

IZVJEŠTAJ O REFORMI UPRAVLJANJA JAVNIM
FINANSIJAMA U 2017. I 2018. GODINI:

DRUGA STRANA MEDALJE



*Ovaj projekat finansira Evropska unija i kofinansira
Ministarstvo javne uprave.*



Naziv publikacije:
Izveštaj o reformi upravljanja javnim
finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje

Izdavač:
Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57,
Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: +382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:
Stevo Muk

Urednik:
Stevo Muk

Autorka:
Milena Muk

Saradnice u istraživanju:
Nikoleta Pavićević, Dragana Jaćimović, Ana Đurnić

Prelom i dizajn:
Ana Jovović

Podgorica, februar 2019. godine



Ministarstvo javne uprave

Ovaj izvještaj je pripremljen u okviru projekta „Money Watch: Civilno društvo, čuvar budžeta”, koji Institut alternativa sprovodi u saradnji sa Institutom za javne finansije i NVO Novi horizont, uz podršku Evropske unije i kofinansiranje Ministarstva javne uprave. Sadržaj izvještaja predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije i Ministarstva javne uprave.

CIP - KATALOGIZACIJA U PUBLIKACIJI
NACIONALNA BIBLIOTEKA CRNE GORE, CETINJE

ISBN 978-9940-533-80-9
COBISS.CG-ID 39206416

Sažetak	5
Uvod	7
Opšti pregled sprovođenja reforme: Trećina aktivnosti sprovedena?	10
Planiranje budžeta	13
Vremenski rokovi se krše, građani isključeni	13
Analiza budžetskih zahtjeva: Bez obrazloženja i očekivanih učinaka	15
Programsko budžetiranje: Nominalno „programi“, ali bez ciljeva	16
Počeci reforme strateškog planiranja	17
Prve finansijske procjene strategija	19
Kapitalni budžet	22
Projekti nevidljivi u kapitalnom budžetu	22
Nepotpuni podaci u različitim izvještajima	23
Auto-put Bar–Boljare: Budžetska nepoznanica	25
Izvršenje budžeta	27
„Zaboravljene“ izmjene Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine	27
Nabavke za bezbjednost i odbranu neusaglašene sa EU regulativom	29
Nekonkurentne javne nabavke: četvrtina novca za 1% ponuđača	30
Ubiranje prihoda raste, ali je evidencija poreskog duga netačna	30
Upravljanje državnom imovinom	32
Registar državne imovine još nije funkcionalan	32
Rijetke inspekcije ukazuju na zabrinjavajuće stanje	33
Upravljačka odgovornost	35
Zakonski okvir djelimično unaprijeđen	35
Ministri rijetko delegiraju ovlašćenja	37

Eksterna revizija.	38
Strateški plan razvoja bez razvojnih ciljeva	38
Proaktivno informisanje javnosti o radu DRI: Brojevi umjesto sadržaja	39
DRI mahom kontroliše političke partije, u manjoj mjeri javnu upravu	40
Šta dalje?.....	43
Preporuke	45
Izvori	48

SAŽETAK

Zvanični izvještaji Vlade o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama, pokazuju da je tokom 2017. i 2018. godine realizovana **trećina planiranih aktivnosti**. Međutim, oni ne sadrže uvijek obrazloženja vrijednosti određenih pokazatelja uspjeha, pa izvještaj koji smo sačinili sadrži unakrsnu provjeru zvaničnih podataka, ali pokriva i manje istražene aspekte reforme upravljanja javnim finansijama.

Vlada Crne Gore **se ne pridržava vremenskog rasporeda prilikom planiranja budžeta**, a kvalitet zahtjeva potrošačkih jedinica za dodjelu budžetskih sredstava nije na zadovoljavajućem nivou. Od 19 zahtjeva za 2018. godinu koje smo analizirali, deset ne sadrži nikakva obrazloženja traženih sredstava. Iako Ministarstvo finansija izvještava o izvršenju budžeta na mjesečnom, kvartalnom, polugodišnjem i godišnjem nivou, tokom godine izostaju važne informacije o potrošnji pojedinačno po ključnim institucijama, funkcijama i programima. Ministarstvo finansija nije iskoristilo zakonske mogućnosti da organizuje javne rasprave o budžetu.

U izvještajnom periodu nije došlo do unapređenja programskog budžeta. U Zakonu o budžetu za 2019. godine nema predviđenog seta indikatora za određeni broj budžetskih programa, što je trebalo da predstavlja prvi korak u daljem uspostavljanju programskog budžetiranja. Projekat koji bi trebalo da dovede do ovih i drugih rezultata u razvoju programskog budžetiranja otpočeo je sa realizacijom krajem 2018. godine. Međutim, desili su se **prvi pomaci u finansijskim procjenama strateških dokumenata**. U odnosu na manje od 20% sektorskih strategija usvojenih tokom 2017. godine, koje su sadržale ukupnu procjenu finansijskih sredstava neophodnih za njihovo sprovođenje, ovaj procent je porastao na 46% u odnosu na nove sektorske strategije usvojene u 2018. godini. Ipak, i dalje najviše izazova postoji kada je u pitanju precizno navođenje troškova za finansiranje pojedinačnih aktivnosti u okviru strateških dokumenata.

Uz selektivno i nedovoljno izvještavanje o izvršenju ukupnog budžeta, transparentnost kapitalnog budžeta je naročito na niskom nivou. Ključne informacije o tokovima novca koji se troši tokom izgradnje auto-puta Bar–Boljare **skriveno su od javnosti**. U načelu, uvođenje **poreske i poslovne tajne** kao osnova za ograničenje pristupa informacijama, unazadilo je transparentnost javnih finansija.

Usklađivanje postupaka javnih nabavki sa EU regulativama **ugroženo** je izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine. Vlada kao jedan od najvećih uspjeha predstavlja povećanje prihoda na osnovu poreza i carina. Međutim, Državna revizorska institucija je utvrdila da je evidencija poreskog duga na početku 2017. godine netačna i da je ukupan dug potcijenjen za preko 15 miliona eura.

Elektronski registar državne imovine **još nije uspostavljen**. Učinak inspekcije nad državnom imovinom je nedovoljan: tokom 2017. i prve polovine 2018. godine, inspektori su **svega 32 puta** izašli na teren. Inspekcijiski pregledi, iako rijetki, pokazuju zabrinjavajuće stanje kod pojedinih nepokretnosti.

Djelimično je unaprijeđen zakonski okvir za upravljačku odgovornost i unutrašnje finansijske kontrole. Zakon o upravljanju i unutrašnjim finansijskim kontrolama u javnom sektoru je usvojen i stupio na snagu u novembru 2018. godine. Ovim zakonom jasnije je definisana odgovornost rukovodilaca subjekta, rukovodilaca organizacione jedinice i lica na koja su prenijeta ovlašćenja i odgovornosti. Ipak, ministri oklijevaju da delegiraju ovlašćenja za upravljanje finansijskim sredstvima. Samo smo od dva ministarstva dobili rješenja kojima su delegirana određena ovlašćenja starješinama organa u sastavu tih ministarstava.

Državna revizorska institucija je donijela novi strateški plan razvoja i usvojila smjernice za vršenje revizija završnog računa i ocjenu kriterijuma fiskalne odgovornosti. Strateškom planu, međutim, nedostaju mjerljivi ciljevi i pokazatelji uspjeha, dok analiza pokazuje relativno nisku zastupljenost organa javne uprave u izvršenim revizijama tokom 2017. i 2018. godine.

Ključni pomoci u sprovođenju Programa reforme desili su se samo na nivou pripremnih aktivnosti, uglavnom unapređenja normativnog i strateškog okvira. Transparentnost javnih finansija nije unaprijeđena, dok se odlaganjem uvođenja programskog budžetiranja, odlaže i mogućnost praćenja učinkovitosti javne potrošnje. U preporukama dajemo detaljniji osvrt na moguće pravce unapređenja u odnosu na nalaze istraživanja u pojedinim oblastima.

UVOD

Reforma upravljanja javnim finansijama predstavlja jedan od krovnih procesa koji bi trebalo da transformišu našu javnu upravu, doprinesu namjenskoj potrošnji kojom će se ostvariti veća vrijednost za novac, ali posredno, doprinesu i borbi protiv korupcije. Najpodložnije korupciji su upravo one oblasti kroz koje se javni tokovi novca ukrštaju sa privatnim interesima. Ova reforma, kao okosnica dobrog upravljanja, predstavlja jedan od osnovnih stubova pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU). Važnost koju dobija u okviru pregovora za članstvo u EU ogleda se i u činjenici da se u okviru finansijskih sporazuma za sprovođenje projekata u sklopu Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA), reforma upravljanja javnim finansijama, budžetska transparentnost i nadzor budžeta, postavljaju kao preduslovi dobijanja finansijske podrške.¹

Ključni strateški dokument Vlade u ovoj oblasti predstavlja Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016–2020. godine.² Njime je definisano pet ključnih oblasti reforme:

- **Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje:** u sklopu ove oblasti, ključni ciljevi i aktivnosti odnose se na stvaranje uslova za uvođenje programskog budžeta i srednjoročnog budžetskog planiranja, za unapređenje planiranja i transparentnosti kapitalnog budžeta;
- **Izvršenje budžeta:** ključni ciljevi i aktivnosti obuhvataju unapređenje upravljanja prihodima (naročito od poreza i carina), kontrolu državne pomoći, uspostavljanje efikasnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki, kao i kvalitetnije praćenje i izvještavanje o javnom dugu;
- **Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola:** naglasak se u okviru ove oblasti stavlja na jačanje upravljačke odgovornosti kroz delegiranje ovlašćenja, kao i na jačanje kapaciteta unutrašnje revizije;
- **Finansijsko izvještavanje i računovodstvo:** odnosi se na usklađivanje nacionalnih računovodstvenih standarda i izvještavanja sa međunarodnom praksom, kao i na uspostavljanje elektronskog registra državne imovine;
- **Jačanje kapaciteta eksterne revizije:** podrazumijeva jačanje kapaciteta Državne revizorske institucije i Revizorskog tijela.

1 Informacija o Predlogu finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2 s Predlogom finansijskog sporazuma, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/57 (pristupljeno: 31. 1. 2018)

2 Program reforme usvojen je u decembru 2015. godine, a inoviran u 2017. i 2018. godini. Različite verzije programa dostupne su na internet stranici Ministarstva finansija u sekciji „strateška dokumenta“, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 12. 2018)

Vlada je do sada objavila tri izvještaja o realizaciji Programa reforme.³ Naš cilj je da ovim izvještajem pružimo nezavisni osvrt na ostvarenje ključnih ciljeva, osvjetlimo one aktivnosti koje su, iako inicijalno nepredviđene, uticale na sprovođenje reforme, ali i da unakrsno provjerimo zvanično izvještavanje o njenom napretku.

Prilikom izbora ključnih pokazatelja i aktivnosti, na koje smo se fokusirali tokom praćenja reforme, imali smo u vidu sljedeće kriterijume:

- **dostupnost podataka** za detaljnu analizu ispunjenosti određenih pokazatelja, naročito u odnosu na pokazatelje čija vrijednost u zvaničnim izvještajima nije dovoljno obrazložena;
- **procjena uticaja određenih aktivnosti i pokazatelja na sveukupni učinak reforme** (drugim riječima, aktivnosti koje su prvenstveno usmjerene na jačanje internih kapaciteta institucija, kao što su sprovođenje obuka, iako važne s aspekta **pripreme** za ostvarenje određenih učinaka, nismo razmatrali);
- **našu ekspertizu u datim oblastima.**

Neophodni podaci dobijeni su analizom dostupnih dokumenata – Programa reforme i zvaničnih izvještaja o njegovoj realizaciji, propisa i podzakonskih akata, izvještaja o radu, a urađena su i dva dubinska intervjua i poslato dodatnih 50 zahtjeva za slobodan pristup informacijama u cilju dobijanja podataka, koji nisu javno dostupni, a važni su za ocjenu napretka reforme. Takođe, nacrt izvještaja je predstavljen svim zainteresovanim akterima na sastanku organizovanom 15. februara 2019. godine. Tokom i nakon sastanka dobili smo usmene i pisane komentare od predstavnika Ministarstva finansija, Generalnog sekretarijata Vlade, Državne revizorske institucije, i Uprave javnih radova, koji su takođe poslužili za dalje unapređenje izvještaja i provjeru podataka.

Prilikom istraživanja, naišli smo i na određena ograničenja koja su uslovljena nepreciznim zvaničnim izvještavanjem o različitim aspektima reforme, nepotpunim odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama⁴ i ćutanjem administracije. Izvještaj pokriva 2017. i 2018. godinu, pri čemu se analizirani podaci dostupni iz zvaničnih izvještaja nadležnih institucija uglavnom odnose na 2017. godinu, dok se pokazatelji sprovođenja konkretnih aktivnosti i donošenja odluka od značaja za reformu javnih finansija odnose na obje godine.

3 Dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 12. 2018)

4 Ministarstvo finansija nije odgovorilo na zahtjev, kojim je traženo dostavljanje svih zahtjeva za budžetska sredstva, koji su od strane potrošačkih jedinica prvog reda dostavljeni Ministarstvu finansija prilikom planiranja budžeta za 2018. godinu. Rok za dostavljanje rješenja po ovom zahtjevu istekao je krajem jula 2018. godine. Ministarstvo finansija nije odgovorilo ni na zahtjev kojim je traženo dostavljanje liste kapitalnih projekata za 2018. i 2019. godinu, a koji je poslat 19. 11. 2018. Na zahtjev za dostavljanje Studije izvodljivosti e-fiskalizacije u okviru projekta „Reforma poreske administracije“, koja je pokazala opravdanost projekta, Ministarstvo finansija je odgovorilo da nema u posjedu tražene informacije, te da je isti prosljedilo Kancelariji Svjetske banke u Podgorici, koja je, kako oni kažu, nadležna za postupanje u konkretnoj upravnoj stvari, iako Zakon o slobodnom pristupu informacijama obavezuje samo organe vlasti. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo sporta odobrili su pristup zahtjevima za budžetska sredstva, koji su ta ministarstva dostavila Ministarstvu finansija prilikom planiranja budžeta za 2018. godinu, ali su dostavila nepotpunu dokumentaciju. Naime, ova tri ministarstva su umjesto potpunih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava dostavila samo propratni dokument koji se šalje Ministarstvu finansija uz taj zahtjev.

Izveštaj je podijeljen u šest ključnih dijelova, pri čemu struktura uglavnom prati ključne oblasti reforme upravljanja javnim finansijama, uz izvjesna odstupanja. U **prvom dijelu** pružićemo osvrt na zvanično izvještavanje o reformi i na oblasti u kojima je najviše odnosno najmanje aktivnosti formalno sprovedeno. U **drugom dijelu** fokus je na planiranju i održivosti budžeta, ali prvenstveno u odnosu na poštovanje procedura pripreme budžeta, izvještavanje o izvršenju budžeta, ali i (ne)prilike za uključivanje građana u budžetski ciklus. Analizirali smo i sadržaj zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava. S obzirom na novinu uvođenja pravnog osnova za usklađivanje strateškog planiranja u Crnoj Gori, koji posredno treba da doprinese i održivijem srednjoročnom planiranju budžetske potrošnje, dajemo detaljniji osvrt na početke reforme strateškog planiranja. **Treći dio** se odnosi na transparentnost kapitalne potrošnje, uključujući analizu izvještaja Direkcije za saobraćaj i Direkcije javnih radova i dostupnost podataka o najvećem kapitalnom projektu – auto-putu Bar–Boljare. **Četvrti dio** obrađuje odabrane aspekte izvršenja budžeta – regulisanje i primjenu postupaka javnih nabavki i ubiranje prihoda, ilustrovano kroz upravljanje podacima o poreskom dugu. U **petom dijelu** smo se bavili upravljačkom odgovornošću, kao konceptom koji kroz jasno utvrđene nadležnosti i delegiranje ovlašćenja treba da unaprijedi odgovornost rukovodilaca i stvori pretpostavke za autonomnije raspolaganje finansijskim sredstvima u okviru njihovih organizacionih jedinica. U **šestom dijelu** dajemo osvrt na učinak eksterne revizije, kroz analizu dostupnih izvještaja o reviziji. Na kraju, ukazujemo na neophodne dalje korake kako bi u narednom periodu reforma upravljanja javnim finansijama ostvarila konkretnije rezultate.

OPŠTI PREGLED

SPROVOĐENJA REFORME:

TREĆINA AKTIVNOSTI

SPROVEDENA?

Prema zvaničnim izvještajima, najviše aktivnosti sprovedeno je u oblasti razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola, a najmanje u oblasti izvršenja budžeta. Ipak, i u 2017. i u 2018. godini, više od 60% aktivnosti planiranih za sprovođenje nije realizovano. Glavno zvanično objašnjenje za nisku stopu realizacije je kašnjenje sa sprovođenjem donatorskih projekata tehničke podrške. Imajući u vidu inicijalne planove u ranijim verzijama Programa reforme, u praksi se najviše kaska sa unapređenjem programskog budžetiranja i prezentacijom kapitalnog budžeta, kao i stavljanjem u funkciju elektronskog registra državne imovine.

