

# BUDŽET ZA 2015. GODINU U SKUPŠTINI

Analiza procesa usvajanja budžeta



institut alternativa

April, 2015.

**Budžet za 2015. godinu u Skupštini**  
Analiza procesa usvajanja budžeta

**Izdavač**

Institut alternativa, Podgorica  
info@institut-alternativa.org  
www.institut-alternativa.org

**Za izdavača**

Stevo Muk

**Autor**

Marko Sošić

**Dizajn i prelom**

Ana Crnić

April 2015.

Podgorica



Izradu ove analize je podržao Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fund (TTF) iz Budimpešte. TTF ne preuzima odgovornost za stavove iznijete u analizi. Ova analiza predstavlja stavove i mišljenja autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-49-6  
COBISS.CG-ID 27320848

## Uvod

Prijedlog zakona budžeta za 2015. godinu je stigao u Skupštinu sredinom novembra 2014. godine — ranije nego ijedan prethodni prijedlog budžeta, zahvaljujući izmjenama sistemskog zakona<sup>1</sup> i budžetskog kalendara. U toku razmatranja budžeta, skoro sva radna tijela su raspravljala o budžetu, a poslanici su podnijeli 70 amandmana, od kojih je usvojeno 18, sa samo jednim opozicionim amandmanom. Usvojenim amandmanima, poslanici su preraspodijelili oko 3 miliona eura.

Sa formalnog aspekta, izgleda da je sve u redu, da je parlamentarna faza budžetskog ciklusa (njego-vo usvajanje) dinamična i da poslanici ostvaraju uticaj na sadržinu budžeta.

Godinama smo zastupali potrebu izmjena sistemskog Zakona koje bi omogućile veći uticaj Skupštine na budžet - više vremena za raspravu o prijedlogu budžeta, veću uključenost u fazu formulacije, više informacija u svim fazama budžetskog ciklusa i više mogućnosti za djelotvornu, parlamentarnu kontrolu budžeta. Međutim, fokus na izmjeni zakona i aktivnostima Vlade je učinio da previdimo da je za uticaj na budžet osnovni preduslov postojanje volje i znanja kod poslanika i skupštinske stručne službe.

Stoga smo pristupili analizi procesa usvanja budžeta na primjeru prijedloga Zakona o budžetu za 2015. godinu. Istraživali koliko se budžet koji je dostavljen Skupštini razlikuje od onog koji je iz nje izašao i dali kritički osvrt na način na koji su te promjene ostvarene. Ispitali smo kako su poslanici i radna tijela razmatrali prijedlog budžeta, kako su ga i zašto mijenjali, sproveli smo analizu amandmana koje su poslanici podnijeli na budžet, uočili nedostatke i na kraju dali preporuke kako da se riješe.

Amandmani koje su poslanici podnijeli na prijedlog budžeta su u preovlađujućoj većini nepotpuni i površni, a često odaju nepoznavanje budžetskog sistema, strukture nacionalnog budžeta i budžeta potrošačkih jedinica koji se žele mijenjati. Svojom strukturom, namjerom i načinom na koji su predstavljani, amandmani poslanika mahom ukazuju da je njihova namjera populistička — nema za cilj da izazove konstruktivnu promjenu budžeta, već da odjekne u javnosti i privuče pažnju.

Ukazujemo da postoje i sistemska ograničenja, kao što su neizvjesna sudbina usvojenih amandmana, čije se izvršenje ne prati i nemogućnost uticaja na kapitalni budžet usljed netransparentnosti ovog dijela budžeta i isključenosti Skupštine iz njegove formulacije. Nedostatak strukture u skupštinskog službi koja bi omogućavala ekspertsku pomoć za razmatranje budžeta i amandmansko djelovanje, kao i praćenje izvršenja svrhe usvojenih amandmana tokom godine.

Kako bi se ovi problemi prevazišli, a Skupština ojačala za konstruktivan doprinos godišnjem budžetu, na kraju rada predlažemo niz preporuka za izmjene zakonskog okvira i prakse, koje ćemo u budućem periodu zastupati.

Rasprava u Odborima — Igra gluvih telefona. . . . .	4
Stručnost stručne službe . . . . .	6
Amandmani na budžet — nepotpune skice maglovitih ideja. . . . .	7
Da li poslanici mogu promijeniti kapitalni budžet? . . . . .	10
Od koga poslanici uzimaju ili blagoslovena bila Tekuća budžetska rezerva . . . . .	12
Usaglašavanje amandmana — Ko i kada pregovara sa Ministarstvom finansija? . . . . .	13
Neprohodnost amandmana opozicije. . . . .	14
Šta da se radi?. . . . .	15

<sup>1</sup> Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti usvojen je u aprilu 2014. godine, zamijenivši dotadašnji sistemski Zakon o budžetu. Pored ostalih novina, ovim zakonom je pomjeren rok za dostavljanje prijedloga zakona o budžetu Skupštini, sa kraja novembra na 15. novembar.

## Rasprava u Odborima — Igra gluvih telefona

Rasprava o prijedlogu Zakona o budžetu za 2015. godinu počela je u radnim tijelima Skupštine, u tzv. „prvom čitanju“. Osim razmatranja u matičnom, Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, i tehničkog pregleda u Zakonodavnom odboru, prijedlog budžeta je razmotrilo još deset drugih odbora, uz prisustvo predstavnika potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor. Odbori su nakon razmatranja budžeta, dostavili mišljenja matičnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Ova mišljenja sadrže upozorenja da su budžeti nekih potrošačkih jedinica nedovoljni, da je zaboravljeno budžetiranje sprovođenja zakona i slično. Međutim, umjesto podnošenja amandmana od strane samih odbora, sugerise se da to uradi Odbor za ekonomiju, finansije i budžet.

Iako Poslovnik Skupštine ne propisuje da jedino matični odbor može podnositi amandmane na prijedlog zakona, radna tijela koja u svojstvu zainteresovanih razmatraju prijedlog budžeta, prebacuju odgovornost za amandmansko djelovanje i ispravljanje nedostataka koje su sami uočili na Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. Oslanjanje na Odbor za ekonomiju, finansije i budžet ide do te mjere da određeni odbori preko njega komuniciraju sa plenumom<sup>2</sup> i određuju izvjestioce za sjednicu ovog Odbora<sup>3</sup> na kojoj će se razmatrati prijedlog Zakona o budžetu.

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je i jedino radno tijelo koje je u tom svojstvu podnijelo amandmane na budžet za 2015. godinu. Međutim, nijedan od šest amandmana ovog Odbora nije imao veze sa mišljenjima radnih tijela koja su mu dostavljena.<sup>4</sup>

Jedan od primjera ovakve prakse je mišljenje Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, koji je razmatrao budžete Ustavnog suda, Sudstva, Tužilaštva, Ministarstva pravde, MUP-a i Komisije za sprječavanje sukoba interesa<sup>5</sup>. U mišljenju ovog odbora su navedeni nedostaci prijedloga budžeta onako kako su ih predočili predstavnici institucija sa detaljnim navođenjem obima sredstava koja nedostaju i njihove svrhe. Međutim, Odbor na kraju zaključuje i predlaže Odboru za ekonomiju, finansije i budžet da razmotri mogućnost povećanja budžeta za Sudstvo i Tužilaštvo.

Slična je situacija sa Odborom za međunarodne odnose i iseljenike,<sup>6</sup> na čijoj sjednici je predstavnik Ministarstva vanjskih poslova je izričito naglasio da se prijedlogom budžeta nisu predvidjela sredstva za sprovođenje Zakona o iseljenicima. Međutim, odbor nije reagovao amandmanom na ovo saznanje, već je ono zabilježeno u mišljenju i dostavljeno matičnom Odboru za budžet.

