

# -Kontrola budžeta lokalnih samouprava-

## Sažetak

Budžeti lokalnih samouprava u Crnoj Gori nijesu adekvatno kontrolisani. Interesovanje za javnu raspravu o nacrtima odluka o budžetu je malo, a rijetko se dostavljaju konkretni prijedlozi izmjena. Rok za podnošenje prijedloga odluke o budžetu često se krši, što odborima za budžet i finansije i skupštinama opština sužava prostor za aktivno učešće u procesu planiranja budžeta. Skupštinske rasprave o prijedlozima budžeta kratko traju, a odbornici rijetko podnose amandmane. Odbornička pitanja i obavještenja odbornicima u lokalnim skupštinama ne pružaju dovoljan okvir za kontrolu budžeta u praksi. Odborima za budžet i finansije ne dostavljaju se kvartalni finansijski izvještaji o izvršenju budžeta, dok su rasprave o polugodišnjim izvještajima rijetke, što doprinosi manjku transparentnosti ove faze upravljanja budžetima. Kapaciteti Državne revizorske institucije za kontrolu završnih računa lokalnih samouprava ograničeni su, a izbor komercijalnih revizora završnih računa lokalnih budžeta ne vrši se na adekvatan način.

## Uvod

Lokalne samouprave na godišnjem nivou troše više od 250 miliona eura.<sup>1</sup> Imajući u vidu visinu sredstava kojima na godišnjem nivou raspolažu lokalne samouprave u Crnoj Gori, nesporan je značaj adekvatnog kontrolisanja planiranja, izvršenja i revizije budžeta na lokalnom nivou.

U cilju sagledavanja postojećih mehanizama za kontrolu budžeta na lokalnom nivou, ova analiza će dati presjek pravnog okvira i prakse u vezi s planiranjem, izvršenjem i revizijom budžeta u četiri izabrane crnogorske opštine: Nikšić, Danilovgrad, Podgorica i Herceg Novi.

Završni računi budžeta opština Nikšić, Danilovgrad i Herceg Novi bili su predmet revizije Državne revizorske institucije (DRI), pa su zato ove lokalne samouprave i izabrane za istraživanje, da bi se utvrdilo na koji način ovi izvještaji pomažu unapređenju kontrole budžeta. Glavni grad Podgorica izabran je zbog više aspekata: visine budžeta,<sup>2</sup> iznosa sredstava koja se opredjeljuju za kapitalne investicije, kao i zbog brojnih polemika koje prenose mediji.

<sup>1</sup> „Ukupni izdaci lokalne samouprave za period januar-december 2009. godine planirani su u iznosu od 286,72 mil. eura, dok je ukupno izvršenje opštinskih budžeta za navedeni period 259,22 mil. eura „Izvještaj o realizaciji javne potrošnje na lokalnom nivou za 2009”, str. 5, dostupno na internet prezentaciji Ministarstva finansija: [www.mf.gov.me](http://www.mf.gov.me).

<sup>2</sup> Ibid - Ukupni prihodi Glavnog grada u 2009. godini iznosili su 91.283.165 eura, dok su za period januar-septembar 2010. godine iznosili 44.194.751 euro.

# Planiranje budžeta

Proces planiranja budžeta podrazumijeva mehanizam u okviru kojeg se nastoji odgovoriti na zahtjeve budžetskih jedinica, a ujedno se žele uskladiti i različiti politički interesi.

Rukovodeći se ovim principima, sekretarijati koji upravljaju budžetom i finansijama na nivou opština prikupljaju izvještaje i zahtjeve budžetskih/potrošačkih jedinica lokalne samouprave u fazi pripreme nacrt budžeta. Nakon sagledavanja informacija do kojih se došlo u fazi ispitivanja zahtjeva budžetskih jedinica, stručne službe sekretarijata za budžet i finansije formulišu nacrt budžeta koji se javno objavljuje.<sup>3</sup> O nacrtu budžeta organizuje se javna rasprava, koja po zakonu traje najmanje 15 dana, nakon koje organi lokalne samouprave sačinjavaju izvještaje o prispjelim komentarima, prijedlozima i sugestijama učesnika.<sup>4</sup>

Prijedlog odluke o budžetu utvrđuje predsjednik opštine, koji ima zakonsku obavezu da prijedlog dostavi Skupštini opštine do kraja novembra tekuće godine.<sup>5</sup> Prije nego što dođe na dnevni red skupštinskog zasjedanja, o prijedlogu odluke o budžetu izjašnjava se Odbor za budžet i finansije.

Skupština opštine usvaja odluku o budžetu prostom većinom glasova, a ako se odluka ne donese do kraja tekuće godine, donosi se odluka o privremenom finansiranju koje može trajati najduže tri mjeseca.

\*\*\*

Da bi se obezbijedilo efikasno upravljanje javnim finansijama, faza pripreme i planiranja budžeta mora biti transparentna.

Prijedloge za izmjene nacrt budžeta najčešće dostavljaju budžetske jedinice. U opštinama Nikšić, Podgorica i Herceg Novi mali broj građana i predstavnici

<sup>3</sup> Član 110, stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi, "Službeni list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Službeni list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009. i 3/2010.

<sup>4</sup> Ibid, Član 109, stavovi 1-6. Javna rasprava u opštinama Nikšić i Danilovgrad traje 15, a u Herceg Novom 30 dana.

