

# institut alternativa

## Prijedlozi za unapređenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016 - 2020

### Kapitalni budžet

#### Prijedlog #1

<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>
Uspostaviti javni registar svih projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta	Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomije, Direkcija javnih radova, Direkcija za saobraćaj	2016	2017	Izrada web aplikacije (20-25 000€)  Popunjavanje baze - ljudski resursi Min. finansija	Budžet

#### Opis aktivnosti:

Uspostaviti javni registar svih projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta Crne Gore, koji će sadržati informacije o ulozenim sredstvima i trenutnom statusu projekata. Svaki projekat bi bio predstavljen kompletnom planskom dokumentacijom kao i pojednostavljenim opisom, iznosom ulozenih sredstava po godinama, trenutnom fazom realizacije. Svaki projekat na internet registru bi sadržao i informaciju o: početku realizacije, očekivanom kraju realizacije, ulozenim sredstvima po godinama, detaljnije informacija na šta se projekat odnosi, ostalu dokumentaciju koja je povezana sa projektom (ugovori sa izvođačima i slično); internet baza je lako pretraživa, pregledna i dozvoljava preuzimanje svih podataka.

#### Obrazloženje:

Trenutno je najmanje transparentan dio nacionalnog budžeta onaj koji je za građane najvažniji — kapitalni budžet. Kapitalnim budžetom se stvara nova vrijednost, a obuhvata infrastrukture od opšteg značaja, lokalne infrastrukture, građevinske objekte, zemljišta i opreme i odnosi se na period duži od godinu dana. Kapitalni budžet za 2015. godinu sadrži još oko 120 projekata u raznim fazama realizacije za koje je planirano ukupno oko 285 miliona eura. O tome na šta se tačno ovaj iznos odnosi, javnosti je dostupno 15 stranica teksta u obrazloženju godišnjeg Zakona o budžetu, koje sadrže jednostavno listanje naziva projekata, bez pojedinačnih iznosa i bez informacija na šta se tačno odnose ili u kojoj su fazi realizacije. Poslanici odlučuju o kapitalnom budžetu bez uvida u planske dokumentacije, urbanističko tehničkih uslova i revidirane projektne dokumentacije. Kapitalni budžet je netransparentan i zbog specifičnog načina njegove pripreme koja je uređena posebnim podzakonskim aktom i procedure koja ne predviđa učešće građana u

njegovom formulisanju niti konsultovanje poslanika u fazi pripreme. Državna revizorska institucija, u revizijama završnog računa budžeta, iz godine u godinu kritikuje način na koji se planira, izvršava i kontroliše kapitalni budžet, ukazujući na nedostatak transparentnosti i informacija o projektima i njihovom statusu. Neophodno je obezbijediti kvalitetnije izvještavanje o stepenu realizacije kapitalnih projekata i posebno o njihovom ukupnom trošku koji se često proteže kroz nekoliko fiskalnih godina i godišnjih Zakona o budžetu.

### **Prijedlog #2**

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti radi preciziranja načina prikaza kapitalnog budžeta u godišnjem Zakonu o budžetu	Ministarstvo finansija, Skupština	2016	2017	/	/

#### **Obrazloženje:**

Neophodno je dopuniti član 34, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, tako da se precizira sadržaj godišnjeg Zakona o budžetu u dijelu koji se odnosi na kapitalni budžet. 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 za godinu za koju se budžet usvaja, izdatke u okviru projekta iskazane po ekonomskoj klasifikaciji i izvore finansiranja.

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>1</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.

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.

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

<sup>1</sup> Odluka o izradi kapitalnog budžeta, objavljena u Sl. listu Crne Gore, br. 57/10 od 01.10.2010. godine

Zakona,<sup>2</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.