Tokom 2017. i 2018. godine, primjenu Programa reforme obilježila je relativno niska stopa realizacije, na nivou trećine od ukupnog broja planiranih aktivnosti. Prema zvaničnim izvještajima Ministarstva finansija, tokom 2017. godine realizovano je 39% od 51 aktivnosti čija je realizacija bila predviđena u toj godini⁵, a tokom devet mjeseci 2018. godine u potpunosti je sprovedeno 31% aktivnosti od ukupno njih 38 koje su bile predmet razmatranja.⁶

Ključno zvanično obrazloženje za kašnjenje u realizaciji je zastoj u sprovođenju projekata podržanih od strane Evropske unije kroz Instrument za pretpristupnu podršku (IPA). Sedam je ključnih projekata u oblastima elektronskih javnih nabavki, poreske i carinske administracije, državne revizije i Revizorskog tijela i sveukupnog jačanja ekonomskog upravljanja i stanja javnih finansija, čiji ciljevi su povezani sa ispunjenjem pokazatelja Programa reforme. U izvještajnom periodu je počela realizacija pet projekata, ali su ugovori za većinu njih potpisani krajem 2018. godine.⁷

⁵ Ministarstvo finansija, *Godišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020, za period januar–decembar 2017, februar 2018. godine*, dostupan na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 5. 2018)

⁶ Ministarstvo finansija, *Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020, za period januar–septembar 2018. godine, oktobar 2018. godine*, dostupno na: http://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta (pristupljeno 22. 11. 2018)

⁷ Započeto je sa realizacijom projekata: *Razvoj i jačanje Državne revizorske institucije i Revizorskog tijela, Unaprijeđenje i jačanje institucionalnog i pravnog okvira u oblasti državne pomoći i javnih nabavki, Implementacija sistema elektronskih javnih nabavki, Podrška politikama upravljanja javnim finansijama i Podrška Poreskoj upravi*; i dalje se čeka na početak realizacije sljedećih projekata – IPA 2014 višekorisničkog projekta *Jačanje ekonomskog upravljanja i upravljanja javnim finansijama*, od čega doprinos EU iznosi 8 miliona eura i IPA 2014 projekat *Podrška Upravi carina* u ukupnom iznosu od 3.300.000,00 eura

Najuspješnija stopa primjene aktivnosti ostvarena je u oblasti razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola tokom 2017. i 2018. godine (86%, odnosno 67% aktivnosti), a **najslabija u oblasti izvršenja budžeta** (31%, odnosno 32%). Ipak, treba imati u vidu da se većina sprovedenih aktivnosti u oblasti jačanja unutrašnjih finansijskih kontrola odnosi na sprovođenje obuka i sertifikovanje računovođa. U načelu, **petina** (9 od 41) **inoviranih pasoša** indikatora za praćenje sprovođenja Programa odnosi se na organizaciju obuka i broj obučanih službenika, ne ulazeći u kvalitet obuka i njihov uticaj na unapređenje datih oblasti.⁸

Zvanični izvještaji donose podatke o ispunjavanju određenog broja indikatora, ali često ne i izvor tih podataka. Nisu uvijek data obrazloženja za prikaz ispunjenosti ciljeva ili pokazatelja, a često se određene aktivnosti i pokazatelji prikazuju kao djelimično ispunjene bez mogućnosti da se te tvrdnje provjere. To su najčešće aktivnosti koje se odnose na pripremu određenih akata, akcionih planova i priručnika. Kako je riječ o nezavršenim aktivnostima, nije moguće adekvatno procijeniti status njihove primjene.

Ukoliko pratimo status primjene aktivnosti, u odnosu na to kako su bile planirane u **ranijim** verzijama Programa reforme iz 2016. i 2017. godine i uzimajući u obzir rokove za realizaciju koji su dospjeli tokom izvještajnog perioda (2017. i 2018. godine), dolazimo do zaključka da se najviše kasni sa sljedećim aktivnostima:

- uspostavljanjem elektronskog registra državne imovine i sprovođenjem obuka za njegovo korišćenje;
- izradom detaljnog plana rada za implementaciju programskog budžetiranja, uključujući prateći plan aktivnosti, kao i sa izradom priručnika za programsko budžetiranje;
- revidiranjem postojeće programske strukture budžeta radi identifikovanja neophodnih promjena kroz uvođenje/ukidanje programa ili potprograma;
- definisanjem misija, ciljeva i opisa budžetskih programa i potprograma;
- poboljšanjem pregleda projekata u kapitalnom budžetu putem detaljnog prikaza pojedinačnih projekata po projektima i ekonomskoj klasifikaciji;
- poboljšanjem pregleda kapitalnih projekata razdvajanjem novih od onih koji se već implementiraju;
- početkom uspostavljanja sistema elektronskih javnih nabavki.

Kašnjenje u realizaciji većine ovih aktivnosti uslovljeno je dinamikom ugovaranja i implementacije projekata koji se finansiraju iz IPA fondova ("Unaprjeđenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole", i "Implementacija elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori").

⁸ Ministarstvo finansija, *Pasoši indikatora za Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd>

Ključne aktivnosti, koje su sprovedene, iako neke od njih sa značajnim kašnjenjem, jesu:

- kreiranje institucionalnog i regulatornog okvira za strateško planiranje na nivou državne uprave;
- izrada metodologije za izradu strateških dokumenata, uključujući utvrđivanje minimalnih uslova vezanih za sadržaj sektorskih strategija;
- donošenje nove/ažurirane Odluke o načinu i sadržaju programskog budžeta;
- donošenje nove/ažurirane Odluke o kapitalnom budžetu;
- reorganizacija Odjeljenja za upravljanje dugom, analizu zaduženosti, upravljanje likvidnošću i odnose sa inostranstvom, kao službe politika i procedura (front office) i službe podrške (back office);
- implementacija novog softverskog mehanizma za upravljanje javnim dugom i gotovinom;
- unapređenje modela za makroekonomske projekcije;
- obuka službenika koji se bave javnim nabavkama i unutrašnjim finansijskim kontrolama;
- izrada smjernica za reviziju Zakona o završnom računu budžeta i ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti od strane Državne revizorske institucije.

Značaj nekih aktivnosti koje su, gledajući inicijalnu strukturu Programa reforme, formalno sprovedene, u međuvremenu je ugrožen. Drugim riječima, aktivnosti sprovedene mimo ovog strateškog dokumenta učinile su da neke od inicijalno zamišljenih aktivnosti izgube na značaju. Tako je analiza usaglašenosti da bi se procijenio nivo harmonizacije izmjena Zakona o javnim nabavkama iz 2014. godine sa zakonodavnim okvirom EU, iako formalno sačinjena, obesmišljena izmjenama ovog Zakona iz 2017. godine, koje uopšte nisu bile predviđene strateškim okvirom. Upravo zbog činjenice da se primjena Programa reforme ne dešava u izolovanom kontekstu, već da na nju utiču brojni faktori i akteri, koji nužno nisu prepoznati kao nosioci ključnih aktivnosti u okviru ove reforme, u narednim djelovima ćemo se truditi da pružimo osvrt na stvarno stanje na terenu kada su u pitanju odabrane oblasti javnih finansija.

PLANIRANJE BUDŽETA

U ovom dijelu fokus je na primjeni generalnih procedura za pripremu i sadržaj zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, koje potrošačke jedinice dostavljaju Ministarstvu finansija, ali i međuzavisnim pitanjima uvođenja programskog budžeta i reforme strateškog planiranja.

I tokom 2017. i 2018. godine se kasnilo sa utvrđivanjem osnovnih budžetskih dokumenata. Većina zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava koje smo analizirali ne sadrže zadovoljavajući nivo informacija. Deset od 19 analiziranih zahtjeva ne sadrži nikakva obrazloženja traženih sredstava.

Iako je došlo do prvih pomaka u strateškom planiranju i usmjeravanja u izradi finansijskih procjena strategija, nije bilo suštinskih pomaka u programskoj strukturi budžeta. Budžetski programi i dalje samo nominalno postoje, ali ih ne prate tekstualni opisi, misije i ciljevi.

▪ VREMENSKI ROKOVI SE KRŠE, GRAĐANI ISKLJUČENI

Nezavisno od strateških ciljeva i pokazatelja u oblasti planiranja budžeta ne mogu se posmatrati određeni događaji koji su se u izvještajnom periodu odrazili na kvalitet ovog procesa. **Smjernice makroekonomske i fiskalne politike**, kojima se utvrđuje obavezni limit potrošnje za narednu budžetsku godinu⁹ i u 2017.¹⁰ i u 2018. godini¹¹ usvojene su sa značajnim zakašnjenjem. Iako Zakon propisuje da se one donose do kraja aprila tekuće godine,¹² usvojene su **u julu**. Ovo kašnjenje je posljedica kašnjenja u usvajanju Fiskalne strategije za period 2018 - 2021. godine, koju usvaja Skupština, na predlog Vlade za period trajanja njenog mandata. Posljedično, rokovi za pripremu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, koji treba da budu dostavljeni do kraja jula tekuće za narednu godinu, su pomjerani. Osim Fiskalne strategije, u izvještajnom periodu, donijeti su i Plan sanacije budžetskog deficita i javnog duga za period 2017 – 2020 kao i Program ekonomskih reformi. Oni takođe sadrže pregled strateških ciljeva i smjernice za planiranje budžeta u srednjem roku.

9 Smjernice makroekonomske i fiskalne politike donose se na godišnjem nivou za period od tri godine i sadrže: srednjoročne strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje i projekcije, limit potrošnje, nivoe bruto zarada i ostalih ličnih primanja, izdatke za penzijsko i invalidsko osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu. Vidi: Član 18, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, (*Službeni list Crne Gore*, br. 020/14 od 25. 4. 2014; 056/14 od 24. 12. 2014; 070/17 od 27. 10. 2017; 004/18 od 26. 1. 2018; 055/18 od 1. 8. 2018)

10 <https://bit.ly/2G8rqAm>

11 <https://bit.ly/2B9YIM8>

12 <https://bit.ly/2B9YIM8>

Dodatno, tokom 2018. godine, Vlada je radila na novom Zakonu o državnoj upravi. Novi Zakon uvodi drastičnu reorganizaciju uprave, prvenstveno kroz ukidanje organa u sastavu ministarstava.¹³ Prema tumačenju Ministarstva finansija, **utvrđivanje nove organizacije uprave uslovalo je kašnjenje razmatranja Predloga zakona o budžetu za 2019. godinu** od strane Skupštine Crne Gore.¹⁴ Vlada je ovaj predlog trebalo da utvrdi i dostavi Skupštini do 15. novembra. Međutim, Predlog zakona razmatran je tek na sjednici Vlade 6. decembra 2018. godine.

Prethodno je, u novembru 2017. godine, Vlada utvrdila i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, bez prethodno sprovedene javne rasprave, čija namjera je bila praktično da zabrani javne rasprave o zakonu o godišnjem budžetu.¹⁵ Nakon skupštinskog amandmana, ova odredba je izmijenjena, tako da organi nisu obavezni da sprovedu javnu raspravu o državnom budžetu. Istovjetna odredba je zadržana u novom Zakonu o državnoj upravi, koji je usvojen u 2018. godini.¹⁶ Ni budžetski kalendar, definisan Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ne predviđa period za održavanje javne rasprave o Nacrtu godišnjeg zakona o budžetu u bilo kojoj formi, dok je Ministarstvo finansija tokom obje godine iskoristilo ovu fleksibilnost, koju zakonski okvir omogućava i nije organizovalo javne rasprave o Nacrtu zakona o budžetu.

Građani su, dakle, u potpunosti isključeni iz procesa planiranja budžeta, s obzirom na to da ne postoje formalne pretpostavke za njihovo učešće. Tokom 2017. i 2018. godine, Ministarstvo finansija je objavljivalo mjesečne i kvartalne izvještaje o izvršenju budžeta samo u Excel tabelama koje nisu prijemčive građanima i laičkoj javnosti. Izvještaji su objavljivani uz saopštenja koja nisu jasno ukazivala na sadržaj tabela, što se negativno odrazilo na njihovu pristupačnost.¹⁷ Dodatno, format izvještaja ne sadrži podatke o izvršenju budžeta po potrošačkim jedinicama (organizaciona klasifikacija), programima ili ključnim funkcijama (programska i funkcionalna klasifikacija), već samo pruža zbirni prikaz prihoda i rashoda po ekonomskoj klasifikaciji. Ove tabele ne predstavljaju dovoljnu analitičku osnovu za adekvatnu kontrolu budžeta od strane spoljnih aktera, građana i poslanika, naročito s obzirom na to da ne postoji obavezno polugodišnje izvještavanje o izvršenju budžeta niti obaveza da se izvještaji o izvršenju budžeta dostave Skupštini na razmatranje.

¹³ Zakon o državnoj upravi, *Službeni list Crne Gore*, br. 078/18 od 4. 12. 2018. godine

¹⁴ <https://bit.ly/2G7WMqO>

¹⁵ Pedeseta sjednica Vlade Crne Gore, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi*, Tačka 2, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/50 (pristupljeno 11. 12. 2017)

¹⁶ Zakon o državnoj upravi, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 038/03 od 27. 6. 2003, *Službeni list Crne Gore*, br. 022/08 od 2. 4. 2008; 042/11 od 15. 8. 2011; 054/16 od 15. 8. 2016; 013/18 od 28. 2. 2018. godine

¹⁷ Kratka saopštenja i tabele o izvršenju budžeta za 2018. i 2017. godinu dostupne su na sljedećim linkovima: <https://bit.ly/2UsNhdq>, <https://bit.ly/2ScLDeW>, <https://bit.ly/2GgFgRB>, <https://bit.ly/2HG0wCw> (pristupljeno 17. 12. 2018)

▪ ANALIZA BUDŽETSKIH ZAHTJEVA: BEZ OBRAZLOŽENJA I OČEKIVANIH UČINAKA

Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, potrošačke jedinice dostavljaju Ministarstvu finansija u fazi pripreme budžeta zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava.¹⁸ Ovi zahtjevi treba da sadrže: 1) tekući - programski budžet; 2) transakcije finansiranja; 3) kapitalni budžet; 4) budžete državnih fondova; 5) procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj, projektnoj i organizacionoj klasifikaciji, 6) izvore finansiranja; 7) obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja.

Jedan od ključnih pasoša indikatora Programa reforme je „Udio potrošačkih jedinica prvog nivoa koje u svojim budžetskim zahtjevima obezbjeđuju sveobuhvatne informacije”. U sklopu izvještaja o primjeni Programa u 2017. godini, Ministarstvo finansija je izvijestilo da je 70 odsto potrošačkih jedinica prvog reda u svojim budžetskim zahtjevima obezbijedilo sveobuhvatne informacije o očekivanim učincima trošenja zahtijevanih sredstava. Međutim, vrijednost ostvarenja ovog pokazatelja nije dodatno obrazložena.

*DESET OD UKUPNO
DEVETNAEST ZAHTJEVA ZA
DODJELU BUDŽETSKIH SREDSTAVA,
KOJE SMO ANALIZIRALI, NE SADRŽE
NIKAKVA OBRAZLOŽENJA ZA IZNOSE
TRAŽENIH SREDSTVA.*

U cilju ocjene stvarnog stanja na terenu, Institut alternativa je ključnim potrošačkim jedinicama prvog reda, uključujući sva ministarstva, pravosuđe, tužilaštvo, službu Skupštine i Predsjednika i fondove za zdravstveno i penzijsko-invalidsko osiguranje, tražio zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava u okviru pripreme budžeta za 2018. godinu. Dobili smo odgovore na 19 od ukupno 24 poslata zahtjeva.¹⁹ Detaljna analiza dostavljenih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava pokazuje da većina ovih potrošačkih jedinica ne prikazuje dovoljno informacija, koje se traže Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i samim obrascima za njihovo popunjavanje.²⁰

Uz napomenu da nismo ulazili u suštinu finansiranja određenih jedinica, niti smo bili u mogućnosti da ocijenimo sadržaj dodatnih pregovora, koji se prilikom planiranja budžeta vode između potrošačkih jedinica i Ministarstva finansija, **po obuhvatu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava pozitivno se izdvajaju Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo nauke**. Ova ministarstva su uputila zasebne zahtjeve u odnosu na tekuće i nove aktivnosti, sa obrazloženjima. Tako, primjera radi, Ministarstvo zdravlja u programu „Administracija”, kao novu aktivnost navodi rješavanje stambenih potreba

¹⁸ Član 30, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, (Službeni list Crne Gore, br. 020/14 od 25. 4. 2014; 056/14 od 24. 12. 2014; 070/17 od 27. 10. 2017; 004/18 od 26. 1. 2018; 055/18 od 1. 8. 2018)

¹⁹ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Predsjednik Crne Gore, Ministarstvo kulture, Skupština Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo nauke, Sudski savjet, Tužilački savjet, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo odbrane.

²⁰ Obrazac zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava sadrži: uputstvo za popunjavanje, opšte informacije o potrošačkoj jedinici i programu, aktivnostima i zakonskom okviru, informacije o nedostajućim sredstvima za finansiranje tekućih aktivnosti, sumarnu tabelu sa detaljnim prikazom zahtjeva po budžetskim linijama, kao i dvije zasebne tabele za tekuće i nove aktivnosti, zatim pregled zarada, posebno obrazloženja novih i tekućih aktivnosti i pregled višegodišnjih obaveza.

zaposlenih u zdravstvu, shodno Zaključku Vlade od 20. jula 2017. godine, a u programu „Razvoj, ekonomska održivost i poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite”, opisuje nove izdatke u skladu sa izmjenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji se odnose na rad komisije za polaganje stručnog ispita zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika sa visokom, višom i srednjom školskom spremom.