<sup>5</sup> Ibid, Član 42, stav 1

ka civilnog društva učestvuje na javnim raspravama. Slikovit primjer jeste završna rasprava o nacrtu budžeta za 2011. godinu u Opštini Nikšić na kojoj je učešće uzeo samo jedan predstavnik nevladinog sektora.<sup>6</sup> Nevladine organizacije, po riječima predstavnika sekretarijata za budžet i finansije i odbornika u ovim opštinama, uglavnom su zainteresovane da učestvuju samo u dijelu koji se odnosi na finansiranje njihovih projekata. Iako je odziv za učestvovanje na javnoj raspravi u Opštini Danilovgrad velik, broj prijedloga koji se dostavljaju na Nacrt odluke o budžetu je neznatan.<sup>7</sup>

Odbori za budžet i finansije u procesu planiranja budžeta glasaju o prijedlogu odluke o budžetu prije nego što se prijedlog odluke uvrsti na dnevni red Skupštine opštine. Međutim, odbornici ističu da kada se radi o prijedlogu odluke o budžetu najčešće samo glasaju o tome da li će se ovaj prijedlog naći na dnevnom redu Skupštine opštine ili ne, bez temeljnog sagledavanja stavki budžeta. Odbornici, dalje, rijetko podnose amandmane na nacrt budžeta.<sup>8</sup>

Najzad, odbornici su često opterećeni velikim brojem tačaka, koje se nalaze na dnevnom redu Skupštine opštine, te budžet posmatraju samo kao jednu od njih.<sup>9</sup> Ilustracije radi, sjednica na kojoj je usvojena Odluka o budžetu za 2011. godine u Opštini Nikšić imala je ukupno 30 tačaka na dnevnom redu, a na istoj sjednici je razmatran i Prijedlog odluke o izmjenama Odluke o budžetu opštine Nikšić za 2010. godinu i Prijedlog odluke o budžetu opštine

<sup>6</sup> Predstavnik NVO „Udruženje za pomoć licima ometenim u psiho-fizičkom razvoju“ - "Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu odluke o budžetu Opštine Nikšić za 2011. godinu"; Na završnoj javnoj raspravi, koja je održana 17. decembra 2010. godine, učestvovalo je 5 lica.

<sup>7</sup> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu odluke o budžetu Opštine Danilovgrad za 2011. godinu, 20. 3. 2011. godine; Na završnoj raspravi učestvovalo 48 zainteresovanih lica, od kojih je troje uzelo učešće u raspravi, a podnesena su dva prijedloga u pismenoj formi na Nacrt o budžetu.

<sup>8</sup> Zaključak nakon sprovedenih grupnih razgovora s odbornicima u opštinama Nikšić, Danilovgrad, Podgorica i Herceg Novi

<sup>9</sup> Ovakvi zaključci saopšteni su na grupnom razgovoru s odbornicima u Opštini Nikšić. Razgovor je održan 9. 3. 2011. godine.

Nikšić za 2011. godinu.<sup>10</sup> Slična situacija je i u drugim opštinama, pa je tako sjednica Skupštine opštine Herceg Novi, koja je održana 28. 12. 2010. godine, a na kojoj je razmatran Prijedlog odluke o privremenom finansiranju za period januar-mart 2011. godine, kao i Nacrt odluke o budžetu Opštine Herceg Novi za 2011. godinu, ukupno imala 20 tačaka na dnevnom redu.<sup>11</sup> Sjednice na kojima se usvaja prijedlog odluke o budžetu ne traju duže od jednog dana.<sup>12</sup>

U crnogorskim opštinama učestala je pojava privremenog finansiranja.<sup>13</sup> Upravo vremenski okvir tokom kojeg se donose odluke o budžetu<sup>14</sup> ili privremenom finansiranju, rebalansi<sup>15</sup> i završni računi budžeta, a koji gotovo po pravilu obuhvataju kraj kalendarske godine, ukazuju na neplansko usvajanje odluka koje se odnose na budžete na lokalnom nivou.<sup>16</sup>

10 Dnevni red XIV sjednice Skupštine Opštine Nikšić, 30. 12. 2010. godine, Broj: 01-030-261, dostupno na: <http://www.niksic.me/dokumenti/17122010-saziv.pdf>

11 Dnevni red XXI redovne sjednice Skupštine opštine Herceg Novi za dan 28. 12. 2010. godine, Broj: 02-6/525-10

12 Zaključak je donesen nakon grupnih razgovora s odbornicima u opštinama Nikšić, Danilovgrad, Podgorica i Herceg Novi.

13 Tako je, npr, Opština Herceg Novi donijela odluku o privremenom finansiranju za period januar-mart 2011, a isti slučaj je i s Opštinom Danilovgrad čiji je nacrt budžeta za 2011. godinu bio na javnoj raspravi od 4 do 20. marta 2011. godine

14 Skupština Glavnog grada je usvojila odluku o budžetu za 2011. godinu na sjednici od 24. decembra 2010. godine, a Opština Nikšić 30. decembra 2010. godine.