Da mišljenje odbora ne znači mnogo, pokazao je primjer Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje, koji nije podržao Prijedlog zakona o budžetu i predložio je Odboru za ekonomiju da ga ne podrži, a Skupštini da ga ne usvoji.<sup>7</sup> Ovaj Odbor je i jedini čija stručna služba nije pripremila informativni pregled o prijedlogu budžeta.<sup>8</sup> Međutim, osim političke poruke zbog problema u zdravstvu i tragične infekcije novorođenčadi koji su obilježili kraj 2014. godine, ovaj postupak Odbora nije imao uticaja jer niti je Zakon o budžetu odbijen na plenumu, niti je budžet opredijeljen za zdravstvo bio povećan u toku skupštinske rasprave.<sup>9</sup>

Ukoliko se nadležnost ne prebaci na Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, onda se dešava da odbori ne podnesu amandmane koje su najavili. Odbor za bezbjednost i odbranu je na svojoj raspravi o prijedlogu budžetu najavio da će podnijeti amandman da bi se opredijelila sredstva za Savez radio amatera Crne Gore,<sup>10</sup> što na kraju ipak nije urađeno.

2 U mišljenju Odbora za ljudska prava i slobode, članovi tog odbora „preporučuju Odboru za ekonomiju, finansije i budžet da preporučí Skupštini...“ da se budžet usvoji. Izvještaj Odbora za ljudska prava i slobode (33/14-7/7 EPA 630), je dostupan na: <http://goo.gl/dOR2hH>

3 Izvještaj Odbora za ljudska prava i slobode (33/14-7/7 EPA 630), je dostupan na: <http://goo.gl/dOR2hH>

4 Amandmani Odbora za ekonomiju, finansije i budžet se odnose mahom na budžet Skupštine i izdatke za finansiranje političkih partija, klasifikacioni brojevi 33/14-7/68 i 33/14-7/66, dostupni na: <http://goo.gl/IL0Xgo> i <http://goo.gl/eqxWAb>

5 Izvještaj Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu (33/14-7/10 EPA 630) je dostupan na: <http://goo.gl/Int5ld>

6 Izvještaj Odbora za međunarodne odnose i iseljenike (33/14-7/12 EPA 630), je dostupan na: <http://goo.gl/GXzn6V>

7 Izvještaj Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje (33/14-7/11 EPA 630), je dostupan na: <http://goo.gl/w00qIV>

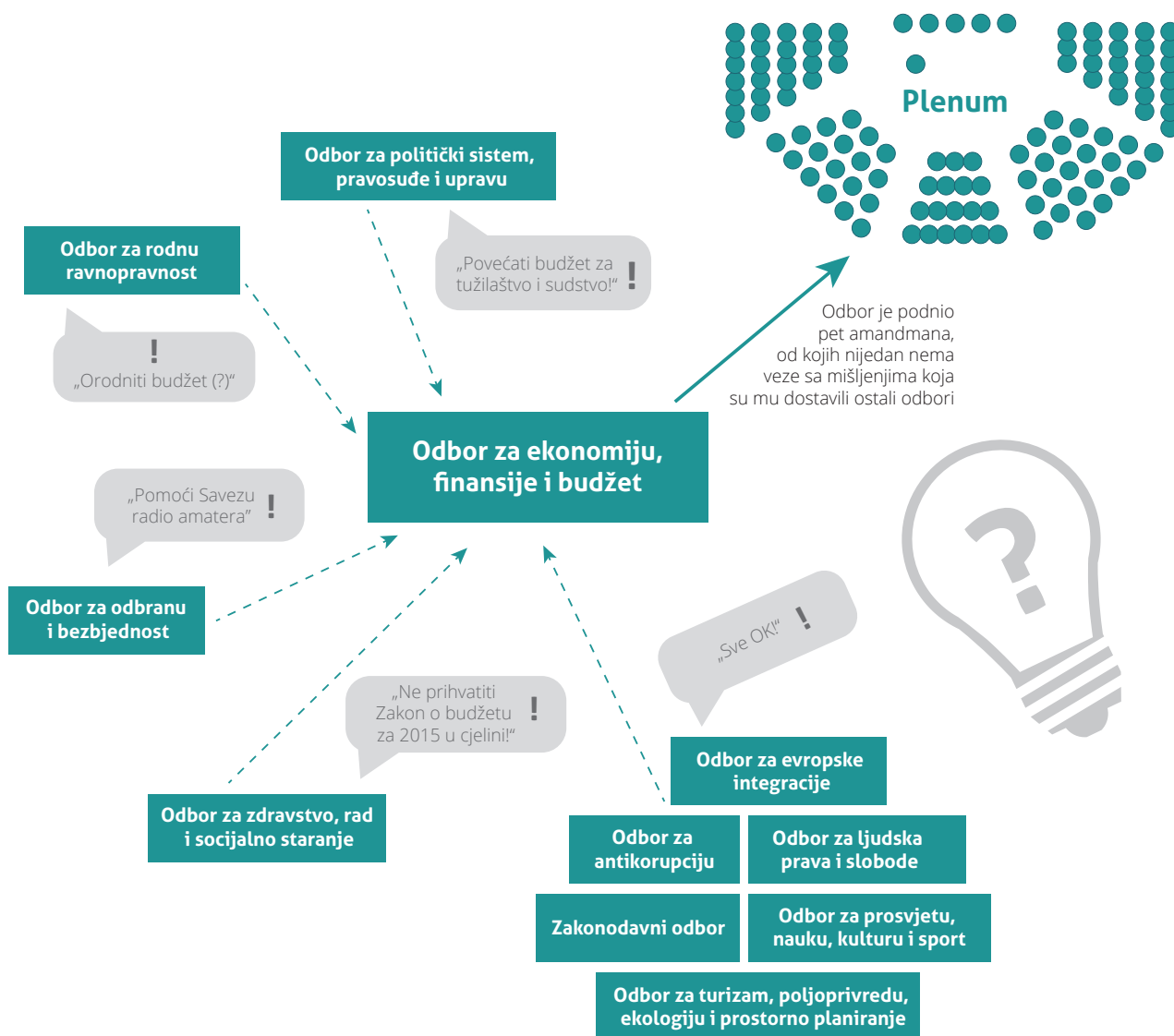
8 Podatak iz odgovora Skupštinske službe na SPI zahtjev Instituta alternativa, rješenje br. 00-41/14-161/12, od 21. januara 2015. godine.

9 Osim amandmana DPS-a kojim je predviđen iznos od 350 000€ za rješavanje stambenih pitanja zaposlenih u zdravstvu, nije bilo amandmana koji se odnose na poboljšanje uslova u samim ustanovama zdravstvene zaštite.

10 Izvještaj Odbor za bezbjednost i odbranu (33/14-7/6 EPA 630) je dostupan na: <http://goo.gl/zr8AhH>

Odbor za rodnu ravnopravnost je zatražio od Vlade „da učini napor“ kako bi se kroz završni račun budžeta za 2014. mogla pratiti primjena Zakona o rodnoj ravnopravnosti, a da naredni godišnji Zakon o budžetu bude rodno izbalansiran.<sup>11</sup> Ovim nisu date nikakve garancije da će se situacija u ovom pogledu promijeniti, najprije jer nije precizirano na šta se misli kada se kaže da budžet bude rodno izbalansiran, odnosno, šta to Ministarstvo finansija treba da prikaže drugačije nego trenutno.

Model razmatranja prijedloga zakona o budžetu od strane radnih tijela Skupštine, prema kojem ona prebacuju odgovornost za amandmansko djelovanje na budžet na Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, ne daje rezultate. Radna tijela na ovaj način ne reaguju na probleme koji opterećuju potrošačke jedinice čiji rad neposredno prate i nadziru, a to se ne dešava ni u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.