Ministarstvo nauke, Ministarstvo prosvjete i Generalni sekretarijat Vlade su jedine potrošačke jedinice od analiziranih koje su navele **probleme u finansiranju**, iako je većina njih tražila znatno više sredstava u odnosu na odobreni budžet za prethodnu godinu. Ni uputstvo niti obrazac za popunjavanje zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava ne sadrže informacije o očekivanim učincima finansiranja određenih aktivnosti, što upućuje na nedostatak formalne obaveze da organi prikažu očekivane učinke u zvaničnim zahtjevima. **Čak deset potrošačkih jedinica** (Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo pravde, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Tužilački savjet, Ministarstvo javne uprave, Predsjednik Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Skupština Crne Gore, Ministarstvo odbrane) **ne nudi nikakva obrazloženja za tražena sredstva**.

▪ **PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE: NOMINALNO „PROGRAMI”, ALI BEZ CILJEVA**

Programsko budžetiranje podrazumijeva klasifikaciju budžeta u odnosu na zacrtane ciljeve u određenoj oblasti javnih politika. Smisao ove vrste budžetiranja je da se budžetske linije rasporede u odnosu na ciljeve potrošnje u konkretnoj oblasti, primjera radi: bolje pružanje usluga, primjena zakona i sl.²¹ Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definiše programski budžet kao:

Dio godišnjeg zakona o budžetu koji sadrži zadatke i aktivnosti pojedinih potrošačkih jedinica koje se sprovode u cilju efikasnog upravljanja sredstvima po predloženim programima i potprogramima, a koji doprinose ostvarenju strateških ciljeva u skladu sa ekonomskom politikom države.²²

Ministarstvo finansija tvrdi da je u trenutku početka primjene Programa reforme u Crnoj Gori, programsko budžetiranje bilo na razvoju Nivoa 1, koji podrazumijeva „razvijenu programsku strukturu u dijelu definisanja naziva programa svih potrošačkih jedinica”, dok je nadogradnja predviđena u dijelu definisanja seta indikatora za pojedine programe (Nivo 2, do 2019. godine), odnosno definisanje seta indikatora za sve programe kako bi se pratila uspješnost ostvarivanja ciljeva (Nivo 3, do 2020. godine).²³

21 OECD Journal on Budgeting, Volume 7 Issue 4. *Programme Budgeting in OECD countries* DOI: <https://bit.ly/2DJsfyg>

22 Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Član 2, tačka 4, *Službeni list Crne Gore*, br. 020/14 od 25. 4. 2014; 056/14 od 24. 12. 2014; 070/17 od 27. 10. 2017; 004/18 od 26. 1. 2018; 055/18 od 1. 8. 2018.

23 Ministarstvo finansija, *Pasoši indikatora za Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 12. 2018)

Za 2019. godinu je, dakle, bilo planirano uspostavljanje početnog seta indikatora za određeni broj programa, kao neka vrsta pilotiranja programskog budžetiranja u Crnoj Gori. Međutim, i u Predlogu zakona o budžetu za 2019. godinu zadržana je „programska klasifikacija” koja se ogleda samo u razvrstavanju različitih naziva programa.²⁴ Razvoj daljeg programskog budžetiranja uslovljen je otpočinjanjem projekta "Unaprijeđenje budžetskog sistema i interne finansijske kontrole", za koji je početni sastanak održan u decembru 2018. godine. Ovaj projekat, između ostalog, predviđa uspostavljanje programskog budžetiranja i jačanje institucionalnih kapaciteta za višegodišnje budžetsko planiranje, programsko budžetiranje i kapitalni budžet.²⁵

▪ POČECI REFORME STRATEŠKOG PLANIRANJA

Druga strana programskog budžetiranja je unaprijeđeno strateško planiranje od strane organa uprave. Bez jasno definisanih strateških ciljeva u pojedinim oblastima, nije moguće razviti budžete po programima, odnosno, nije moguće definisati indikatore postignuća čijem ostvarenju treba da doprinese potrošnja po pojedinačnim programima. Upravo zbog toga, u dijelu koji se odnosi na unapređenje programske klasifikacije budžeta, pružamo osvrt i na sveobuhvatnu reformu strateškog planiranja u Crnoj Gori. Tri su aspekta ove reforme, koja bi direktno trebalo da doprinesu boljem planiranju budžeta: razvoj srednjoročnog planiranja programa rada Vlade, srednjoročno programiranje rada ministarstava na osnovu učinka i unapređenje finansijskih procjena strateških aktivnosti.

Vlada je u januaru 2018. godine donijela srednjoročni program svog rada za period 2018–2020. godine.²⁶ Ovaj program predstavlja korak unaprijed, jer prvi put definiše ključne prioritete rada Vlade²⁷, konkretne ciljeve i obaveze koje su sa njima povezane, ali i prateće pokazatelje uspjeha. Ipak, obaveze i pokazatelji **nisu uvijek precizni**. Na primjer, za ostvarivanje obaveze razvoja alternativnog načina rješavanja sporova predviđa se, između ostalog, donošenje Strategije u ovoj oblasti a ne stepen njene primjene, ili se za pokazatelje ostvarenja određenih obaveza navodi „ostvarivanje preduslova” – bez definisanja koji su to preduslovi i čemu konkretno treba da doprinesu.

VLADA JE U JANUARU
2018. GODINE DONIJELA PRVI
SREDNJOROČNI PROGRAM SVOG
RADA. ZAJEDNO SA USVAJANJEM
METODOLOGIJE ZA SREDNJOROČNO
PLANIRANJE RADA MINISTARSTAVA
I UTVRĐIVANJEM PRAVNOG OSNOVA
ZA MEĐUSOBNO USKLAĐIVANJE
STRATEGIJA, OVAJ PROGRAM
PREDSTAVLJA OKOSNICU REFORME
STRATEŠKOG PLANIRANJA I UJEDNO
STVARANJA OSNOVA ZA UVOĐENJE
PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA U
CRNOJ GORI.

²⁴ Vlada Crne Gore, Predlog zakona o budžetu za 2019. godinu, dostupno na: <https://bit.ly/2DGF24c> (pristupljeno 10. 12. 2018)

²⁵ <http://www.mrt.gov.me/pretraga/194655/Odrzan-pocetni-sastanak-za-projekat-Unapredjenje-budzetskog-sistema-visegodisnjeg-budzetskog-planiranja-i-sistema-javne-finansijs.html>

²⁶ Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2018–2020, Komisija za pripremu i praćenje Srednjoročnog programa rada Vlade, januar 2018. godine

²⁷ Šest ključnih prioriteta su: Crna Gora – država ekonomskog razvoja i novih radnih mjesta, Crna Gora – država vladavine prava i dobre uprave, Crna Gora – država koja podstiče razvoj nauke, obrazovanja i kulture za bolji ekonomski rast, Crna Gora – država uspješnih infrastrukturnih projekata, Crna Gora – država koja brine o zdravlju i dobrobiti svojih građana i zdravoj životnoj sredini i Crna Gora – država sa snažnom međunarodnom pozicijom.

Ove nepreciznosti su se odrazile i na kvalitet prvog izvještaja o sprovođenju srednjoročnog programa rada Vlade.²⁸ Izvještaj je na pojedinim mjestima opisan i ne sadrži potkrepljenje za sve ocjene ispunjenosti pokazatelja uspjeha. Tako se, između ostalog u odnosu na prioritet vladavine prava i dobre uprave, tvrdi da raste povjerenje u policiju, kao i broj građana koji se osjećaju bezbjednim, bez navođenja izvora i konkretnih procenata.

Dodatno, godišnji program rada Vlade za 2018. godinu urađen je po ustaljenom šablonu, uglavnom kao pregled legislativne aktivnosti – spiska predloga zakona i podzakonskih akata čije se utvrđivanje

„GLAVNA SVRHA UNOŠENJA
INFORMACIJA O BUDŽETU U
PROGRAM RADA (MINISTARSTVA)
JE DA SE RUKOVODIOCI MA SVAKE
JEDINICE OBEZBIJEDI JASNA SLIKA
O KORIŠĆENJU BUDŽETA ZA KOJI
JE NJEGOVA/NJENA JEDINICA
ODGOVORNA“.

**METODOLOGIJA ZA
SREDNJOROČNO PLANIRANJE RADA
MINISTARSTAVA**

očekuje tokom godine bez pratećih pokazatelja.²⁹ Za rezultat imamo da trenutno **srednjoročni ciljevi i prioriteti Vlade nisu povezani sa programima iz Zakona o budžetu**, što bi takođe trebalo da bude jedna od komponenti projekta “Unaprjeđenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i interne finansijske kontrole”. Dodatno, crnogorski donosioci odluka tek će od 2020. godine biti u obavezi da u godišnjim zakonima o budžetu navode projekcije za naredne dvije godine, a ne samo u Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike, koje se ne poštuju u dovoljnoj mjeri, iako propisuju obavezujuće limite potrošnje za period od tri godine. Naime, iako je izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2017. godine bilo predviđeno da se obaveza srednjoročnih

projekcija u Zakonu o budžetu primjenjuje od 2019. godine, naknadnim izmjenama u 2018. godini ova obaveza je odložena za 2020. godinu. Zahtjev za odlaganje je obrazložen time što trenutno softversko rješenje koje se koristi za planiranje budžeta ne podržava planiranje u trogodišnjem periodu, ali i rokovima za pripremu Zakona o budžetu za 2019. godinu.³⁰

Prezentacija informacija o učincima konkretnih budžetskih programa u Zakonu o budžetu i trogodišnje programsko budžetiranje predviđeni su takođe tek od 2020. godine. U sklopu reforme strateškog planiranja i pripreme za uvođenje programskog budžetiranja u punom smislu, **Vlada je u oktobru 2018. godine utvrdila metodologiju za srednjoročno planiranje rada ministarstava.**³¹ Ova metodologija, između ostalog, definiše načelo usaglašenosti, koje podrazumijeva usklađenost srednjoročnog programa rada ministarstva sa ključnim planskim i strateškim dokumentima, uključujući i Fiskalnu strategiju, koja ključne procjene kretanja javnih finansija za period trajanja mandata Vlade i služi kao osnova za pripremu obavezujućih Smjernica makroekonomske i fiskalne

28 Vlada Crne Gore, *Izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018–2020, za period februar–jul 2018. godine*, dostupno na: <https://bit.ly/2MEUmRJ> (pristupljeno 20. 11. 2018)

29 Vlada Crne Gore, *Program rada Vlade za 2018. godinu*, februar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2HC24xj> (pristupljeno 20. 11. 2018)

30 Vlada Crne Gore, *Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti sa obrazloženjem (Usvojen)*, jul 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2RZfCaK> (pristupljeno 17. 12. 2018)

31 Vlada Crne Gore, *Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava*, oktobar 2018. godine

politike. Dokumentom se precizira i sadržaj programa rada ministarstva za prvu godinu, koji obuhvata i indikatore učinka i daje njihovu bližu definiciju. Upućuje se i na preciziranje veze programa sa srednjoročnim programskim budžetom, a u smislu navođenja informacija o aktivnostima, neophodnim za ostvarenje konkretnih ciljeva, potrebno je i navesti troškove ovih aktivnosti.

„Glavna svrha unošenja informacija o budžetu u program rada je da se rukovodiocima svake jedinice obezbijedi jasna slika o korišćenju budžeta za koji je njegova/njena jedinica odgovorna”, piše u Metodologiji. Međutim, **efekte njene primjene je još uvijek nemoguće procijeniti** jer će se prvi put primijeniti za programiranje rada tri ministarstva za 2019. godinu.³²

▪ PRVE FINANSIJSKE PROCJENE STRATEGIJA

Vlada je u julu 2018. godine donijela Uredbu o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, na osnovu izmjena Zakona o državnoj upravi iz decembra 2017. godine.³³ Do tada, u Crnoj Gori nije postojao pravni okvir za regulisanje načina donošenja i sprovođenja strategija. Uredba propisuje obavezne djelove svake strategije, međusobnu usklađenost svih strategija, praćenje njihovog sprovođenja i izvještavanja o sprovođenju, i planiranje finansijskih sredstava koja su potrebna za realizaciju aktivnosti.

Ovo pitanje je posebno važno s obzirom na to da finansijsko planiranje strategija u Crnoj Gori u prethodnom periodu gotovo da nije postojalo. Dešavalo se da određene aktivnosti nisu sprovedene jer nije bilo dovoljno finansijskih sredstava za njihovo sprovođenje.³⁴ Uredba naročito zahtijeva da Strategija ima prateći akcioni plan sa procjenom troškova.³⁵

Finansijske procjene detaljnije su razrađene u posebnoj metodologiji, koja je pripremljena kao podrška sprovođenju navedene Uredbe.³⁶ Metodologija definiše vodič za praćenje finansijskih procjena strategija, koji se sastoji od sljedećih pitanja:

- Sadrži li strateški dokument prikaz ukupnih finansijskih sredstava koja će biti iskorišćena tokom perioda važenja strateškog dokumenta?

32 Metodologija će, kao pilot projekat, biti primijenjena prilikom pripreme programa rada Ministarstva ekonomije, Ministarstva održivog razvoja i turizma i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za 2019. godinu. Od 2020, planirano je da se primjenjuje od strane svih ministarstava i na nivou Vlade. Vidi: *Ministarstvo finansija, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020, za period januar–septembar 2018. godine, oktobar 2018. godine*, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 22. 11. 2018)

33 Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, *Službeni list Crne Gore*, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine

34 Vidi: Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja Uprave policije za 2018. godinu; Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju (2010–2019) za 2014. godinu

35 Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, *Službeni list Crne Gore*, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine

36 Generalni sekretarijat Vlade, *Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, septembar 2018. godine

- Jesu li definisani finansijski iznosi predviđeni za svaki cilj, odnosno aktivnost zastupljenu u strateškom dokumentu?
- Jesu li predstavljeni izvori finansiranja iz kojih će biti obezbijedena finansijska sredstva?
- Sadrži li strateški dokument informaciju o tome jesu li predviđena sredstva odobrena ili ne?

Vodič za primjenu Uredbe predstavlja osnovu za unapređenje finansijskog planiranja u Crnoj Gori. Međutim, kako je Uredba stupila na snagu tek u avgustu 2018. godine, ne može se procijeniti uticaj njene primjene na kvalitet finansijskih procjena u strategijama. Prema podacima dostavljenim od strane Generalnog sekretarijata Vlade (GSV), koji je zadužen za davanje mišljenja na strateška dokumenta, od početka primjene Uredbe do kraja decembra 2018, pripremljeno je ukupno 32 mišljenja u odnosu na nacрте strateških dokumenata, odnosno 27 u odnosu na predloge strateških dokumenata, koji spadaju u direktnu nadležnost ove institucije. Puna procedura, naime, podrazumijeva da GSV daje mišljenja i na nacрте i na predloge strateških dokumenata, pri čemu se pravi razlika između strategija (dokumenti javne politike kojima se utvrđuju strateški ciljevi i definišu operativni ciljevi za postizanje strateških ciljeva u jednoj ili više društveno-ekonomskih oblasti), programa (dokumenti užeg obima koji detaljno razrađuju način rješavanja određenog problema u konkretnoj oblasti javne politike, koji nije bilo moguće predvidjeti u trenutku izrade strategije) i akcionih planova (kojim se definišu aktivnosti za sprovođenje strategije ili programa). Jasna i precizna finansijska konstrukcija nije bila zastupljena u okviru 12 akcionih planova na koje je GSV pripremio mišljenje, pri čemu se kao najveći problemi u ovoj oblasti navode redovne aktivnosti za koje resori nisu u mogućnosti da izračunaju precizan iznos, ali i neizvjesnost dostupnosti sredstava iz budžeta ili iz donacija.³⁷ Od strategija se prvenstveno zahtijeva da prikažu ukupna neophodna finansijska sredstva za njihovo sprovođenje. Od 16 strategija na koje je GSV dao mišljenje, 12 nacрта nije sadržalo ukupnu finansijsku procjenu. Međutim, predlozi istih strategija su u međuvremenu unaprijeđeni, pa predlog samo jedne od njih nije sadržao ukupnu procjenu neophodnih finansijskih sredstava.³⁸

Kako je Program reforme i prije primjene Uredbe uključivao indikator koji se odnosi na procenat novih srednjoročnih strategija koje sadrže finansijsku procjenu, Ministarstvo finansija je izvijestilo da je tokom 2017. godine 80% novih srednjoročnih sektorskih strategija od ukupnog broja usvojenih strategija tokom te godine, sadržalo procjenu troškova za implementaciju, uključujući i potencijalna donatorska sredstva.³⁹ Međutim, nije navedeno o kojim je strategijama riječ, ni precizan način na koji je izračunat ovaj procenat. Zasnovan je na analizi podataka Direktorata za budžet, ali bez obrazloženja o obuhvatu i načinu prikupljanja podataka.⁴⁰

³⁷ Komentar predstavnika Generalnog sekretarijata Vlade na nacrt izvještaja

³⁸ Isto

³⁹ Ministarstvo finansija, *Godišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020, za period januar–decembar 2017. godine*, februar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 5. 2018.)

⁴⁰ Isto.

Tokom 2017. godine, Vlada Crne Gore je usvojila ukupno 11 novih sektorskih strategija.⁴¹ Analizom ovih dokumenata, utvrdili smo da svega dvije strategije (manje od 20%)⁴² sadrže ukupnu procjenu neophodnih finansijskih sredstava. Navedeni podaci se ne poklapaju sa zvaničnim viđenjem Vlade o 80% strategija usvojenih tokom 2017. godine, koje su sadržale finansijske procjene za implementaciju, i dodatno upućuju na važnost obrazloženja u prikazu ispunjenosti određenih pokazatelja. Tokom 2018. godine, situacija se popravila, pa od ukupno 13 novih sektorskih strategija koje su raspravljane na Vladi, njih šest (46%) sadrži ukupne procjene sredstava neophodnih za njihovu realizaciju.⁴³

I dalje **najviše izazova postoji kada je u pitanju precizno navođenje troškova za finansiranje pojedinačnih aktivnosti u okviru strateških dokumenata**, iako se i u ovoj oblasti stanje popravlja. Od ukupno 43 akciona plana za sprovođenje strateških dokumenata u 2017. godini, potpunu informaciju o neophodnim finansijskim iznosima za sprovođenje pojedinačnih aktivnosti imala su samo dva akciona plana (manje od 1%), šest akcionih planova je djelimično sadržalo ove informacije, dok 35 ovih dokumenata uopšte nije sadržalo procjenu koštanja aktivnosti. Od ukupno 57 akcionih planova usvojenih tokom 2018. godine, njih 16 (28%) sadrži potpuni prikaz neophodnih finansijskih iznosa za sprovođenje pojedinačnih aktivnosti. Djelimičnu procjenu koštanja aktivnosti sadrži šest akcionih planova, dok njih 35 ne sadrži uopšte slične procjene.

