

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA:
DRUGA STRANA MEDALJE
(AŽURIRANI MONITORING IZVJEŠTAJ)



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



Ministarstvo javne uprave

Naziv publikacije:
Upravljanje javnim finansijama: Druga strana medalje
(ažurirani monitoring izvještaj)

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, septembar 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.

SADRŽAJ

Uvod	4
Šta kažu zvanični izvještaji?	6
Budžetsko planiranje	8
Kapitalni budžet	12
Bez značajnog unapređenja transparentnosti kapitalnog budžeta	12
Izvršenje budžeta	14
Javne nabavke: nazadovanje u izvještavanju i niska konkurentnost	14
Ubiranje poreza i carinskih taksi nastavlja da raste	15
Upravljanje državnom imovinom	16
Stagnacija u uspostavljanju evidencije državne imovine	16
Slabi inspekcijski nadzor: Naličje nemara o državnoj imovini	17
Upravljačka odgovornost	18
Delegiranje poslova finansijskog upravljanja čeka podzakonski akt	18
Izolovani slučajevi delegiranja ovlašćenja	19
Eksterna revizija	21
Šta dalje?	23
Preporuke	24
Ključni izvori	27

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. Ključni strateški dokument Vlade u ovoj oblasti predstavlja Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016–2020. godine. 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.

Tokom dosadašnje primjene Programa, najviše pomaka je ostvareno u aktivnostima koje se odnose na jačanje kapaciteta (mahom organizaciju obuka) i normativne izmjene, uključujući kreiranje institucionalnog i regulatornog okvira za strateško planiranje na nivou državne uprave, izradu metodologije za izradu strateških dokumenata, donošenje novih odluka o programskom i

kapitalnom budžetu, implementaciju novog softverskog mehanizma za upravljanje javnim dugom i gotovinom, unapređenje modela za makroekonomske projekcije, obuke službenika koji se bave javnim nabavkama i unutrašnjim finansijskim kontrolama i usvajanje određenih strateških dokumenata od značaja za rad Državne revizorske institucije.

Najviše se kasnilo sa uspostavljanjem elektronskog registra državne imovine i sprovođenjem obuka za njegovo korišćenje, izradom detaljnog plana rada za implementaciju i revidiranje programskog budžetiranja, poboljšanjem pregleda projekata u kapitalnom budžetu i 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.

Naš cilj je da ovim izvještajem pružimo nezavisni osvrt na ostvarenje ključnih ciljeva, osvijetlimo one aktivnosti koje su, iako inicijalno nepredviđene, uticale na sprovođenje reforme, ali i da unakrsno proverimo zvanično izvještavanje o njenom napretku. Kao i u prethodnom izvještaju, 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.

ŠTA KAŽU ZVANIČNI IZVJEŠTAJI?

Vlada nije pripremila polugodišnji izvještaj o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama tokom 2019. godine, što otežava monitoring od strane ključnih aktera zaduženih za njegovo sprovođenje, ali i spoljnih aktera zainteresovanih za ovu oblast. Do septembra 2019. godine, pripremljena su ukupno četiri izvještaja o sprovođenju reforme (dva polugodišnja, za 2018. i 2017. godinu, i dva godišnja za 2017. i 2016. godinu).¹

Najuspješnija stopa primjene aktivnosti ostala je oblast razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola, gdje je ostvareno 100% ciljeva. Ipak, kao što smo ranije ukazali, 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) pasoša indikatora za praćenje sprovođenja Programa odnosi se na organizaciju obuka i broj obučenih službenika, ne ulazeći u kvalitet obuka i njihov uticaj na unapređenje datih oblasti. Na drugoj strani, prema zvaničnim izvještajima, transparentno statističko izvještavanje je najmanje uspješna oblast, sa 33% realizacije.

Pozitivna novina godišnjeg izvještaja za 2018. godinu je što je uz njega urađena i objavljena i analiza kadrovskih kapaciteta i **analiza trenutnog stanja informacionih sistema u oblasti upravljanja javnim finansijama**. Svrha analize kadrovskih kapaciteta utvrđivanje stvarnih potreba službenika unutar Ministarstva finansija, Poreske uprava, Uprave carina, Državne revizorske institucije, Revizorskog tijela, Uprave za javne nabavke. Analizom je utvrđeno da je u ovim organima zaposleno ukupno 1393 osoba, ali i da je ukupno 363 radnih mjesta upražnjeno u odnosu na ukupan broj predviđen pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Ipak, osim pregleda obuka koje su pohađali zaposleni i pregleda reorganizacije navedenih organa, analiza nije dala jednoznačne odgovore da li je postojeći broj zaposlenih adekvatan za sprovođenje reforme upravljanja javnim finansijama. Iako je među osnovnim organizacionim jedinicama od koje zavisi odgovorno upravljanje javnim finansijama, analiza kadrovskih kapaciteta ne pruža osvrt na **budžetsku inspekciju** u okviru Ministarstva finansija. Kapaciteti ove inspekcije skroz su upražnjeni, nijedno radno mjesto nije popunjeno, ali analiza predstavljena uz izvještaj ne nudi preporuke za prevazilaženje ove situacije koja se negativno odražava na ukupnu transparentnost i odgovornost javnih finansija.