<sup>11</sup> Izvještaj Odbora za rodnu ravnopravnost (33/14-7/3 EPA 630) je dostupan na: <http://goo.gl/RTFbs8>

## Stručnost stručne službe

U raspravi o budžetu na sjednicama radnih tijela Skupštine, poslanici u teoriji mogu da računaju na pomoć od stručne službe. Stručne službe odbora pripremaju informativni pregled za svaki prijedlog zakona koji se razmatra na sjednici odbora. Svrha informativnog pregleda je da omogući temeljnije razmatranje akta od strane poslanika, kroz pružanje dodatnih informacija po utvrđenoj strukturi.<sup>12</sup> Kada je riječ o prijedlogu Zakona o budžetu, svi odbori koji su razmatrali prijedlog budžeta su imali i informativni pregled koji je uradila njihova služba, sa naglaskom na potrošačke jedinice koje su u nadležnosti odbora (osim ranije pomenutog Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje).

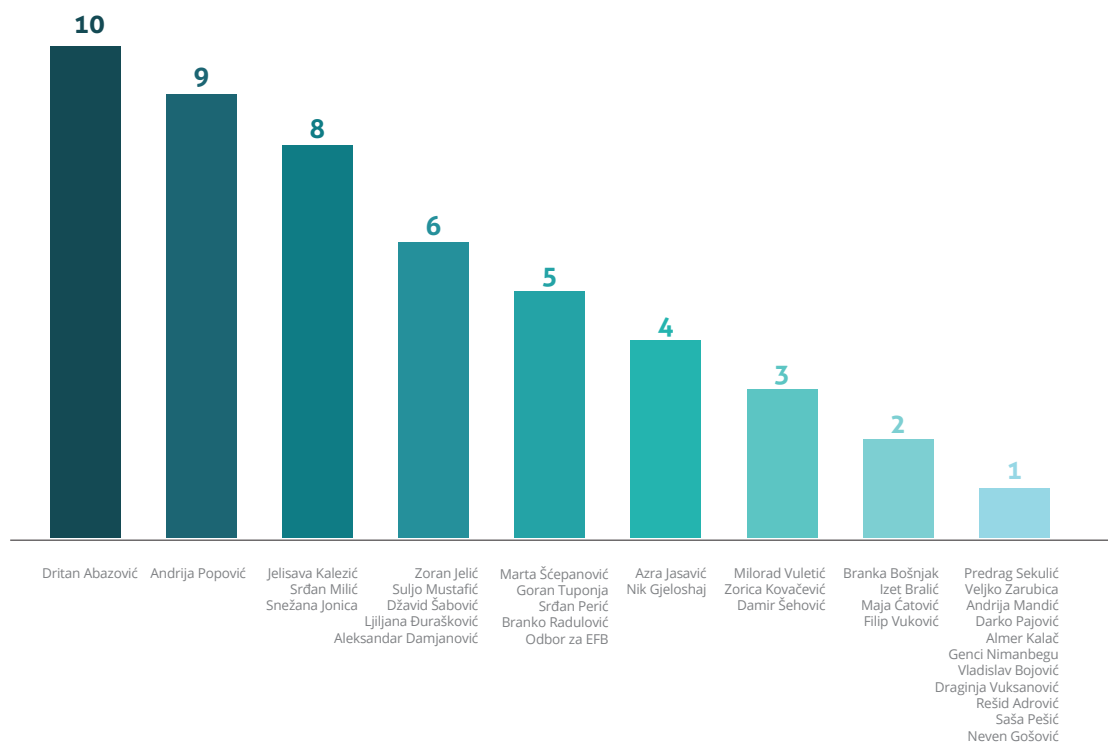
Upotreba ove forme u procesu razmatranja godišnjeg Zakona o budžetu je šablonska, štura i neadekvatna, informativni pregledi su slabog kvaliteta i ne doprinose radu poslanika na razmatranju budžeta. Sa izuzetkom vrlo kvalitetnog informativnog pregleda koji je pripremila stručna služba matičnog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, informativni pregledi stručnih službi zainteresovanih odbora ne sadrže originalne informacije, saznanja ili analitičke uvide. Svode se na dosljedno kopiranje uvodnog dijela obrazloženja prijedloga budžeta i obrazloženja pojedinačnih budžetskih programa potrošačkih jedinica. Osim ovoga, službe daju i tabelarni prikaz budžetskih iznosa za potrošačke jedinice koje odbor nadzire iz dva ili više godišnjih budžeta.

Od zainteresovanih odbora, iskorak je napravila jedino služba Odbora za prosvjetu, nauku i sport, koja je u svom informativnom pregledu, dala i kratke napomene o prethodnim sjednicama tog radnog tijela na kojima je bilo riječi o zaključcima ili sugestijama koje imaju posljedice na budžete potrošačkih jedinica tog odbora.

<sup>12</sup> Elementi pregleda su uvodne informacije o aktu, kratak komparativni pregled iskustava drugih zemalja, nalazi tabele usklađenosti sa odgovarajućim propisima EU i sa nacionalnim programom za integraciju, nalazi pregleda obrasca fiskalnog uticaja, napomene i spisak dopisa predstavnika civilnog sektora.

## Amandmani na budžet — nepotpune skice maglovitih ideja

### KVANTITET ILI KVALITET, KOLIKO JE KOJI POSLANIK PODNIO AMANDMANA NA ZAKON O BUDŽETU ZA 2015. GODINU



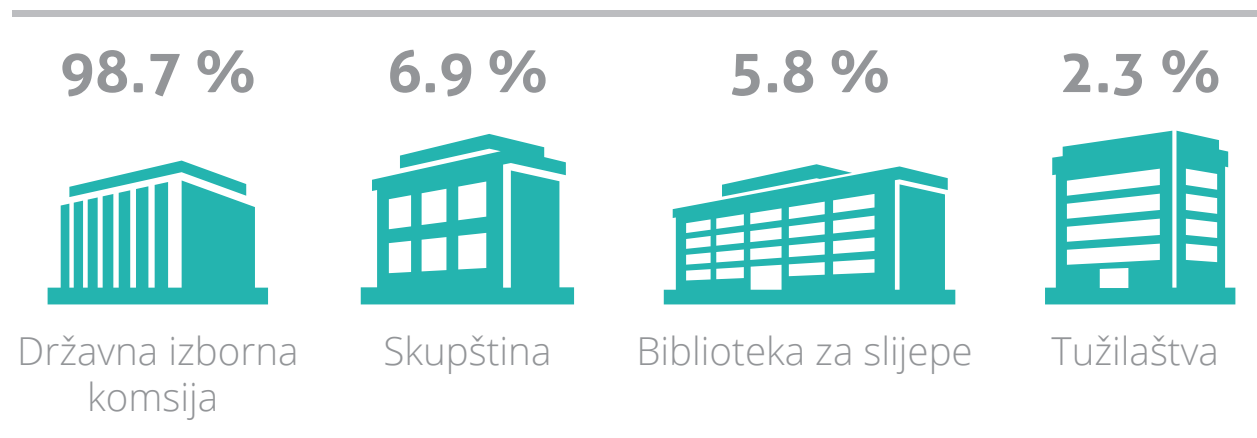
Amandmani na prijedlog godišnjeg zakona o budžeta su specifični po svojoj strukturi i sadržaju u odnosu na amandmane koji se podnose na druge zakonske prijedloge. Po pravilu, njima se vrše preraspodjele iznosa između budžetskih pozicija i sastoje se od tri komponente: 1) sume koja se dodaje nekoj budžetskoj poziciji, 2) budžetske pozicije sa koje se ta suma oduzima i 3) obrazloženja zbog čega se ova promjena želi napraviti. Svaka od ovih komponenti mora da zadovolji određene kriterijume — od najjednostavnije tehničke ispravnosti do dovoljno detaljno obrazloženih promjena koje se žele napraviti — ukoliko se želi postići uticaj i ostvariti promjena budžeta.