41 Internet prezentacija Vlade Crne Gore: <https://bit.ly/2lr6SZx>

42 Strategija za smanjenje rizika od katastrofa s Dinamičkim planom aktivnosti za sprovođenje Strategije za period 2018-2023. godine i Izveštajem sa javne rasprave, Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017-2021 s Predlogom akcionog plana

43 Revizija Strategije razvoja šuma i šumarstva, Strategija unaprjeđenja podsticajnog okruženja za djelovanje nevladinih organizacija 2018-2020 s Predlogom akcionog plana, Strategije razvoja Integralnog zdravstvenog informacionog sistema i e-zdravlja za period 2018 – 2023. godine s Predlogom akcionog plana za period 2018 – 2021. godina, Strategija upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2024. godine s Predlogom akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2020. godine, Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025) s Predlogom akcionog plana, Strategija zaštite i unaprjeđenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019 - 2023. s Predlogom akcionog plana za period 2019-2020.

KAPITALNI BUDŽET

Zbog važnosti transparentnog prikaza plana i izvršenja kapitalnog budžeta, ovim pitanjem se bavimo odvojeno, kroz razmatranje prikaza ovog dijela budžeta u godišnjim zakonima, ali i kroz ocjenu nivoa dostupnosti informacija o realizaciji kapitalnih projekata.

U izvještajnom periodu nije došlo do unapređenja prikaza pojedinačnih projekata u kapitalnom budžetu, već su prikazani samo programi – ključne oblasti za koje se novac iz kapitalnog budžeta izdvaja.

Više informacija sadrže izvještaji Direkcije za saobraćaj i Direkcije javnih radova. Međutim, ovi izvještaji se ne objavljuju proaktivno, iako se sačinjavaju znatno prije Zakona o završnom računu budžeta. Nivo detalja u izvještaju Direkcije za saobraćaj naročito je ispod zadovoljavajućeg.

Najmanje transparentan dio kapitalnog budžeta je i onaj koji najviše košta: ključne informacije o načinu potrošnje novca iz kredita za izgradnju **auto-puta**, poštovanju utvrđenih rokova i nadzoru izgradnje su nedostupne.

▪ PROJEKTI NEVIDLJIVI U KAPITALNOM BUDŽETU

U dijelu aktivnosti koje se odnose na transparentnost kapitalnog budžeta, Program reforme definiše „nivo detalja u javnoj prezentaciji kapitalnog budžeta“ kao ključni pokazatelj. Početno stanje karakterisao je prikaz kapitalnog budžeta samo po programima u posebnom dijelu Zakona o budžetu i prikaz više informacija o pojedinačnim projektima u obrazloženju ovog Zakona (Nivo 1). Za 2019. godinu, bilo je planirano unapređenje na Nivo 2, koji podrazumijeva prikaz, u Zakonu o budžetu, po svim pojedinačnim projektima koji se realizuju u budžetskoj godini i prikaz realizacije odabranih pilot projekata po fazama. Nivo 3 (2020. godina) podrazumijevaće prikaz svih pojedinačnih projekata po fazama njihove realizacije.

Međutim, i u predlogu i konačnoj verziji zakona o budžetu za 2019. godinu zadržana je ranija struktura. **Prikazani su samo izdaci po programima – oblastima finansiranja.**⁴⁴ Nema nikakvih detalja o izdacima za pojedinačne projekte, osim u obrazloženju. Kao što pokazuje poređenje na Slici 1, **nema suštinskih izmjena u prikazu kapitalnog budžeta za 2019. godinu u odnosu na prethodni period, osim onih koje su uslovljene promjenom organizacije državne uprave.**

44 Rekonstrukcija regionalnih i magistralnih puteva, Autoput Bar-Boljare, Putni prelazi, Sanacija mostova, klizišta i kosina na magistralnim i regionalnim putevima, Rješavanje uskih grla na saobraćajnoj mreži Crne Gore, Investiciono presvlačenje magistralnih i regionalnih puteva, Izgradnja i rekonstrukcija administrativnog prostora za rad državnih organa, Izgradnja, rekonstrukcija i adaptacija objekata kulture, Izgradnja i rekonstrukcija sportskih objekata, Izgradnja lokalne infrastrukture, Projekti očuvanja životne sredine, Izgradnja i rekonstrukcija objekata zdravstva, Izgradnja i rekonstrukcija objekata socijalnog staranja, Izgradnja i rekonstrukcija objekata obrazovanja i nauke, Unapređenje turističke ponude, Projekti koji se finansiraju iz IPA fondova, Državna komisija za tehnički pregled autoputa Bar-Boljare, Razvojni projekti prijestonice Cetinje.

Slika 1: Poređenje prikaza dijela kapitalnog budžeta za 2018. i 2019. godinu

Funkcionalna Klasifikacija	Ekonomika Klasifikacija	Opis	Iznos
41001		Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	245.200.000,00
761		Rekonstrukcija regionalnih i magistralnih puteva u Crnoj Gori	23.000.000,00
	4	Izdaci	20.000.000,00
	41	Tekući izdaci	4.000.000,00
	414	Rashodi za usluge	500.000,00
0451	4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	500.000,00
	419	Ostali izdaci	3.500.000,00
0451	4199	Ostalo	3.500.000,00
	44	Kapitalni izdaci	19.000.000,00
	441	Kapitalni izdaci	19.000.000,00
0451	4411	Izdaci za infrastrukturu opseg značaja	19.000.000,00
41003		Uprava za saobraćaj	257.610.000,00
761		Rekonstrukcija regionalnih i magistralnih puteva u Crnoj Gori	27.300.000,00
	4	Izdaci	27.300.000,00
	41	Tekući izdaci	5.100.000,00
	414	Rashodi za usluge	500.000,00
0451	4147	Konsultantske usluge, projekti i studije	500.000,00
	419	Ostali izdaci	4.600.000,00
0451	4199	Ostalo	4.600.000,00
	44	Kapitalni izdaci	22.200.000,00
	441	Kapitalni izdaci	22.200.000,00
0451	4411	Izdaci za infrastrukturu opseg značaja	22.200.000,00

▪ NEPOTPUNI PODACI U RAZLIČITIM IZVJEŠTAJIMA

U cilju dodatne ocjene trenutnog stanja i upravljanja podacima o kapitalnim projektima od strane nadležnih organa, analizirali smo sadržaj izvještaja Direkcije za saobraćaj i Direkcije javnih radova (koje su u decembru 2018. godine reorganizovane u uprave) u čijim je nadležnostima sprovođenje većine kapitalnih projekata. Kao poseban slučaj analizirali smo dostupnost informacija o najvećem kapitalnom projektu izgradnje auto-puta Bar–Boljare.

IA je izvještaje dviju direkcija za 2017. godinu dobio na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Međutim, prva manjkavost izvještaja Direkcije za saobraćaj je što ne pokriva čitav period od 12 mjeseci, već se odnosi samo na period do 10. 11. 2017. godine.⁴⁵

45 Na zahtjev kojim smo tražili kopije izvještaja dviju direkcija, dobili smo sljedeće: Informaciju o realizaciji kapitalnog budžeta za 2017. godinu na dan 10. 8. 2017. godine (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj); Informaciju o realizaciji kapitalnog budžeta za 2017. godinu na dan 18. 9. 2017. godine (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj); Informaciju o sprovođenju Zaključaka Vlade br. 07-2631 od 31. 8. 2017. godine, koja se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj) od 28. 9. 2017. godine; Informaciju o sprovođenju Zaključaka Vlade br. 07-2631 od 31. 8. 2017. godine, koja se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj) od 22. 11. 2017. godine; Informaciju o sprovođenju Zaključka Vlade br. 07-2631 od 31. 8. 2017. godine, koja se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj) od 4. 12. 2017. godine

Direkcija za saobraćaj u svojim izvještajima daje pregled informacija koje se odnose na iznose opredijeljenih sredstava za kapitalne projekte za pomenutu godinu, kao i izvore finansiranja. Takođe, izvještaji sadrže informacije o programima, iznosu sredstava opredijeljenih iz budžeta za svaki program pojedinačno, iznos sredstava planiranih da se potroše do kraja godine, kao i procentualno izražene podatke o ukupnoj realizaciji sredstava za svaki program pojedinačno. Međutim, **nema prikaza procentualne realizacije pojedinačnih projekata u odnosu na planirani iznos**. Izvještaj sadrži napomene o tome da li je projekat završen, i ukoliko nije, kad je planiran njegov završetak, ali ne postoje detaljnije informacije o tome šta je tačno pojedinačnim projektima predviđeno, niti koja je planirana dinamika njihovog sprovođenja. Dodatna značajna manjkavost izvještaja ove Direkcije je što **ne sadrži informacije o realizaciji projekta auto-puta**.

Izvještaji Direkcije javnih radova pružaju detaljnije informacije o pojedinačnim kapitalnim projektima i izvorima finansiranja. Svi projekti su nabrojani prema izvorima iz kojih se finansiraju (opšti prihodi, donacije stranih vlada, krediti, IPA programi). Ovaj izvještaj sadrži i tabelaran prikaz utrošenih sredstava po opštinama i po programima, kao i grafički prikaz utrošenih sredstava po geografskim regionima. U izvještaju su navedeni **i problemi** sa kojima se Direkcija javnih radova suočava prilikom realizacije kapitalnog budžeta. Izvještaj sadrži i grafički prikaz realizovanog kapitalnog budžeta za posljednje tri godine, što omogućava uvid u srednjoročno kretanje ovog dijela kapitalnog budžeta. Tabela je prikazano koliko je sredstava kapitalnim budžetom planirano za svaki projekat – koliko iz tekućih izdataka, a koliko iz kapitalnih izdataka. U istoj tabeli su navedeni i iznosi realizovanih sredstava po projektima, pa je na ovaj način **moгуće uporediti koliko je sredstava potrošeno, a koliko planirano za svaki projekat pojedinačno**.

Za izvještavanje po pojedinačnim projektima, u narativnom dijelu, **Direkcija javnih radova daje detaljnije informacije, uključujući status realizacije projekta**. Osim toga, date su informacije o tome kada je započeta realizacija, šta je odrađeno u prethodnom periodu, koja faza je obuhvatala koji dio posla i detaljno je opisano koji su radovi izvođeni tokom godine o kojoj se izvještava. Većina projekata ima i fotografije, kao dokaze o realizovanim projektima, odnosno fazama pojedinih projekata. Za one projekte koji se realizuju u više faza i čiji je nastavak planiran i za narednu godinu, navedeno je koje su aktivnosti u pitanju. Za one projekte koji su planirani, a nisu realizovani tokom navedene godine, date su informacije o razlozima zbog kojih nije došlo do realizacije.

Dakle, izvještaji dviju direkcija, iako sa određenim nedostacima, sadrže već značajan dio informacija, čijim bi se proaktivnim objavljivanjem unaprijedila transparentnost kapitalne potrošnje i informisanost javnosti o ostvarivanju razvojne funkcije budžeta. Ipak, **projekti koje oni obuhvataju predstavljaju samo trećinu ukupne potrošnje kapitalnog budžeta za 2017. godinu**. Najveći dio, preko 67%, ide na izgradnju auto-puta Bar–Boljare.⁴⁶ Ujedno, ovo je projekat o kojem javnost ima najmanje informacija.

TREĆINA UKUPNOG
KAPITALNOG BUDŽETA U 2017.
GODINI OTIŠLA JE NA IZGRADNJU
AUTO-PUTA BAR–BOLJARE.
MEĐUTIM, KLJUČNI DETALJI
O PLAĆANJIMA U OKVIRU
PROJEKTA, PRIMJENI PORESKIH
OLAKŠICA I NALAZIMA NADZORA
NAD REALIZACIJOM PROJEKTA
NEDOSTUPNI SU JAVNOSTI,
UGLAVNOM POD IZGOVOROM DA
PREDSTAVLJAJU **POSLOVNU TAJNU**.

46 Prema Predlogu zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu, 184,92 miliona eura je potrošeno na auto-put, dok je ukupan iznos realizovanog kapitalnog budžeta je 274,08 miliona eura. Vidi: *Predlog zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu*, dostupno na: <https://bit.ly/2RZfCaK> (pristupljeno 4. 12. 2018)

▪ AUTO-PUT BAR-BOLJARE: BUDŽETSKA NEPOZNANICA

Izveštaj Direkcije za saobraćaj, kao što je već napomenuto, ne sadrži informacije o realizaciji projekta izgradnje auto-puta. Jedini izvor podataka o ukupnoj realizaciji ovog projekta, na godišnjem nivou su Zakon o završnom računu budžeta i dio izveštaja Ministarstva saobraćaja i pomorstva.

Izveštaj Ministarstva saobraćaja i pomorstva za 2017. godinu sadrži sumarni pregled ključnih aktivnosti na izgradnji auto-puta⁴⁷, dok Predlog zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu, u obrazloženju, na ukupno dvije strane, pruža opisne informacije o plaćanjima sa različitih budžetskih pozicija u svrhu izgradnje auto-puta. Upravljanje projektom je povjereno preduzeću „Monteput“ d.o.o. Podgorica, koje je u državnom vlasništvu. Međutim, na sajtu ovog preduzeća dostupne su samo opšte informacije o projektu sa galerijom fotografija.⁴⁸ Izveštaji o radu preduzeća, iako nedostupni na sajtu, razmatraju se na sjednicama Vlade, ali zajedno sa finansijskim planom za narednu godinu i izveštajem o realizaciji finansijskog plana za prethodnu godinu. Prikazani podaci u vezi sa projektom auto-puta su šturi i sadržani samo u obrazloženju realizovanih rashoda.⁴⁹

Kao što Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) ukazuje u izveštaju, većina suštinskih informacija o „putevima novca“ tokom izgradnje auto-puta je van domašaja javnosti.⁵⁰ **Ključne informacije o načinu potrošnje novca iz kredita za izgradnju auto-puta, poštovanju utvrđenih rokova i nadzoru izgradnje su nedostupne.** Uvid u ova dokumenta Vlada je odbila MANS-u, mahom uz obrazloženje da ona predstavljaju poslovnu tajnu jer utiču na planove vezane za izgradnju etapa auto-puta.⁵¹

Zakon o autoputu Bar-Boljare propisao je brojne povlastice za kompanije i radnike koji su angažovani na realizaciji ovog projekta. Navedene povlastice uključuju oslobađanje plaćanja poreza na dodatu vrijednost na promet proizvoda i usluga namijenjenih izgradnji auto-puta, oslobađanje plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica i obaveznog socijalnog osiguranja za strane državljane zaposlene kod izvođača radova, oslobađanje plaćanja carine za građevinski materijal, opremu i

47 Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima u 2017. godini, mart 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2SLJDkN> (pristupljeno 4. 12. 2018)

48 <https://bit.ly/2GcdwNW>

49 *Predlog plana rada i finansijskog plana Društva sa ograničenom odgovornošću „Monte put“ Podgorica za 2018. godinu i Izveštaj o realizaciji Finansijskog plana i Plana rada Društva sa ograničenom odgovornošću „Monte put“ Podgorica*, januar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2CWcVwv> (pristupljeno 12. 12. 2018)

50 Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), *Tajni putevi novca: Izveštaj o izgradnji auto-puta*, oktobar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DJtNZ6> (pristupljeno 4. 12. 2018)

51 Kategorije informacija, koje se ne objavljuju niti su dostupne na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama su sljedeće: **upravna akta** (saglasnosti, odobrenja, mišljenja, rješenja, potvrde, uputstva, obavještenja, zahtjevi/nalozi), **planovi** (program radova i plan revizije tehničke dokumentacije), **ključni izveštaji** (izveštaj izvođača o napredovanju radova, izveštaji inženjera, mjesečni izveštaji upravljača projektom, izveštaji tehničke revizije, koji nisu konačni), **sporovi** (odluke Komisije za rješavanje sporova i obavještenja o pokretanju spora pred ovom Komisijom, kriterijumi za mjerenje i procjenu naknadnih i nepredviđenih radova), **detaljne informacije o plaćanjima** (potraživanja investitora i izvođača radova, vremenski raspored isplaćivanja izvođača, privremene situacije i zahtjevi za njihovo izdavanje, zahtjevi za izdavanje okončane situacije), tehnička dokumentacija i ostalo (tekstualna i grafička dokumentacija tehničke prirode, dokumentacija izvedenog stanja, zapisnici sa sastanaka, predlozi izvođača radova, inženjera, upravljača projektom i Vlade). Uvid u ova dokumenta Vlada je odbila MANS-u, mahom uz obrazloženje da ona predstavljaju poslovnu tajnu, jer utiču na planove vezane za izgradnju etapa auto-puta.

postrojenja za izgradnju auto-puta.⁵² Ministar finansija je u odgovoru na poslaničko pitanje izjavio da su od 2015. godine do 1. 12. 2018. godine, glavni izvođač radova i 99 podizvođača oslobođeni plaćanja 112 miliona eura po osnovu poreza na dodatu vrijednost i carina.⁵³ Međutim, to ne obuhvata sumu oslobađanja od poreza na dohodak fizičkih lica i obaveznog socijalnog osiguranja za strane državljane zaposlene kod izvođača radova.