Takođe, nije dato obrazloženje ukidanja Uprave za javne nabavke, koja je prestala da postoji usvajanjem novog Zakona o državnoj upravi i Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave. Naime, ovim aktima nadležnosti u vezi sa poslovima Uprave javnih nabavki definisane su u okviru nadležnosti Ministarstva finansija a zaposleni preuzeti. Kao opšte obrazloženje odluke o ukidanju pojedinih organa (uključujući i Upravu za javne nabavke), Ministarstvo javne uprave navelo je da se

¹ Program reforme upravljanja javnim finansijama i izvještaji o njegovom sprovođenju dostupni su na zvaničnom sajtu Ministarstva finansija: https://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta

rukovodilo "potrebama racionalizacije uz sagledavanje zakonom utvrđenih kriterijuma, zbog prirode poslova ili manjeg obima posla". Nije dato detaljnije objašnjenje zašto se nekada samostalni organ uprave "utopio" u Ministarstvo, dok je većina nekadašnjih organa u sastavu ministarstava reorganizovana u samostalne organe uprave. Planirani budžet za novoosnovani Direktorat za politike javnih nabavki međutim nije manji od nekadašnjeg budžeta Uprave za javne nabavke, niti je planirano smanjenje zaposlenih. Crna Gora je u izvještajnom periodu postala jedina zemlja u regionu bez samostalnog organa uprave, dok je zabilježena manja dostupnost proaktivno objavljenih informacija o javnim nabavkama, kao što je pokazano u izvještaju.

Više korisnih informacija je predstavljeno u pregledu informacionih sistema za upravljanje javnim finansijama, koji su važna pretpostavka kako za efikasnije budžetsko planiranje, tako i za efikasnije praćenje javne potrošnje, vođenje računovodstva. Pohvalno je što su prepoznate potrebe za unepređenjem informacionih sistema za centralizovani obračun zarada, budžetsko planiranje realizacije budžetskih sredstava (na gotovinskoj osnovi), upravljanje dugom i za praćenje procesa IPA I i IPA II programa. Ipak, nadogradnja ili uspostavljanje novih softverskih rješenja u svim ovim oblastima tek se očekuje, što prolongira i ostvarivanje nekih od ključnih ciljeva reforme kao što su srednjoročno budžetsko planiranje i programsko budžetiranje.

BUDŽETSKO PLANIRANJE

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.

U izvještajnom periodu je nastavljen trend kasnijeg usvajanja Smjernica markoekonomске i fiskalne politike, kojima se utvrđuje obavezni limit potrošnje za narednu budžetsku godinu, i time predstavljaju osnov za pripremu predloga budžeta svih pojedinačnih potrošačkih jedinica. Iako Zakon propisuje da se one donose do kraja aprila tekuće godine za naredni trogodišnji period, ove Smjernice usvojene su tek u avgustu 2019. godine², čime je nastavljen loši trend iz prethodnih godina, jer su 2018. i 2017. godine ova dokumenta usvajana tek u julu. To se direktno negativno odražava na pravovremenost i kvalitet zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava koje treba pojedinačne potrošačke jedinice da dostave Ministarstvu finansija do kraja jula tekuće za narednu godinu.

Podsjećamo da je povećana sveobuhvatnost informacija predstavljenih u ovim zahtjevima jedan od pokazatelja boljeg budžetskog planiranja u okviru Programa. Ipak, nepreciznost indikatora kojem nije pojašnjeno na šta se odnosi sveobuhvatnost, ali i generalno kašnjenje sa ključnim strateškim dokumentima koji usmjeravaju proces pripreme budžeta, negativno se odražava na kvalitet ostvarenja ovog indikatora.

Kao što smo ranije pokazali na analizi određenog broja budžetskih zahtjeva, oni često ne navode osnovna obrazloženja iznosa traženih sredstava.³ U ovom krugu monitoringa, sproveli smo još

**ANALIZA 197 ZAHTEVA ZA DODJELOM
BUDŽETSKIH SREDSTAVA ZA 2019. GODINU
UKAZUJE NA NIZAK NIVO INFORMACIJA
NEOPHODNIH ZA EFIKASNO BUDŽETSKO
PLANIRANJE. IAKO NERIJETKO JEDINICE TRAŽE
POVEĆANJE BUDŽETSKIH SREDSTAVA,
VEĆINA NJIH, ČAK 150, NE NAVODI NIKAKVE
PROBLEME U FINANSIRANJU.**

² <https://gsv.gov.me/vijesti/208297/Saopštenje-sa-132-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html?alphabet=cyr>

³ Milena Muk, *Izvještaj o reformi upravljanja javnim finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje*, Institut alternativa, Podgorica, februar 2019. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2019/10/druga-strane-medalje-ciiip.pdf>

obuhvatniju analizu ukupno 197 zahtjeva za dodjelom budžetskih sredstava dostavljenih Ministarstvu finansija od strane potrošačkih jedinica.

Informacije u analiziranim zahtjevima su daleko od sveobuhvatnih. Iako nerijetko jedinice traže povećanje budžetskih sredstava, većina njih, čak 150, ne navodi nikakve problem u finansiranju. Iako većina jedinica, čak 147, ne navodi izdatke za nove aktivnosti, pohvalno je da institucije uglavnom daju obrazloženja za izdatke za tekuće aktivnosti pisanim putem. Ipak, čak i za tekuće aktivnosti, 34 potrošačke jedinice ne navode obrazloženja. Dodatno, treba imati u vidu da je Ministarstvo finansija u izvještaju o sprovođenju programa za 2018. godinu ukazalo da "budžetski zahtjevi dobijeni u formatu koje propisuje Ministarstvo finansija u budžetskom cirkularu ne odražava pravu sliku sveobuhvatnosti i često mogu biti različitog kvaliteta." Naglašeno je i da se obrazloženja često navode u odvojenim dokumentima, ali i da se budžetski pregovori, u skladu sa neposrednom praksom, vode i putem sastanaka sa predstavnicima potrošačkih jedinica.