15 U crnogorskim opštinama rebalansi budžeta vrše se jednom godišnje i to krajem godine.

16 Prijedlog odluke o izmjenama Odluke o budžetu za 2010. godinu usvojen je na sjednici Skupštine opštine, 30. decembra 2010. godine, a na istoj sjednici usvojena je i Odluka o budžetu Opštine Nikšić za 2011. godinu. Informacija je preuzeta sa internet prezentacije Opštine Nikšić: [www.niksic.me](http://www.niksic.me)

## Izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta na lokalnom nivou započinje nakon usvajanja odluke o budžetu od strane Skupštine opštine. Dinamiku trošenja sredstava za potrošačke jedinice utvrđuje predsjednik opštine.

Za izvršenje budžeta opštine odgovoran je predsjednik opštine, dok je za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran budžetski izvršilac (budžetske/potrošačke jedinice).<sup>17</sup>

Statuti opština predviđaju da odbornici imaju pravo da: postavljaju odbornička pitanja,<sup>18</sup> traže obavještenje od predsjednika opštine, predsjednika radnog tijela i sekretara skupštine u vezi s poslovima iz nadležnosti lokalne samouprave i da isto dobije u roku koji je statutima i poslovnica opština utvrđen od 10 do 30 dana.<sup>19</sup>

\*\*\*

Opozicioni odbornici često ističu da se finansijska sredstva na lokalnom nivou ne realizuju efikasno, racionalno, transparentno i namjenski. Ove kritike posebno su izražene kada je pitanju realizacija godišnjeg budžeta Glavnog grada.

Odbornici opozicionih partija smatraju da su zakonom propisana prevelika ovlašćenja<sup>20</sup> predsjednika opštine u izvršenju budžeta, s druge strane, da Skupština opštine ne raspolaže adekvatnim nadzornim i kontrolnim mehanizmima.

17 Ibid, član 52, stavovi 1 i 2

18 Član 37, Statuta Glavnog grada; član 131 Poslovnika Opštine Herceg Novi; član 25 Statuta Opštine Nikšić

19 Npr: član 26 Statuta Opštine Nikšić - rok za odgovor je 30 dana; Član 43 Statuta Glavnog grada - rok za odgovor je 10 dana, U Poslovniku Opštine Herceg Novi pravo na obavještenje je uređeno na sljedeći način: "Odbornik ima pravo da bude obaviješten i da mu se omogući uvid u potrebnu dokumentaciju o svim pitanjima čije mu je poznavanje potrebno za vršenje funkcije", član 127 Poslovnika Opštine Herceg Novi

20 Ibid

Opozicioni članovi odbora za budžet i finansije koriste mogućnost postavljanja odborničkih pitanja, međutim, uglavnom smatraju da su odgovori na postavljena pitanja neprecizni, nepotpuni i da ne pomažu otklanjanju nedoumica u vezi s izvršenjem budžeta.<sup>21</sup>

Pored jasnog ukazivanja da na transparentnost utiču nedovoljno pojašnjene kategorije raspodjele i distribucije finansijskih sredstava, transparentnost izvršenja budžeta je ograničena i time što se izvještaji o njegovoj realizaciji ne objavljuju na internet prezentacijama opština.<sup>22</sup>

Opštine su obavezne da dostavljaju Ministarstvu finansija kvartalno izvještaje o izvršenju budžeta, najkasnije 15 dana po isteku tromjesečja.<sup>23</sup> Međutim, pojedine opštine kasne u dostavljanju izvještaja, a kašnjenje ponekad premašuje i 30 dana.<sup>24</sup> Izvještaji o izvršenju budžeta dostupni su na internet prezentaciji Ministarstva finansija, koje sačinjava jedinstveni izvještaj za sve lokalne samouprave. Međutim, ovi podaci se ne ažuriraju redovno, pa je trenutno dostupan izvještaj o realizaciji javne potrošnje na lokalnom nivou za period januar-septembar 2010. godine.<sup>25</sup>

Iako se izvještaji o izvršenju budžeta lokalnih samouprava sačinjavaju kvartalno, odborima za budžet i finansije i skupštinama opština dostavljaju se samo polugodišnji izvještaji. Nemogućnost uvida u kvartalno finansijske izvještaje od strane odbora za budžet i finansije utiče na ograničenu kontrolu procesa izvršenja

21 Stav Zdenke Popović, odbornice Socijalističke narodne partije u Glavnom gradu

22 Zaključak je donesen nakon neposrednog uvida u materijal koji je dostupan na internet prezentacijama opština koje su bile predmet istraživanja.

23 Član 74 Zakona o finansiranju lokalne samouprave: „Opštine su obavezne ministarstvu nadležnom za poslove finansija dostavljati podatke o prihodima i rashodima, kao i budžetskom zaduženju, najkasnije kvartalno u roku od 30 dana od dana isteka kvartala.“

24 Informacija dobijena iz razgovora sa Snežanom Mugošom, samostalnom savjetnicom u Sektoru za budžet u Ministarstvu finansija Crne Gore

25 Postoji inicijativa Zajednice opština (ZO) da izvještaji o realizaciji budžeta dostavljaju i ZO te da bi se, po riječima savjetnice za finansiranje lokalne samouprave Žane Đukić, na njihovoj internet prezentaciji podaci redovno ažurirali.