Na prijedlog zakona o budžetu za 2015. godinu poslanici su podnijeli 70 amandmana. Ukupna suma sredstava koja se njima htjela preraspodijeliti iznosi oko 68 miliona eura ili više od 10% tekućeg budžeta.<sup>13</sup>

Analiza svih amandmana koji su podnijeti na prijedlog budžeta za 2015. godinu pokazuje da poslanici nedovoljno argumentovano obrazlažu zbog čega je potrebno neko povećanje sredstava. Takođe, stiče se utisak da poslanici ne saraduju sa potrošačkim jedinicama čije budžete povećavaju kako bi zajedno osmislili izvodljiv način da se izvrši promjena ili ojača neki segment rada organa ili institucije.

<sup>13</sup> Svi amandmani i prateća dokumentacija za prijedlog zakona o budžetu dostupni su na internet stranici Skupštine.

## INSTITUCIJE KOJIMA SU POSLANICI PROCENTUALNO NAJVIŠE POVEĆALI BUDŽET:



Nije rijedak slučaj da se milionski iznosi žele premjestiti sa jedne na drugu poziciju i svrhu u budžetu sa po par rečenica obrazloženja u tekstu amandmana. Tako je npr. grupa poslanika kroz grupu od šest amandmana predlagala preraspodjelu ukupno 16,8 miliona eura (skoro 3% ukupnog tekućeg budžeta) na poziciju Izdaci za infrastrukturu opšteg značaja, koristeći iste dvije rečenice kao obrazloženje za svaki od amandmana.<sup>14</sup>

Kod nekih amandmana, stiče se utisak da poslanici daju uopštene ideje, a izvršnoj vlasti prepuštaju da definiše kako će se njihove ideje sprovesti. Tako se osim jednostavnih povećavanja ili smanjivanja određenih budžetskih linija, nekima se traži otvaranje novih pozicija unutar potrošačkih jedinica, novih programa ili čak i novih potrošačkih jedinica. Primjer je amandman<sup>15</sup> kojim se predlagalo otvaranje novog budžetskog programa u Ministarstva ekonomije. Međutim, poslanik je samo predvidio da se novom programu odredi određena suma. Nije objašnjeno kako bi se sredstva raspodijelila u okviru programa (na plate, opremu, itd.). Takođe, iako se radi o otvaranju novog programa, poslanik nije dao naznaku šta bi bili nefinansijski elementi ovog budžetskog programa<sup>16</sup> koji određuju cilj njegovog postojanja.

U određenim slučajevima, traže se povećanja budžeta nekih potrošačkih jedinica, sa veoma nejasnom idejom zbog čega se baš toj instituciji daje više novca i šta bi ista trebalo da sa njim uradi. Najbolji primjer u ovom pogledu je amandman kojim je poslanik tražio dodatnih 200 000 za Univerzitet Crne Gore, a u obrazloženju naveo da Univerzitet ta sredstva potroši „na primjer za naučno istraživanje ili izradu naučnih projekata.”<sup>17</sup>

Postoje i amandmani kojima se sredstva uzeta sa jedne pozicije istovremeno žele podijeliti na nekoliko potrošačkih jedinica - npr. dio ide Biblioteci za slijepe Crne Gore, dio Pomorskom muzeju, a dio Crvenom krstu.<sup>18</sup> Ovim se omogućava da amandman bude odbijen ukoliko neko podržava povećanje sredstava jednoj instituciji, ali ne i drugoj koja pomenuta.

Svrha amandmana na prijedlog budžeta nije izvršenje preraspodjele sredstava sa jedne budžetske liniju na drugu. Ovo je samo sredstvo kojim se želi postići konačni cilj amandmana: jačanje neke institucije u pogledu kadra ili opreme, izgradnja nekog infrastrukturnog projekta, sprovođenje mjere iz nekog strateškog dokumenta, itd. Da bi se postigla ova konačna svrha amandmana, neophodno

14 Amandmani koje je podnijela grupa poslanika (Džavid Šabović, Jelisava Kalezić, Ljijana Đurašković, Dritan Abazović), klasifikacioni br. 33/14-7/55, dostupan na <http://goo.gl/bmNN7B>.

15 Klasifikacioni br. 33/14-7/23, dostupan na: <http://goo.gl/OuOEDQ>

16 O problematici programskog budžeta u Crnoj Gori, opširnije u publikaciji Instituta alternativa, „Kako budžetirati reforme – Programski budžet za policiju i tužilaštvo”, na: <http://goo.gl/1Bfong>

17 Klasifikacioni br. amandmana 33/14-7/26, tekst dostupan na: <http://goo.gl/flk5WF>

18 Amandman grupe poslanika (Goran Tuponja, Azra Jasavić, Srđan Perić), 33/14-7/56, dostupan na: <http://goo.gl/ty3N26>



je da se sredstva prebace na tačnu poziciju, da potrošačka jedinica koje se amandman tiče bude uključena u njegovu izradu i upoznata sa novonastalom obavezom, ali i da se sprovođenje usvojenih amandmana prati na isti način kao i skupštinskih zaključaka.

Primjer je usvojeni amandman kojim je traženo uvećanje sredstava za Fond penzijskog i invalidskog osiguranja kako bi se uplatili zaostali doprinosi za određeni broj radnika.<sup>19</sup> Fond čiji je budžet veći od 300 miliona je tako dobio još 8400€ na poziciji Starosne penzije. Zatražena preraspodjela sredstava je napravljena, ali ne postoji nikakva garancija da će biti ispunjena i namjera koja stoji iza te preraspodjele. Najprije, jer su sredstva prebačena na pogrešnu kategoriju (na izdatke starosne penzije, a zapravo je bilo potrebno povećati prihode Fonda po namjeni doprinosa). Drugo, jer uvećavanjem iznosa na određenoj poziciji neke potrošačke jedinice, za nju nije stvorena nikakva nova obaveza niti je razlog za to uvećanje postao dio Zakona o budžetu, već samo njegova konačna posljedica.

U Skupštini ne postoji specijalizovani dio stručne službe koji bi poslanicima pružao podršku da pravilno formulišu amandman na osnovu cilja koji žele da postignu, niti se bavio praćenjem primjene njihovog sprovođenja. U ovom pogledu, posebno je neizvjesna sudbina amandmana na kapitalni budžet, koji su vrlo česti i među podnijetim i među usvojenim amandmanima.

---

<sup>19</sup> Amandman Jelisave Kalezić, klasifikacioni br. 33/14-7/42, dostupan na <http://goo.gl/NHjZeD>. Tražena je uplata doprinosa za šest radnika Titekisa (navedenih sa imenima i matičnim brojevima u amandmanu).

## Da li poslanici mogu promijeniti kapitalni budžet?

Veliki broj amandmana koji su poslanici podnijeli odnosio se na promjene kapitalnog budžeta — 23 od 70 ukupno podnijetih. Takođe, od 18 usvojenih amandmana, 8 se odnosi na kapitalni budžet. Poslanici amandmanima predlažu nove kapitalne projekte, mijenjaju iznose za postojeće projekte ili dopunjavaju njihovu sadržinu, međutim sistemsko uređenje ovog pitanja im ne dozvoljava da imaju ikakav stvarni uticaj.

Kapitalni budžet je poseban dio godišnjeg budžeta, čiji je proces pripreme drugačiji od tekućeg budžeta i definisan je posebnim odredbama sistemskog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i posebnom odlukom<sup>20</sup>. Uloga Skupštine u formulaciji kapitalnog budžeta (procesu izrade koji prethodi usvajanju u Skupštini) je nepostojeća i poslanici nemaju mogućnost da utiču na njegov sadržaj niti su konsultovani u procesu koncipiranja ovog dijela budžeta. Kada je prijedlog Zakona o budžetu već utvrđen od strane Vlade i podnjet Skupštini na usvajanje, kasno je za ostvarivanje promjena u kapitalnom budžetu.