## Priprema godišnjeg budžeta

### Prijedlog #3

<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>
Osnivanje Odsjeka za programski budžet	Ministarstvo finansija	2016	2017	Postojeći zaposleni + nova radna mjesta (procjena kao za CHU)	Budžet

### Obrazloženje: Prilagođavanje organizacione strukture Ministarstva finansija za uvođenje programskog budžeta

U okviru Ministarstva finansija, potrebno je formirati poseban Odsjek za programski budžet, koji će biti zadužen za razvijanje, tehniku podršku potrošačkim jedinicama u defnisanju nefinansijskih elemenata programskog budžeta i baza za buduće trening programe. Odsjek bi bio smješten u okviru postojećeg Direktorata za budžet, odnosno, Direkcije za planiranje budžeta i u početnom periodu bi preuzeo dio službenika iz Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja.

### Obrazloženje:

U Ministarstvu finansija ne postoji zaseban odsjek koje bi bio zadužen za praćenje planiranja i pomoć potrošačkim jedinicama u pripremi programskog budžeta. Implementacija programskog budžeta je trenutno jedna od 11 stavki u opisu posla Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja, u kojem radi 6 službenika. Njihova uloga u ovom procesu je u Pravilniku o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji definisana kao „odgovornost za implementaciju programskog budžeta“. Ne postoji sistematizovano posebno radno mjesto za službenika koji bi se isključivo bavio implementacijom programskog budžeta, već je isti definisan kao posljednji od velikog broja zaduženja službenika u Odsjeku.

Nije jasno na koji način bi ovaj Odsjek mogao da vrši nadzor nad planiranjem i izvršenjem programskog budžeta, posebno ako imamo u vidu da taj posao podrazumijeva i osiguravanje da sve potrošačke jedinice formulišu i koriste pravilne i kvalitetne indikatore učinka, kao i uspostavljanje sistema izvještavanja o postignutim vrijednostima u okviru indikatora.

Definisanje svih komponenti programskog budžeta (uključujući ciljeve i indikatore) može valjano obaviti jedino sama potrošačka jedinica. Ipak, nemoguće je da ovaj proces bude potpuno prepušten samim potrošačkim jedinicama, ukoliko se želi razvoj uniformnog sistema sa održavanjem nivoa kvaliteta indikatora i izvještavanja o njima. Slično kao i sa drugim velikim procesom u reformi javnih finansija, uvođenjem sistema unutrašnjih finansijskih kontrola (PIFC), za koji postoji specijalizovan direktorat u okviru Ministarstva finansija, sličan pristup je potreban i za uvođenje programski budžet.

<sup>2</sup> Vidjeti npr. usvojeni amandman Izeta Bralića, 33/14-7/44, na: <http://goo.gl/RMhTbQ>

## Kapacitet DRI da zadovolji standarde INTOSAI

### Prijedlog #4

<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>
Popunjavanje radnih mjesta u okviru DRI (revizorski kadar)	DRI	2016	2020	/	/

#### Obrazloženje: Popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta

Potrebno je raditi na popunjavanju sistematizovanih radnih mjesta u programu revizije, sa ciljem da se do kraja važenja ovog programa popune sva planirana radna mjesta na programu revizije. Smatramo da bi se unošenjem ove obaveze u Program, povećala odgovornost za njeno sprovođenje i praćenje njenog ispunjavanja.

### Prijedlog #5

<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>
Jačanje ljudskih resursa za sprovođenje revizije uspjeha	DRI	2016	2020	/	/

#### Obrazloženje: Jačanje kapaciteta za reviziju uspjeha

Odjeljenje za reviziju uspjeha trenutno broji tek dva revizora i potrebno je raditi na jačanju ove jedinice, i u pogledu brojnosti i u pogledu obuke postojećih kadrova. U svom posljednjem izvještaju za Crnu Goru (2015), Evropska komisija kaže da „kapacitete DRI za sprovođenje revizije uspjeha treba značajno ojačati i povećati pokrivenost“.<sup>3</sup>

### Prijedlog #6

<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>
Jačanje mehanizama u izvršnoj vlasti za sprovođenje preporuka DRI	Vlada	2016	2017	/	/