Na pitanje novinara s koliko novca sada raspolaže Glavni grad, Jakšić je odgovorio da je to „poslovna tajna ...“ i dodao: „Zamislite kada biste okrenuli „Dženeral motors“ i pitali izvršnog direktora koliko jutros imate para na računu, a on kaže imam ...10 miliona!“ To je tajna - rekao je Jakšić.

budžeta tokom godine, posebno ako se, na primjer, uzme u obzir stav sekretara za finansije Glavnog grada po kome je stanje na računu ove opštine poslovna tajna.<sup>26</sup>

## Komercijalna revizija završnog računa budžeta lokalnih samouprava

Prijedlog završnog računa budžeta utvrđuje predsjednik opštine, koji potom prijedlog dostavlja skupštini opštine do kraja maja tekuće godine.<sup>27</sup> „Po isteku godine za koju je budžet donesen, skupština opštine donosi završni račun budžeta“,<sup>28</sup> koji se dostavlja na uvid Ministarstvu finansija u roku od 30 dana od usvajanja. S obzirom na to da je sastavni dio završnog računa budžeta izvještaj o eksternoj reviziji,<sup>29</sup> opštine su u obavezi da svake godine angažuju komercijalnog revizora.

Revizorske kuće s kojima se uspostavlja obligacioni odnos i vrši naplata usluga, prema zakonu, može osnovati lice s licencom revizora, uz uslov da u stalnom radnom odnosu ima još najmanje dva ovlašćena lica s licencom i da je kao pravno lice registrovano kod nadležnog suda.<sup>30</sup>

Upitna je transparentnost izbora komercijalnog revizora završnog računa budžeta crnogorskih opština. Kako je riječ o nabavci male vrijednosti (do

26 Izvod iz razgovora sa Miomirom Jakšićem, sekretarom za finansije Glavnog grada, Dnevni list „Pobjeda“, Dostupno na: <http://www.pobjeda.co.me/citanje.php?datum=2010-11-16&id=195059>

27 Član 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, „Službeni list RCG“, br. 42/03; „Službeni list CG“, br. 5/08

28 Ibid, Član 55, stav 1

29 Član 55, stav 10 Zakona o finansiranju lokalne samouprave

30 „Uputstvo o obavljanju revizorskih poslova u RCG, Član 3, (Sl. list RCG, br. 59/02)“



iznosa od 10 000 eura<sup>31)</sup>, ova usluga ugovara se šoping metodom, koja podrazumijeva podnošenje zahtjeva za dostavljanje ponuda na adrese najmanje tri ponuđača, nakon čega se odluka o izboru najpovoljnije ponude dodjeljuje primjenom kriterijuma najniže ponuđene cijene. S druge strane, odbornici nemaju uticaja prilikom izbora, čime se ograničava njihova nadzorna i kontrolna funkcija.

Iako međunarodni standardi za reviziju javnog sektora predlažu da se nakon tri godine<sup>32)</sup> pristupi izboru novog revizora, u pojedinim opštinama komercijalnu reviziju već godinama vrši isti komercijalni revizor, nekada i bez sprovođenja postupka javne nabavke.

DRI je u tri posljednja godišnja izvještaja o radu<sup>33)</sup> kroz preporuke tražila pravo da učestvuje u odabiru komercijalnih revizorskih kuća, koje će vršiti reviziju poslovanja opština, privrednih društava i drugih subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine, smatrajući da bi se takvom zakonskom izmjenom poboljšao kvalitet revizije tih subjekata.

Komercijalnu reviziju Završnog računa Opštine Herceg Novi šest godina uzastopno, 2004-2009. godine, vršilo je revizorsko društvo *Deloitte*.

Konkretan model učešća ili nadzora DRI u izboru komercijalnih revizorskih društava u ovom pogledu nije predložen. Osim ovoga, postoji i dilema da li DRI, kao vrhovni organ revizije, treba da daje odobrenje za pojedine komercijalne revizore "dajući im dio svog legitimiteta".<sup>34)</sup>

31 Član 19, Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 46/06

32 Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Herceg Novi za 2009. godinu, DRI, broj: 40112-05-41/20, septembar 2010, str. 25

33 Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2009-oktobar 2010. godine

Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2008-oktobar 2009. godine

Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2007-oktobar 2008. godine

34 Intervju s načelnikom sektora V Nikolom Vukićevićem. 2/3/2011.

Moguća rješenja su da DRI objavljuje konkurs za izbor komercijalnih revizora za reviziju lokalnih samouprava, da se lokalne samouprave obavežu da će obavijestiti DRI o izboru komercijalnog revizora i da će da dostaviti revizorski izvještaj, zatim da DRI, slično kao što Centralna banka Crne Gore daje saglasnost za reviziju finansijskih iskaza banaka, daje saglasnost na izbor komercijalnog revizora ili da ovlašćeni predstavnik DRI učestvuje u sprovođenju komercijalne revizije, itd. Zajedničko za sve ponuđene modele jeste da njihovo sprovođenje zahtijeva izmjene više pravnih propisa.

Početnim korakom u preciziranju uloge DRI u vršenju komercijalnih revizija poslovanja opština smatramo uvođenje obaveze redovnog dostavljanja izvještaja komercijalnih revizorskih društava o reviziji završnog računa budžeta lokalnih samouprava DRI. Ovaj postupak smatramo korisnim iz više razloga: DRI bi imala dodatni pokazatelj kojim bi se rukovodila prilikom sastavljanja plana revizija za sljedeću godinu; DRI bi uspostavila prvi korak ka redovnom monitoringu svih opština; bilo bi omogućeno rano uočavanje eventualnih zajedničkih problema s kojima se suočavaju opštine od strane DRI; izbor revizorskog društva bi bio transparentniji, a smanjila bi se mogućnost da se ponovi izbor istog društva duže od preporučenog perioda.

