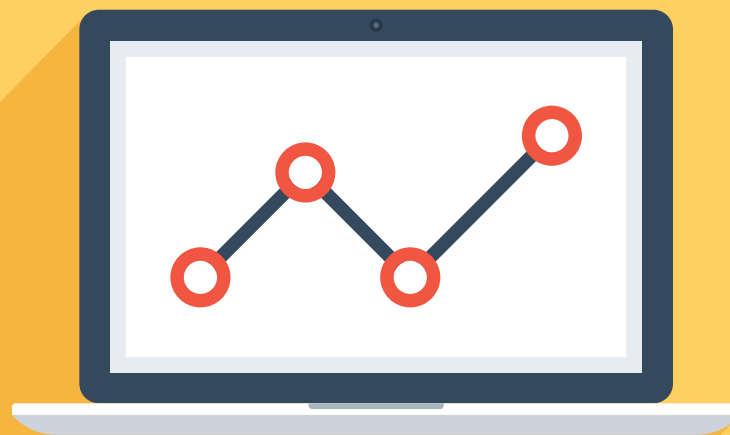


institut alternativa

KAKO BUDŽETIRATI REFORME?

Programski budžet za policiju i tužilaštvo



Podgorica, 2014

Kako budžetirati reforme?

Programski budžet za policiju i tužilaštvo

Izdavač

Institut alternativa, Podgorica

info@institut-alternativa.org

www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk

Autor

Marko Sošić

Stručni saradnici

Novak Gajić

Aleksandar Bučić

Dizajn i prelom

Ana Crnić

Podgorica, 2014



Pokrovitelj

Izradu ove analize omogućila je podrška američkog naroda kroz Biro za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL) State Deapartmenta, preko Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici, u okviru Programa podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa. Istraživanje je realizovano u okviru projekta Instituta alternativa posvećenog jačanju međuinstitucionalne saradnje u sistemu krivičnog pravosuđa u Crnoj Gori.

SADRŽAJ

Uvod	4
Programski budžet u Crnoj Gori - gdje smo stigli?	5
Ocjene i mišljenja drugih aktera o programskom budžetu	6
Budžet za reforme - Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24	7
Budžeti MUP-a i Tužilaštva sa programskog stanovišta	9
Struktura programa - Koliko programa je previše?	11
Indikatori učinka - čemu služe i zašto ih nemamo?	12
Indikatori iz Akcionih planova	13
Administrativni kapaciteti za razvoj programskog budžeta	14
Šta možemo naučiti od zemalja koje već imaju programski budžet?	15
Norveška - Važnost indikatora	15
Holandija - Detaljno višegodišnje planiranje	16
Hrvatska - Spoj strateškog planiranja i programskog budžeta	17
Što da se radi - Zaključak i preporuke	20
Izvori	22
O nama	23

UVOD

Ključno pitanje kojim se bavimo u ovom radu je *kako provjeriti da li su sredstva potrebna za sprovođenje mjera iz Akcionih planova za poglavlja 23 i 24 planirana godišnjem budžetom države*. U odgovoru na ovo pitanje, analiza Zakona o budžetu teško da može dati adekvatan odgovor. Njegova struktura koja se svodi na linijski budžet smješten u programe ne daje prostora za pronalaženje veze između uloženog novca i ostvarivanja strateških ciljeva institucija.

Ukoliko troškovi za sprovođenje mjera iz Akcionih planova ne nađu svoje mjesto u budžetima institucija koje su zadužene da ih sprovedu, nemoguće ih je sprovesti, a odgovornost za propust je decentralizovana na slabo planiranje. U tom smislu, posebna pažnja je posvećena budžetima Ministarstva unutrašnjih poslova (Uprave policije) i Tužilaštva, kao ključnih potrošačkih jedinica koje nose najveću odgovornost i, u slučaju MUP-a, najveći budžetski teret za sprovođenje mjera iz Akcionih planova.

Stoga u radu zagovaramo dalji razvoj programskog budžeta, kao ključnog instrumenta za praćenje rezultata javne uprave i onoga što je postignuto u odnosu na zacrtane ciljeve i dodijeljena budžetska sredstva.

Uvođenje programskog budžeta omogućava uspostavljanje direktne veze između sprovođenja

strateških dokumenata i procesa budžetiranja, jer osigurava finansijsko planiranje usmjereno na sprovođenje ciljeva i zadataka institucija i uspostavlja temelje za sistem mjerenja da li su uložena sredstva dala rezultat.

Međutim, nakon cijele decenije rada uprave na uvođenju programskog budžeta, još uvijek smo na samom početku. Osim najjednostavnijih formalnih promjena koji se sastoje u smještanje budžetskih linija u okvire cjelina nazvanih programima, drugog napretka nije bilo. U radu preciziramo probleme koji su nastali i razloge koji su doveli do zastoja u sprovođenju reforme javnih finansija.

U potrazi za naučenim lekcijama o uvođenju programskog budžeta kao i načina na koji se to odnosi na tužilačke i policijske službe, izvršili smo i pregled uporedne prakse. Kao posebno interesantne, izdvojili smo primjere Norveške, Holandije i Hrvatske, koje su na većem stepenu razvoja programskog budžetiranja. Stoga u radu donosimo i pregled njihovih iskustava, uspjeha i neuspjeha od kojih možemo učiti u izgradnji sopstvenog sistema.

Na kraju su date preporuke za dalji rad na uvođenju programskog budžeta. U preporukama idemo dalje od opšteg stava da napore u ovoj oblasti treba osnažiti i predložimo konkretne korake koje treba preduzeti da bi se proces pokrenuo sa mrtve tačke na kojoj se trenutno nalazi.

PROGRAMSKI BUDŽET U CRNOJ GORI – GDJE SMO STIGLI?

Uvođenje programskog budžeta u Crnoj Gori teče od 2004. godine,¹ a nakon decenije rada ne možemo se pohvaliti značajnijim rezultatima.

Nakon početnih analiza i koncipiranja prelaza, programski budžet je uveden za sve potrošačke jedinice u Zakonu o budžetu za 2009. godinu, na način što su utvrđeni nazivi programa i definisana programska klasifikacija za sve potrošačke jedinice. Pojedine budžetske stavke su nazvane programima, ali je državni budžet ostao budžet linijskih stavki. Organizaciona klasifikacija je u značajnoj mjeri preslikana u programu, a pojedini budžetski korisnici preimenovani su u programe. Budžetski program je definisan kao „skup nezavisnih, ali blisko povezanih aktivnosti potrošačke jedinice usmjerenih na ostvarenju jednog ili više zajedničkih ciljeva“².

Dakle, trenutno sve potrošačke jedinice formalno imaju programe, ali bez definisanih ciljeva niti indikatora kao sredstva za praćenje rezultata.

Ambiciozni plan Ministarstva finansija je bio da se potpuna implementacija programskog budžeta sprovede u periodu od 2010 do 2012. godine. Pod potpunim sprovođenjem se misli na uključivanje indikatora učinka i njihovu potpunu primjenu „odozgo na dolje“ u procesu pripreme i planiranja budžeta.³

Vlada nikada nije usvojila ni planirani akcioni plan za postepenu implementaciju programskog budžeta⁴. Ministarstvo finansija ne priprema polugodišnje izvještaji o realizaciji programskog budžeta potrošačkih jedinica koji bi trebalo da se dostavljaju Vladi.⁵ U potrazi za obrazloženjem programskog budžeta u okviru godišnjeg budžeta, od Ministarstva finansija smo dobili obrazloženje organizacione klasifikacije budžeta.⁶ Iz toga proizilazi da i cijeli sistem izvještavanja o primjeni programskog budžeta koji je propisan između potrošačkih jedinica, Ministarstva finansija i Vlade⁷, predstavlja dupliranje uobičajenog izvještavanja o izvršenju linijskog budžeta.

Zvanično obrazloženje zašto je došlo do usporavanja ovog reformskog procesa je „nedostatak tehničke pomoći neke od zapadnih zemalja koja je implementirala programski budžet“⁸.