Iako su dostupni mjesečni izvještaji koje glavni izvođač radova predaje Poreskoj upravi, na osnovu kojih je povremeno moguće izračunati ukupnu sumu poreskih oslobađanja, pojedinačna rješenja o oslobađanju od plaćanja poreza su nedostupna. Uprava carina je od 2016. godine prestala sa praksom dostavljanja kopija rješenja o oslobađanju carina, ne obrazloživši dovoljno jasno zašto su u međuvremenu ove informacije postale tajne. Takođe, nedostupne su informacije o oslobađanjima plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica i obaveznog socijalnog osiguranja za strane državljane.⁵⁴

IA je ranije ukazao da je uvođenje poslovne i poreske tajne kao osnova za odbijanje pristupa informacijama, kroz izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama 2017. godine negativno uticalo na transparentnost javnih finansija.⁵⁵ Zakon nije propisao u kom roku je moguće ograničiti pristup informacijama po ovom osnovu, što dodatno ugrožava transparentnost u oblasti koja je vrlo značajna s aspekta ostvarivanja javnog interesa kroz raspodjelu budžetskih sredstava. Zvanični izvještaji o sprovođenju Programa reforme uopšte ne sadrže osvrt na efekte navedenih izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, iako je jedan od ključnih ciljeva reforme veća transparentnost.

Uvođenje ove zakonske mogućnosti generalno se negativno odrazilo na transparentnost javne potrošnje, pa i na primjenu ostalih kapitalnih projekata. Transparentnost izgradnje auto-puta dodatno ugrožava nedostupnost ugovora, odnosno tehničke dokumentacije za izgradnju, s obzirom na to da u trenutku kada je počelo sprovođenje ovog projekta nije postojao gotov projekat.

Projektna dokumentacija se odobrava postepeno, ali je i ona nedostupna, dok se za većinu ostalih kapitalnih projekata ugovori sa specifikacijama mogu pronaći na [Portalju javnih nabavki](#). Takođe, rad dviju komisija (Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji auto-puta Bar–Boljare, prioritetne dionice Smokovac–Uvač–Mateševo i Državne komisije za reviziju tehničke dokumentacije) unaprijed je proglašen tajnom, odlukama o njihovom osnivanju.⁵⁶

52 *Zakon o autoputu Bar – Boljare*, Član 16, član 17, član 18, član 19, član 21, član 22, *Službeni list Crne Gore*, broj 52/2014

53 Dnevne novine Dan, *Proizvođače oslobodili 112 miliona PDV-a i carine*, 13. decembar 2018. godine

54 Intervju sa Ines Mrdović, koordinatorkom istraživačkog centra Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), urađen u Podgorici, 11. 12. 2018. godine

55 Institut alternativa, *Reforma javnih finansija i poreska tajna: Kroz prizmu opštinskog duga*, jun 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DJTKYu> (pristupljeno 5. 12. 2018)

56 „Rad Komisije se smatra poslovnom tajnom i nijedan član Komisije nema ovlašćenja da van Komisije saopštava bilo kakve podatke vezane za djelokrug rada Komisije.” – Odluka o imenovanju Državne komisije za tehnički pregled radova na izgradnji autoputa Bar–Boljare, prioritetne dionice Smokovac–Uvač–Mateševo i Odluka o imenovanju Državne komisije za reviziju tehničke dokumentacije, dostupno na: <https://bit.ly/2GeECUF> (pristupljeno 13. 12. 2018)

IZVRŠENJE BUDŽETA

U pogledu izvršenja budžeta, uz generalni osvrt na Vladinu statistiku o naplati poreza i carina, fokusirali smo se na oblast javnih nabavki i upravljanja poreskim dugom.

Vlada je u 2017. godini utvrdila izmjene Zakona o javnim nabavkama, koje nisu bile predviđene niti su bile predmet javne rasprave, a ugrozile su transparentnost postupaka javnih nabavki. Naročito su javne nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane neusaglašene sa EU regulativom.

Ciljana konkurentnost postupaka javnih nabavki nije postignuta: prosječan broj ponuđača po tenderu u 2017. godini iznosio je 2,6. Četvrtina ugovorenih suma za javne nabavke raspodijeljena je na svega 1% ponuđača.

*Prihodi od poreza i carina tokom prve polovine 2018. godine bili su za 13% viši nego u istom periodu 2017. godine. Vlada je izvijestila i o napretku u naplati reprogramiranog poreskog duga, u ukupnom iznosu od preko 33 miliona eura tokom 2017. i prvih šest mjeseci 2018. godine. Međutim, Državna revizorska institucija je utvrdila da je evidencija iznosa reprogramiranog poreskog duga na samom početku 2017. godine bila **netačna**.*

*Netransparentnost izvršenja ugovora o reprogramu poreskog duga sa 16 crnogorskih opština posebno je zabrinjavajuća, s obzirom na to da je riječ o ugovornom odnosu između javnopravnih organa (Ministarstvo finansija, lokalna samouprava). Dinamika plaćanja na osnovu ovih ugovora proglašena je **poreskom tajnom**.*

▪ „ZABORAVLJENE” IZMJENE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA IZ 2017. GODINE

Programom reforme predviđeno je usklađivanje postupaka javnih nabavki sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije (EU), sa ciljem uspostavljanja efikasnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori. Nacrt Zakona o javnim nabavkama koji je u februaru 2018. godine dat na javnu raspravu predstavlja određeni pomak u pravcu usaglašavanja sa direktivama Evropske unije koje regulišu oblast javnih nabavki, u odnosu na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama od juna 2017.⁵⁷

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, koje je Skupština usvojila u junu 2017. godine, donijele su **ozbiljno nazadovanje u oblasti javnih nabavki**, naročito u dijelu regulisanja **nabavki u**

⁵⁷ Ministarstvo finansija, *Javni poziv za učešće u raspravi o Nacrtu Zakona o javnim nabavkama*, 27. 2. 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UmlWG6> (pristupljeno 4. 12. 2018)

sektoru bezbjednosti i odbrane.⁵⁸ Takođe, ovim izmjenama uvedene su **nabavke male vrijednosti**, koje su u velikoj mjeri narušile ionako krhku transparentnost i konkurentnost postupaka javnih nabavki u Crnoj Gori. Nabavke male vrijednosti su, izmjenama iz 2017. godine, definisane kao nabavke roba i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 15.000 eura i nabavke radova čija je procijenjena vrijednost javne nabavke jednaka ili manja od 30.000 eura. Svim naručiocima je ostavljeno da ovu vrstu nabavki urede diskreciono, svojim internim aktima, uz jedinu obavezu da te akte objave na svojoj internet stranici i uz generalnu napomenu, da se u pripremi akta vode načelima javnih nabavki.⁵⁹ Nabavke ove vrste uvedene su umjesto ranijeg instituta „neposrednog sporazuma”, koji je podrazumijevao direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke, ali samo za nabavke čija vrijednost ne prelazi 5.000 eura. Takođe, bio je definisan maksimalni procentualni udio vrijednosti neposrednog sporazuma u ukupnoj godišnjoj potrošnji za javne nabavke, što je izostalo kod regulisanja nabavki male vrijednosti.

Međutim, ako bi se neko htio informisati o procesu mijenjanja crnogorskog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i o procesu usklađivanja sa EU Direktivama samo na osnovu Vladinih izvještaja o sprovođenju Programa reforme, došao bi do zaključka da je proces pripreme novog Zakona totalno zaobišao ove važne izmjene iz 2017. godine i da je zasnovan isključivo na analizi efekata primjene izmjene i dopuna Zakona o javnim nabavkama, usvojenih u 2014. i 2015. godini. Ministarstvo finansija ni u izvještajima o sprovođenju Programa reforme tokom 2018. i 2017. godine uopšte ne spominje izmjene i dopune iz 2017. godine, koje su, bez konsultacija javnosti i Evropske komisije, uvele vrlo problematična rješenja.⁶⁰ Ova rješenja su, uostalom, i dalje na snazi.

Polazna tačka za pripremu novog zakona, koja nije zasnovana na analizi primjene spornih rješenja iz 2017. godine je na samom početku, pogrešna. Posljedično, Nacrt novog zakona o javnim nabavkama zadržao je problematična važeća rješenja, poput netransparentnih i nekonkurentnih nabavki male vrijednosti i slabo regulisanih nabavki za sektor bezbjednosti i odbrane. Zadržano je rješenje da se nabavke male vrijednosti urede diskreciono, internim aktima naručilaca, umjesto podzakonskim aktom koji će propisati jedinstvena pravila za sve naručioce, ili, idealno, samim Zakonom. U dosadašnjoj primjeni zakona, uočeni su sljedeći problemi:

- **Udvostručila se netransparentna potrošnja** za nabavke male vrijednosti na 28 miliona u drugoj polovini 2017. godine, u odnosu na 13 miliona za neposredni sporazum u prvoj polovini 2017. godine;
- Interni akti naručilaca za male nabavke **nisu usvojeni u zakonskom roku**, u čemu prednjači Ministarstvo finansija, koje je bilo zaduženo da pripremi i obrazac ovog dokumenta za druge naručioce, a svoj interni akt usvojilo je skoro tri mjeseca po isteku zakonskog roka;

⁵⁸ Dostupno na: <https://bit.ly/2S81lTh> (pristupljeno 4. 12. 2018)

⁵⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, *Službeni list Crne Gore*, br. 042/17 od 30. 6. 2017. godine

⁶⁰ Institut alternativa, *Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem*, dostupno na: <https://bit.ly/2EdPWjx> (pristupljeno 4. 12. 2018)

- **Kontrolisana konkurentnost** – većina ministarstava i opština opredijelila se za slanje zahtjeva za dostavljanje ponuda na adrese ponuđača po sopstvenom nahođenju. Samo su četiri ministarstva predvidjela mogućnost (a ne obavezu) objavljivanja poziva na svojoj internet stranici, čime se obezbjeđuje mogućnost svim zainteresovanim ponuđačima da dostave ponudu, pa nema garancije da će se u praksi konkurentnost obezbijediti na taj način.

U Nacrtu zakona iz februara 2018. godine postoji prostor za dodatna unapređenja i u dijelu regulisanja centralizovanih nabavki, planiranja javnih nabavki, kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, uređenja nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, kao i prekršajne odgovornosti za kršenje Zakona o javnim nabavkama.⁶¹ Jedno od unapređenja Nacrta novog Zakona o javnim nabavkama odnosi se na uvođenje obaveze da se za nabavke male vrijednosti moraju prikupiti najmanje tri ponude. Nacrt novog Zakona propisao je i obavezu objavljivanja zahtjeva za prikupljanje ponuda i fakture/ugovora u Elektronskom glasniku, što trenutno nije slučaj.

▪ **NABAVKE ZA BEZBJEDNOST I ODBRANU NEUSAGLAŠENE SA EU REGULATIVOM**

Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama od juna 2017. godine, ionako siromašan zakonski okvir koji uređuje nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, sveden je na dva zakonska člana, jedan akt Vlade i interne akte naručilaca.⁶² Čak i ovako siromašan zakonski okvir nije zaokružen, pa akt Vlade i interni akti naručilaca nisu usvojeni ni skoro godinu dana od isteka zakonskih rokova. U nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama za sektor bezbjednosti zadržana su ista rješenja kao i u važećem Zakonu, pa **još uvijek nema napretka u usklađivanju našeg zakonodavstva sa evropskim u dijelu regulisanja nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane**. U potpunosti izostaju sljedeće procedure i pravila, koja proističu iz EU regulative u ovoj oblasti:

- procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda;
- obaveza sačinjavanja Plana nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, uz propisani minimum informacija koje Plan treba da sadrži o svakoj planiranoj nabavci, poput predmeta nabavke, procijenjene vrijednosti i postupka koji će se primijeniti;
- obaveza dostavljanja Plana nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje;
- obaveza sačinjavanja Izvještaja o nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane, koji će sadržati

⁶¹ Institut alternativa, *Komentari, primjedbe i sugestije na Nacrt Zakona o javnim nabavkama*, Iod kada, dostupno na: <https://bit.ly/2EdPWjx> (pristupljeno 6. 12. 2018)

⁶² Institut alternativa, *Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole*, Đurčić, Ana, mart 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2KRFu1u>

podatke o svakoj sprovedenoj povjerljivoj nabavci, sa sljedećim podacima: predmet nabavke, procijenjenu i izvršenu vrijednost nabavke, primijenjenu proceduru i broj podnijetih ponuda;

- obaveza dostavljanja godišnjeg izvještaja o sprovedenim nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje, i Vladi na usvajanje.

▪ NEKONKURENTNE JAVNE NABAVKE: ČETVRTINA NOVCA ZA 1% PONUĐAČA

Prosječan broj ponuđača po tenderu u 2017. godini nije dostigao ciljanu vrijednost iz Programa reforme za tu godinu – 3,2, već je iznosio 2,65.⁶³ U 2017. godini, potrošnja za javne nabavke premašila je pola milijarde eura, a četvrtinu tog novca dobilo je manje od 1% ponuđača. Iako se u registru Uprave za javne nabavke nalazi 3.500 registrovanih ponuđača, samo njih 25 zaključilo je sa državnim organima ugovore vrijednosti 137.546.128,56 eura.⁶⁴ Sličan je slučaj zabilježen i u 2016. godini,⁶⁵ pa se može reći da **nema napretka u unapređenju konkurentnosti postupaka javnih nabavki.**

▪ UBIRANJE PRIHODA RASTE, ALI JE EVIDENCIJA PORESKOG DUGA NETAČNA

Jedan od ciljeva reforme odnosi se i na poboljšanje ubiranja prihoda po osnovu poreza i carinskih taksi. Prema zvaničnim izvještajima, u ovoj oblasti se bilježi napredak. **Od početka 2018. godine do avgusta 2018. godine, Uprava carina i Poreska uprava zajedno su ostvarile naplatu prihoda od skoro milijardu eura**, što je na nivou od oko 13% više u odnosu na isti period prethodne godine za obje institucije. Takođe, Vlada tvrdi da je u periodu od početka 2017. do juna 2018. godine, naplaćeno i više od 33 miliona eura na osnovu reprograma poreskog potraživanja pravnim i fizičkim licima i javnim preduzećima i ustanovama.⁶⁶

Međutim, prije nego što su ovi podaci objavljeni, DRI je u Izvještaju o reviziji završnog računa za 2017. godinu, ukazala na to da je evidencija poreskog duga, na osnovu reprograma potraživanja, na dan 1. 1. 2017. godine bila netačna. Naime, provjeravajući računsku tačnost podataka iskazanih u poreskom knjigovodstvu, DRI je utvrdila da početno stanje poreskog duga na navedeni datum

63 Uprava za javne nabavke, *Godišnji Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu*, maj 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2Sm0QXJ> (pristupljeno 25. 12. 2018)

64 Institut alternativa, *Infografik: Za 25 firmi 150 miliona iz budžeta za javne nabavke*, dostupno na: <https://bit.ly/2Qe6tu0> (pristupljeno 4. 12. 2018)

65 Institut alternativa, *Infografik: Javne nabavke za građane*, dostupno na: <https://bit.ly/2BQkR3a> (pristupljeno 4. 12. 2018)

66 Isto

ne predstavlja stvarni iznos duga, kao ni stanje pretplate.⁶⁷ Utvrđeno je da je **ukupni poreski dug potcijenjen za preko 15 miliona eura**, jer za 547 poreskih obveznika, kojima su ukinuta rješenja o reprogramu u 2017. godini, nije izvršeno ponovno zaduživanje dospjelog i odloženog poreskog duga. Takođe, utvrđeno je da Poreska uprava nema presjek stanja poreskog potraživanja na dan 31. 12. 2017. godine po poreskim obveznicima, koje su ušle u program reprograma poreskog potraživanja. Međutim, **zvanični izvještaj** o sprovođenju Programa reforme tokom 2018. godine ne sadrži nikakav osvrt na ove nalaze Državne revizorske institucije i prikazuje ukupne podatke za period od početka 2017. godine do juna 2018. godine ne obazirući se na zaključke i preporuke o potrebi da se sprovedu aktivnosti kako bi se utvrdilo stvarno stanje poreskog duga.

Naročito je specifičan ugovorni odnos između Ministarstva finansija i 16 crnogorskih opština, kojim je definisan reprogram poreskog duga ovih lokalnih samouprava. Kako smo ukazali u zasebnom papiru, sprovođenje ugovora je najslabije u onom dijelu koji se odnosi na racionalizaciju broja zaposlenih kao glavnog uzroka velike javne potrošnje na lokalnom nivou. Samim tim, jedan od glavnih ciljeva reprograma poreskog duga opština, a koji je trebalo da doprinese održivoj javnoj potrošnji, u najmanjoj mjeri je ostvaren. Ministarstvo finansija uopšte ne izvještava o izvršenju nefinansijskih obaveza, definisanih ovim ugovorima. Generalno, nadzor nad sprovođenjem ugovora je slab jer Ministarstvo ne raspolaže izvještajima o smanjenju broja zaposlenih koje su opštine bile dužne da dostavljaju na polugodišnjem nivou. Takođe, nemoguće je izvršiti procjenu dinamike plaćanja na osnovu ovih ugovora, jer ih je Ministarstvo finansija proglasilo poreskom tajnom.⁶⁸

67 Razlozi za netačnu evidenciju su, između ostalog: nesređene evidencije na analitičkim računima državnih organa, dug po osnovu reprograma iz 2004. godine prikazan po određenim kontnim poreskim grupama nije usklađen sa ekonomskom klasifikacijom prihoda, nerealizovana rješenja o odloženim plaćanjima i rješenja o preusmjeravanju sredstava, činjenica da su odložene obaveze opštinama prikazane kao dospjeli dug. Vidi: Državna revizorska institucija, *Konačni izvještaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu*, Podgorica, 15. 10. 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2sU8sWi> (pristupljeno 10. 12. 2018)

68 Vidi: Institut alternativa, *Reforma javnih finansija i poreska tajna: Kroz prizmu opštinskog duga*, jun 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DJTKYu> (pristupljeno 11. 12. 2018.)

UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM

U oblasti, koja je u Programu reforme prepoznata kao „transparentno finansijsko izvještavanje“, fokusiramo se na uspostavljanje elektronskog registra državne imovine, imajući u vidu širu važnost ovog aspekta reforme, ali i normativni okvir koji je uveo obavezu uspostavljanja evidencije državne imovine još 2009. godine.

Devet godina kasnije, evidencija nije uspostavljena. Iako je još 2014. godine potpisan ugovor za uspostavljanje elektronskog registra državne imovine, realizacija ovog projekta je stala zbog greške u softveru. Unijeti su podaci za 32 organa, ali su zbog naknadnih reorganizacija državne uprave u međuvremenu izgubili vjerodostojnost.

Inspeksijski nadzor nad državnom imovinom, na drugoj strani, nezavisno od njenog „popisivanja“, pokazuje loše stanje na terenu i relativno česte nalaze o uzurpaciji i lošem stanju nepokretnosti koje su u vlasništvu državnih i lokalnih organa. Ipak, učinak inspekcije nije zadovoljavajući: tokom 2017. i prve polovine 2018. godine, izvršeno je ukupno 32 pregleda, odnosno svega deset pregleda po zaposlenom inspektor za 18 mjeseci.

▪ REGISTAR DRŽAVNE IMOVINE JOŠ NIJE FUNKCIONALAN

Programom reforme upravljanja javnim finansijama bilo je predviđeno da svi neophodni podaci o imovini budu unijeti u poseban elektronski registar tokom 2017. godine. Ipak, to se nije desilo zbog navodne greške u softveru. Naime, kako se navodi u izvještaju o sprovođenju Programa reforme u 2017. godini, u toku testiranja i migriranja sredstava na testnu verziju informacionog sistema uočeni su problemi u radu, kroz odbijanje dozvole pristupa korisnicima. Iako se očekivalo brzo rješenje problema, i u izvještaju o primjeni Programa reforme tokom prvih devet mjeseci 2018. godine, naveden je isti problem kao razlog nefunkcionalnosti registra.⁶⁹

U elektronski registar su do tada bili unijeti podaci za **svega 32 organa** - 14 organa uprave, tri agencije i fonda, 12 nezavisnih institucija i javnih ustanova i samo tri ministarstva. Pri tome, unijeti podaci se odnose i na organe koji su u izvještajnom periodu prestali da postoje, kao što su Uprava

⁶⁹ Izvještaji su dostupni na: <https://bit.ly/2RUoFKd> (pristupljeno 7. 12. 2018)

za mlade i sport ili Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije.⁷⁰ Prema tome, posao izrade elektronskog registra državne imovine (tzv. Asset Registry System), za koji je ugovor ukupne vrijednosti 200.000 eura sklopljen još 2014. godine, a koji je trebalo da traje najviše devet mjeseci, još uvijek nije završen.⁷¹

Međutim, **obaveza uspostavljanja jedinstvene evidencije imovine propisana je još 2009. godine**, kada je donijet Zakon o državnoj imovini. Čak je naknadno propisana i kazna u iznosu od pet do dvadeset hiljada eura za pravna lica koja ne dostave Ministarstvu finansija podatke o nepokretnim i pokretnim stvarima, dakle svojoj imovini, do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu. Ove odredbe nikad nisu sprovedene.⁷²

▪ RIJETKE INSPEKCIJE UKAZUJU NA ZABRINJAVAJUĆE STANJE

O stanju u ovoj oblasti govore i zapisnici Inspekcije nad državnom imovinom, koja funkcioniše u sklopu Ministarstva finansija. Ova inspekcija ima nadležnost vršenja inspekcijskog nadzora nad državnom imovinom u pogledu raspolaganja, korišćenja i upravljanja, ali i da ukazuje na slabosti i nezakonitosti u radu organa i daje predloge za njihovo prevazilaženje.⁷³

Tokom 2017. i prve polovine 2018. godine, inspekcija je izvršila ukupno 32 pregleda, od kojih se najveći broj, njih 18, odnosi na ažurnost u postupanju područnih jedinica Uprave za nekretnine. Iako slaba učestalost i pokrivenost inspekcijskih kontrola ne dozvoljava donošenje generalnih zaključaka, zabrinjavajuće je što je u najmanje sedam slučajeva utvrđeno da građani bespravno koriste dio državne imovine, da imovinski sporovi nisu riješeni u pogledu vlasništva nad određenim nepokretnostima, ili da su objekti u oronulom stanju do te mjere da, u slučaju jednog objekta u Beranama, ugrožavaju prolaznike. Inspektori, u ovim slučajevima, daju preporuku da se sagleda potreba za određenim poslovnim prostorom u vlasništvu državnog organa, da se prilagodi upis podataka u katastar nepokretnosti, obavještavaju građane da su uzurpirali državnu imovinu, konstatuju potrebu nastavka nadzora, nalažu snimanje spornih objekata i parcela ili izradu stručnih

70 Prema odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji je poslat u junu 2018. godine, organi koji su dostavili podatke o imovini koji su unešeni u testnu verziju registra su: Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Državna izborna komisija, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Ministarstvo pravde, Centar za posredovanje Crne Gore, Uprava za kadrove, Uprava za nekretnine, Zavod za statistiku, Zavod za školstvo, Ispitni centar, Uprava za mlade i sport, Državni arhiv Cetinje, Prirodnjački muzej Crne Gore, Muzički centar Crne Gore, Biblioteka za slijepe Crne Gore, Pomorski muzej Crne Gore, Zavod za metrologiju, Agencija za zaštitu konkurencije, Uprava pomorske sigurnosti, Lučka uprava, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državna revizorska institucija, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Revizorsko tijelo, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada, Centar za konzervaciju i arheologiju i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

71 Ugovor za nabavku usluga: proširenje SAP sistema – implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine, Ministarstvo finansija i ATOS IT Solutions and Services d.o.o. Beograd, 31. 12. 2014. godine

72 Zakon o državnoj imovini (*Službeni list Crne Gore*, br. 021/09 od 20. 3. 2009; 040/11 od 8. 8. 2011)

73 Ministarstvo finansija, *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji*, dostupno na: <https://bit.ly/2MfrT4w> (pristupljeno 13. 12. 2018)

mišljenja o isplativosti sanacije objekata. Međutim, osim zapisnika, koje smo dobili na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, izvještaji Ministarstva finansija ne sadrže pregled stanja i osvrt na učinak inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti, odnosno ne postoje podaci o tome u kojoj mjeri se poštuju naređenja inspektora za državnu imovinu. S obzirom na to da su u ovoj inspekciji u februaru 2018. godine, kada je posljednji put ažuriran spisak zaposlenih u Ministarstvu finansija, bila zaposlena tri inspektora, **prosječan broj izvršenih inspekcijskih nadzora po inspektor** za 18 mjeseci je 10,6. Naročito zabrinjava izostanak redovnih inspekcijskih nadzora. Prema Izvještaju o radu Ministarstva finansija za 2017. godinu, od ukupno 19 nadzora izvršenih u tom periodu, **svega dva su bila redovna**, dakle inicirana od strane same inspekcije, iz čega proizilazi da ova inspekcija ne funkcioniše po utvrđenom planu inspekcijskog nadzora.⁷⁴

74 Ministarstvo finansija, *Izvještaj iz oblasti ekonomske politike i finansijskog sistema, o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva finansija, organa u sastavu i organa nad kojima ministarstvo vrši nadzor*, za 2017. godinu, 20. 4. 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UupSoy> (pristupljeno 15. 12. 2018)

UPRAVLJAČKA ODGOVORNOST

U ovom dijelu fokusiramo se na delegiranje ovlaštenja na menadžerski kadar u upravi i na opšti presjek stanja u upravljačkoj odgovornosti.

Naši nalazi se poklapaju sa zvaničnim izvještajima o nekorišćenju instituta delegiranja odgovornosti: prema odgovorima na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, svega dva ministarstva su tokom 2018. godine donijela rješenja o delegiranju odgovornosti.

Zakonski okvir u dijelu bližeg definisanja odgovornosti za upravljanje i unutrašnje finansijske kontrole djelimično je unaprijeđen, najviše u dijelu obaveze imenovanja lica zaduženih za finansijsko upravljanje i kontrolu i obaveze izvještavanja o izvršenju prenesenih ovlaštenja. Ipak, nadležnosti generalnih direktora nisu proširene na upravljanje finansijskim sredstvima organizacionih jedinica, dok Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nije mijenjan u pravcu povećanja odgovornosti potrošačkih jedinica i budžetskih izvršilaca.

▪ ZAKONSKI OKVIR DJELIMIČNO UNAPRIJEĐEN

Upravljačka odgovornost je obaveza rukovodilaca svih nivoa u institucijama koje koriste javna sredstva da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome ko ih je imenovao ili prenio odgovornost.⁷⁵ Ova definicija ne obuhvata samo zakonito postupanje, koje se u Crnoj Gori tradicionalno izjednačava sa pojmom odgovornosti u javnoj upravi, već i učinkovito upravljanje javnim finansijama koje su date na raspolaganje i povratno informisanje o učincima tog upravljanja. Kao takva, ona po zahtjevima značajno prevazilazi aktuelnu situaciju u Crnoj Gori.

Prema Nacrtu analize o preprekama za uspostavljanje upravljačke odgovornosti, koju je pripremila Ministarstvo finansija u oktobru 2017. godine, finansijsko upravljanje u našoj upravi je isuviše centralizovano i ne postoji adekvatan sistem postavljanja ciljeva i delegiranja odgovornosti za ciljeve. Takođe, ispunjavanje ciljeva se ne prati kroz izvještavanje na nivou organizacionih jedinica i ne procjenjuje se vrijednost za novac poreskih obveznika, što sve otežava uspostavljanje upravljačke odgovornosti u punom smislu.⁷⁶

Ovaj Nacrt je rezultirao i određenim preporukama, koje su trebale da nađu svoje mjesto u inoviranom zakonskom okviru, naročito kroz novi Zakon o državnoj upravi, Zakon o upravljanju i

⁷⁵ Centar za evropske politike, *Infografik o upravljačkoj odgovornosti*

⁷⁶ Ministarstvo finansija, *Analiza prepreka za uspostavljanje upravljačke odgovornosti (Nacrt)*, oktobar 2017. godine

unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru i izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Između ostalog, preporuke su se odnosile na unapređenje položaja generalnih direktora, kao ključnih rukovodilaca organizacionih jedinica u okviru ministarstava. Sugestija je bila da se ovoj kategoriji visokog rukovodnog kadra u ovlašćenja da upravljanje finansijama konkretne organizacione jedinice. Međutim, u **novom Zakonu o državnoj upravi**, prepoznate su samo sljedeće nadležnosti generalnih direktora – *upravljanje poslovima pripreme javnih politika, propisa i drugim poslovima u užoj oblasti rada ministarstva*. Upravljanje finansijskim sredstvima neophodnim za rad direktorata izostavljeno je kao posebna nadležnost.⁷⁷

Tokom 2018. godine je usvojen i **novi Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru**⁷⁸, koji je zamijenio Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru⁷⁹. Naziv novog zakona upućuje na akcenat koji se stavlja na upravljačku odgovornost. Odgovornosti starješina organa su preciznije izvedene – u prvom redu, odgovornost za uspostavljanje unutrašnje organizacije u subjektu, sa jasno utvrđenim ovlašćenjima i odgovornostima svih rukovodilaca koji upravljaju sredstvima. Takođe, uvedena je obaveza izvještavanja o ostvarivanju rezultata i utrošku dodijeljenih finansijskih sredstava u skladu sa prenijetim ovlašćenjima i odgovornostima, koje starješine mogu da prenesu na rukovodioce organizacionih jedinica, ali i na druge zaposlene. Načelno se propisuje obaveza starješina da saraduju sa organima i organizacijama iz upravne oblasti za koju su nadležni, uključujući i sistem izvještavanja o ostvarenim rezultatima i uspostavljenim unutrašnjim kontrolama. Do sada nije bila eksplicitno propisana obaveza, primjera radi, da organi uprave izvještavaju o ostvarenim rezultatima nadležna ministarstva. Bliže je uređena i pozicija lica zaduženih za finansijsko upravljanje i kontrole (tzv. FMC lica). Naime, starješine su obavezane da odrede rukovodioca organizacione jedinice, u čijoj je nadležnosti obavljanje opštih i finansijskih poslova datog organa, kao lice odgovorno za koordinaciju aktivnosti na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola.

Prenošenje ovlašćenja sa starješine na rukovodioce organizacionih jedinica i druge zaposlene i dalje je u zakonu ostavljeno kao mogućnost, ali je predviđeno da Vlada Crne Gore donese poseban propis koji će definisati poslove i zadatke finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola koji se rješenjem mogu prenijeti.

Usvojene izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti tokom 2017. i 2018. godine ne odnose se na preporuke iz Nacrta analize, niti na jačanje odgovornosti potrošačkih jedinica. Ključna sugestija u tom dijelu bila je redefinisavanje uloge Ministarstva finansija, kojem je ostavljena velika odgovornost – kontrole trošenja ukupnog budžeta. Imajući u vidu povećanje javnog sektora, jedan od zaključaka je da bi Ministarstvo finansija trebalo da prenese sva ovlašćenja/odgovornosti za zakonitost i kontrolu trošenja sredstava na rukovodioce potrošačkih jedinica (starješine organa), naročito u situacijama u kojima nije potrebno sprovesti sveobuhvatnu fiskalnu konsolidaciju. Ove preporuke, iako opravdane, još uvijek nisu našle mjesto u normativnim izmjenama.

⁷⁷ Zakon o državnoj upravi, Član 32, *Službeni list Crne Gore*, br. 078/18 od 4. 12. 2018. godine

⁷⁸ *Službeni list Crne Gore*, br. 075/18 od 23. 11. 2018. godine

⁷⁹ *Službeni list Crne Gore*, br. 73/08 od 2. 12. 2008; 20/11 od 15. 4. 2011; 30/12 od 8. 6. 2012; 34/14 od 8. 8. 2014. godine

▪ **MINISTRI RIJETKO DELEGIRAJU OVLAŠĆENJA**

I do sada je, kao što je napomenuto, postojala mogućnost delegiranja ovlašćenja sa starješina na druge zaposlene. Ključni indikator u Programu reforme koji bi trebalo da mjeri napredak u ovoj oblasti je „procenat ministarstava koja formalno delegiraju ovlašćenja i odgovornosti“. Međutim, Ministarstvo finansija u izvještajima o sprovođenju Programa reforme tvrdi da se u većini slučajeva delegiranje vrši samo od strane ministra na sekretara ministarstva. Vrijednost ovog indikatora je u 2017. godini bila svega 11,11%.

Sa ciljem da ostvarimo uvid u konkretna rješenja kojima se delegiraju odgovornosti visokom rukovodnom kadru i starješinama organa, uputili smo zahtjeve za slobodan pristup informacijama krajem juna 2018. godine. Odgovori su nam stigli od osam ministarstava, od čega su samo ministri **pravde i saobraćaja i pomorstva** donijeli rješenja o delegiranju odgovornosti na ove kategorije rukovodnog kadra tokom 2018. godine. Rješenja o delegiranju odgovornosti odnose se isključivo na starješine organa u sastavu ovih ministarstava, uglavnom na upravljanje finansijskim sredstvima sa budžetskih pozicija namijenjenih ovim organima u sastavu, na donošenje rješenja u prvostepenom upravnom postupku, ali, u slučaju prenosa ovlašćenja sa ministra pravde na direktora Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, odnosno sa ministra saobraćaja i pomorstva na direktora Direkcije za saobraćaj i na određene aspekte upravljanja ljudskim resursima. Većina ovih rješenja je ograničenog roka, do kraja 2018. godine.

Odgovori nekih ministarstava, koja nisu bila u posjedu rješenja kojima se delegiraju odgovornosti, ukazuju na nedostatak razumijevanja ovog koncepta. Tako Ministarstvo rada i socijalnog staranja odbija pristup traženim informacijama zato što su rješenja o imenovanju starješina organa i visokog rukovodnog kadra javno dostupna, tumačeći, dakle, da su njihova ovlašćenja već utvrđena i da ne postoji prostor za dodatno delegiranje odgovornosti. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, na drugoj strani, upućuje na zakonski okvir kojim se utvrđuje organizacija državne uprave, djelokrug ovog ministarstva i sprovođenje Agrobudžeta, takođe tumačeći da ne postoji fleksibilnost za delegiranje odgovornosti mimo ovih već utvrđenih pravnih rješenja, što nije u duhu upravljačke odgovornosti.

EKSTERNA REVIZIJA

Ovaj dio se fokusira na rad Državne revizorske institucije, problematizujući „kvantitativni” pristup rezultatima rada, naročito na primjerima strateškog planiranja njenog razvoja i komunikacione strategije.