Potrebno je pronaći prihvatljivo rješenje da se DRI uključi u proces odabira komercijalnih revizora, jer je jasno da DRI, čak ni s predviđenim jačanjem kapaciteta, neće moći da na redovnom nivou kontroliše lokalne samouprave.

# Državna revizija završnih računa budžeta lokalnih samouprava

2024

Godina kada se može očekivati da sve opštine budu predmet opšte revizije

Za razliku od komercijalne revizije, koja se ostvaruje na zahtjev i u interesu kontrolisanog, državna revizija nema klijenta već subjekta kontrole, kojeg sama određuje i shodno sopstvenoj procjeni podvrgava procesu kontrole u javnom interesu.<sup>35</sup>

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju budžeta lokalnih samouprava kao oblik institucionalne, nezavisne i spoljašnje kontrole budžeta.

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju budžeta lokalnih samouprava kao oblik institucionalne, nezavisne i spoljašnje kontrole budžeta.

DRI je u svom dosadašnjem radu izvršila šest opštih revizija završnih računa lokalnih samouprava. Predmet revizije bile su opštine: Nikšić, Danilovgrad, Ulcinj, Kolašin, Rožaje i Herceg Novi. Izvršena je i jedna zbirna kontrolna revizija 2009. godine kojom su obuhvaćene sve do tada kontrolisane opštine. Revizija završnog računa opštine Herceg Novi urađena je 2010. godine.

Od 21 opštine u Crnoj Gori, kod šest je izvršena opšta revizija. Za 2011. godinu planom revizija predviđene su opšte revizije dvije opštine.<sup>36</sup> Ukoliko se ovaj plan ostvari, to će značiti da je DRI za osam godina postojanja uspjela izvršiti kontrolu osam opština.

Od ukupno pet sektora koji čine DRI, sektor V je nadležan za reviziju završnih računa budžeta lokalne samouprave. Osim toga, ovaj sektor je zadužen

i za reviziju kod velikog broja drugih subjekata,<sup>37</sup> uključujući između ostalog i sva javna preduzeća i tri ministarstva. Problem nejednake raspodjela obima posla među sektorima DRI ovdje je posebno izražen. Usporedna institucionalna i organizaciona rješenja<sup>38</sup> sugerišu da je državna revizija lokalnih samouprava značajnije zastupljena u radu državnih revizorskih institucija u regionu u odnosu na Crnu Goru.

Zbog svojih ograničenih kapaciteta<sup>39</sup> DRI ne može vršiti reviziju značajnijeg broja opština na godišnjem nivou. Po sistemu uzorka, rukovodeći se dostupnim kapacitetima, saznanjima revizora i informacijama od drugih državnih tijela, fizičkih, pravnih lica i medija, DRI bira opštine za godišnji plan revizija.

Predstavnici Sekretarijata za budžet i finansije i odbornici opština koji su učestvovali u istraživanju smatraju da su izvještaje DRI realni i edukativnog karaktera. Između ostalih, u opštini Herceg Novi navode kako su se nalazima DRI iz 2009. godine služili u planiranju budžeta za narednu godinu, te su im preporuke iz ovog izvještaja bile od velike koristi.<sup>40</sup>

*37 Subjekti revizije za koje je nadležan sektor V, pored lokalnih samouprava, su i Ministarstvo nadležno za ekonomski razvoj, Ministarstvo nadležno za saobraćaj, pomorstvo i telekomunikacije, Ministarstvo nadležno za informaciono društvo (uključujući organe uprave nad kojima vrše nadzor), sva javna preduzeća, JU „Montefarm“, Egalizacioni fond. (čl. 11 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Državnoj revizorskoj instituciji)*

*U Srbiji postoji vrhovni državni revizor za lokalnu samoupravu, u Hrvatskoj postoje posebni područni organi Ureda za reviziju prvenstveno zaduženi za reviziju lokalnih budžeta, u Uredu za reviziju institucija Federacije BiH postoji poseban Sektor za finansijsku reviziju zavoda, fondova, općina i agencija.*

*38 U Srbiji postoji vrhovni državni revizor za lokalnu samoupravu, u Hrvatskoj postoje posebni područni organi Ureda za reviziju prvenstveno zaduženi za reviziju lokalnih budžeta, u Uredu za reviziju institucija Federacije BiH postoji poseban Sektor za finansijsku reviziju zavoda, fondova, općina i agencija.*

*39 Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI sistematizovano je 80 radnih mjesta. Za poslove revizije sistematizovano je 65, a administracije 15 radnih mjesta. Trenutno, broj zaposlenih na poslovima revizije je 38, a 13 u administrativnoj službi. Za više informacija o radu DRI vidjeti istraživački izvještaj Instituta Alternativa “Državna revizija u Crnoj Gori: Prijedlozi za jačanje uticaja”, decembar 2010, Podgorica.*

*40 Razgovor sa Stevom Cvjetkovićem, sekretarom za ekonomski razvoj i finansije u Opštini Herceg Novi*

<sup>35</sup> Branislav Radulović, Licenciranje državnog revizora, <http://www.cgeekonomist.com/?broj=14&clanak=775>

<sup>36</sup> Intervju s načelnikom sektora V Nikolom Vukićevićem. 2/3/2011.