#### Obrazloženje: Jačanje mehanizama u izvršnoj vlasti za sprovođenje preporuka DRI

Potrebno je reformisati dosadašnji model pripreme akcionih planova za sprovođenje preporuka DRI kao i mehanizam za praćenje njegovog sprovođenja. Iako je Vlada formirala koordinaciono

<sup>3</sup> „The SAI's first performance audit was published at the end of 2014. However, its capacity to conduct performance audits needs to be significantly strengthened and coverage increased., [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf)

tijelo za praćenje sprovođenja preporuka DRI, odgovornost za praćenje sprovođenja Akcionog plana za implementaciju preporuka DRI je samo na Ministarstvu finansija. Akcioni plan, u formi u kojoj je usvojen – bez konkretizovanja preporuka DRI u aktivnosti, bez pažljivo odmjerenih (realnih) rokova, bez detaljno određenih nadležnih institucija (nosilaca aktivnosti) i bez postavljanja jasnih i mjerljivih indikatora sprovođenja aktivnosti – predstavlja mrtvo slovo na papiru. Sa druge strane, ovaj akcioni plan odnosi se samo na preporuke iz revizije završnog računa budžeta i ne obuhvata preporuke iz pojedinačnih izvještaja o reviziji. Izvještavanje o sprovođenju ovog Akcionog plana je nepredvidljivo, sa zakašnjenjima i u izvještajima se navode primjeri nedostatka saradnje sa potrošačkim jedinicama koje su bile zadužene za sprovođenje nekih preporuka DRI. Na neke od problema je ukazala i Evropska komisija u posljednjem izvještaju za Crnu Goru, gdje je naglasila da ovaj vladin mehanizam ima „manjak transparentnosti i nema vremenskih rokova definisanih za tretiranje uočenih slabosti“.<sup>4</sup>

## Transparentnost budžeta

### Prijedlog #7

<b>Aktivnosti</b>	<b>Nosilac aktivnosti</b>	<b>Datum početka</b>	<b>Planirani datum završetka</b>	<b>Procjena troškova</b>	<b>Pozivanje na izvor finansiranja</b>
Uvođenje prakse objavljivanja ključnih budžetskih dokumenata u „mašinski čitljivom formatu“	Ministarstvo finansija	2016	2016	/	/

#### Obrazloženje:

Trenutno, Ministarstvo finansija ne objavljuju budžetske podatke u formi koja bi dozvoljavala računarsko upravljanje podacima, upoređivanje sa prethodnim godinama i analizu (npr. excel dokument). Primjera radi, svim akterima van Ministarstva finansija, prijedlog budžeta za 2015 godinu je bio dostupan samo u formi skeniranog PDF-a, formatu koji ne dozvoljava pretragu ili bilo kakvu računarsku obradu podataka. Objavljivanjem podataka u (skeniranom) PDF formatu, podaci su na taj način „zaključani“ - njima se ne može upravljati, ne mogu se vršiti analize, poređenja, a i sama pretraga je skoro nemoguća. Ovaj korak ne bi zahtijevao dodatne napore za službenike Ministarstva, već jedino objavljivanje već postojeće dokumentacije na internet stranici Ministarstva. Podsjećamo da objavljivanje budžetskih podataka na ovaj način predstavlja jedan od principa transparentnosti u oblasti upravljanja javnim resursima inicijative Partnerstvo otvorenih vlada (OGP), kojoj pripada i Crna Gora. Takođe, ovo je jedan od kriterijuma budžetske transparentnosti na kojem insistiraju organizacije koje ocjenjuju napredak zemalja u ovom pogledu, kao što je International Budget Project (Open Budget Index).

<sup>4</sup> „The government set up a formal mechanism to follow up on external audit recommendations but it lacks transparency and no time limits are in place for addressing weaknesses.“ [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf)

## Prijedlog #8

<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>
Promjena obrasca za izvještavanje o izvršenju budžeta u toku godine	Ministarstvo finansija	2016	2016	/	/

### Obrazloženje:

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. Izvještaji koje Ministarstvo finansija u toku godine inače priprema i objavljuje, ne dostavljaju se Skupštini, a takođe ne sadrže podatke o izdacima po organizacionoj niti funkcionalnoj klasifikaciji, već jedino agregatne podatke po ekonomskoj klasifikaciji. To znači da nemamo javno dostupne precizne podatke o izvršenju budžeta na nivou potrošačkih jedinica ili funkcija države.