### PROJEKTI KOJE SU POSLANICI DODALI U KAPITALNI BUDŽET:

- Šetalište u Ulcinju
- Skijalište u Rožajama
- Projekat za žičaru Kotor - Lovćen - Cetinje
- Sanacija deponije na Žabljaku
- zgrada Opštine u Petnjici
- izgradnja stambenih objekata za zdravstvene radnike



Razlog je specifičan način na koji je kapitalni budžet predstavljen u Zakonu o budžetu. Sam Zakon o budžetu ne sadrži listu kapitalnih projekata. Svi projekti su prikazani agregatno kroz budžete Direkcije za saobraćaj i Direkcije javnih radova, podijeljeni na opšte kategorije kao što su izdaci za lokalnu infrastrukturu, izdaci za građevinske objekte, itd. Samim tim što su poslanici učinili da se određena pozicija u okviru ova dva poglavlja budžeta poveća, to ne znači da će se ispuniti i sama svrha, tj. da će se sprovesti kapitalni projekat koji su predložili.

Kapitalni budžet za 2015. godinu sadrži 122 projekta u raznim fazama realizacije za koje je planirano oko 285 miliona eura. Poslanicima je o ovome dostupno samo 15 stranica teksta u obrazloženju godišnjeg Zakona o budžetu, gdje su projekti izlistani, bez pojedinačnih iznosa i bez informacija na šta se tačno odnose ili u kojoj su fazi realizacije. O kapitalnom budžetu, poslanici odlučuju bez uvida u plansku dokumentaciju, urbanističko tehničkih uslova i revidiranu projektnu dokumentaciju. Ovo

<sup>20</sup> Odluka o izradi kapitalnog budžeta, objavljena u Sl. listu Crne Gore, br. 57/10 od 01.10.2010. godine

je kritikovala i Državna revizorska institucija, koja u revizijama završnog računa budžeta, iz godine u godinu izražava primjedbe na način na koji se planira, izvršava i kontroliše kapitalni budžet, ukazujući na nedostatak transparentnosti i informacija o projektima i njihovom statusu.

Stoga poslanici ne mogu ukinuti sredstva za već planirani projekat ili dodati novi kroz amandmansko djelovanje, jer izmjene iznosa u agregatnim kategorijama izdataka potrošačkih jedinica Direkcije za javne radove i Direkcije za saobraćaj ne pruža nikakvu garanciju da će se projekat sprovesti. U namjeri da utiču na budžete konkretnih projekata i da zaobiđu ove sistemske prepreke, dešava se da poslanici pribjegavaju amandmanskom djelovanju na obrazloženje Zakona,<sup>21</sup> što je ilustracija besmislene situacije u kojoj se nalaze.

U prethodnim godinama, poslanici su pribjegavali i usvajanju zaključaka uz Zakon o budžetu, kako bi stvorili obavezu za Vladu da sprovede kapitalni projekat koji nije predviđen zakonom. Uz Zakon o budžetu je usvojen zaključak<sup>22</sup> se odnosio na potrebu da se iz kapitalnog budžeta obezbijede sredstva za izgradnju prostora za rad organa lokalne uprave u novoosnovanoj opštini Petnjica. Zaključak nije ispoštovan, a Ministarstvo finansija nije čak navelo razloge zbog kojih se nije postupilo po zaključku koji je dobio podršku većine poslanika u parlamentu.<sup>23</sup>

Ukoliko žele da imaju uticaja na kapitalni budžet, poslanici najprije treba da imaju potpune informacije o izvršenju projekata iz prethodnih godina, ali i da se izbore za što detaljnije podatke o projektima koje izvršna vlast kandiduje kroz Zakon o budžetu za narednu godinu. Drugi korak mora biti uspostavljanje koraka u formulaciji kapitalnog budžeta koji bi predviđao konsultacije Skupštine. Ukoliko ne budu u mogućnosti da predlože kapitalni projekat u fazi formulacije kapitalnog budžeta, poslanici će i dalje predlagati ideje na kraju godine i pred samo usvajanje budžeta, bez šansi da se projekti sprovedu čak i ako amandman bude usvojen.

21 Vidjeti npr. usvojeni amandman Izeta Bralića, 33/14-7/44, na: <http://goo.gl/RMhTbQ>

22 Zaključak koji je predložio Rifat Rastoder, SDP, dostupan na: <http://goo.gl/lKPlhT>

23 Interesantno je da ove godine nismo imali usvojene zaključke uz budžet, iako su bili najavljeni. Mogući razlog je u skoro potpunom neispunjavanju dva zaključka, koliko ih prošle godine usvojeno prilikom razmatranja prijedloga Zakona o budžetu za 2014. godinu. Na budžet za 2015. godinu podnijen je samo jedan zaključak, u vezi potrebe finansiranja glasila na albanskom jeziku, Koha Javore. On je međutim, u toku rasprave na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, pretočen u amandman Odbora i kao takav usvojen i postao sastavni dio zakona. Nije podnijen ni zaključak koji se odnosi na obavezu polugodišnjeg izvještavanja Skupštine o izvršenju budžeta, a koji je najavljen na sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.

## Od koga poslanici uzimaju *ili* *blagoslovena bila* Tekuća budžetska rezerva

Da bi se iznos na nekoj budžetskoj liniji povećao, potrebno je da se sredstva obezbijede na nekoj drugoj poziciji, odnosno da se budžet neke institucije smanji. U svojim amandmanima, poslanici najmanje pažnje posvećuju obrazlaganju svog izbora za „izvora sredstava“. Prilikom uzimanja sredstava sa drugih pozicija poslanici ne daju obrazloženje kako su došli do zaključka da će određena potrošačka jedinica moći nesmetano da funkcioniše bez sredstava koja joj se žele oduzeti, a čest je slučaj da se izvor uopšte i ne precizira.

U praksi, poslanici se najčešće odlučuju da sprovedu povećanja budžetskih pozicija tako što će uzimati sredstva sa pozicije tekuće budžetske rezerve (ovo je bio slučaj u 20 od ukupno 70 amandmana). Tokom rasprave u Skupštini, tekuća budžetska rezerva je smanjena za više od 10%, odnosno za oko 1,5 miliona eura. Svrha postojanja ove budžetske pozicije je pokrivanje neplaniranih izdataka koji se mogu desiti u toku godine<sup>24</sup>. Kako namjena rezerve nije vezana za konkretnu potrebu niti konkretnu potrošačku jedinicu već služi kao osiguranje za nepredviđene troškove<sup>25</sup>, poslanici ne obrazlažu zašto se sredstva mogu uzeti za te pozicije.

Postoje i amandmani koji predlažu da se sredstva uzmu, ne od konkretne potrošačke jedinice (odnosno, neke budžetske linije u okviru nje), već iz generalnih kategorija izdataka — npr. od ukupnih troškova za gorivo, na nivou cijele administracije.<sup>26</sup> Problem kod ovakvih amandmana je to što, ukoliko se usvoje, onda se ostavlja samom Ministarstvu finansija da izvrši smanjenje sredstava. Kako ne postoje pravila da se u ovom slučaju sredstva proporcionalno smanjuju svima, može doći do situacije u kojoj se samo nekim potrošačkim jedinicama uzimaju sredstva.

Kod nekih amandmana (ukupno 11 slučajeva), od strane poslanika koji su ih predložili uopšte nije učinjen napor da se navede izvor sredstava na osnovu kojeg će se povećati neka pozicija. Jedan od njih je amandman DPS-a<sup>27</sup>, koji je prihvaćen od predlagača, a kojim je traženo da se pozicija u kapitalnom budžetu poveća za 350 000€.