Prema podacima DRI, stepen ispunjenosti njenih preporuka od strane opština je na nivou od 80%. Ovo potvrđuje kredibilitet koji nalazi DRI uživaju u lokalnim samoupravama i potvrđuje potrebu i opravdanost da više opština bude obuhvaćeno revizijama.

Pitanje kapaciteta DRI za reviziju opština posebno je značajno ako se ima u vidu da svaka opština, za razliku od djelova državne uprave, ima svojstvo pravnog lica koje ima svoj trezor, statut i druga opšta akta. To za posljedicu ima da se opštine, između ostalog, moraju detaljno izučiti i s pravnog stanovišta, pa je opšta revizija opština zahtjevnija i detaljnija nego kod ostalih subjekata revizije.

### **Revizije presjeka**

U slučaju da se u reviziji određenog broja opština dođe do saznanja da su određene neregularnosti ili nezaklonosti učestale, DRI može donijeti odluku da kod većeg broja opština izvrši reviziju presjeka. Revizije presjeka primjerene su kontroli više subjekata koji imaju istovjetnu funkciju i kod kojih je moguće vršiti upoređivanje na osnovu indikatora.<sup>41</sup>

Iako su izvještaji o reviziji završnih računa lokalnih samouprava ukazivali na probleme u primjeni Zakona o javnim nabavkama, finansijsko-računovodstvenog uređenja, kao i evidencije i upravljanja imovinom, DRI nije izvršila reviziju presjeka u odnosu na neko od ovih pitanja.

U izvještaju o radu DRI za 2008-2009, navedeno je da je revizija presjeka pod nazivom "Stanje zaduženosti i kapitalni izdaci u opštinama u 2008. godini" u fazi izrade izvještaja, dok u narednom izvještaju za 2010. godinu nema podataka o njenom statusu. IA je od DRI dobila objašnjenje da je ova revizija prekinuta po odluci Senata, uz namjeru da se prvobitni zadatak i predmet revizije redefinišu i da se kao nova revizija uvrsti u Plan revizija u narednom periodu<sup>42</sup>

41 Branislav Radulović, član Senata DRI, "Uloga i značaj revizije lokalne samouprave", 25.10.2007

42 Dopis DRI Institutu alternativa, broj 4020-06-209/6

### **Politička kontrola budžeta i DRI**

U Skupštini Crne Gore, preporuke DRI iz godišnjeg izvještaja o radu usvajaju se u formi skupštinskih zaključaka i njihovo se sprovođenje provjerava prilikom usvajanja sljedećeg godišnjeg izvještaja. Postoje naznake da će se ovom segmentu posvetiti više pažnje u narednom periodu.<sup>43</sup> Na lokalnom nivou, situacija sa političkom kontrolom budžeta je drugačija. Odbornici u lokalnim skupštinama koje su do sada bile predmet revizije DRI nijesu usvajali posebne zaključke povodom objavljenih izvještaja o reviziji. Time je propuštena prilika da se uspostavi praćenje ispunjavanja preporuka DRI i otklanjanja uočenih neregularnosti, odnosno pojača politička kontrola budžeta lokalnih samouprava.

Predmet revizije su završni računi lokalnih samouprava, ali i finansijski izvještaji lokalnih javnih preduzeća. Kako funkcija odbornika nije profesionalizovana, često se dešava da isti zauzimaju odgovorne ili rukovodeće pozicije u opštinskim javnim službama, ustanovama, privrednim društvima i javnim preduzećima na nivou lokalne samouprave.<sup>44</sup> U takvoj poziciji pitanje je da li odbornici mogu vršiti kontrolu poslovanja istih kroz završni račun budžeta, polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta i izvještaje javnih službi i preduzeća.

43 "Odbor za ekonomiju, finansije i budžet planira da organizuje kontrolno saslušanje o ispunjenju preporuka DRI u drugom kvartalu 2011", Aleksandar Damjanović na seminaru „Jačanje kontrole budžeta na lokalnom nivou“, koji je u organizaciji Instituta Alternativa održan u Bečićima, 25. i 26. marta 2011. godine."

44 Brojni primjeri odbornika koji zauzimaju rukovodeće pozicije u opštinskim javnim službama mogu se vidjeti na sajtu Komisije za sprečavanje sukoba interesa, [http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/opstinski\\_funkcioneri.htm](http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/opstinski_funkcioneri.htm) (29.03.2011.)

# Unutrašnja revizija

Korisnici sredstava budžeta Crne Gore i Glavni grad bili su dužni da u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, uspostave unutrašnju reviziju u roku od 12 mjeseci, a ostali subjekti javnog sektora uključujući i opštine, u roku od 24 mjeseca, od usvajanja Vladine uredbe u martu 2009.<sup>45</sup>

Ni u jednoj od opština koje su bile predmet istraživanja još uvijek nisu uspostavljene jedinice za unutrašnju reviziju. Posebno je zabrinjavajuće što unutrašnja revizija još uvijek nije uspostavljena u Glavnom gradu, čiji je rok za ispunjavanje te obaveze istekao sredinom prošle godine.

Kao glavni razlog za kašnjenje u uspostavljanju unutrašnje revizije navode se visoki kriterijumi za sticanje zvanja unutrašnjeg revizora i nedostatak kadra. Sekretari za finansije opština koje su bile predmet istraživanja, naveli su da će se pristupiti imenovanju službenika za unutrašnju reviziju, i pored nedostatka zahtijevanih obuka i kvalifikacija. Nakon toga će se, u saradnji sa Ministarstvom finansija, pristupiti naknadnoj obuci tih kadrova.