Zakon o državnoj upravi iz 2018. godine zadržao je ograničenje organizovanja javnih rasprava i konsultacija predlogu državnog budžeta, pa građani ostaju uskraćeni za mogućnost uticaja na budžet u ključnoj fazi njegovog planiranja. 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. Međutim, tokom 2019. godine izostalo je obavljanje izvještaja o izvršenju budžeta čak i u tom nepristupačnom formatu. To je dodatno oslabilo 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.

Jedna od ključnih transformacija u sistemu budžetskog planiranja u Crnoj Gori treba da se preslika na prelazak sa tzv. linijskog budžeta na programski budžet. 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. Jasno formulisani ciljevi potrošnje treba da budu praćeni i indikatorima učinka, koji, osim što mogu služiti kao okvir za procjenu učinkovitosti javne potrošnje po oblastima, jasno ukazuju na prioritete raspodjele budžetskih sredstava. Za 2019. godinu je bilo planirano uspostavljanje početnog seta indikatora za određeni broj programa, kao neka vrsta pilotiranja programskog budžetiranja u Crnoj Gori. Međutim, i u Zakonu o budžetu za 2019. godinu zadržana je „programska klasifikacija” koja se ogleda samo u razvrstavanju različitih naziva programa, bez navođenja ciljeva ili indikatora potrošnje po programima.⁴ Kao glavni razlog u kašnjenju ispunjavanja indikatora navedeno je kašnjenje u realizaciji projekta „Unaprijeđenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole”. Primjena ovog projekta je otpočela u decembru 2018. godine, a Ministarstvo finansija u godišnjem izvještaju za 2018. godinu navodi da su „intenzivirane aktivnosti na razvoju ostalih elemenata programskog budžeta, te se u narednom periodu očekuje ispunjenost ciljanih vrijednosti.”

⁴ Zakon o budžetu za 2019. godinu,

<https://mif.gov.me/pretraga/196362/ZAKON-O-BUDZETU-CRNE-GORE-ZA-2019-GODINU.html>

Kao što smo ranije ukazali, počeci reforme strateškog planiranja predstavljaju dobar impuls za unapređenje budžetskog planiranja u Crnoj Gori. 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. Tri važna aspekta ove reforme su razvoj srednjoročnog planiranja programa rada Vlade, srednjoročno programiranje rada ministarstava na osnovu učinka i unapređenje finansijskih procjena strateških aktivnosti. Pomaci su zabilježeni usvajanjem prvog srednjoročnog programa rada Vlade za 2018-2020. godinu, povećanjem broja strategija koje sadrže izvore i iznose finansiranja aktivnosti, kao i usvajanjem metodologije za srednjoročno programiranje rada inistarstava. Ipak, neophodno je da se ovi inicijalni koraci reforme strateškog planiranja "prevedu" na oblast srednjoročnog budžetskog planiranja i programskog budžetiranja. Rijetke su potrošačke jedinice koje u svojim zahtjevima navode projekcije neophodnih sredstava za naredne tri godine, dok uprkos jasno navedenim prioritetima i pokazateljima u srednjoročnom programu vlade, godišnji programi i za 2018. i 2019. godinu sadrže samo uobičajeni pregled normativne i strateške aktivnosti sa podjelom nadležnosti i rokovima, bez jasnih pokazatelja uspjehnosti i veze sa prioritetima u državnom budžetu.⁵

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, 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.⁶

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. 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 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,

5 Program rada Vlade za 2019. godinu, https://gsv.gov.me/spi/Program_rada_Vlade

6 Milena Muk, *Izveštaj o reformi upravljanja javnim finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje*, Institut alternativa, Podgorica, februar 2019. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2019/10/druga-strane-medalje-ciiip.pdf>

neophodnim za ostvarenje konkretnih ciljeva, potrebno je i navesti troškove ovih aktivnosti. Ipak, Institut alternativa nije uspio da ostvari uvid u tri srednjoročna programa rada ministarstava poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivog razvoja i turizma, i ekonomije, koja su odabrana kao "pilot ministarstva" za sprovođenje metodologije srednjoročnog programiranja, uz neformalno obrazloženje da su ova dokumenta urađena u posebnom informacionom sistemu kojem spoljni akteri nemaju pristup.

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.*

▪ BEZ ZNAČAJNOG UNAPREĐENJA TRANSPARENTNOSTI KAPITALNOG BUDŽETA

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. Nema nikakvih detalja o izdacima za pojedinačne projekte, osim u obrazloženju. Nema suštinskih izmjena u prikazu kapitalnog budžeta za 2019. godinu u odnosu na prethodni period, osim onih koje su uslovljene promjenom organizacije državne uprave.

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 upravu) u čijim je nadležnostima sprovođenje većine kapitalnih projekata. Izvještaj Direkcije/Uprave za saobraćaj za 2018. godinu dobili smo na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ali smo, u odnosu na prethodni period, zabilježili pomak u pogledu pristupačnosti izvještaja Uprave javnih radova, koji je objavljen na sajtu

ovog organa.⁷ Pomak u izvještavanju Uprave javnih radova sastoji se u objavljivanju broja raspisanih tendera tokom 2018. godine i njihove ukupne vrijednosti, uz pregled ukupnog broja i vrijednosti sklopljenih ugovora, koji je i ranije bio dostupan.

Sadržaj izvještaja Uprave za saobraćaj ostao je na istom nivou kao i ranijih godina: dat je 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 Uprave/Direkcije je što ne sadrži informacije o realizaciji projekta auto-puta.