Jedan od interesantnijih slučajeva pokušaja neutemeljnog oduzimanja sredstava je amandman u kom se poslanik poslužio određenom sumom iz budžeta Državne revizorske institucije, da bi se povećao budžet Ministarstva vanjskih poslova (Uprave za dijasporu)<sup>28</sup>. Ovo se desilo uprkos činjenici da visinu budžeta DRI zapravo posredno utvrđuje sama Skupština,<sup>29</sup> odnosno, matični Odbor.

Izvor sredstava je ključna komponenta amandmana na budžet od koje bi morala zavisiti i njegova prihvatljivost i za predlagača akta i za većinu na plenumu. Pronalazeći sredstva za budžetske promjene koje žele da ostvare amandmanima, poslanici obraćaju malo pažnje na uticaj koji će uzimanje sredstava učiniti po rad neke potrošačke jedinice, a često je svrha amandmana u „uzimanju“ sredstava potrošačkoj jedinici čiji se rad ne cijeni ili nekoj budžetskoj poziciji koja je reprezentativna. Preveliko oslanjanje na tekuću budžetsku rezervu kao izvor sredstava za amandmane može ugroziti svrhu ove budžetske pozicije, a to je mogućnost odgovora na nepredviđene situacije.

<sup>24</sup> Član 43, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Službeni list Crne Gore, broj 20/2014

<sup>25</sup> Korišćenje sredstava tekuće budžetske rezerve regulisano je sistemskim Zakonom o budžetu i Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, Sl. list CG, br. 23/09

<sup>26</sup> Vidjeti npr. amandmane koje su podnijeli poslanici Džavid Šabović, Jelisava Kalezić, Ljijana Đurašković, Dritan Abazović (33/14-7/55), kojima se smanjuju opšti izdaci, za službena putovanja, gorivo, konsultantske usluge itd. na nivou svih potrošačkih jedinica, dostupni na: <http://goo.gl/iMnFnB>

<sup>27</sup> Vidjeti npr. amandman grupe poslanika DPS-a, Marta Šćepanović, Zorica Kovačević, Zoran Jelić, klasifikacioni br. 33/14-7/60, dostupan na: <http://goo.gl/D52PZj>

<sup>28</sup> Amandman Andrije Popovića, klasifikacioni br. 33/14-7/23, dostupan na: <http://goo.gl/To2aZJ>

<sup>29</sup> Vidjeti čl. 51 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, "Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014.

## Usaglašavanje amandmana — Ko i kada pregovara sa Ministarstvom finansija?

Tokom plenarne rasprave o amandmanima na prijedlog budžeta, postalo je jasno da je određeni broj poslanika vodio odvojene razgovore sa predstavnicima Ministarstva finansija (dakle mimo sjednica Odbora i plenuma) na kojima su postignuti dogovori o prihvatljivom sadržaju amandmana. Kako se izmjene amandmana mogu napraviti samo prije glasanja na plenumu i u poslovničkoj proceduri, sve sugestije koje su na ovaj način dobijene nisu imale uticaja na sadržaj amandmana, čak ni onda kada je njihova namjera bila ispravljanje očiglednih grešaka u tekstu amandmana.

Jedan od primjera je amandman Odbora za ekonomiju, finansije i budžet kojim se želio povećati budžet Centra za konzervaciju i arheologiju Crne Gore<sup>30</sup>, koji nije dobio podršku Ministarstva finansija.<sup>31</sup> Na plenarnoj raspravi, član Odbora iz DPS-a je izjavio da je u međuvremenu obavio konsultacije sa Ministarstvom finansija i došao do dogovora oko iznosa koji bi bio prihvatljiv i da ga stoga treba promijeniti.

Drugi poslanik<sup>32</sup> je obavljao neformalne diskusije sa Ministrom finansija čiji je sadržaj objavio na plenarnoj raspravi o amandmanima, takođe o tome kako treba smanjiti iznos realokacije da bi njegov amandman bio prihvatljiv.

Na samoj plenarnoj raspravi o amandmanima, prije izjašnjavanja o amandmanu grupe poslanika<sup>33</sup>, Ministar finansija sugerisao da je napravljena tehnička greška i da je trebalo predvidjeti realokaciju na drugu poziciju od one koja stoji u tekstu amandmana.

Sve ove ad hoc izmjene amandmana nisu mogle biti prihvaćene, pa se glasalo o izvornim tekstovima koji su ušli u skupštinsku proceduru, sa izmjenama koje su prošle postupak usglašavanja u radnim tijelima.

U svim ovim primjerima, ostaje nejasno zašto nisu iskorišćene proceduralne mogućnosti za izmjenu podnijetih amandmana. Amandmani su prije glasanja o njima na plenumu prošli dva filtera, tzv. dodatni pretres u odborima: Zakonodavni odbor, koji je dao formalno - tehničke korekcije na nekoliko njih i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet gdje se raspravljalo o suštini amandmana i na kojem je Ministarstvo finansija predložilo tehničke ispravke nekih od njih (isključivo amandmana koji su došli iz DPS-a).

Nijedna od ovih prilika nije iskorišćena za navedene ispravke amandmana, a i pored njih desilo sa da određeni amandmani budu i usvojeni sa tehničkim greškama.<sup>34</sup>

Iako je očekivano da se svaki poslanik bori i lobira za svoj amandman, konsultacije sa Ministarstvom finansija, kao predstavnikom predlagača zakona o budžetu, moraju se odvijati na transparentan i način predviđen Poslovníkom, kroz radna tijela, uz poštovanje procedura i predviđenog vremenskog okvira. S obzirom na specifičnosti amandmana na prijedlog budžeta, potrebno je omogućiti dodatne prilike za konsultacije poslanika i stručne službe Odbora za ekonomiju, finansije i budžet sa Ministarstvom finansija, od onih koje su trenutno predviđene Poslovníkom. Takođe je neophodno precizirati proceduru izmjene i tehničkog usaglašavanja podnijetih amandmana, koja je trenutno veoma okvirno definisana Poslovníkom.

30 Klasifikacioni br. amandmana: 33/14-7/66, dostupan na: <http://goo.gl/2ZLEAJ>

31 Sjednica Odbora za ekonomiju, finansije i budžet od 15 i 17. decembra 2014. godine.

32 Nik Gjeloshaj u vezi svoja dva amandmana (33/14-7/32), dostupna na: <http://goo.gl/yPKUMW>

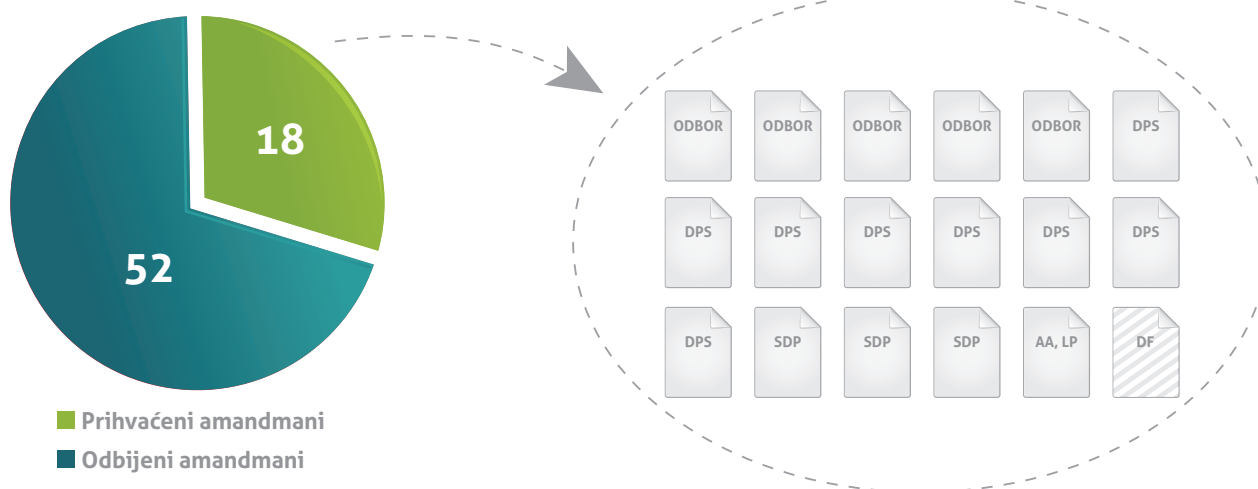
33 Amandman grupe poslanika (Genci Nimanbegu, Nik Gjeloshaj, Andrija Popović), 33/14-7/33, Izdatak za lokalnu infrastrukturu u Ulcinju (problem na koji je ukazao Ministar Žugić odnosio se na pogrešno određen izvor sredstava, tekuća budžetska rezerva, umjesto kapitalnog budžeta), dostupni na: <http://goo.gl/kvosnO>