Važnost uspostavljanja unutrašnje revizije, kao oblika funkcionalno nezavisne kontrole u okviru opština, naglasila je i DRI. Jedno od rješenja kojim se može nadoknaditi nedostatak kapaciteta DRI za redovnu kontrolu svih opština u budućnosti je i saradnja s posebnim jedinicama za unutrašnju reviziju.

---

*45 Rok od dvanaest mjeseci za 23 subjekta (korisnici sredstava budžeta Crne Gore i Glavni grad), 24 mjeseca za subjekte koji imaju više od 200 zaposlenih ili godišnje rashode veće od 5 miliona eura. Čl. 2 i 3., Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, Sl. list Crne Gore, broj 23/09*



## Zaključci i preporuke

### Planiranje budžeta

- Struktura budžeta ne bi trebalo da sadrži samo kategorije s iznosima, već bi trebalo da uključi i detaljnija objašnjenja za svaki prihod i rashod. Opis stavki u budžetu omogućio bi veću transparentnost trošenja budžetskih sredstava. Takođe, na ovaj način bi se uticalo na veću motivisanost javnosti i pokretanje debate o budžetu.
- O Prijedlogu odluke o budžetu trebalo bi raspravljati na posebnoj sjednici, imajući u vidu važnost tog pitanja.
- Odbornici u skupštinama opština treba da uvedu praksu usvajanja zaključaka povodom godišnjih izvještaja o (komercijalnoj) reviziji završnog računa opštine i da se uspostavi monitoring njihovog ispunjenja. Isto treba uraditi u godini u kojoj je njihova opština predmet kontrole DRI povodom objavljenog izvještaja o reviziji.
- Odbornici ne bi trebalo da zauzimaju rukovodeća mjesta u opštinskim javnim službama i preduzećima, nad čijim bi radom morali da vrše nadzor.

### Izvršenje budžeta

- Izvještaji koje opštine kvartalno dostavljaju Ministarstvu finansija treba da se dostavljaju i odborima za budžet i finansije, te da budu predmet rasprave u skupštinama opština. Na taj način povećala bi se kontrola izvršenja budžeta.
- Pored kvartalnih, polugodišnjih i završnih računa budžeta, poželjno je sačinjavati predizborne izvještaje. Zadatak ovih specijalnih izvještaja jeste da se u okviru godine u kojoj se održavaju lokalni izbori napravi izvještaj koji bi ukazao na to da li se, i u kojoj mjeri, javne finansije koriste u predizborne svrhe. Objav-

ljivanje predizbornih izvještaja trebalo bi da bude minimum dvije nedjelje prije održavanja izbora, kako bi se, na taj način, građanima omogućilo da odluče za koju će političku partiju glasati.

### Komercijalna revizija

- Prilikom izbora komercijalnog revizora završnog računa budžeta opštine, pored cijene, mora se voditi računa i o kriterijumu kvaliteta tj. iskustva u obavljanju revizije.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI mora se izmijeniti u dijelu koji se odnosi na raspodjelu obima posla među sektorima, prvenstveno radi stvaranja prostora za intenzivniju reviziju opština. Sektor V treba rasteretiti od ostalih nadležnosti osim lokalnih samouprava, odnosno formirati poseban sektor nadležan za reviziju opština.
- Strategijom razvoja DRI i srednjoročnim planom treba predvidjeti redovno kontrolisanja određenog broja opština u vidu revizorskih ciklusa.
- Radi kontrole više opština istovremeno, DRI treba da intenzivira rad na revizijama presjeka po pojedinim pitanjima iz oblasti poslovanja opština.
- Proces uspostavljanja interne revizije u opštinama treba ubrzati, uz intenzivno obučavanje izabranih službenika od strane Ministarstva finansija.
- Definisati model učešća DRI u obezbjeđivanju većeg kvaliteta komercijalne revizije i transparentnosti izbora komercijalnog revizora.
- Obavezati opštine da DRI redovno dostavljaju izvještaje komercijalnih revizora o završnom računu budžeta.

### **Korišćena literatura i izvori:**

- Murray Andrew (2008), Review of Operation Sunlight: Overhauling Budgetary Transparency, [www.finance.gov.au](http://www.finance.gov.au)
- OECD (2002), OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Review on Budgeting, Vol. 1 (3)
- Thurston Jack (2008), EU Budget and transparency in Teresa Maisano and Tommaso Rondinella (ets.) Budgeting for the Future, Building Another Europe, Sbilanciamoci

### **Zakoni:**

- Zakon o budžetu Crne Gore za 2011. godinu, "Službeni list Crne Gore", 78/2010 od 27. 12. 2010
- Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009. i 3/2010.
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, "Službeni list RCG", br. 42/03; "Službeni list CG", br. 5/08; "Službeni list Crne Gore" br. 74/2010"
- Zakon o koncesijama, "Službeni list CG", br. 08/09 od 04. 2. 2009.
- Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 46/06