U izvještajnom periodu, DRI je usvojila Strateški plan razvoja, međutim, ovaj dokument ne sadrži precizno izvedene pokazatelje uspjeha, pa njegova formalna primjena ne garantuje opipljive rezultate u ovoj oblasti.

Jedna od komponenti plana je unapređenje medijske vidljivosti i komunikacije nalaza DRI, pa je održana i prva konferencija za medije, na kojoj je predstavljen godišnji izvještaj o izvršenim revizijama, uključujući i reviziju završnog računa budžeta. Uprkos relativno čestim saopštenjima za javnost, ona pate od nedostataka, koji i dalje, na građanima prijemčiv način ne predstavljaju rad institucije.

Tokom 2018. godine, izvršeno je 11 revizija više nego tokom 2017. godine. U izvršenim revizijama dominiraju političke partije: na nivou od oko 50% tokom dvije godine. Sa izuzetkom opštine Kolašin, dvostruko negativna mišljenja –i na finansijsku reviziju i na reviziju pravilnosti u 2017. i 2018. godini dobile su uglavnom političke partije.

▪ STRATEŠKI PLAN RAZVOJA BEZ RAZVOJNIH CILJEVA

U pogledu jačanja kapaciteta i povećanja efikasnosti rada Državne revizorske institucije (DRI), Ministarstvo finansija u izvještaju za 2018. godinu naročito ističe donošenje Strateškog plana razvoja za period 2018–2022. godine, Smjernica za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti i Smjernica za vršenje revizije završnog računa budžeta države.

Međutim, **srednjoročni strateški plan razvoja institucije nije razvijen na nivou konkretnih ciljeva**, odnosno opipljivih promjena do kojih rad DRI treba da dovede.⁸⁰ Primjera radi, mjerenje unapređenja saradnje sa drugim institucijama – Vladom, Tužilaštvom i Skupštinom, predviđeno je isključivo izradom i potpisivanjem protokola o saradnji, ali ne i rezultatima saradnje – kao što je broj podignutih optužnica na osnovu obavještenja koje je DRI dostavila tužilaštvu.

Strateški plan ne sadrži vremenske rokove za realizaciju aktivnosti, niti njihove ključne nosioce.

80 Strateški plan razvoja Državne revizorske institucije Crne Gore za period 2018–2022. godine, Podgorica, februar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DKpNnj> (pristupljeno 12. 12. 2018)

Previđeno je da se ovi elementi neophodni za praćenje ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva, podciljeva i aktivnosti prate kroz Akcioni plan. Međutim, on nije objavljen uz strateški plan. Mi smo uvid u akcioni plan, koji je donijet u aprilu 2018. godine, ostvarili putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ali on, očekivano, ne ide dalje od okvirnih ciljeva definisanih strateškim planom, iako razrađuje rokove i nosioce aktivnosti. Tokom izvještajnog perioda, dakle 2018. godine, bilo je predviđeno potpisivanje protokola sa Skupštinom i Vrhovnim državnim tužilaštvom, organizovanje konferencija za medije, smjernica za vršenje revizije završnog računa, dizanje nivoa svijesti među zaposlenima o značaju integriteta, primjena softvera za upravljanje dokumentima i razvijanje sistema interne komunikacije. Sve ove aktivnosti su sprovedene, kako je navedeno, i u Izvještaju o realizaciji Akcionog plana.⁸¹ Međutim, kao što je već naglašeno, puko sprovođenje ovih aktivnosti, bez razrade konkretnih rezultata kojima treba da doprinesu, ne garantuje suštinski razvoj institucije.

▪ PROAKTIVNO INFORMISANJE JAVNOSTI O RADU DRI: BROJEVI UMJESTO SADRŽAJA

Za jačanje uticaja DRI i povećani učinak preporuka koje ova institucija daje, javni pritisak je od izuzetnog značaja, kao i efikasna komunikacija revizorskih nalaza.⁸² Strateški plan razvoja djelimično prepoznaje važnost povećane medijske vidljivosti rada DRI, kroz aktivnosti i pokazatelje uspješnosti koji se odnose na organizovanje konferencije za štampu nakon objavljivanja Godišnjeg izvještaja DRI, ali i povremeno održavanje konferencija za štampu nakon objavljivanja pojedinačnih izvještaja, kao i kroz broj saopštenja za javnost.

U izvještajnom periodu, organizovane su dvije konferencije za medije povodom predstavljanja zbirnih izvještaja.⁸³ Nije bilo konferencija organizovanih povodom predstavljanja pojedinačnih izvještaja o reviziji.

Revizorski izvještaji se redovno objavljuju na internet stranici DRI, čija se rubrika „aktuelnosti“ takođe redovno održava (tokom 2018. godine, objavljena su 124 teksta u ovoj rubrici i 23 saopštenja za javnost).⁸⁴ Međutim, saopštenja za javnost ne pišu se na građanima razumljiv način, ne sadrže potpune informacije neophodne za razumijevanje predmeta saopštenja. Primjera radi, u saopštenju povodom različitog tumačenja Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja između Agencije za sprječavanje korupcije i DRI, konstatuje se da tumačenje ASK dovodi u zabludu političke subjekte, ali se ne predstavlja suština razlike u tumačenju Zakona.⁸⁵ Naslov saopštenja ne

81 Državna revizorska institucija, *Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strateškog plana razvoja DRI 2018–2022: Izvještajni period april 2018 – januar 2019. godine*, januar 2019. godine

82 Institut alternativa, *Javnost rada Državne revizorske institucije: Elementi za komunikacionu strategiju*, mart 2017. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2WwDhOn> (pristupljeno 10. 11. 2018)

83 Jedna konferencija za medije povodom predstavljanja Izvještaja o reviziji Prijedloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2017. godinu i Godišnjeg izvještaja DRI o izvršenim revizijama i aktivnostima za period oktobar 2017 – oktobar 2018. godine (<https://bit.ly/2Uv8RuI>), dok je druga organizovana povodom predstavljanja Zbirnog izvještaja o reviziji Godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata za 2016. godinu održana je 7. marta 2018. godine (<https://bit.ly/2Tx6mL2>)

84 <https://bit.ly/2CUPLGQ>

85 <https://bit.ly/2G8BWrq>

upućuje uvijek jasno na njegovu sadržinu, što se najbolje odražava u tekstovima koji su naslovljeni samo kao „saopštenje” ili „saopštenje za javnost”. Uprkos kvantitativno značajnoj aktivnosti DRI u komuniciranju nalaza, sadržajni nedostaci u saopštenjima za javnost negativno se odražavaju na širi uticaj i vidljivost nalaza DRI.

Ključna strateška dokumenta i smjernice koje DRI koristi u svom radu se takođe ne objavljuju redovno i dosljedno na internet stranici institucije, suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Tako su Smjernice za ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti, Smjernice za vršenje revizije završnog računa budžeta države i Akcioni plan za sprovođenje Strateškog plana razvoja dostupni samo na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Samim tim, mediji, civilno društvo i ukupna javnost ne raspolažu osnovnim informacijama koje su neophodne za razumijevanje izvještaja koji se rade na osnovu usvojenih smjernica ili mjera koje se sprovode na osnovu ključnih stratejskih dokumenata za razvoj institucije.

▪ DRI MAHOM KONTROLIŠE POLITIČKE PARTIJE, U MANJOJ MJERI JAVNU UPRAVU

Prema zakonu, DRI samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu i načinu vršenja revizije, pri čemu je u obavezi da jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Crne Gore.

Tri su osnovna tipa revizija koje DRI vrši – finansijska revizija, revizija pravilnosti i revizija uspjeha. Po potrebi, DRI može vršiti i druge revizije, pa su tako tokom 2017. i 2018. godine izvršene i dvije revizije informacionih sistema – Kadrovskog informacionog sistema Uprave za kadrove i informacionog sistema Fonda za zdravstveno osiguranje. Suština finansijske revizije je da utvrdi da li su finansijski izvještaji usklađeni sa važećim okvirom finansijskog izvještaja i da li su prezentovani na fer i objektivan način, dok se revizija pravilnosti odnosi na procjenu da li su finansijske i druge radnje subjekata revizije, u svim materijalnim aspektima usklađeni sa zakonima i drugim propisima i aktima.⁸⁶ Iako tipski razvdvojene, sprovedene revizije često uključuju oba aspekta (finansijski i pravilnosti),⁸⁷ dok su revizije uspjeha, koje treba da procijene efektivnost sprovođenja određenih mjera ili politika, u praksi znatno rjeđe.

86 Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti (Službeni list Crne Gore, br. 07/15 od 17. 2. 2015)

87 Tokom 2017. sprovedene su samo revizije pravilnosti, bez finansijskih revizija, u odnosu na materijalno finansijsko poslovanje diplomatskih predstavništava Crne Gore u Republici Srbiji, Ruskoj Federaciji i Kraljevini Belgiji za 2016. godinu, i u odnosu na Komisiju za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću za 2016. godinu. Tokom 2018. godine, finansijska revizija, bez revizije pravilnosti izvršena je u odnosu na Završni račun Farmaceutске komore Crne Gore za 2017. godinu, dok sedam izvršenih revizija pravilnosti nije bilo praćeno finansijskom revizijom (Ministarstvo prosvjete – Program Administracija, Poslovanje Ambasade Crne Gore u Republici Austriji, Grčkoj, Hrvatskoj i Stalne misije CG pri UN, OEBS i drugim međunarodnim organizacijama u Beču (kao i reviziju aktivnosti Ministarstva koje se odnose na poslovanje navedenih DKP-a); NVO Nova Centar za feminističku kulturu; Projekat JU osnovna škola Dušan Korać Bijelo Polje; Servis podrške za samohrane roditelje NVO Novi Horizont Ulcinj; Razvoj sportsko tehničke discipline radio-goniometrija, njena promocija u još 7 gradova i podrška organizaciji 11. Balkanskog goniometrijskog šampionata na Cetinju; NVO Kulturni centar Homer – Kulturna emancipacija i socijalna integracija djece i mladih oštećenog vida; Korišćenje sredstava donacije Vlade Kraljevine Norveške)

Strateški plan razvoja DRI uključuje mjere koje se odnose na unapređenje planiranja revizija. Međutim, izrada sektorskih analiza rizika u javnom sektoru, koje će se koristiti prilikom izrade srednjoročnog i godišnjeg plana revizija, planirana je tek u prvom kvartalu 2019. godine,⁸⁸ pa planovi revizija doneseni u izvještajnom periodu nisu utemeljeni u razrađenoj metodologiji, koja bi omogućila pokrivenost oblasti od najvećeg rizika u vršenju revizija.

Tokom 2018. godine, DRI je izvršila ukupno **55 revizija**, ne računajući redovne godišnje izvještaje o svim izvršenim revizijama i obaveznu reviziju završnog računa budžeta. Naši podaci se odnose na punu kalendarsku godinu, na osnovu izvještaja objavljenog na sajtu institucije, dok DRI o svom radu izvještava od oktobra 2017. do oktobra 2018. godine.⁸⁹ Od ukupnog broja izvršenih revizija, **26 se odnosi na političke partije i grupe birača**, saglasno obavezama iz Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, koji propisuje da DRI vrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata čiji ukupan prihod prelazi 10.000 eura. Izvršeno je još 28 revizija, od čega se 11 odnosilo na organe državne uprave, dvije na lokalne samouprave (Kolašin i Berane), tri na agencije, jedna na Skupštinu i preostalih 12 na ostale subjekte - ambasade, Farmaceutsku komoru, raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda, ocjenu kriterijuma fiskalne odgovornosti, naplatu prihoda od korišćenja šuma i projekte nevladinih organizacija i javnih ustanova. U ove podatke uključene su i revizije uspjeha, kojih je ukupno bilo četiri.⁹⁰ Dato je ukupno 15 negativnih mišljenja na reviziju pravilnosti, od čega se većina, njih 11, odnosi na političke partije i grupe birača. Dva subjekta (opština Kolašin i Demokratska stranka jedinstva) dobila su dvostruko negativno mišljenje, i na finansijsku i na reviziju pravilnosti.

Tokom 2017. godine, sprovedeno je **jedanaest revizija manje (44)**, od čega se **24 odnose na političke partije i građanske inicijative**, tri na organe uprave, po dvije na lokalne samouprave (Pljevlja, Budva) i fondove (penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja), po jedna na Agenciju za nadzor osiguranja i Skupštinu Crne Gore i preostalih 11 na ostale subjekte ili čitav javni sektor (Crnogorski olimpijski komitet, diplomatska predstavništva, javna preduzeća, ustanove, komisije, zdravstvo, upravljanja finansijskim kontrolama u javnom sektoru, energetska efikasnost). U ove podatke uključene su i revizije uspjeha, kojih je bilo tri.⁹¹ Dato je sedam negativnih mišljenja na reviziju pravilnosti, od kojih se šest odnosi na političke partije i jedno na Skupštinu Crne Gore. Tri dvostruko negativna mišljenja, na finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti, takođe se odnose na političke partije.

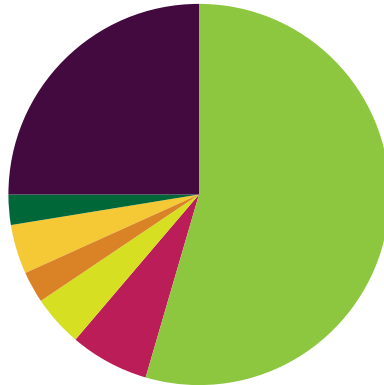
88 Državna revizorska institucija Crne Gore, *Akcionni plan za sprovođenje Strateškog plana razvoja Državne revizorske institucije Crne Gore za period 2018–2022. godine*, Podgorica, april 2018. godine

89 <https://bit.ly/2WuDv8U>

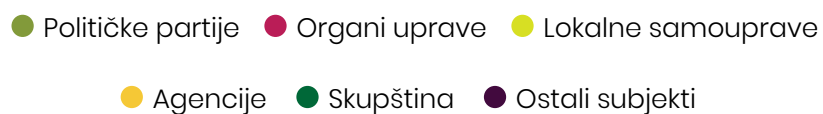
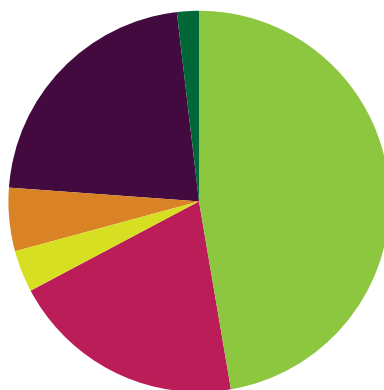
90 Izvještaj revizije uspjeha efikasnosti obračuna i naplate prihoda od korišćenja šuma, Revizija uspjeha upravljanja projektima izgradnje i rekonstrukcije objekata obrazovanja i nauke, Efikasnost Uprave carina u sprovođenju mjera naplate carinskog duga, Izvještaj o reviziji uspjeha *Efikasnost sistema naplate poreskog duga poreskih obveznika u stečaju i likvidaciji*

91 Konačni izvještaj o reviziji uspjeha planiranja javnih nabavki medicinske opreme, Izvještaj o reviziji uspjeha Energetska efikasnost u institucijama javnog sektora, Izvještaj o reviziji uspjeha *Efikasnost unutrašnje revizije u javnom sektoru*

Rad DRI tokom 2017. godine



Rad DRI tokom 2018. godine prema tipu subjekta revizije



ŠTA DALJE?

Napredak u primjeni Programa reforme ogleda se mahom u sprovođenju obuka i normativnoj aktivnosti: donošenju propisa, metodologija, smjernica i sl. U pogledu unapređenja praksi, vidljivi su određeni pomaci u oblasti reforme strateškog planiranja i finansijskih procjena strategija. Djelimično je unaprijeđen zakonski okvir za upravljanje i unutrašnje finansijske kontrole, iako će neophodni podzakonski akti biti doneseni tek tokom 2019. godine. Izostaju opipljivi rezultati u oblasti transparentnosti budžeta, naročito kapitalnih projekata, unapređenja postupaka javnih nabavki i izvještavanja o izvršenju budžeta, upravljanja državnom imovinom i planiranja budžeta.

Procedure planiranja budžeta koje su na snazi su **manjkave**. Oslobođanjem Ministarstva finansija od obaveze da organizuje javnu raspravu o zakonu o budžetu u potpunosti, građani ostaju sasvim isključeni iz procesa. Vremenski raspored pripreme budžeta, koji je već nesavršen jer ne ostavlja dovoljno vremena da se drugi akteri, u prvom redu poslanici, smisleno uključe u analizu planiranih prihoda i rashoda, u praksi se ne poštuje. Time se prostor za suštinsku raspravu o budžetskim prioritetima **dodatno sužava**.

Kvalitet zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, koje potrošačke jedinice dostavljaju Ministarstvu finansija, nije zadovoljavajući. Zahtjev Programa reforme za većim stepenom informacija u ovim zahtjevima nije dovoljno izveden, niti se odražava u uputstvima za popunjavanje ovih zahtjeva. **Formalna obaveza da potrošačke jedinice u svojim zahtjevima navedu učinke**, koji se očekuju od potrošnje određenih sredstava, **ne postoji**.

Prvi pomaci u reformi strateškog planiranja, kroz donošenje uredbe i prateće metodologije za međusobno usklađivanje strategija i usvajanje prvog Srednjoročnog programa rada Vlade, još uvijek **nisu našli odraz u unapređenju programskog budžetiranja**. Čak ni za tri ministarstva koja treba da usvoje programe rada zasnovane na učincima, nema indikatora učinka u budžetskim programima za 2019. godinu.