Kao poseban slučaj analizirali smo dostupnost informacija o najvećem kapitalnom projektu izgradnje auto-puta Bar–Boljare, koji čini najznačajniji dio kapitalnog budžeta. Kao i u odnosu na dostupne informacije o realizaciji projekta tokom 2017. godine, zabilježen je nedovoljan nivo dostupnih informacija za 2018. godinu. Predlog Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2018. godinu⁸ sadrži samo na jednoj stranici opšte informacije o realizaciji projekta, a malo opširniji opšti pregled dostupan je u izvještaju o radu Ministarstva saobraćaja i pomorstva.⁹ Upravljanje procesom izgradnje auto-puta povjereno je preduzeću u većinskom državnom vlasništvu “Monte put”, ali kvalitet dostupnih izvještaja o poslovanju ovog preduzeća takođe nije zadovoljavajući. Ključne informacije o „putevima novca” tokom izgradnje auto-puta ostaju van domašaja javnosti. Tu spadaju i 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.

7 Izvještaj o radu Uprave javnih radova za 2018. godinu, <https://ujr.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

8 Ministarstvo finansija, Predlog Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2018. godinu, https://www.paragraf.me/nacrti_i_predlozi/predlog-zakona-o-završnom-racunu-budzeta-crne-gore-za-2018-godinu.pdf

9 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva saobraćaja i pomorstva i organa u sastavu za 2018. godinu, dostupno na: <https://msp.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

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 su unazadile transparentnost postupaka javnih nabavki. Izmjene su se odrazile i na ostvarenje indikatora u ovoj oblasti, pa nije ostvarena ciljana konkurentnost postupaka javnih nabavki u 2018. godini.

Nastavljen je trend porasta prihoda od poreza i carina tokom 2018. godine u odnosu na plan prihoda po ovim osnovama.

▪ JAVNE NABAVKE: NAZADOVANJE U IZVJEŠTAVANJU I NISKA KONKURENTNOST

Indikator od najmanje 3.48 ponuđača po tenderu nije ostvaren tokom 2018. godine, već je ostvarena vrijednost od 3.14.¹⁰ U prethodnom izvještaju ukazali smo na neobrazloženi i nedovoljno participativan postupak izmjene Zakona o javnim nabavkama tokom 2017. godine, koje su donijele ozbiljno nazadovanje u oblasti javnih nabavki, naročito u dijelu regulisanja nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane.¹¹ 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. Zanimljivo je da Ministarstvo finansija takođe ukazuje da su ove izmjene ugrozile konkurentnost javnih nabavki, jer smatra da niža konkurencija posljedica "uvođenja malih nabavki izmjenama ZoJN u junu 2017.godine". Ministarstvo finansija izražava očekivanje da će postavljeni cilj biti lakše ostvaren usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama koji će biti harmonizovan sa Direktivama iz ove oblasti.¹²

¹⁰ Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018. godinu, maj 2019. godine, dostupno na:

<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2019/07/Izvestaj-2018-za-vladu-31.-maj-2019.-godine-last.pdf>

¹¹ Milena Muk, Izvještaj o reformi upravljanja javnim finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje, Institut alternativa, Podgorica, februar 2019. godine, dostupno na:

<http://media.institut-alternativa.org/2019/10/druga-strane-medalje-ciiip.pdf>

¹² Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. godine – godišnji izvještaj za 2018. godinu, dostupno na: <https://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska-dokumenta>

Reorganizacije Uprave za javne nabavke, odnosno njeno "stapanje" u Ministarstvo finansija, gdje funkcioniše kao Direktorat za politike javnih nabavki, odrazilo se na dostupnost informacija o javnim nabavkama. Dodatno, u izvještajnom periodu je porastao udio manje transparentnijih vidova nabavki u ukupnoj potrošnji u ovoj oblasti. Sama dužina Izvještaja o javnim nabavkama za 2018. godinu – 48 strana sa prilogima, u poređenju sa 167 strana izvještaja Uprave za javnu nabavku za 2017. godinu, govori o tome koliko je smanjen obim dostupnih informacija u kvantitativnom, ali i u kvalitativnom smislu. Izostavljeni su važni podaci o nabavkama u zdravstvu i obrazovanju, zatim o listi ponuđača sa najvećim ugovorenim javnim nabavkama tokom godine, listama naručilaca koji nisu uopšte ili nisu u roku dostavili svoj izvještaj o javnim nabavkama, kao i listama naručilaca sa najvećom razlikom između planiranih i ugovorenih nabavki.¹³

Raniji izvještaji sadržali su i prikaz zaključenih aneksa ugovora, detaljniju analizu nabavki u pojedinim oblastima posebno rizičnim za korupciju, listu naručilaca sa najvećim vrijednostima ugovorenih nabavki neposrednim sporazumom, ukupan broj i spisak svih naručilaca koji nisu dostavili izvještaj o javnim nabavkama u zakonskom roku i sl. Međutim, izvještaj za 2018. godinu značajno je unazadio je izvještavanje o izvršenju budžeta za javne nabavke. Osim što nije ponudio analizu javnih nabavki u oblastima posebno rizičnim za korupciju – obrazovanju i zdravstvu, koji se mogao naći u prethodna dva izvještaja o javnim nabavkama, ne sadrži ni posebnu analizu nabavki u oblasti javnih radova.

Direktorat za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija u izvještaju konstatuje kako je "najveći broj postupaka sproveden putem otvorenog postupka, koji je najtransparentniji i može ostvariti najveći nivo konkurencije", te da je 79 odsto nabavki sprovedeno otvorenim postupkom.¹⁴ Međutim, ne navodi se da je to najmanji procenat zastupljenosti otvorenog postupka u prethodnih šest godina, te da je za čak šest odsto manji nego prethodne 2017. godine. Kroz netransparentne i nekonkurentne postupke malih i hitnih nabavki je tokom 2018. godine zaključeno ukupno 96 840 ugovora ukupne vrijednosti od skoro 85 miliona eura.