Prema informacijama iz Ministarstva finansija, dalja implementacija programskog budžeta nastaviće se uz tehničku podršku eksperata iz Holandije, u toku prvog kvartala 2014. godine.⁹ Detaljnije informacije o ovom projektu saradnje nisu dostupne javnosti.

¹ Namjera da se krene u uvođenje programskog budžeta prvi put je zvanično pomenuta u Agendi ekonomskih reformi u Crnoj Gori iz 2003. godine. Prve aktivnosti na ovom polju počele su 2004. godine, u vidu pilot projekata kod određenog broja potrošačkih jedinica i u toj formi su nastavljene do 2008. godine.

² Odluka o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, čl. 2, „Službeni list Crne Gore“, br. 38, 20. jun 2008.

³ Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija str. 17-18.

⁴ Bilten IX, jul – septembar 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore, str. 17.

⁵ Obaveza iz čl. 9 Odluke o načinu izrade i sadržini programskog budžeta

⁶ Odgovor Ministarstva finansija na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, od 25.02.2014.

⁷ Na osnovu Odluke o načinu izrade i sadržini programskog budžeta („Sl. list CG“, br. 38/08 od 20.06.2008), potrošačke jedinice kvartalno izvještaju Ministarstvo finansija o realizaciji programskog budžeta, koje na osnovu njih priprema polugodišnji Izvještaj o realizaciji programskog budžeta i dostavlja ga Vladi na usvajanje.

⁸ Informacija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije za treći kvartal 2013. godine

⁹ Informacija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije za treći kvartal 2013. godine

OCJENE I MIŠLJENJA DRUGIH AKTERA O PROGRAMSKOM BUDŽETU

Jedan od najglasnijih zagovornika daljeg uvođenja programskog budžeta bila je Državna revizorska institucija (DRI), koja je u reviziji završnog računa budžeta za 2010. ukazala na nepoštovanje Odluke o načinu izrade i sadržini programskog budžeta u pripremi i planiranju državnog budžeta. Kao odgovor na kritike, Ministarstvo finansija je u Akcionom planu za sprovođenje preporuka DRI iz 2012.¹⁰ obećalo da do kraja 2013 nastavi sa aktivnostima na ovom planu, što ipak nije ispunjeno. S druge strane, i SIGMA je kritikovala strukturu programskih budžeta kod potrošačkih jedinica, tvrdeći da ne podstiče jačanje odgovornosti.¹¹

Međunarodni monetarni fond (MMF) je ranije kritikovao Vladine ciljeve u oblasti programskog budžeta kao previše ambiciozne u trenutku kada u Crnoj Gori još uvijek ne postoje elementi višegodišnjeg planiranja budžeta, koji bi mu obezbijedili stabilnost.¹²

Međutim, srednjoročni budžetski okvir je osnažen usvajanjem Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u aprilu 2014. godine. Godišnji zakon o budžetu je sada dokument koji proizilazi iz Fiskalne strategije (koja se usvaja za period od četiri godine) i Smjernica fiskalne politike (koje se usvajaju godišnje i važe za naredne tri godine). Najvažnija novina je da su limiti za budžete potrošačkih jedinica prvog reda koji su određeni u Smjernicama sada obavezujući za prvu godinu, dok su za ostale dvije godine koje strategija obuhvata indikativni. S obzirom na činjenicu da je ovaj segment planiranja budžeta normativno unaprijeđen, uz postepeno poboljšanje prakse i prije zvaničnog normiranja, **stiču se uslovi za dalji rad na razvoju programskog budžeta.**



¹⁰ <http://www.gov.me/vijesti/117592/Vlada-dogovorila-implementaciju-preporuka-iz-lzvjestaja-DRI-a.html>

¹¹ SIGMA program – Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja – zajednička inicijativa OECD i EU, Overall assesment Montenegro, mart 2012, str. 16-22

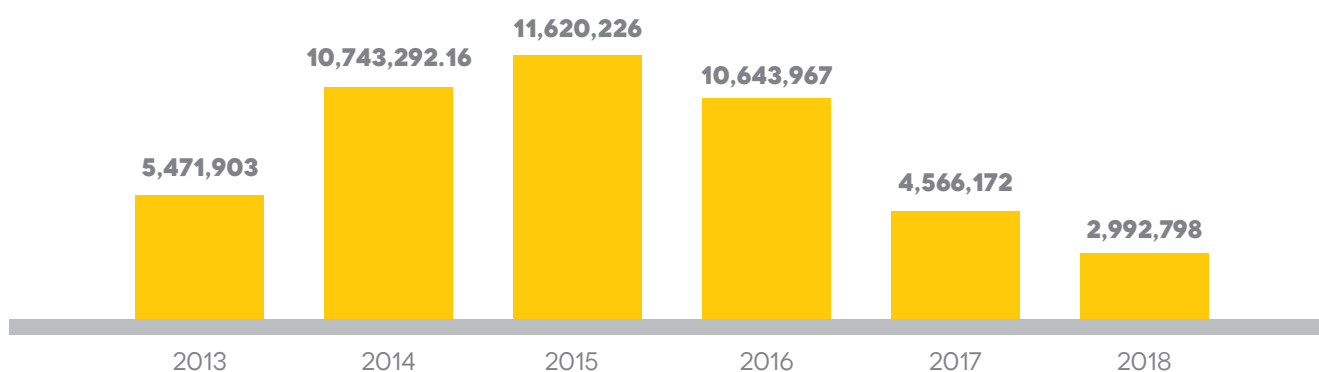
¹² IMF (2010), "Montenegro: Introducing a Medium-Term Budget Framework", International Monetary Fund, Washington, DC.

BUDŽET ZA REFORME – AKCIONI PLANOVİ ZA POGLAVLJA 23 I 24

Da bi se aktivnosti i mjere iz strateških planova sprovele, između ostalog je potrebno obezbijediti sredstva u budžetu države ili donacija. Da bi se strateški dokumenti i akcioni planovi mogli koristiti u izradi godišnjeg zakona o budžetu, moraju biti jasne dvije stvari: koje aktivnosti će se sprovesti u narednoj godini i koja su sredstava za potrebna potrošakim jedinicama za njihovo sprovođenje.

Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 predstavljaju novinu u oblasti izrade strateških dokumenata u Crnoj Gori jer je u njima po prvi put učinjen sistematski napor da se za svaku planiranu mjeru odradi procjena finansijskih sredstava potrebnih za njeno sprovođenje i izvor iz kojeg će se ta sredstva obezbijediti. Ovo je detaljnije urađeno za mjere planirane za 2013. i 2014. godinu, dok su za naredne godine mahom date okvirne sume.

Po godinama, sredstva iz oba Akciona plana su raspoređena ovako¹³:



RASPORED SREDSTAVA IZ AKCIONIH PLANOVA
ZA POGLAVLJA 23 I 24 TOKOM GODINA

U detaljnom pristupu i računanju troškova aktivnosti, došlo je velikog broja problema, nejasnoća i nelogičnosti, koje smanjuju vrijednost Akcionih planova kao izvora informacija za planiranje godišnjeg budžeta države.

Najviše je problema kod **vremenskog određenja** kada će se trošak izvršiti i za koji period ga treba predvidjeti, što je od ključne važnosti za planiranje budžeta. Posebno je problematično određivanje periodičnosti ponavljanja troškova (npr. analiza koja se vrši kvartalno, godišnje, kontinuirano i sl.) koja je na više mjesta nelogična, ne odgovara suštini aktivnosti na koju se odnosi ili je nedovoljno jasno određena. Takođe, podjela troškova po godinama je na nekim mjestima nejasna. Iako je očigledno da će sprovođenje određene mjere izazvati trošak u svakoj godini sprovođenja plana, često su troškovi dati samo za prvu godinu sprovođenja aktivnosti. Ovaj problem je posebno učestao kod mjera koje podrazumijevaju budžetiranje novih zapošljavanja. Kod takvih mjera, u preovlađujućoj većini je budžetirana samo prva godina u kojoj je zasnovan radni odnos, što daje utisak da će ispunjavanje ove mjere izazvati trošak samo u prvoj godini zaposlenja.