Međunarodni standard u transparentnosti budžeta je da Ministarstvo finansija, osim završnog računa budžeta, priprema i dostavlja parlamentu mjesečne i polugodišnje razne izvještaje u periodu izvršenja budžeta. Uprkos našem zalaganju prilikom izrade Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, nije definisana obaveza Ministarstava finansija da priprema i Skupštini dostavlja izvještaj o izvršenju budžeta u toku trajanja fiskalne godine za koju je budžet usvojen. Crna Gora je u ovom pogledu izuzetak u regionu, jer sve susjedne države imaju regulisane mehanizme polugodišnjeg izvještavanja parlamenta o izvršenju budžeta.

Da se kvalitet i blagovremenost budžetskih izvještaja u toku godine mora unaprijediti, konstatovala je i Svjetska banka u svom izvještaju o Ocjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti iz 2013. godine, u kom se ovaj aspekt budžetske transparentnosti kritikuje i ocjenjuje najgorom ocjenom (D). Posljednji izvještaj EK za Crnu Goru (2015) takođe naglašava ovaj problem sa manjkom transparentnosti u izvještavanju o izvršenju budžeta.<sup>5</sup>

## Monitoring, izvještavanje i evaluacija

Uočili smo tri problema u ovom segmentu Programa:

### 1) Nejasna veza za PAR strategijom:

Način na koji je trenutno planiran proces koordinacije i izvještavanja je nedovoljno povezan sa sistemom za koordinaciju i izvještavanje u okviru Strategije reforme javne uprave za period 2016-2020, odnosno, saradnje sa Koordinacionim tijelom za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave. U tekstu se navodi da će „bliska saradnja će biti održavana sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, koje će biti zaduženo za praćenje sprovođenja nove strategije reforme državne uprave.“ Međutim, ova formulacija se mora precizirati tako da se od načelne spremnosti za saradnju utvrdi konkretan mehanizam. Smatramo da bi, zbog bliske veze između PAR strategije i Programa, bilo neophodno objedinjavati godišnje izvještaje o sprovođenju ova dva

<sup>5</sup> „The annual budget is available to the public, but monthly reports on revenues, expenditure and borrowing provide only aggregate information. There is no transparency over how different institutions have spent their budget and no explanations are provided on variations during the year.“ [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_montenegro.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf)

dokumenta, a kvartalne izvještaje dostavljati i Koordinacionom tijelu za praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave.

**2) Problematična uloga DRI u radu koordinacione radne grupe i izvještavanju prema Ministarstvu finansija:**

Zbog samostalnosti, nezavisnosti i uloge Državne revizorske institucije, smatramo da je neprihvatljiv mehanizam po kojem će i DRI, u sklopu koordinacione radne grupe, podnositi kvartalne izvještaje „visokom rukovodnom kadru Ministarstva finansija“. Slična je situacija i sa planiranim predstavnikom Skupštine u radnoj grupi. Smatramo da je u ovom slučaju neophodni formiranje tijela sastavljenog od rukovodilaca Ministarstva finansija, DRI, Poreske uprave, Uprave za javne nabavke, kao i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore, kojem će se periodično podnositi ovi izvještaji, a koje će biti zaduženo za nadzor nad sprovođenjem Programa.

**3) Javnost izvještaja koje će proizvoditi koordinaciona radna grupa:**

U Programu se kaže da će Koordinaciona radna grupa će pripremati kvartalne izvještaje koje će podnositi visokom rukovodnom kadru Ministarstva finansija. Smatramo da je neophodno da ovi izvještaji budu javni, odnosno, da se objavljuju na internet stranici Ministarstva finansija, kako bi zainteresovana javnost mogla da bude uključena u praćenje sprovođenja Programa.

Institut alternativa, 13.11.2015.