▪ RAST PRIHODA OD POREZA I CARINSKIH TAKSI

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 vidljivi napredak. Prihod od poreza u odnosu na planirane poreske prihode tokom 2018. godine premašen je za 73 miliona eura. Slično tome, Uprava carina je zabilježila porast naplate prihoda za 11 procenata tokom 2018. u odnosu na 2017. godinu. Ministarstvo finansija tvrdi da je rast prihoda zabilježen zahvaljujući pravilnoj i blagovremenoj naplati, po osnovu obračuna carinskih, poreskih, akciznih i drugih dažbina, a takođe je rezultat primjene snažnih mjera fiskalne politike Vlade Crne Gore.

13 Marija Mirjačić, Dajte spisak onih koji dobijaju najveće državne poslove, Nezavisni dnevnik Vijesti, 13.07.2019. godine, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/393379/dajte-spisak-onih-koji-dobijaju-najvece-drzavne-poslove>

14 Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018. godinu, maj 2019. godine, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2019/07/Izvjestaj-2018-za-vladu-31.-maj-2019.-godine-last.pdf>

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. Deset 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.

Inspekcijski 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, a naročito je zanemarljiv broj redovnih inspekcijskih pregleda.

▪ STAGNACIJA U USPOSTAVLJANJU EVIDENCIJE DRŽAVNE IMOVINE

Programom reforme upravljanja javnim finansijama bilo je predviđeno da svi neophodni podaci o imovini budu unijeti u poseban elektronski registar tokom 2017. godine; ipak, ostvarenje ovog indikatora izostalo je i tokom 2019. godine.

Za zakup objekata i poslovnog prostora Uprava za imovinu 2018. godine potrošila je rekordnih 4.7 miliona eura.¹⁵ Po osnovu prodaje i davanja u zakup državne imovine, odnosno po osnovu ustanovljenja prava službenosti na državnom zemljištu, u 2018. godini, prihodovano je ukupno nešto ispod 380 hiljada eura.¹⁶ Ova diskrepanca između troškova za zakup objekata za potrebe državnih organa i prihoda od državne imovine jedan je od pokazatelja lošeg upravljanja državnom imovinom, a njen najizrazitiji odraz je upravo nepostojanje ne samo elektronskog registra, već i bilo kakve evidencije državne imovine, iako je njeno uspostavljanje propisano još Zakonom o državnoj imovini iz 2009. godine.¹⁷

“U dosadašnjem periodu ukupno su prerađene, migrirane, odnosno pripremljene za migraciju na testnu verziju softverskog rješenja za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari (ARS – Asset

¹⁵ Ana Komatina, Crna Gora bez registra imovine: Ne znaju šta imaju a kiriju plaćaju, Nezavisni dnevnik Vijesti, 17.05.2019. godine, dostupno na:

<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/379414/crna-gora-bez-registra-drzavne-imovine-ne-znaju-sta-imaju-a-kiriju-placaju>

¹⁶ Izvjestaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva finansija za 2018. godinu, dostupno na:

<https://mif.gov.me/rubrike/spi/izvjestaji/211065/Izvjestaj-o-rad-u-i-stanju-u-upravnim-oblastima-Ministarstva-finsija-za-2018-godinu.html?alphabet=lat>

¹⁷ Zakon o državnoj imovini (Službeni list Crne Gore, br. 021/09 od 20. 3. 2009; 040/11 od 8. 8. 2011)

Registry System), **tabele sa podacima o imovini 32 organa, od ukupno 45 organa koji su dostavili tabele.** Ostale je potrebno preraditi od strane organa. U toku testiranja i migriranja sredstava na testnu verziju ARS-a putem koje se osnovna sredstva evidentiraju u modulu osnovnih sredstava u SAP sistemu (FI-AA) uočeni su problemi u radu aplikacije. U toku je softverska asistencija i očekuje se brzo rješenje problema”, piše u izvještaju o sprovođenju Programa za 2018. godinu,¹⁸ iako je gotovo identičnu formulaciju moguće pronaći i u prethodnim izvještajima. Međutim, da je validnost već unijetih podataka upitna ukazali smo u našem prethodnom monitoring izvještaju. Naime, ovi podaci se odnose i na organe koji su u izvještajnom periodu prestali da postoje, kao što su Uprava za mlade i sport ili Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije.¹⁹ Sa ciljem da provjerimo da li je bilo izmjena u unošenju neophodnih podataka tokom 2019. godine, zatražili smo od Uprave za imovine novi pristup podacima koji su u testnu verziju elektronskog registra državne imovine. Odgovor na zahtjev je potvrdio da dostupni podaci nisu validni:

“Sredstva koja se nalaze u navedenim tabelama **nisu ažurirana duži period, odnosno istrošena sredstva nisu otpisana, nova, kupljena nisu evidentirana, nije odrađena amortizacija, samim tim postojeće vrijednosti su netačne.** Shodno navedenom, aktuelni podaci su netačni i nepouzdati i takve nismo u mogućnosti da dostavimo.”

▪ SLABI INSPEKCIJSKI NADZOR: NALIČJE NEMARA O DRŽAVNOJ IMOVINI

U prethodnom izvještaju smo ukazali i na činjenicu da rijetke inspekcije nad državnom imovinom ukazuju na zabrinjavajuće stanje objekata i zemljišta u državnom vlasništvu. Inspekcija nad državnom imovinom, koja funkcioniše u sklopu Ministarstva finansija, ima nadležnost vršenja inspeksijskog 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. Institut alternativa je izvršio uvid u ukupno 46 zapisnika o inspeksijskim pregledima koje je ova inspekcija obavila tokom 2017, 2018. i prve polovine 2019. godine. Najveći broj inspeksijskih pregleda odnosio se na ažurnost u postupanju područnih jedinica Uprave za nekretnine. Iako slaba učestalost i pokrivenost inspeksijskih kontrola ne dozvoljava donošenje generalnih zaključaka, zabrinjavajuće je što je u skoro petini 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. Takođe, postavlja se pitanje učinkovitosti rada Inspekcije nad državnom imovinom, imajući u vidu nizak broj ukupno izvršenih nadzora (19 na godišnjem nivou), i naročito nizak broj nadzora koji su rađeni službenim putem a ne po inicijativi, odnosno zahtjevu fizičkih i pravnih lica (svega dva takva nadzora izvršena su tokom 2017. a samo jedan tokom 2018. godine).²⁰