34 Najmanje jedan amandman je usvojen iako je imao tehničku grešku: poslanik je htio da poveća jednu poziciju za 300 000, a tražio je da se zbog toga druga pozicija smanji za 300 350, dakle sa određenim viškom. (Amandman Izeta Bralića, 33/14-7/44.) Interesantno je da je na Zakonodavnom odboru ovaj amandman korigovan, ali ne u dijelu očigledne greške u obračunu sredstava. (Izveštaj o razmatranju amandmana od strane Zakonodavnog odbora, dostupan na: <http://goo.gl/eLAjov>)

## Neprohodnost amandmana opozicije

Od ukupno 70 amandmana koji su podnijeti na prijedlog Zakona o budžetu za 2015. godinu, usvoje-  
no je njih 18, odnosno jedna četvrtina. Od 18 usvojenih amandmana, 15 je prihvatio sam predlagač  
na sjednici odbora, a samo tri su dobila podršku većine ukupnog broja poslanika na plenarnom  
glasanju. Samo jedan amandman predložen od opozicije je usvojen.

Šanse da opozicioni amandman prođe su **1 u 70!**



Specifičnost usvojenih amandmana na budžet za 2015. godinu je pet amandmana koje je predložio Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i oko kojih je postojao međupartijski konsenzus, prihvatio ih je sam predlagač.<sup>35</sup> Ovi amandmani se odnose se isključivo na troškove Skupštine i političkih partija.<sup>36</sup>

Od ostalih 10 amandmana koje je predlagač akta (Ministarstvo finansija) prihvatio na sjednici Odbora, svi su predloženi od strane poslanika vladajuće koalicije.<sup>37</sup> Takođe, od tri amandmana koja su prihvaćena na plenumu, samo jedan dolazi od predstavnika opozicije. Jedini opozicioni amandman koji je usvojen je ujedno nosi i najmanji iznos preraspodjele sredstava od svih 70 predloženih amandmana (8400€), a po svojoj prilici, zbog tehničke greške, njegova namjena neće biti ni sprovedena.<sup>38</sup>

Činjenica da predlagač akta nije prihvatio nijedan opozicioni amandman, kao i da je vladajuća većina podržala samo jedan koji je u budžetskom smislu najmanje značajan, govori o tome da u razmatranju amandmana partijske podjele igraju značajniju ulogu od samog teksta amandmana, njegove svrhe i kvaliteta.

<sup>35</sup> Amandmani Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, klasifikacioni br. 33/14-7/68, dostupni na: <http://goo.gl/q8Ch3k>

<sup>36</sup> Amandmani Odbora se odnose na povećanje budžeta Skupštine za plate i službena putovanja, kapitalne izdatke za potrebe Skupštine, povećanje nivoa sredstava za rad parlamentarnih partija, kao i finansiranje jedine novine na albanskom jeziku u Crnoj Gori, „Koha Javore“ (koji je 2002. godine osnovala Skupština).

<sup>37</sup> Od pomenutih deset amandmana, dva su predložili predstavnici SDP-a (Damir Šehović 33/14-7/45, izet Bralić 33/14-7/44), a ostalih deset su predložili predstavnici DPS-a.

<sup>38</sup> Amandman Jelisave Kalezić, klasifikacioni br. 33/14-7/42, dostupan na <http://goo.gl/NHjZeD>. Opširnije o tome zašto je tehnički neispravan ranije u tekstu.

# Šta da se radi?

## Zaključak i preporuke

Na osnovu navedenih primjera u slučaju razmatranja prijedloga zakona o budžetu za 2015. godinu, jasno je da postoji niz problema u načinu na koji je uređen proces formulacije nacionalnog budžeta, njegovog usvajanja u Skupštini, poslovnih nejasnoća i nedostatka kapaciteta u Službi Skupštine.

Zakon o budžetu je ključni akt koji Skupština usvaja u toku godine u kojem su oličeni preduslovi za sprovođenje svih javnih politika. Stoga je za razvoj parlamentarne demokratije suštinski važno da poslanici i stručna služba Skupštine budu ravnopravni učesnici debate o budžetu sa predstavnicima izvršne vlasti. Kako bi imali Skupštinu koja je u stanju da napravi smislene, argumentovane i neophodne izmjene nacionalnog budžeta tamo gdje je to neophodno, potrebno je sprovesti izmjene zakonskog okvira i prakse. One se odnose na otvaranje kapitalnog budžeta, razvoj kapaciteta u Službi Skupštine, preciziranje Poslovnika Skupštine u dijelu koji se odnosi na razmatranje prijedloga zakona u radnim tijelima i usaglašavanje amandmana. Takođe je neophodno sasvim reformisati način na koji se pripremaju amandmani na prijedlog budžeta.

U narednom periodu, potrebno je:

### **1. Omogućiti uticaj Skupštine na kapitalni budžet, tako što će poslanici biti bolje informisani o ovoj komponenti budžeta i imati priliku da učestvuju u njegovoj formulaciji:**

- 1.1 Dopuniti član 34, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, tako da se precizira sadržaj Zakona o budžetu: godišnji Zakon o budžetu treba da sadrži i član u kojem bi bili nabrojani svi projekti iz kapitalnog budžeta, uključujući naziv projekta, projektni kod, opis, period realizacije, vrijednost projekta po godinama, izdatke u okviru projekta iskazane po ekonomskoj klasifikaciji i izvore finansiranja.
- 1.2 Kratkoročno: Prpratna dokumentacija prijedloga Zakona o budžetu za 2016. godinu treba da uključuje i plansku dokumentaciju, urbanističko-tehničkih uslova i revidiranu projektnu dokumentaciju za kapitalne projekte koji se nalaze u kapitalnom budžetu.
- 1.3 Srednjoročno: Potrebno je da Ministarstvo finansija, u saradnji sa Direkcijom za saobraćaj i Direkcijom javnih radova, uspostavi javni registar kapitalnih projekata koji bi sadržao pomenutu dokumentaciju.
- 1.4 Potrebno je izmijeniti Odluku o izradi kapitalnog budžeta, tako što će se dodati novi član koji će predviđati da Ministarstvo finansija dostavlja nacrt liste kapitalnih projekata skupštinskom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, koji će biti obavezan da u određenom roku dostavi svoje mišljenje, koje će se prosljeđivati Komisiji za utvrđivanje liste prioriteta kapitalnih projekata.