¹³ Iz ove cifre su izuzeta sredstva planirana za izgradnju infrastrukturnih objekata u ukupnom iznosu od 36,541,000€, od čega je 25,242,000€ iz donacija

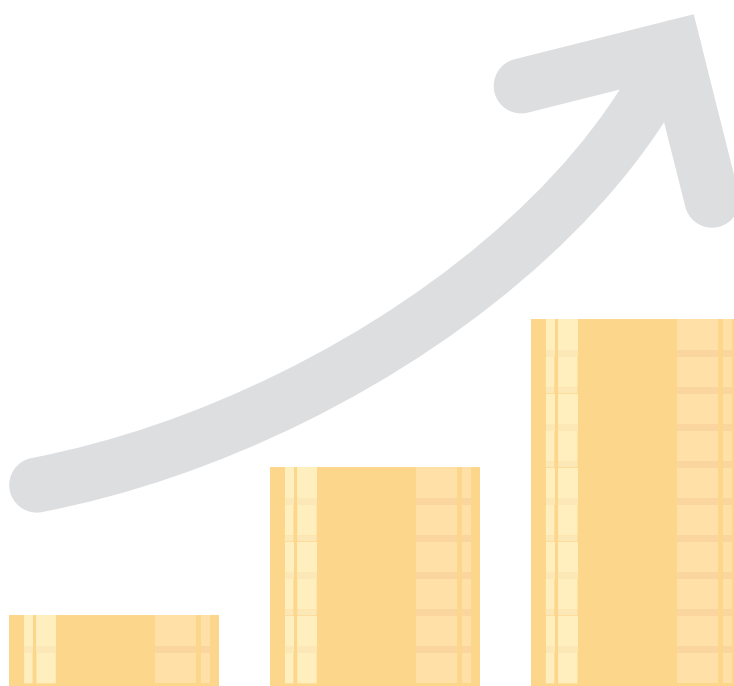
Postoje problemi u određivanju **koliko mjere koštaju**. U nekim slučajevima je kao bužet mjere data formulacija "budžet određenog organa", bez preciziranja stvarnih troškova za sprovođenje mjere. (Npr. rečeno je da će troškove sprovođenja određene mjere snositi Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali nije definisano koliko će ta mjera koštati). Takođe, kod većeg broja mjera nije učinjen napor da se procijeni suma koja će biti potrebna za sprovođenje mjere, već je jedino naznačen izvor, i to kao "budžet" ili "donacija" ili "redovna sredstva iz budžeta".

Poseban problem je **budžetiranje složenijih mjera**, gdje je budžetiranje izvršeno djelimično, samo sa određene kategorije (npr. budžetirana je izrada plana obuka, ali ne i održavanje obuka). Na nekim mjestima se daje ukupni trošak mjere koja se sastoji od više aktivnosti, dok je očigledno da cifre koje se odnose na pojedinačne mjere nisu tačno sabrane. Kod pojedinih mjera, pogrešno je određeno koja će institucija snositi troškove (npr. navodi se da će Ministarstvo pravde snositi troškove rada Skupštine na razmatranju prijedloga zakona).

Kada je riječ o **donatorskoj podršci** kao izvoru sredstava, u većini slučajeva nije navedeno da li su sredstva koja se pominju zaista obezbijedena ili će se tek tražiti. Za više mjera je navedeno da će za njihovo sprovođenje tražiti donatorska pomoć, ali se ne precizira iznos koji je potreban i koji će se tražiti.

Pristup budžetiranju u Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 je bio previše tehnokratski i nepotrebno sveobuhvatan - precizan na trivijalnim budžetskim iznosima, a okviran kod značajnih. Čini se da je djelotvorniji pristup bio da se budžetiraju samo mjere koje zahtijevaju stvaranje novih vrsta izdataka ili značajna sredstva kao što su: zapošljavanje novih službenika, nabavka opreme, izgradnja ili zakup objekata za rad institucija. To bi značilo da se, između ostalog, ne rade iscrpljujuće i beskorisne procjene troškova postupaka koji spadaju u redovne nadležnosti već zapošljenih službenika (rad na legislativi, programima obuka, itd.).

Pristup budžetiranju u Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 je bio previše tehnokratski i nepotrebno sveobuhvatan — precizan na trivijalnim budžetskim iznosima, a okviran kod značajnih.



BUDŽETI MUP-A I TUŽILAŠTVA SA PROGRAMSKOG STANOVIŠTA

U ovom stadijumu razvoja programskog budžeta, možemo cijeniti jedino strukturu programa u okviru MUP-a i Tužilaštva, jer nijedan drugi element programskog budžeta još uvijek nije definisan (izjava o misiji, ciljevi, zadaci i indikatori programa, značajne promjene, izvori finansiranja).

Kada je riječ o programskoj strukturi, Tužilaštvo ima tri, a MUP šest vrlo uopštenih budžetskih programa sa neproporcionalnim razlikama u odnosu sredstava koja im pripadaju, bez definisanih potprograma¹⁴. Unutar programa, struktura izdataka je data u standardnoj ekonomskoj klasifikaciji linijskog budžeta.

PROGRAMI TUŽILAŠTVA U ZAKONU O BUDŽETU ZA 2014. GODINU	
• ADMINISTRACIJA	1 295 083,98 €
• TUŽILAŠTVA	3 992 063,72 €
• TUŽILAČKI SAVJET	125 677,14 €
UKUPNO	5 412 824,84 €

PROGRAMI MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA U ZAKONU O BUDŽETU ZA 2014. GODINU	
• VANREDNE SITUACIJE I CIVILNA BEZBJEDNOST	2 577 171,19 €
• UPRAVNI POSLOVI	2 956 178,39 €
• ADMINISTRACIJA	10 977 364,86 €
• UPRAVA POLICIJE	60 987 577,56 €
• KANCELARIJA ZA BORBU PROTIV TRGOVINE LJUDIMA	81 665,10 €
UKUPNO	77 579 957,10 €

U budžetskom smislu, Uprava policije je jedan od pet programa Ministarstva unutrašnjih poslova, na koji odlazi skoro 80% ukupnog budžeta, a sličan odnos je i između jednog od tri programa Tužilaštva u odnosu na ukupni dodijeljeni budžet.

U ukupnoj strukturi sredstava za Akcione planove, značajan dio je planiran iz budžeta MUP-a. Posebno je taj procenat značajan za Akcioni plan za poglavlje 24, gdje 64% budžetskih sredstava dolazi iz budžeta MUP-a.

Poređenjem navedenih programa ovih potrošačkih jedinica sa Akcionim planovima za pregovaračka poglavlja 23 i 24 nije moguće uočiti povezanost među njima. Budžetske projekcije iz Akcionih planova za poglavlja 23 i 24 nisu vidljive u budžetima policije i tužilaštva, pa se stoga iz Zakona o budžetu ne može vidjeti da li je dosadašnji proces planiranja budžeta u tužilaštvu i policiji na neki način povezan sa tim akcionim planovima.

¹⁴ Potprogram predstavlja detaljne aktivnosti, zadatke namijenjene realizaciji programskih ciljeva potrošačke jedinice, a definiše se kad određeni cilj treba posebno istaći, odnosno kad ga nije moguće prepoznati u sklopu programa.