18 Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. godine – godišnji izvještaj za 2018. godinu, dostupno na: https://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta

19 Milena Muk, *Izvještaj o reformi upravljanja javnim finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje*, Institut alternativa, Podgorica, februar 2019. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2019/10/druga-strane-medalje-ciiip.pdf>

20 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva finansija za 2018. godinu, dostupno na: <https://mif.gov.me/rubrike/spi/izvjestaji/211065/Izvjestaj-o-rad-u-i-stanju-u-upravnim-oblastima-Ministarstva-finsija-za-2018-godinu.html?alphabet=lat>

UPRAVLJAČKA ODGOVORNOST

U ovom dijelu fokusiramo se na delegiranje ovlašćenja 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 pet ministarstva su tokom 2019. godine donijela rješenja o delegiranju odgovornosti. Međutim, i u okviru ovih ministarstava najčešće se radi o pojedinačnim rješenjima, a ne o rasprostranjenoj praksi.

Iako je u prethodnom periodu unaprijeđen zakonski okvir u dijelu bližeg definisanja odgovornosti za upravljanje i unutrašnje finansijske kontrole, podzakonski akt kojim treba da se bliže uredi delegiranje ovlašćenja u oblasti finansijskog upravljanja još uvijek nije donijet.

▪ DELEGIRANJE POSLOVA FINANSIJSKOG UPRAVLJANJE ČEKA PODZAKONSKI AKT

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.²¹ 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 zahjevima značajno prevazilazi aktuelnu situaciju u Crnoj Gori.

U pogledu uspostavljanja sistema upravljačke odgovornosti, najveći izazov predstavlja oklijevanje starješina organa uprave da delegiraju odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka na rukovodioce užih organizacionih jedinica. U to smo se uvjerali i kroz odgovore ministarstava koja tvrde da u njima nije vršeno delegiranje ovlašćenja tokom 2019. godine, čim je nastavljeno sa ranijom praksom. I Ministarstvo finansija u Izvještaju sprovođenju Programa tvrdi da je u 2018. godini delegiranje ovlašćenja vršeno samo od strane ministra na starješine organa uprava koje su u sastavu ministarstva, a ne i na rukovodioce organizacionih jedinica unutar samog ministarstva. Kako je u međuvremenu izvršena reorganizacija državne uprave, ukidanjem organa uprave u sastavu ministarstava, čak i ovakva uspostavljena praksa delegiranja ovlašćenja postaje irelevantna.

²¹ Centar za evropske politike, *Infografik o upravljačkoj odgovornosti*

U prethodnom monitoring izvještaju ukazali smo da je djelimični pomak u oblasti upravljačke odgovornosti tokom 2018. godine ostvaren usvajanjem novog Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru²², koji je zamijenio Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Novim zakonom je, između ostalog, preciznije definisana odgovornost starješina organa, naročito u pogledu uspostavljanja unutrašnje organizacije datog organa. Uvedena je obaveza izvještavanja o ostvarivanju rezultata i utrošku dodijeljenih finansijskih sredstava u skladu sa prenijetim ovlašćenjima i odgovornostima, a bliže je uređena i pozicija lica zaduženih za finansijsko upravljanje i kontrole (tzv. FMC lica). Prenosjenje 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. Ovaj propis, međutim, u međuvremenu nije donijet, pa izostaju detaljnije smjernice o delegiranju ovlašćenja u oblasti finansijskog upravljanja.

Dalji napredak u ovoj oblasti zavisi takođe od posebnog IPA projekta implementacijom aktivnosti planiranih u okviru započetog IPA projekta "Unaprijeđenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole".

▪ IZOLOVANI SLUČAJEVI DELEGIRANJA OVLAŠĆENJA

Ministarstvo finansija kao jedan od indikatora sprovođenja Programa prati procenat ministarstava u kojima se vrši delegiranje ovlašćenja. Vrijednost ovog indikatora je u 2017. godini bila svega 11,11%, dok je u 2018. godini neznatno popravljena na 18%, prema zvaničnim izvještajima.²³ 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 svim ministarstvima u aprilu 2019. godine. Odgovori su nam stigli od svih 17 ministarstava; dok je tek njih pet dostavilo konkretna rješenja o delegiranju ovlašćenja. To su Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Za razliku od prethodnog perioda, tokom 2018. i 2017. godine, ovlašćenja su uglavnom delegirana rukovodiocima užih organizacionih jedinica; međutim, u čak četiri od pet ministarstava delegiranje je izvršeno samo na po jednog rukovodioca, a ne na više njih. Samo u okviru Ministarstva zdravlja delegiranje je izvršeno sa ministra na ukupno sedam rukovodilaca. Takođe, samo jedan slučaj uključuje ovlašćenja iz domena finansijskog upravljanja, a to je delegiranje ovlašćenja generalnom direktoru Direktorata za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost u Ministarstva javne uprave da u toku 2019. godine potpisuje akte za postupke javnih nabavki iz nadležnosti Direktorata za elektronsku upravu i informatičku bezbjednost i to: izjave o nepostojanju sukoba interesa; odluke o pokretanju postupka javne nabavke; rešenje o imenovanju komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda; odluke o obustavljanju postupka javne nabavke; odluke o izboru najpovoljnije ponude; ugovor o javnoj nabavci.