O izvršenju kapitalnog budžeta, građani i ostali spoljni akteri imaju samo zbirne informacije tokom budžetske godine, a za više detalja moraju da čekaju na Zakon o završnom računu budžeta, koji se, u najboljem slučaju, utvrđuje tek do 15. oktobra naredne godine. Izvještaji dviju uprava, koje sprovode većinu kapitalnih projekata, ne objavljuju se proaktivno. Najmanje informacija je dostupno o realizaciji projekta izgradnje auto-puta. Vrijednost ovog projekta, koja je ugovorena u ukupnoj sumi od preko 800 miliona eura (a procjena je da će koštati znatno više), javni interes za namjenskom potrošnjom, ali i povlastice date izvođačima radova, **nameću potrebu** transparentnije realizacije projekta i proaktivnog objavljivanja informacija o njemu.

Javne nabavke nisu usklađene u potpunosti sa EU zakonodavstvom, iako je to jedan od osnovnih ciljeva reforme. Dodatno, bez obzira na međunarodne standarde u ovoj oblasti, treba imati

na umu i da su javne nabavke u Crnoj Gori prepoznate kao **jedna od oblasti od posebnog rizika za korupciju**.⁹² Zbog toga treba pristupati sa dodatnim oprezom kad je u pitanju regulisanje određenih instituta, poput **nabavki male vrijednosti**. Iako formalno nisu u suprotnosti sa EU standardima, u crnogorskom kontekstu ovakvi instituti za rezultat imaju **manju transparentnost i konkurentnost**. To može dodatno ugroziti već nisko povjerenje u integritet postupaka javnih nabavki. Prema istraživanju javnog mnjenja sprovedenom u decembru 2017. godine, 59% crnogorskih građana smatra da su institucije u okviru javnih nabavki uglavnom ili vrlo korumpirane.⁹³

Ministarstvo finansija ističe **ubiranje prihoda po osnovu poreza i carina** kao jedan od najvećih uspjeha u oblasti izvršenja budžeta. Međutim, Ministarstvo i Vlada u zvaničnom prikazu određenih pokazatelja ne pružaju osvrt na važne **nalaze Državne revizorske institucije**, počev od nivoa poštovanja kriterijuma fiskalne odgovornosti do zaključaka i preporuka o potrebi pouzdanije evidencije poreskog duga.

Upravljanje državnom imovinom stagnira, naročito ako se posmatra u širem kontekstu, od donošenja Zakona o državnoj imovini 2009. godine. Registar državne imovine nije uspostavljen ni u fizičkoj ni u elektronskoj formi, a rijetki inspeksijski nadzori ukazuju na nezavidno stanje na terenu. Samim tim, osim konačnog uspostavljanja jedinstvenog, elektronskog registra državne imovine, jednako važno će biti da se paralelno vrši nadzor nad stanjem imovine, ali i provjera ažurnosti dostavljanja informacija o imovini pojedinačno od strane državnih organa.

Precizirane su određene procedure u pogledu jačanja **upravljačke odgovornosti i unutrašnjih finansijskih kontrola** u javnom sektoru. Ipak, prakse delegiranja ovlašćenja izuzetno su rijetke, pa za suštinski podsticaj u ovoj oblasti nije dovoljno unapređenje procedura, već i dugogodišnjih modela upravljanja finansijama, koje je bilo previše centralizovano od strane starješina, odnosno ministara.

Jačanje kapaciteta **DRI**, u kontekstu sprovođenja Programa reforme, posmatra se u značajnoj mjeri isključivo kroz obuke, donošenje strateških dokumenata i smjernica za rad, a ne kroz njihovu uspješnu primjenu, pa je za suštinsku procjenu uticaja institucije neophodan drugačiji pristup. Izvjesno je da **obavezne revizije političkih partija oduzimaju značajan broj resursa institucije**, koja bi primarno trebalo da kontroliše oblasti od posebnog rizika u javnom sektoru, što upućuje na važnost pokretanja šire debate o nadležnostima u kontroli političkih partija između DRI i ostalih institucija.

92 Vlada Crne Gore, *Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika: Aneks Akcionog plana za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, mart 2016. godine*

93 Institut alternativa, Stavovi građana o korupciji, decembar 2017. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2HDfj0Q> (pristupljeno 17. 12. 2018)

PREPORUKE

ZA BOLJE PLANIRANJE BUDŽETA:

1

- Ministarstvo finansija treba da objavljuje, na kvartalnom nivou, izvještaje o izvršenju budžeta, osim po ekonomskoj, i **po organizacionoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji**, kako bi svi zainteresovani akteri, uključujući i civilno društvo i poslanike, mogli da raspolažu potpunim i pravovremenim informacijama za određivanje budućih budžetskih prioriteta;
- U Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba **redefinisati budžetski kalendar**, tako da uključi obavezno dostavljanje polugodišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta Skupštini Crne Gore, ali i utvrđivanje Predloga zakona o budžetu za narednu godinu, najkasnije do kraja trećeg kvartala tekuće godine, kako bi građani i poslanici imali dovoljno vremena da se uključe u planiranje budžeta;
- Ministarstvo finansija treba da iskoristi mogućnost **organizovanja javnih rasprava** o Nacrtu zakona o budžetu, koja je ostavljena u Zakonu o državnoj upravi, kako bi se omogućilo učešće građana u definisanju budžetskih prioriteta;
- U Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti treba propisati obavezu da zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava od strane potrošačkih jedinica sadrže informacije o očekivanom učinku potrošnje sredstava po pojedinačnim budžetskim programima, kao i **opis misije, ciljeva i indikatora učinka budžetskih programa**, kako bi se omogućilo puno sprovođenje programskog budžetiranja.

ZA VEĆI INTEGRITET U IZVRŠENJU BUDŽETA:

2

- Novim Zakonom o javnim nabavkama treba predvidjeti podzakonski akt kojim će se detaljno urediti **nabavke male vrijednosti**, jednako za sve naručioce, bez diskrecionog prava da ih naručioci samostalno uređuju;
- Novim Zakonom o javnim nabavkama je neophodno detaljno urediti nabavke **u sektoru bezbjednosti i odbrane**, tako što će se detaljno propisati vrste postupaka koji se mogu primijeniti za ove nabavke, sistem planiranja i izvještavanja, kao i kontrolni mehanizmi;
- Ministarstvo finansija treba da uskladi izvještaje o sprovođenju reforme i izvršenju budžeta sa nalazima i preporukama Državne revizorske institucije, kako bi se spriječilo da se paralelno, od strane različitih institucija, različito izvještava o ključnim parametrima, kao što je ilustrovano na primjeru reprograma poreskog duga.

ZA TRANSPARENTNIJU KAPITALNU POTROŠNJU:

3

- U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama treba, između ostalog, **brisati poslovnu i poresku tajnu** kao osnov za ograničenje pristupa informacijama;
- Izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, neophodno je precizirati sadržaj godišnjeg zakona o budžetu u dijelu koji se odnosi na kapitalni budžet: godišnji zakon 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**;
- Uprava za saobraćaj i Uprava javnih radova treba **proaktivno da objavljuju** izvještaje o radu na svojim službenim internet stranicama u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, najkasnije do aprila tekuće za prethodnu godinu;
- Izvještavanje Uprave za saobraćaj i Uprave javnih radova neophodno je međusobno usaglasiti, kako bi se obezbijedilo sačinjavanje izvještaja po istovjetnim kriterijumima i prezentacija istovjetnih informacija o realizaciji pojedinačnih kapitalnih projekata;
- Vlada treba periodično, najmanje dva puta godišnje, da objavljuje **poseban izvještaj o izgradnji auto-puta**, koji će, između ostalog, uključiti informacije o odnosu između planiranih i realizovanih faza izgradnje, ključne nalaze nadzornih organa, informacije o rješavanju sporova u vezi sa realizacijom projekta, ukupne iznose oslobađanja od plaćanja poreza i carina po izvođaču.

ZA BOLJE UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM:

4

- Podatke inicijalno unijete u elektronski registar državne imovine neophodno je **revidirati** u skladu sa novom organizacijom državne uprave, idealno, po organizacionim i podružnim jedinicama, a ne samo na nivou institucije ili organa;
- U Zakonu o državnoj imovini neophodno je kao nadležnost inspekcije nad državnom imovinom prepoznati i **provjeru ažurnosti dostavljenih podataka o imovini** koja je u posjedu određenog državnog organa i propisati odgovarajuće kaznene odredbe;
- Ministarstvo finansija treba da sačini informaciju o preprekama i razlozima za kašnjenje uspostavljanja evidencije državne imovine, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini, i elektronskog registra, u skladu sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama, sa pregledom preduzetih mjera i preporukama za prevazilaženje aktuelne situacije.

ZA ODGOVORNIJE RUKOVOĐENJE:

5

- Osim u Zakonu o upravljanju i unutrašnjim finansijskim kontrolama, princip upravljačke odgovornosti treba afirmisati i u **posebnim zakonima**, tako što će se prepoznati i definisati ovlašćenja visokorukovodnog i ekspertsko-rukovodnog kadra u vođenju konkretnih upravnih postupaka i raspolaganju javnim sredstvima;
- Vlada treba da preduzme odgovarajuće mjere, kako bi se uočeni nedostaci u neizvedenoj odgovornosti potrošačkih jedinica za zakonitost i kontrolu trošenja javnih sredstava i generalnih direktora za upravljanje finansijama u okviru svojih organizacionih jedinica unaprijedili kroz izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Zakona o državnoj upravi, kao i kroz njihovu dosljednu primjenu.

ZA UTICAJNIJU EKSTERNU REVIZIJU:

6

- U planiranju i vršenju revizija, DRI treba da vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti subjekata revizije, kako bi se osim obaveznih revizija političkih partija i završnog računa budžeta, obezbijedila odgovarajuća pokrivenost državne uprave, lokalnih samouprava, agencija i fondova, javnih službi i ostalih organizacija koje vrše javna ovlašćenja **u skladu sa prethodno sprovedenim analizama rizika**;
- DRI treba da revidira ciljeve i pokazatelje uspjeha, definisane u Strateškom planu razvoja, sa ciljem da oni odražavaju efekte sprovođenja određenih aktivnosti;
- DRI treba da se pridržava obaveza o proaktivnom objavljivanju informacija, koje su definisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, kako bi građani i civilno društvo mogli potpuno i pravovremeno da se upoznaju sa ključnim aktima i internim procedurama za vršenje revizija.

■ IZVORI:

- Dnevne novine Dan, *Proizvođače oslobodili 112 miliona PDV-a i carine*, 13. decembar 2018. godine
- Državna revizorska institucija Crne Gore, *Akcionni plan za sprovođenje Strateškog plana razvoja Državne revizorske institucije Crne Gore za period 2018-2022. godine*, Podgorica, april 2018. godine
- Državna revizorska institucija Crne Gore, *Izveštaj o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti u 2017. godini*, Podgorica, oktobar 2018. godine
- Državna revizorska institucija Crne Gore, *Izveštaj o realizaciji Akcionnog plana za sprovođenje Strateškog plana razvoja DRI 2018-2022: Izveštajni period april 2018 – januar 2019. godine*, januar 2019. godine
- Državna revizorska institucija Crne Gore, *Konačni izvještaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu*, Podgorica, 15. 10. 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2sU8sWi>
- Generalni sekretarijat Vlade, *Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata*, septembar 2018. godine
- Informacija o Predlogu finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom programu za Crnu Goru za 2017. godinu - dio 2 s Predlogom finansijskog sporazuma, dostupno na: <https://bit.ly/2TkRdsR>
- Informacija o realizaciji kapitalnog budžeta za 2017. godinu na dan 10. 8. 2017. godine (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj)
- Informacija o realizaciji kapitalnog budžeta za 2017. godinu na dan 18. 9. 2017. godine (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj)
- Informacija o sprovođenju Zaključaka Vlade br. 07-2631 od 31. 8. 2017. godine koji se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu, (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj) od 28. 9. 2017. godine
- Informacija o sprovođenju Zaključaka Vlade br-07-2631 od 31. 8. 2017. godine, koji se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu (programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj) od 22. 11. 2017. godine
- Informacija o sprovođenju Zaključka Vlade br. 07-2631 od 31. 8. 2017. godine koji se odnosi na realizaciju kapitalnog budžeta za 2017. godinu, programi iz nadležnosti Direkcije za saobraćaj od 4. 12. 2017. godine

- Institut alternativa, *Komentari, primjedbe i sugestije na Nacrt Zakona o javnim nabavkama*, Iod kada, dostupno na: <https://bit.ly/2EdPWjx>
- Institut alternativa, *Reforma javnih finansija i poreska tajna: Kroz prizmu opštinskog duga*, jun 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2DJTKYu>
- Institut alternativa, *Stavovi građana o korupciji*, decembar 2017. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2HDfj0Q>
- Institut alternativa, *Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem*, dostupno na: <https://bit.ly/2EdPWjx>
- Ministarstvo finansija, *Analiza prepreka za uspostavljanje upravljačke odgovornosti (Nacrt)*, oktobar 2017. godine
- Ministarstvo finansija, *Godišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, za period januar–decembar 2017. godine, februar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd>
- Ministarstvo finansija, *Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, za period januar–septembar 2018. godine, oktobar 2018. godine, dostupno na: http://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta
- Ministarstvo finansija, *Javni poziv za učešće u raspravi o Nacrtu Zakona o javnim nabavkama*, 27. 2. 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UmlWG6>
- Ministarstvo javne uprave, *Nacrt analize funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva” u crnogorski upravni sistem*, oktobar 2017. godine
- Ministarstvo finansija, *Pasoši indikatora za Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, dostupno na: <https://bit.ly/2RUoFKd>
- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, *Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima u 2017. godini*, mart 2018. godine
- Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), *Tajni putevi novca: Izvještaj o izgradnji auto-puta*, oktobar 2018. godine, dostupno na: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/10/IzvjestajAutoputMN1.pdf>
- OECD Journal on Budgeting, Volume 7 Issue 4. *Programme Budgeting in OECD countries* DOI: <https://bit.ly/2DJsfyg>
- Poslovnik Vlade Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 003/12 od 13. 1. 2012; 031/15 od 18. 6. 2015; 048/17 od 24. 7. 2017; 062/18 od 21. 9. 2018

-
- Pedeseta sjednica Vlade Crne Gore, *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi*, Tačka 2, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/50
 - *Predlog zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu*, dostupno na: <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti>
 - *Predlog plana rada i finansijskog plana Društva sa ograničenom odgovornošću „Monte put, Podgorica za 2018. godinu i Izvještaj o realizaciji Finansijskog plana i Plana rada Društva sa ograničenom odgovornošću „Monte put” Podgorica*, januar 2018. godine, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/58
 - Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2018–2020, Komisija za pripremu i praćenje Srednjoročnog programa rada Vlade, januar 2018. godine
 - Ugovor za nabavku usluga: proširenje SAP sistema – implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine, Ministarstvo finansija i ATOS IT Solutions and Services d.o.o. Beograd, 31. 12. 2014. godine
 - Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, *Službeni list Crne Gore*, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine
 - Vlada Crne Gore, Izvještaj o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2018–2020, za period februar–jul 2018. godine, jul 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2MEUmRJ>
 - Vlada Crne Gore, *Metodologija za srednjoročno planiranje rada ministarstava*, oktobar 2018. godine
 - Vlada Crne Gore, *Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti sa obrazloženjem (Usvojen)*, jul 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2RZfCaK>
 - Vlada Crne Gore, *Program rada Vlade za 2018. godinu*, februar 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2UuVxWS>
 - Vlada Crne Gore, *Predlog zakona o budžetu za 2019. godinu*, dostupno na: <https://bit.ly/2DGF24c>
 - Zakon o autoputu Bar – Boljare, *Službeni list Crne Gore*, broj 52/2014
 - Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, (*Službeni list Crne Gore*, br. 020/14 od 25. 4. 2014; 056/14 od 24. 12. 2014; 070/17 od 27. 10. 2017; 004/18 od 26. 1. 2018; 055/18 od 1. 8. 2018)
 - Zakon o državnoj imovini (*Službeni list Crne Gore*, br. 021/09 od 20. 3. 2009, 040/11 od 8. 8. 2011)

-
- Zakon o državnoj upravi, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 038/03 od 27. 6. 2003, *Službeni list Crne Gore*, br. 022/08 od 2. 4. 2008, 042/11 od 15. 8. 2011, 054/16 od 15. 8. 2016, 013/18 od 28. 2. 2018. godine
 - Zakon o državnoj upravi, *Službeni list Crne Gore*, br. 078/18 od 4. 12. 2018. godine
 - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, *Službeni list Crne Gore*, br. 042/17 od 30. 6. 2017. godine
 - Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, *Službeni list Crne Gore*, br. 73/08 od 2. 12. 2008; 20/11 od 15. 4. 2011; 30/12 od 8. 6. 2012; 34/14 od 8. 8. 2014. godine
 - Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, *Službeni list Crne Gore*, br. 075/18 od 23.11.2018. godine

▪ INTERVJU:

- Intervju sa Zorkom Kordić, pomoćnicom generalnog sekretara Vlade -rukovoditeljkom Sektora za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike u Generalnom sekretarijatu Vlade, urađen 13. 12. 2018. godine u prostorijama Generalnog sekretarijata u Podgorici;
- Intervju sa Ines Mrdović, koordinatorkom Istraživačkog centra u Mreži za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), urađen 11. 12. 2018. godine u Podgorici.

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji 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 svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. **Moj grad** je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je **Moja uprava**, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal **Moj novac** rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih“ podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

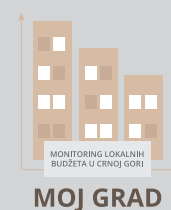
Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

institut alternativa

www.institut-alternativa.org



www.mojnovac.me



www.mojgrad.me