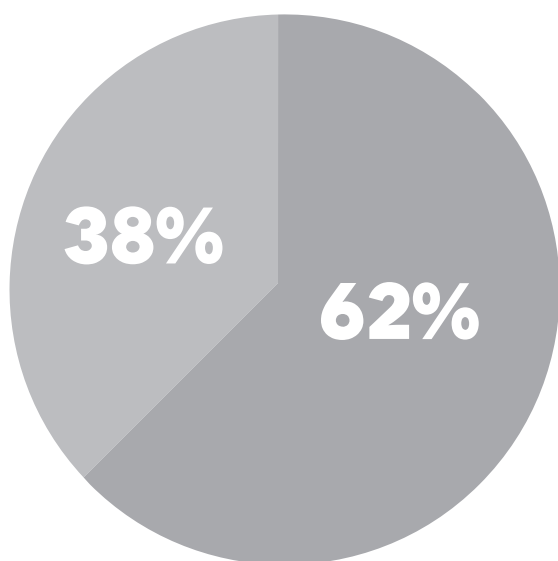
Ovako uopštena programska struktura znatno otežava proces definicije ciljeva programa na način koji bi bio mjerljiv i koji bi bilo moguće razložiti kroz indikatore.

Pravim programskim budžetom tako složenih državnih organa sa jasnom unutrašnjom strukturom i u pogledu nadležnosti i u organizacionom smislu, cijeli njihov rad ne bi smio biti podveden samo pod jedan program, već podijeljen prema programima kojima se iskazuje svrha rada.

Primjera radi, Uprava policije kao budžetski program bi se dalje mogla raščlaniti na programe: „Sigurnost saobraćaja“, „Suzbijanje proizvodnje i prometa opojnih droga“, „Suzbijanje maloljetničke delikvencije“ ili „Borba protiv organizovanog kriminala“ itd. a zatim i praćeni indikatorima koji bi služili mjerenju njihove uspješnosti. U definisanju konkretnih budžetskih programa, od koristi bi bila i struktura poglavlja 23 i 24 i njihovih 19, odnosno, 10 podoblasti.

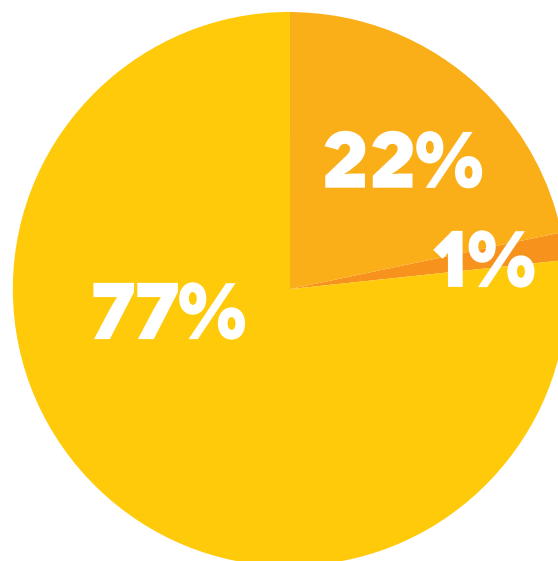
U ukupnoj strukturi sredstava za Akcione planove, znaćajan dio je planiran iz budžeta MUP-a. Posebno je taj procenat znaćajan za Akcioni plan za poglavlje 24, gdje 64% budžetskih sredstava dolazi iz budžeta MUP-a.

BUDŽETSKA SREDSTVA IZ AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 24



- BUDŽET MUP-A
- BUDŽET OSTALIH INSTITUCIJA

BUDŽETSKA SREDSTVA IZ AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23



- BUDŽET MUP-A
- BUDŽET TUŽILAŠTVA
- BUDŽET OSTALIH INSTITUCIJA

STRUKTURA PROGRAMA — KOLIKO PROGRAMA JE PREVIŠE?

Programska struktura budžetskog korisnika ne mora nužno da odražava njegovu postojeću organizacionu strukturu, niti njegove osnovne troškovne centre, već treba da bude usklađena sa glavnim strateškim prioritetima budžetskog korisnika. U isto vrijeme, budžetski korisnici treba da se trude da imaju **što manje programa** i izbjegnu preveliku fragmentaciju.¹⁵

Razlog za ovakvu strukturu je politika Ministarstva finansija koje želi da smanji odveć veliku fragmentiranost programske strukture, kako bi olakšali sopstveni posao kontrole i evidencije. O ovome ne postoje detalji u Odluci (...) ¹⁶ već je dio pratećeg tehničkog uputstva (budžetskog cirkulara) koje se dostavlja budžetskim korisnicima.

Programska struktura, prema uputstvu Ministarstva finansija, ne bi trebalo da bude „isuviše fragmentisana, odnosno da ima nepotrebno veliki broj programa i/ili potprograma sa neproporcionalnim udjelom u budžetu budžetskog korisnika“. U skladu sa ovim određenjem, Ministarstvo savjetuje potrošačke jedinice da teže što manjem broju programa, najviše pet uz program „administracija“.

Ipak, samo Ministarstvo finansija se ne pridržava ove preporuke i ima preko 10 programa.

Ukupno 99 potrošačkih jedinica ima ukupno 205 programa, što znači da u prosjeku jedinice imaju po dva programa. U stvarnosti, više od polovine potrošačkih jedinica ima po jedan program, oko 40% ima od dva do pet programa, a ostatak (6% potrošačkih jedinica) ima više od 5 programa.

Ne postoje programi koji bi bili dijeljeni između više potrošačkih jedinica, što znači da su linije odgovornosti za programe jasne i uvijek pripadaju jednoj potrošačkoj jedinici.

Ideja je da jednom utvrđena programska struktura budžetskih korisnika treba da se kontinuirano razvija kako bi se obezbijedila „stalna usaglašenost sa Vladinim strateškim dokumentima i sektorskim akcionim planovima“¹⁷. **Dakle, budžetski korisnici mogu predlagati nove i mijenjati i ukidati postojeće programe/potprograme bez saglasnosti Ministarstva finansija.** Ukoliko bi, primjera radi, MUP želio da u okviru svog budžeta otvori više programa, za to formalno ne bi bilo prepreke prema Odluci o programskom budžetu niti prema sistemskom Zakonu o budžetu, jer je odluka samostalno njihova.

Stoga nema prepreka da određeni aspekti rada potrošačke jedinice kojima se želi posvetiti posebna pažnja iz bilo kog razloga (strateško opredjeljenje Vlade, važna stavka iz procesa integracije u EU, itd.) budu formirani kao poseban program. Na ovaj način bi se omogućilo posebno praćenje: planiranje i opredjeljivanje sredstava, izdvojeno kontrolisati potrošnju, praćenje uspješnosti sprovođenja programa kroz indikatore (mjerenje učinka).

Ukupno 99 potrošačkih jedinica ima ukupno 205 programa, što znači da u prosjeku jedinice imaju po dva programa. U stvarnosti, više od polovine potrošačkih jedinica ima po jedan program, oko 40% ima od dva do pet programa, a ostatak (6% potrošačkih jedinica) ima više od 5 programa.

¹⁵ Izvor: Budžetski cirkular za 2014. godinu, DIO D - Instrukcije i smjernice za pripremanje ne-finansijskih podataka za sve korisnike budžeta

¹⁶ Odluka o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, čl. 2, „Službeni list Crne Gore“, br. 38, 20. jun 2008.

¹⁷ Izvor: Budžetski cirkular za 2014. godinu, DIO D - Instrukcije i smjernice za pripremanje ne-finansijskih podataka za sve korisnike budžeta

INDIKATORI UČINKA — ČEMU SLUŽE I ZAŠTO IH NEMAMO?

Indikatori (pokazatelji) učinka su ključna komponenta programskog budžeta i služe kao podatak u kojoj mjeri je cilj programa (*za koji se planiraju sredstva u budžetu*) ispunjen. Radi se o setu pokazatelja za svaki od ciljeva koji je potrošačka jedinica definisala za svoje budžetske programe, koji treba da omoguće ocjenjivanje (mjerjenje) ispunjenja cilja.

Indikatore još uvijek nema nijedna potrošačka jedinica u Crnoj Gori.

Jedan od razloga su i vrlo složene smjernice Ministarstva finansija i veoma ambiciozan plan da se od situacije u kojoj nemamo nikakav sistem praćenja učinka pređe na složen splet raznih pokazatelja i mjerenja.