²² Službeni list Crne Gore, br. 075/18 od 23. 11. 2018. godine

²³ Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. godine – Godišnji izvještaj za 2018. godinu, dostupno na: https://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta

Opisani slučajevi delegiranja ovlašćenja takođe ukazuju na nedostatke indikatora za praćenje ovog aspekta upravljačke odgovornosti: osim procenta ministarstava u kojima je vršeno delegiranje, jednako je važno vidjeti i koliko je u okviru svakog od ministarstava ova praksa uzela maha. Predstavljeni slučajevi pokazuju da je ova praksa i dalje izolovana i u okviru samih ministarstava koja joj pribjegavaju. Takođe, u svojim odgovorima ministarstva i dalje pokazuju nerazumijevanje koncepta delegiranja ovlašćenja, jer i dalje dominantno ovu praksu vezuju za delegiranje ovlašćenja predstavnicima nekadašnjih organa u sastavu ministarstava.

EKSTERNA REVIZIJA

Tokom prvih devet mjeseci 2019. godine objavljeno 24 izvještaja o reviziji. Političke partije su i dalje najčešći subjekti revizije: trećina ukupno objavljenih revizorskih izvještaja u ovom periodu odnosila se na političke partije. Zabilježen je trend porasta vršenja posebnih revizija, revizija uspjeha i informacionih sistema, što može ukazati na pozitivan trend diverzifikacije rada DRI.

Iako je bilo planirano, u izvještajnom periodu nijesu usvojene sektorske analize rizika, pa planovi revizija doneseni u izvještajnom periodu nisu utemeljeni u razrađenoj metodologiji, koja bi omogućila pokrivenost oblasti od najvećeg rizika u vršenju revizija.

U pogledu jačanja kapaciteta i povećanja efikasnosti rada Državne revizorske institucije (DRI), Ministarstvo finansija 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, kao što smo ranije ukazali, srednjoročni strateški plan razvoja institucije nije razvijen na nivou konkretnih ciljeva, odnosno opipljivih promjena do kojih rad DRI treba da dovede, a nema ni proaktivnog izvještavanja o realizaciji ovog plana.

DRI je nastavila sa redovnim objavljivanjem izvještaja o reviziji. Iako je jedan od strateških ciljeva ove institucije redovnije održavanje konferencija za medije, one i dalje nijesu organizovane sa ciljem predstavljanja posebnih izvještaja o reviziji ili izazova i drugih prioriteta u radu, već isključivo sa ciljem predstavljanja redovnih zbirnih izvještaja o reviziji godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata.

Tokom prvih devet mjeseci 2019. godine objavljeno 24 izvještaja o reviziji, što je u skladu sa uobičajenom dinamikom rada DRI. U izvršenim revizijama dominiraju političke partije, na koje se odnosi osam izvještaja, tri izvještaja obuhvatila su ministarstva (ministarstva sporta i mladih, rada i socijalnog staranja i finansija), tri ostale organe na centralnom nivou (Fond rada, Zavod za metrologiju, Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama), dva javne ustanove (Policijsku akademiju, i centre za socijalni rad u Pljevljima i Nikšiću), a jedan javno preduzeće na lokalnom nivou (Vodovod i kanalizacija Gavnog grada). Osim obaveznog zbirnog izvještaja o reviziji Godišnjih finansijskih izvještaja političkih subjekata za 2017. godinu, objavljeno je i pet izvještaja o posebnim revizijama i drugim revizijama (Izvještaj o kontrolnoj reviziji informacionog sistema Fonda penzionog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Izvještaj o reviziji uspjeha "Uspješnost uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine kod Državnih organa", Izvještaj o reviziji uspjeha "Uspješnost uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine kod Državnih organa", Izvještaj o reviziji uspjeha „Efikasnost inspekciskog nadzora u oblasti priređivanja igara na sreću“,Izvještaj o reviziji

evidentiranja obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje). Ovo može ukazati na pozitivan trend diverzifikacije rada DRI i veće pokrivenosti javnog sektora različitim vrstama revizija.²⁴

Podsjećamo da 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. Međutim, sa ciljem utvrđivanja bolje metodologije planiranja rada i veće pokrivenosti posebno rizičnih oblasti, u prvom kvartalu 2019. godine bilo je planirana izrada sektorskih analiza rizika u javnom sektoru, koje će se koristiti prilikom izrade srednjoročnog i godišnjeg plana revizija. Do izrade ove analize nije došlo u izvještajnom periodu.

24 Izvještaji Državne revizorske institucije, dostupno na:

http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=239&Itemid=235&lang=sr

ŠTA DALJE?

Ključni izazovi u reformi javnih finansija ostaju transparentnost budžeta, naročito kapitalnih projekata, unapređenje postupaka javnih nabavki, upravljanje državnom imovinom i budžetsko planiranje.

Kašnjenje u osnovnim koracima u okviru "budžetskog kalendara" u sadejstvu sa kašnjenjem u stvaranju tehničkih preduslova za efikasnije budžetsko planiranje, negativno se odražava na primjenu ionako manjkavih procedura u ovoj oblasti.

Ministarstvo finansija je u izvještaju za 2018. godinu praktično potvrdilo naše ranije navode o nedovoljnom kvalitetu zahtjeva za dodjelom budžetskih sredstava. Naime, mi smo već ukazali na potrebu da se revidira sadržaj ovih zahtjeva kako bi se obezbijedila njihova veća povezanost sa reformom budžetskog planiranja, naročito u pogledu potrebe da institucije u svojim zahtjevima navedu učinke, koji se očekuju od potrošnje određenih sredstava.