### **2. Ojačati kapacitete Stručne službe Skupštine za pitanja vezana za budžet i uspostaviti sistem praćenja izvršenja usvojenih amandmana na budžet:**

- 2.1 U okviru Sektora za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine Službe Skupštine, potrebno je formirati Odsjek za analizu budžeta, čije bi nadležnosti bile u pomoći svim odborima i poslanicima u formulaciji amandmana na budžet, stručna pomoć pri izradi informativnih pregleda o prijedlogu budžeta i završnom računu budžeta i pratio primjenu amandmana, odnosno svrhe koja se njima želi ostvariti, tokom izvršenja budžeta.



- 2.2 Potrebno je dopuniti strukturu obrasca Informativnog pregleda koji pripremaju stručne službe Odbora tako da je obavezan i pregled zaključaka odbora o predmetnoj temi i izvod iz diskusija za tematskih sjednica odbora povezanih sa temom ili ideja tokom razmatranja drugih zakonskih prijedloga i drugih akata. U slučaju prijedloga Zakona o budžetu, ovo bi značilo da stručna služba mora navesti zaključke i izvode iz diskusija odbora na kojima se raspravljalo o pitanjima koja imaju posljedice po budžete potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor.
- 2.3 U slučaju da određeno radno tijelo ne podrži prijedlog budžeta, neophodno je temeljno obrazložiti razloge za takvu odluku i u izvještaju odbora i preko izvjestioca na načelnom pretresu o prijedlogu zakona na plenumu („drugom čitanju“).
- 2.4 Odbori treba da izbjegavaju opšte i načelne primjedbe u mišljenjima i izvještajima o razmatranju prijedloga budžeta, jer bez operacionalizacije u konkretne aktivnosti koje Vlada, Ministarstvo finansija ili drugi organi treba da sprovedu, neće imati uticaja.

### **3. Preciznije urediti razmatranje prijedloga zakona o budžetu u „prvom čitanju“:**

- 3.1 Dopuniti Poslovnik Skupštine Crne Gore (čl. 137 i 138) tako da se prijedlog zakona o budžetu prepozna kao zakonski akt koji ima posebnu proceduru razmatranja u „prvom čitanju“, tako da zainteresovani odbori izvještavaju direktno plenumu, a ne matičnom odboru, koji u trenutnoj proceduri izvještava Skupštinu zauzimajući stav oko mišljenja zainteresovanih odbora.

### **4. Preciznije urediti usaglašavanje amandmana u Poslovniku:**

- 4.1 Potrebno je izmijeniti Poslovnik Skupštine Crne Gore, poglavlje o amandmanima (čl. 148, 149 i 150), tako što će se urediti procedura njihove izmjene i tehničkog usaglašavanja, koja će obuhvatiti i saradnju stručne službe Skupštine sa predstavnikom predlagача (u slučaju Zakona o budžetu, Ministarstvom finansija).

### **5. Donijeti smjernice o tome kako napisati dobar amandman na budžet — Elementi za buduće Uputstvo za izradu amandmana na budžet**

- 5.1 Prilikom pripreme amandmana na prijedlog zakona o budžetu, ukoliko žele da konstruktivno doprinesu ovom aktu, poslanici moraju obratiti pažnju na sljedeće smjernice, koje proističu iz greškama napravljenih u prošlogodišnjim amandmanima.

*Prilikom odluke da amandmanom povećaju sredstva na nekoj budžetskoj poziciji, poslanici moraju voditi računa o:*

- Svaka preraspodjela sredstava mora biti temeljno obrazložena, pa je neophodno ukinuti dosadašnju praksu podnošenja amandmana višemilionske vrijednosti sa šturim obrazloženjima, koji mogu služiti samo u populističke svrhe, bez izgleda da budu sprovedeni.
- Poslanici moraju biti vlasnici svojih amandmana tako što će svrha i promjena koja se amandmanom želi postići biti detaljno promišljena i potpuno zaokružena. Stoga je neophodno da se izmjene kao što su otvaranje novih budžetskih programa kod potrošačkih jedinica ili značajna povećanja budžeta potrošačkih jedinica budu temeljno obrazložena, sa preciznim određenjem svih potrebnih elemenata koji su potrebni da se svrha amandmana ispoštuje.



- Uspostaviti praksu da se amandmani koji se tiču povećanja budžeta određenih institucija pišu u saradnji sa predstavnicima tih institucija, kako bi se došlo do tehnički ispravnog i primjenjivog amandmana, ali i da bi institucija imala znanje o tome što se od nje traži.
- Potrebno je izbjegavati praksu koja smanjuje preciznost i prolaznost amandmana na plenumu, a odnosi se na obuhvatanje povećanja za više različitih potrošačkih jedinica, za različite svrhe i sa različitim povodom istim amandmanom.

*Prilikom biranja budžetske pozicije sa koje će se uzeti sredstva za finansiranje željena amandmanske preraspodjele, poslanici treba da vode računa o sljedećem:*

- Prije odlučivanja sa koje će se pozicije uzeti sredstva, potrebno je sprovesti istraživanje na koji način će smanjivanje pogoditi potrošačku jedinicu koja je predmet amandmana. Jednom napravljen izbor je neophodno dealjno obrazložiti kako bi se povećale šanse da amandman bude usvojen.
- Potrebno je izbjegavati pretjerano korišćenje tekuće budžetske rezerve za finansiranje amandmana, jer njeno smanjivanje utiče na mogućnost države da odgovori na neočekivane potrebe i nepredviđene izdatke koji se mogu desiti u toku godine. Poslanici se moraju baviti tekućom budžetskom rezervom, ali prvenstveno u vidu pritiska za njeno transparentno i odgovorno korišćenje, a ne primarno njenim smanjivanjem.
- Potrebno je prekinuti učestalu praksu izostavljanja definisanja izvora sredstava (smanjenja budžetske pozicije), kao ključnog dijela svakog amandmana na prijedlog budžeta.
- Prilikom određivanja sa koje budžetske pozicije će se sredstva smanjivati, potrebno je isključiti mogućnost smanjivanje budžeta institucijama kojima skupštinska tijela utvrđuju visinu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava (kao što je Državna revizorska institucija).
- Ukoliko se amandmanom žele smanjiti zbirne kategorije izdataka, čije smanjivanje ne pogađa samo jednu potrošačku jedinicu, potrebno je precizirati da se traži procentualno smanjenje za sve korisnike budžeta, umjesto ostavljanja Ministarstvu finansija da odluči kome će sredstva biti smanjena.

## Izvori:

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Sl. list Crne Gore, broj 20/2014

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, "Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014.

Poslovnik Skupštine Crne Gore, br. 00-63-2/13-44, od 28. novembra 2013. godine

Odluka o izradi kapitalnog budžeta, objavljena u Sl. listu Crne Gore, br. 57/10 od 01.10.2010. godine

Pravilnik o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, Sl. list CG, br. 23/09

Amandmani i prateća dokumentacija za prijedlog zakona o budžetu za 2015. godinu

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbora za ljudska prava i slobode (33/14-7/7 EPA 630)

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu (33/14-7/10 EPA 630)

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbora za međunarodne odnose i iseljenike (33/14-7/12 EPA 630)

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje (33/14-7/11 EPA 630)

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbor za bezbjednost i odbranu (33/14-7/6 EPA 630)

Mišljenje o razmatranju prijedoga zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu Odbora za rodnu ravnopravnost (33/14-7/3 EPA 630)

Odgovor Skupštinske službe na zahtjev za pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje br. 00-41/14-161/12, od 21. januara 2015. godine.

Analiza Instituta alternativa „Kako budžetirati reforme – Programski budžet za policiju i tužilaštvo“, 2014.



# O nama

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje, osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj upravi i biznis sektoru.

*Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave. Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj. Vrijednosti koje slijedimo u radu su: posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.*

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu Crne Gore u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je *Škola javnih politika*, koju organizujemo od 2012. godine.

Upravljanje organizacijom podijeljeno je između Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

Više o našem radu saznajte na:  
[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

ISBN 978-9940-533-49-6



9 789940 533496 >