Indikatori koje potrošačke jedinice u Crnoj Gori treba da definišu, po uputima Ministarstva finansija, dijele na četiri vrste, i to indikator: *input-a, output-a, efikasnosti i efektivnosti*. Dakle, osim jednostavnih indikatora input-a i output-a (u suštini, potrebna sredstva i nabiranje obezbijedenih usluga ili proizvoda), Ministarstvo ohrabruje kombinovanje sa pokazateljima efikasnosti i efektivnosti kako bi se donijela „izbalansirana ocjena o učinku programa“.¹⁹

Ministarstvo finansija je takođe definisalo niz kriterijuma koje indikatori treba da zadovoljavaju da bi bili pravilno formulisani i odabrani, tako da oni treba da budu: relevantni, jasni (nedvosmisleni), mjerljivi, uporedivi, takvi da se mogu kontrolisati, raspoloživi, troškovno efikasni (da trošak njihovog prikupljanja ne smije biti veći od korisnosti informacije koju donose).

Osim problematično definisanih indikatora samih po sebi, nije jasno što će se sa svim tim podacima na kraju raditi. Indikatori učinka treba da sadrže određenu očekivanu ciljnu vrijednost za tekuću i narednu budžetsku godinu i predviđa se da budžetski korisnici na kraju godine, podnose izvještaj o ostvarenim vrijednostima indikatora. Kome se ovaj izvještaj podnosi, u kojoj formi i kada (ako imamo u vidu da nije izvodljivo da se „na kraju godine“ izvještava za tekuću godinu), su problematična pitanja do kojih se u praksi nije došlo, jer indikatori nisu ni definisani.

Osim problematično definisanih indikatora samih po sebi, nije jasno što će se sa svim tim podacima na kraju raditi.

Nije jasna veza koju bi ispunjavanje ili neispunjavanje ciljeva mjereno indikatorima imalo na to kako budžet izgleda. Naime, pokazatelji mogu služiti prilikom planiranja budžeta tako da se koriste kao jedan od kriterijuma za odlučivanje prilikom alokacije sredstava potrošačkim jedinicama. U rijetkim slučajevima, oni su i osnovna baza za raspodjelu finansijskih sredstava iz budžeta, koja se alociraju direktno na osnovu ostvarenih rezultata (*u smislu da potrošačka jedinica koja u tekućoj godini nije ispunila zacrtane ciljeve ne može u narednoj godini imati veći budžet i sl.*) Kako Zakon o bužetu (...) i podzakonska akta ne tretiraju ovo pitanje, nije definisano da li bi stepen ispunjenosti zacrtanih ciljeva (*stepen uspješnosti potrošačke jedinice u određenoj fiskalnoj godini*) imao uticaj na alokaciju sredstava. Stoga se može zaključiti da su u Crnoj Gori indikatori učinka zamišljeni kao *prvenstveno informativni materijal* koji treba da služi jačanju sistema odgovornosti, uvede osnove evaluacije rada državne uprave i jasnije povezivanje uloženi sredstava i rezultata potrošačkih jedinica.

¹⁸ Izvor: Budžetski cirkular za 2014. godinu, DIO D - Instrukcije i smjernice za pripremanje ne-finansijskih podataka za sve korisnike budžeta

¹⁹ Izvor: Budžetski cirkular za 2014. godinu, DIO D - Instrukcije i smjernice za pripremanje ne-finansijskih podataka za sve korisnike budžeta

INDIKATORI IZ AKCIONIH PLANOVA

Pored sredstava i izvora finansiranja, u akcionim planovima takođe su dati i rokovi za ispunjavanje njihovih ciljeva i mjera, kao i indikatori rezultata, koji pak treba da posluže za ocjenjivanje i mjerenje ispunjenosti tih ciljeva i mjera.

Indikatori u Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 su definisani kako bi olakšavali praćenje sprovođenja mjera, u kvantitativnom i kvalitativnom smislu. Kroz dvije vrste indikatora: *rezultata i uticaja*, prati se ne samo stepen sprovođenja određene aktivnosti, već i stepen promjene koja je nastala. Drugim riječima, indikatorima iz Akcionog plana, učinjena je osnova za prikupljanje podataka o rezultatima (produktima) sprovođenja aktivnosti i mjerljivih podataka kojima se ukazuje na uticaj, ostvarene promjene u društvu.

Iako su indikatori u Akcionim planovima različitog stepena kvaliteta, oni su vrlo značajni kao osnova za definisanje indikatora za ciljeve budžetskih programa institucija koje sprovode mjere iz Akcionih planova (u prvom redu, MUP-a i Tužilaštva).



ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA RAZVOJ PROGRAMSKOG BUDŽETA

Ukoliko bi kao pokazatelj posvećenosti Ministarstva finansija razvijanju programskog budžeta koristili broj službenika opredjeljenih da se njime bave, zaključak bi bio obeshrabrujući.

U Ministarstvu finansija ne postoji zaseban odsjek koje bi bio zadužen za praćenje planiranja i pomoć potrošačkim jedinicama u pripremi programskog budžeta. Implementacija programskog budžeta je trenutno jedna od 11 stavki u opisu posla **Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja**²⁰, u kojem radi 6 službenika. Njihova uloga u ovom procesu je u Pravilniku o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji definisana kao „odgovornost za implementaciju programskog budžeta”. Ne postoji sistematizovano posebno radno mjesto za službenika koji bi se isključivo bavio implementacijom programskog budžeta, već je isti definisan kao posljednji od velikog broja zaduženja službenika u Odsjeku.

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

Definisanje svih komponenti programskog budžeta (uključujući ciljeve i indikatore) može valjano obaviti jedino sama potrošačka jedinica. Ipak, nemoguće je da ovaj proces bude potpuno prepušten samim potrošačkim jedinicama, ukoliko se želi razvoj uniformnog sistema sa održavanjem nivoa kvaliteta indikatora i izvještavanja o njima. Slično kao i sa drugim velikim procesom u reformi javnih finansija, uvođenjem sistema unutrašnjih finansijskih kontrola (PIFC), za koji postoji specijalizovan direktorat u okviru Ministarstva finansija,²¹ sličan pristup je potreban i za uvođenje programski budžet.

Implementacija programskog budžeta je trenutno jedna od 11 stavki u opisu posla Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja, u kojem radi 6 službenika

²⁰ Odsjek se nalazi u okviru Direktorata za budžet, odnosno, Direkcije za planiranje budžeta, i jedan je od tri odsjeka u toj direkciji.

²¹ Direktorat za centralnu harmonizaciju, koji se sastoji od dvije direkcije: Direkcija za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrola i Direkcija za harmonizaciju unutrašnje revizije.

ŠTA MOŽEMO NAUČITI OD ZEMALJA KOJE VEĆ IMAJU PROGRAMSKI BUDŽET?

Primjeri Norveške, Holandije i Hrvatske, zemalja koje su na različitim stupnjevima razvoja programskog budžeta, mogu biti korisni za Crnu Goru u pogledu naučenih lekcija i dobrih praksi.²² Norveška je zanimljiva kao zemlja koja je dosta ulagala u reforme javne uprave uopšte, a posebno u reforme policijskih službi u zemljama nastalim poslije nestanka Jugoslavije, dijeleći sa njima svoja iskustva i dostignuća. Programski budžet u **holandskoj** policiji posebno je zanimljiv kao primjer, jer predstavlja policijsku službu koja, kao i u Crnoj Gori, prolazi kroz strukturne promjene i prilagođavanja. Primjer programskog budžetiranja u **Hrvatskoj**, najnovijoj članici Evropske unije, je najrelevantniji i stoga mu je posvećena i najveća pažnja. Ona je najskorije uvela programski budžet, kome se i dalje prilagođava, a uvela ga je u sistem koji sa Crnom Gorom dijeli zajedničko pravno i upravno nasljeđe.