Nije došlo do pomaka u pogledu budžetske transparentnosti, niti programskog budžetiranja, za šta još uvijek čekamo sprovođenje projekata kroz Instrument za pretpristupnu podršku (IPA) Evropske unije. Iako je razumljiva potreba za eksternim finansiranjem određenih strateških projekata u oblasti javnih finansija, zastoje u reformama koji je uslovljen početkom IPA projekata ukazuje na potrebu većeg korišćenja postojećih kapaciteta javne uprave i bolje pripreme za sprovođenje spomenutih projekata. Drugim riječima, dok programsko budžetiranje i efikasnije planiranje budžeta mogu zavisiti od određenih tehničkih pretpostavki i informacionih sistema, nema prepreka da Ministarstvo finansija i ostale potrošačke jedinice promijene svoje interne pristupe u planiranju potrošnje u odnosu na zacrtane ciljeve i prioritete u svojim oblastima.

Nazadovanje u zakonskom okviru u oblasti javnih nabavki negativno se odrazilo na dostupnost informacija i konkurentnost u ovoj oblasti, što je posredno potvrdilo i Ministarstvo finansija, sa izraženim očekivanjem da će donošenje novog Zakona dovesti do ranije planiranih pomaka.

Nastavljen je trend većeg ubiranja prihoda po osnovu poreza i carina, dok zabrinjavajuće stanje u upravljanju državnom imovinom ostaje nepromijenjeno. Prakse delegiranja ovlašćenja sporo uzimaju maha, dok u pogledu rada DRI treba nastaviti sa praksom većeg češća revizija uspjeha i drugih posebnih revizija sa ciljem što veće pokrivenosti raznih institucija ali i oblasti rada javnog sektora.

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 naručioc samostalno uređuju;
- Ministarstvo finansija treba da unaprijedi izvještavanje o javnim nabavkama, na način što će osigurati dostupnost informacija barem na nivou koji je prethodno ostvaren izvještavanjem od strane Uprave za javne nabavke;
- Vlada treba da uradi funkcionalnu analizu institucija zaduženih za upravljanje javnim nabavkama, kako bi se utvrdilo da li je ukidanje Uprave za javne nabavke bilo opravdano sa aspekta učinkovitosti u ovoj oblasti ili je neophodno izvršiti reorganizaciju na drugim osnovama.

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, po uzoru na Upravu 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 autoputa, 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 oslobođanja 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 područnim 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;

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.

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.

▪ KLJUČNI IZVORI:

- Ana Komatina, Crna Gora bez registra imovine: Ne znaju šta imaju a kiriju plaćaju, Nezavisni dnevnik Vijesti, 17.05.2019. godine, dostupno na:
<https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/379414/crna-gora-bez-registra-drzavne-imovine-ne-znaju-sta-imaju-a-kiriju-placaju>
- Centar za evropske politike, *Infografik o upravljačkoj odgovornosti*
- Internet prezentacija Državne revizorske institucije: <http://www.dri.co.me/1/>
- Internet prezentacija Ministarstva finansija: <https://mif.gov.me/ministarstvo>
- Internet prezentacija Uprave javnih radova: <https://ujr.gov.me/uprava>
- Internet prezentacija Vlade Crne Gore: Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki, Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018. godinu, maj 2019. godine, dostupno na:
<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2019/07/Izvestaj-2018-za-vladu-31.-maj-2019.-godine-last.pdf>
- Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva finansija za 2018. godinu, dostupno na:
<https://mif.gov.me/rubrike/spi/izvjestaji/211065/Izvestaj-o-rad-u-i-stanju-u-upravnim-oblastima-Ministarstva-finansija-za-2018-godinu.html?alphabet=lat>
- Izveštaj o radu i stanju u upravnim oblastima Ministarstva saobraćaja i pomorstva i organa u sastavu za 2018. godinu, dostupno na: <https://msp.gov.me/biblioteka/izvjestaji>
- Marija Mirjačić, Dajte spisak onih koji dobijaju najveće državne poslove, Nezavisni dnevnik Vijesti, 13.07.2019. godine, dostupno na:
<https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/393379/dajte-spisak-onih-koji-dobijaju-najvece-drzavne-poslove>
- Milena Muk, *Izveštaj o reformi upravljanja javnim finansijama u 2017. i 2018. godini: Druga strana medalje*, Institut alternativa, Podgorica, februar 2019. godine, dostupno na:
<http://media.institut-alternativa.org/2019/10/druga-strane-medalje-ciiip.pdf>
- Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki, Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018. godinu, maj 2019. godine, dostupno na:
<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2019/07/Izvestaj-2018-za-vladu-31.-maj-2019.-godine-last.pdf>
- Ministarstvo finansija, Predlog Zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2018. godinu, https://www.paragraf.me/nacrti_i_predlozi/predlog-zakona-o-završnom-racunu-budzeta-crne-gore-za-2018-godinu.pdf

- Program rada Vlade za 2019. godinu, https://gsv.gov.me/spi/Program_rada_Vlade
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. godine – Godišnji izvještaj za 2018. godinu, dostupno na: https://www.mif.gov.me/biblioteka/strateska_dokumenta
- Zakon o državnoj imovini (Službeni list Crne Gore, br. 021/09 od 20. 3. 2009; 040/11 od 8. 8. 2011)
- Zakon o budžetu za 2019. godinu, <https://mif.gov.me/pretraga/196362/ZAKON-O-BUDzETU-CRNE-GORE-ZA-2019-GODINU.html>

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 sarađivali 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.

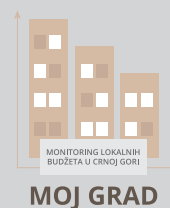
Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

institut alternativa

www.institut-alternativa.org



www.mojnovac.me



www.mojgrad.me