### **Ostalo:**

- Statut Glavnog grada, „Službeni list RCG - opštinski propisi“, br. 28/06 od 21. 7. 2006.
- Poslovnik Skupštine Glavnog grada, „Službeni list RCG - opštinski propisi“, br. 09/07 od 9. 3. 2007.
- Statut Opštine Nikšić, 18. jun 2004. godine
- Poslovnik o radu Skupštine opštine Nikšić, 25. 4. 2005. godine
- Dnevni red XIV sjednice Skupštine Opštine Nikšić, 30. 12. 2010. godine, Broj: 01-030-261, Dostupno na: <http://www.niksic.me/dokumenti/17122010-saziv.pdf>
- Statut Opštine Herceg Novi - "Službeni list RCG - opštinski propisi", br. 15/04 od 18. 5. 2004, 32/05 od 20. 10. 2005, 31/06 od 7. 8. 2006, 14/07 od 19. 4. 2007.
- Dnevni red XXI (dvadeset prve) redovne sjednice Skupštine opštine Herceg Novi za dan 28. 12. 2010. godine, Broj: 02-6/525-10
- Poslovnik Skupštine Opštine Herceg Novi - "Sl. list RCG - opštinski propisi", br. 15/04 od 18. 5.2004, 31/06 od 7. 8. 2006.
- Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu odluke o budžetu Opštine Danilovgrad za 2011. godinu - 20. 3. 2011. godine
- Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu odluke o budžetu Opštine Nikšić za 2011. godinu
- Odluka o budžetu Glavnog grada Podgorice za 2011, dostupno na: <http://www.podgorica.me/test3/Skup1/ODLUKEsaS/7sjednica/VIIsjednica2010.htm>

- Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Herceg Novi za 2009. godinu, DRI, broj: 40112-05-41/20, septembar 2010, str. 25
- Izvještaj o kontrolnoj reviziji u opštinama: Ulcinj, Danilovgrad, Nikšić, Kolašin i Rožaje, DRI, DRI broj: 40112 – 05 – 36/45, 21.9.2009. godine
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Danilovgrad za 2005. godinu, Podgorica, jun, 2006. godine
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Nikšić za 2004. godinu, Podgorica, decembar 2005. godinu
- Izvještaj o realizaciji javne potrošnje na lokalnom nivou za 2009. godinu, dostupno na [www.mf.gov.me](http://www.mf.gov.me)
- Izvještaj o realizaciji javne potrošnje na lokalnom nivou za period januar-septembar 2010. godine, dostupno na: [www.mf.gov.me](http://www.mf.gov.me)

### **Internet prezentacije:**

- Glavni grad Podgorica  
[www.podgorica.me](http://www.podgorica.me)
- Opština Nikšić  
[www.niksic.me](http://www.niksic.me)
- Opština Danilovgrad  
[www.danilovgrad.me](http://www.danilovgrad.me)
- Opština Herceg Novi  
[www.hercegnovi.me](http://www.hercegnovi.me)
- Zajednica Opština Crne Gore  
[www.uom.co.me](http://www.uom.co.me)
- Ministarstvo finansija  
[www.mf.gov.me](http://www.mf.gov.me)

### **Intervjui sa:**

- Mitrom Matijaševićem, sekretarom Sekretarijata za finansije u Opštini Nikšić, 1. 3. 2011.
- Anom Abramović, savjetnicom za finansije u Opštini Nikšić, 1. 3. 2011.
- Nikolom Vukićevićem, načelnikom sektora V, Državna revizorska institucija, 2. 3. 2011.
- Žanom Đukić, savjetnicom za finansiranje lokalne samouprave u Zajednici opština, 3. 3. 2011.
- Jovankom Popović, sekretarkom Sekretarijata za finansije u Opštini Danilovgrad,
- Stevom Cjetkovićem, sekretarom Sekretarijata za ekonomski razvoj i finansije u Opštini Herceg Novi, 10. 3. 2011.
- Zdenkom Popović, članicom Odbora za finansije u Skupštini Glavnog grada, Socijalistička narodna partija, 10. 03. 2011.
- Milom Barjaktarević, pomoćnikom ministra finansija, 10. 3. 2011.
- Zarijom Pejovićem, članom Odboru za budžet i finansije u Skupštini Glavnog grada, Pokret za promjene, 16. 3. 2011.
- Članovima Odbora za budžet i finansije u Opštini Danilovgrad, 5. 3. 2011.
- Članovima Odbora za ekonomski razvoj i finansije u Opštini Herceg Novi, 8. 3. 2011.
- Članovima Odbora za budžet i finansije u Opštini Nikšić, 9. 3. 2011.

*Korišćen materijal sa seminara „Jačanje kontrole budžeta na lokalnom nivou“, koji je u organizaciji Instituta Alternativa održan u Bečićima, 25. i 26. marta 2011. godine, za predstavnike odbora i sekretarijata opština koje su obuhvaćene istraživanjem, kao i za predstavnike medija i civilnog društva.*

## institut alternativa

*Institut alternativa je osnovan od strane grupe ljudi sa značajnim iskustvom u sektoru civilnog društva i državne uprave, sa ciljem da doprinese razvoju demokratije, vladavine prava i ljudskih prava kroz analizu javnih politika, nadgledanje i izvještavanje o radu javnih institucija u Crnoj Gori. Institut alternativa ima za cilj da pruži značajan doprinos u oblasti analize i monitoringa javne politike i javnih institucija u Crnoj Gori.*

\*\*\*\*

*Više o Institutu Alternativa možete saznati na*

*[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)*