NORVEŠKA — VAŽNOST INDIKATORA

Situacija u Norveškoj je specifična jer su policija i tužilaštvo tijesno prepleteni. Sa institucionalne strane, i policija i tužilaštvo odgovaraju Ministarstvu pravde i javne bezbjednosti. Sa funkcionalno-organizacione, mnogi tužioci iz norveškog tužilaštva čvrsto su integrisani u policiju (tako da su im tamo i radna mjesta), dok mnogi policijski istražitelji zajedno sa tužiocima rade u dva posebna tužilaštva. Ovakva funkcionalno-organizaciona integrisanost u velikoj mjeri omogućena je institucionalnom, jer su u krajnjoj liniji i policija i tužilaštvo na budžetu Ministarstva pravde i javne bezbjednosti. Tužioci i policajci integrisani u drugu službu plate ipak dobijaju iz budžeta svoje matične službe.

Budžeti policije i tužilaštva su jednogodišnji i zasnovani su na strateškim dokumentima, odnosno riječ je o programskim budžetima koji za svrhu imaju ispunjavanje ciljeva zadatih u tim strateškim dokumentima. Pored njih, na budžet u velikoj mjeri uticaj mogu imati i trenutni prioriteti Ministarstva pravde i javne bezbjednosti. Oni zavise od toga što izabrani funkcioneri na njegovom čelu smatraju političkim prioritetima i zahtevima javnog mnjenja i programski se takođe pretaču u budžet. Svaki policijski distrikt ima organizacionu jedinicu za planiranje koja se i bavi izradom budžetskih predloga, odnosno zahtjeva tih distrikata za dodjelu novčanih sredstava. Osobe koje podnose te zahtjeve su policijski komesari, pa su veoma uključeni u taj posao i traže podatke od načelnika svojih organizacionih jedinica o tome što je potrebno za povećanje učinkovitosti u ispunjavanju programskih ciljeva budžeta.

Primjer indikatora zadatog za Nacionalnu istražnu i tužilačku službu za privredni i ekološki kriminal (Ekokrim) jeste da najmanje 80% predmeta pokrenutih pred sudom bude okončano presudom u korist tužbe.

Svaka potražnja sredstava mora biti opravdana nekim razlogom, a rukovodioci policije i tužilaštva prate signale o političkim prioritetima vezanim za njihov posao koje zauzimaju pažnju javnosti. Iako su i policija i tužilaštvo nacionalne službe, u stvarnosti uticaj na planiranje budžeta imaju i lokalni političari koji lobiraju za raspodjelu tih sredstava u regionalna tužilaštva i policijske distrikte u kojima su njihovi birači.

²² Odabir evropskih primjera programskog budžetiranja bio je vođen njihovom relevantnošću za Crnu Goru kao i raspoloživošću podataka. Pri likom izrade ovog dokumenta, autori su podatke većinom dobijali direktnim intervjuisanjem stručnjaka iz te tri zemlje — iz pravosuđa i policije u Kraljevini Norveškoj, iz policije, pravosuđa i lokalne samouprave u Kraljevini Holandiji, kao i iz Ministarstva finansija u Republici Hrvatskoj.

Ispunjavanje ciljeva programskog budžeta mjeri se ispunjavanjem zadatih indikatora. Primjer indikatora zadatog za Nacionalnu istražnu i tužilačku službu za privredni i ekološki kriminal (Ekokrim) jeste da najmanje 80% predmeta pokrenutih pred sudom bude okončano presudom u korist tužbe. Ispunjavanje ciljeva zadatih programskim budžetom, kao i njihovo prebacivanje, nagrađuje se novčanim bonusima koje primaju komesari policijskih distrikata. Ukoliko dođe do povećanje primanja policajaca (na primjer, ako to sindikat izdejstvuje u pregovorima sa nacionalnom policijskom službom), jedan dio povišice raspoređuje se linearno, dok drugi dio komesarima okruga stoji na raspolaganju za davanje povišica policijskim službenicima koje ocijene zaslužnim za ispunjavanje ciljeva zadatih programskim budžetom. Neispunjavanje ciljeva bi teoretski moglo da bude sankcionisano, ali se u praksi to ne događa, već se u takvim slučajevima ispituju uzroci neispunjavanja i nastoji se raditi na njihovom otklanjanju. Prekoračenje dodijeljenih budžetskih sredstava strogo se sankcioniše, umanjnjem narednog godišnjeg budžeta za isti iznos.

Pored toga, svim istražnim sredstvima koja su im na raspolaganju zadata je cijena koju ne smiju da prekorače, a koja im postavlja parametre onoga čime raspoložu u radu. Ekokrim tako, na primjer, ni u jednoj istrazi ne smije prekoračiti 175 radnih dana²³. Cijena radnog dana unaprijed je zadata, tako da se sve izražava u novcu koji je programskim budžetom stavljen na raspolaganje ovom posebnom tužilaštvu.

HOLANDIJA — DETALJNO VIŠEGODIŠNJE PLANIRANJE

Programski budžet u holandskoj policiji posebno je zanimljiv kao primjer za Upravu policije u Crnoj Gori, jer je takođe riječ o policijskoj službi koja prolazi kroz strukturne promjene i prilagođavanja, koje su posljedica velike strukturne reforme. Trenutno, policija u Holandiji je organizovana kao Korpus nacionalne policije koji pored svojih 11 operativnih službi ima još i 10 područnih jedinica i Kraljevsku žandarmeriju. Nacionalna policijska služba je potčinjena Ministarstvu bezbjednosti i pravde. Javno tužilaštvo glavna je tužilačka služba u Holandiji. Na njegovom čelu nalazi se Kolegijum vrhovnog tužioca kojim predsjedava vrhovni tužilac. Kao što je onedavno slučaj u finansiranju policije, finansiranje Javnog tužilaštva tradicionalno ide kroz Ministarstvo bezbjednosti i pravde.

Velike reforme holandskog budžetskog sistema obavljene su u poslednje dvije decenije 20. vijeka. Njihov cilj bilo je uvođenje boljeg i mjerljivijeg sistema praćenja učinka budžetske potrošnje. Prvo je u periodu od 1985. do 1993. godine obavljena reforma računovodstvenog sistema, a onda je 1997. godine započeta velika budžetska reforma, koja je za glavni cilj imala uvođenje ocjenjivanja i mjerenja učinkovitosti javne potrošnje, a ključni dio toga bilo je uvođenje programskog budžeta, direktno namjenjenog ispunjavanju ciljeva zacrtanih strateškim dokumentima. Prvi programski budžet na državnom nivou usvojen je 2002. godine. Ovim dvijema reformama omogućen je i prelazak sa jednogodišnjeg na višegodišnje budžetsko planiranje. Detaljno višegodišnje planiranje budžeta jedna je od odlika holandskog budžetskog sistema, a upravo mu ono omogućuje veliku stabilnost.

Programsko budžetiranje, sa mjerljivim indikatorima učinka, u Javno tužilaštvo i Korpus zemaljske policije, uvedeno je 2002. godine, kao i u sve ostale državne ustanove nacionalnog nivoa, ali je finansiranje samostalnih regionalnih policijskih službi išlo iz budžeta holandskih lokalnih vlasti, koje su pojedinačno uvodile programski budžet, što je ishodovalo neujednačenošću budžetskih sistema.

²³ Ovdje nije riječ o dužini istrage, već o radnim danima po čovjeku (eng. men-days) angažovanom u njoj, tako da 175 radnih dana ukupno treba da bude raspoređeno na svo tužilačko i istražiteljsko osoblje koje radi na nekom slučaju.

Procesi izrade programskog budžeta Korpusa nacionalne policije i Javnog tužilaštva formalno započinju pregovorima njegovih rukovodstava sa rukovodstvima Ministarstva bezbjednosti i pravde i Ministarstva finansija. Ministarstvo finansija ima preciznu sliku o cjelokupnim sredstvima koja su na raspolaganju u bužetskom periodu koji se planira, kao i okvirnu sliku o njihovom dijelu koji će biti na raspolaganju Ministarstvu bezbjednosti i pravde i državnim službama nad kojima ono ima nadzor. Ministarstvo bezbjednosti i pravde pak ima detaljniju sliku o rasporedu budžetskih sredstava državnim službama koje nadzire.

Što se tiče praćenja efekata programske budžetske potrošnje, ono postoji u više instanci. Najprije se ispunjenost unaprijed definisanih pokazatelja učinka (tj. indikatora uspješnosti budžetske potrošnje) prate unutar samih tužilaštava policije, a onda ih kontroliše i Ministarstvo bezbjednosti i pravde. U sljedećoj instanci, u ime Vlade kontrolu sprovodi Ministarstvo finansija, a na kraju parlamentarni nadzor obavlja i Predstavnički dom parlamenta.

Kada je u pitanju Korpus nacionalne policije, programski budžet ove državne službe vezan je za njegov **petogodišnji strateški plan**. Taj plan je vezan je za ljudske, organizacione i tehničke kapacitete policije, kao i za upravljanje objektima.

Posebna specifičnost na lokalnom nivou je konsultativni mehanizam, „**bezbjednosni trougao**“, koji čine gradonačelnik ili predsjednik opštine, okružni tužilac i šef policije. Ova tri rukovodioca redovno se sastaju da razgovaraju o tekućim bezbjednosnim i sigurnosnim pitanjima. I pored nedavne centralizacije i nacionalizacije holandske policije, njeni lokalni načelnici zadržali su veliku autonomiju u radu, uključujući i budžetsku autonomiju. Isto važi i za okružne tužioce iako pripadaju tradicionalno centralizovanoj instituciji. Ovaj konsultativni mehanizam tako postaje i mjesto dogovora o budžetskim programima okružnih tužilaštava i organizacionih jedinica policije na lokalnom nivou, koji proističu iz međusobno dogovorenih prioriteta.

HRVATSKA — SPOJ STRATEŠKOG PLANIRANJA I PROGRAMSKOG BUDŽETA

Finansijski plan Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (DORH) prvi put je prema programskoj klasifikaciji izrađen u državnom budžetu za 2002. godinu. Kao i u Crnoj Gori, uvođenje te klasifikacije nije istovremeno značilo i potpunu primjenu planiranja budžeta po programima: ekonomska klasifikacija je i dalje imala snažnu ulogu, a nije bilo ni istovremenog uvođenja pokazatelja (indikatora) uspješnosti.

²⁴ Pojašnjenje budžetske terminologije koja se koristi u Hrvatskoj i koja je drugačija od sistema u Crnoj Gori: Glavni program sastoji se od programa usmjerenih ispunjenju ciljeva iz Strategije vladinih programa za trogodišnji vremenski period, a program je skup nezavisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Program može biti, a često i jeste, relativno širok u svom obimu i odgovara širokim ciljevima ili funkciji neke oblasti. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekata, a aktivnost i projekat pripadaju samo jednom programu.

²⁵ Unaprjeđenje programske klasifikacije u Hrvatskoj bilo je predviđeno Strategijom unaprjeđenja i modernizacije procesa u sastavu Državne riznice (trezora) u periodu 2007-2011. godine, radi povezivanja strateškog i budžetskog planiranja. Broj glavnih programa smanjen je sa 62 na 23, a broj programa sa 410 na 185. To se pak nije značajno odrazilo na programsku klasifikaciju MUP i DORH, koji su zbog jednostavnosti praćenja od samog početka imali mali broj programa.

Tokom razvoja programskog budžetiranja u Hrvatskoj, početni broj glavnih programa i programa je značajno smanjen čime je uz argument da se time povećava transparentnost i omogućava bolje praćenje njihove primjene.

Kod primjene programskog budžetiranja za MUP i DORH, sve plate i materijalni rashodi zaposlenih sadržani su u jednom, ključnom programu, odnosno jednoj aktivnosti unutar tog programa. Alternativa ovom rješenju bi bila da kada npr. neki zaposleni, poput pravne službe ili računovodstva, pružaju podršku svim organizacionim jedinicama i programima, njihove plate budu raspoređene i fragmentarno prikazane po pojedinim programima. Međutim, ovakav vid korišćenja programa otežava praćenje izdataka i zahtijeva ogroman napor računovostvenih službi koje za takvo praćenje treba da uspostave računovodstvo po mjestu troška. Iskustvo zemalja članica OECD pokazuje da podjela operativnih troškova na više programa (npr. podjela plate jednog službenika koji doprinosi radu u više programa na sve te programe) vrlo zahtjevana za sprovođenje.²⁶

Uporedo sa razvojem programskog budžeta, započeto je i sa uvođenjem obaveze strateškog planiranja. Izmjenama Zakona o budžetu, 2009. godine je uvedena obaveza izrade trogodišnjih strateških planova za ministarstva i druga državna tijela. Na osnovu pojedinačnih strateških planova, Ministarstvo finansija (u saradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova EU) izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje. Ovaj strateški dokument potom služi kao osnova za izradu Smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period, na osnovu kojih se formuliše godišnji budžet. Obaveza izrade strateških planova uvedena je odmah za sve budžetske korisnike, bez početnih "pilot" korisnika.

Značaj ove reforme postizanje povezanosti strateškog planiranja, programiranja i budžetiranja. Strateškim planom definišu se pravci djelovanja ministarstava, programiranjem se utvrđuju programi i projekti koji odražavaju posebne ciljeve iz strateškog plana, a budžetiranjem se osiguravaju sredstva potrebna za njihovo sprovođenje.

U drugom ciklusu izrade strateških planova za budžetski period 2011-2013. ozbiljnije se pristupilo utvrđivanju pokazatelja uspješnosti. U prvom ciklusu navođeni su isključivo nazivi tih pokazatelja, dok su u drugom definisane polazne vrijednosti, kao i ciljne veličine za naredni trogodišnji period. Pokazatelje je trebalo brojčano iskazati prvenstveno koristeći postojeće strateške dokumente, analize, statističke izveštaje i druge potencijalne izvore (kao izveštaje Hrvatske narodne banke, Ministarstva finansija, Državnog zavoda za statistiku i sl.). Ministarstvo pravosuđa i MUP su, zbog specifičnosti njihovih nadležnosti, i prije uvođenja pokazatelja u proces strateškog planiranja i budžeta, imali dobro razvijenu statistiku i baze podataka, pa nije bilo problema kod utvrđivanja polaznih vrijednosti kod većeg broja pokazatelja.

Ministarstvo finansija je tokom 2009. i 2010. godine sprovodilo niz programa obuke u cilju osposobljavanja budžetskih korisnika da se nose sa izazovima planiranja usmjerenog na postizanje specifičnih ciljeva u dužem periodu.

Sve ovo je dovelo i do promjena u sadržaju ključnih budžetskih dokumenata koji se dostavljaju Saboru. U izradi obrazloženja sada je naglasak na ciljevima koji se programima namjeravaju postići i pokazateljima

Ministarstvo pravosuđa i MUP su, zbog specifičnosti njihovih nadležnosti, i prije uvođenja pokazatelja u proces strateškog planiranja i budžeta, imali dobro razvijenu statistiku i baze podataka, pa nije bilo problema kod utvrđivanja polaznih vrijednosti kod većeg broja pokazatelja.

²⁶ Kraan, Dirk-Jan, et al. (2012), "Budgeting in Montenegro", OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/1. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k9czxjzbw6g>, p.15

uspješnosti ostvarivanja tih ciljeva. U 2012. godini su prvi put prilikom izrade obrazloženja izvršenja finansijskih planova za 2011. godinu, Saboru predstavljeni i ciljevi koji se budžetskim programima namjeravaju postići, kao i pokazatelji uspješnosti njihove realizacije.

Kako bi se poslanici upoznali sa ovim reformama u planiranju budžeta i promjenama koje donosi strateško planiranje, Mlinistarstvo finansija je organizovalo nekoliko sastanaka sa članovima parlamentarnog Odbora za finansije i budžet.

Uvođenje strateškog planiranja i pokazatelja uspješnosti, kako u strateškim planovima tako i u obrazloženjima finansijskih planova (uključujući i MUP i Ministarstvo pravosuđa), imalo je uticaj na sistem odgovornosti. Svaki organ je imenovao osobe odgovorne za praćenje sprovođenja strateškog plana na nivou svakog posebnog cilja i pojedinog načina ostvarenja, kao i odluke o prenosu nadležnosti i odgovornosti za upravljanje budžetskim sredstvima obezbijeđenim u finansijskom planu organa za određenu godinu. Imenovanjem odgovornih, i to imenom i funkcijom, formalno je ojačan sistem odgovornosti i pružena osnova za aktivnije učešće odgovornih osoba u sprovođenju i u ostvarivanju ciljeva državnih organa.

Informacije o uspješnosti korišćene su i kao dodatni alat pri nekim odlukama o visini alokacija tokom budžetskog planiranja. Važno je naglasiti da one nijesu bile presudne - razvoj modela koji bi podrazumijevao direktno planiranje budžeta prema uspješnosti nije strateška odrednica u razvoju budžetskog procesa u Hrvatskoj.



ŠTO DA SE RADI — ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Glavna odlika dosadašnjeg procesa uvođenja programskog budžeta su preambiciozna regulativna rješenja koja su neizvodljiva u praksi. Sve navodi na zaključak da konceptualizacija ove reforme nije zasnovana na mogućnostima naše javne uprave kao i da je nije pratila analiza šta zapravo želimo da dobijemo od tog procesa. Stoga je dosadašnji tok uvođenja programskog budžeta, umjesto veće odgovornosti potrošačkih jedinica za sredstva koja su im dodijeljena, doveo do još veće centralizacije odgovornosti u Ministarstvu finansija.

Činjenica da se programski budžet ne sprovodi poseban uticaj ima na probleme u planiranju budžeta, odnosno, razdvojenost prioriteta iz strateških i akcionih planova i godišnjeg budžeta institucija nadležnih da ih sprovedu. Budžet potrošačkih jedinica planira se bez predviđanja sredstava za sektorske i druge stareteške dokumente koji definišu zadatke koje one moraju sprovesti.

Ovo je postalo posebno očigledno u slučaju Akcionih planova za poglavlja 23 i 24, zbog toga što prvi put imamo planske dokumente sa detaljno izračunatim troškovima sprovođenja. Međutim, budžeti iz Akcionih planova ne znače mnogo ukoliko se ne nađu i u nacionalnom budžetu države, a to je usljed načina planiranja budžeta i nedostatka programskog budžetiranja teško osigurati, a nemoguće provjeriti.

Akcionni planovi za poglavlja 23 i 24 mogu poslužiti kao osnova i motiv za konačno uvođenje programskog budžeta. Pored detaljnih finansijskih projekcija, njima su određeni ciljevi rada potrošačkih jedinica, konkretne aktivnosti koje treba da se sprovedu u određenom periodu kao i indikatori rezultata i učinka — što su sve ključne komponente programskog budžetiranja.

Kao najzastupljenije potrošačke jedinice u Akcionim planovima, MUP i Tužilaštvo su stoga idealne pilot institucije u kojima treba u najskorijem roku intenzivno raditi na uvođenju svih komponenti programskog budžeta. Usljed činjenice da ove institucije već o svom radu izvještavaju koristeći veliki broj kvantitativnih pokazatelja, definisanje indikatora ispunjenja ciljeva može biti urađeno bez ulaganja značajnih napora u pogledu uspostavljanja novih sistema prikupljanja i analize podataka.

Prelazak sa linijskog na programski budžet u finansiranju aktivnosti tužilaštva i policije omogućio bi povezivanje strateških prioriteta u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova sa njihovim finansiranjem, dok bi Parlament i zainteresovana javnost mogli pratiti trošenje sredstava iz vizure učinkovitosti tog trošenja. Uvođenje programskog budžeta u tužilaštvo i policiju (kao i javnu upravu u cjelini), vođeno je logikom da njihov rad treba uzmjeriti ka ciljevima zacrtanim u zakonu i strateškim dokumentima, kao i da rezultate toga rada treba ocjenjivati prema mjerljivim pokazateljima (indikatorima), kako bi se vidjelo da li se ciljevi postižu. Programski budžet ne treba da služi samo računovodstvenom mjerenju učinkovitosti u odnosu na uložena javna finansijska sredstva, već mora biti i mehanizam ocjenjivanja ispunjenosti uloge koju tužilaštvo i policija imaju u krivično-pravnom i bezbjednosno-sigurnosnom sistemu države, odnosno, kao mehanizam ocjenjivanja ispunjenosti njihove društvene uloge.

Kako bi se konačno „odmrznuo“ proces uvođenja programskog budžeta, smatramo da je potrebno uraditi sljedeće:

1) U okviru Ministarstva finansija, potrebno je **formirati poseban Odsjek za programski budžet**, koji će biti zadužen za razvijanje, tehniku podršku potrošačkim jedinicama u definisanju nefinansijskih elemenata

programskog budžeta i baza za buduće trening programe. Odsjek bi bio smješten u okviru postojećeg Direktorata za budžet, odnosno, Direkcije za planiranje budžeta i u početnom periodu bi preuzeo dio službenika iz Odsjeka za budžetske operacije i procjenu fiskalnog uticaja.

2) **Pripremiti akcioni plan za implementaciju programskog budžeta** za naredne tri godine, u kojem će posebna pažnja mora biti posvećena planu izrade nefinansijskih elemenata programskog budžeta, u prvom redu "ciljeva programa" i "indikatora" na nekoliko pilot institucija, među kojima se moraju naći MUP i Tužilaštvo.

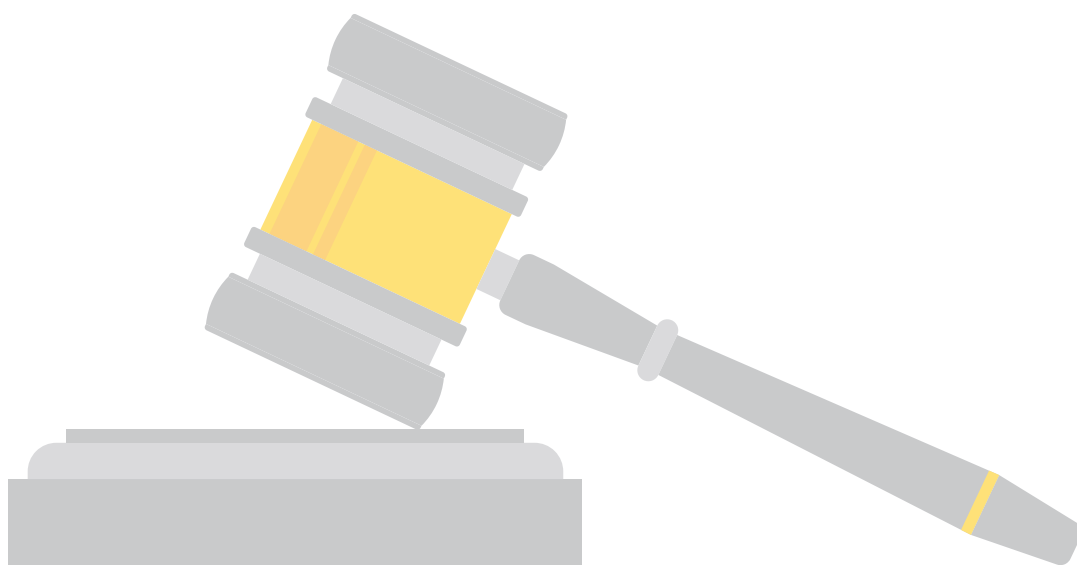
3) Potrošačke jedinice Tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da budu izabrane kao **pilot institucije** u kojima će se u najskorijem roku:

- Fragmentisati programska struktura tako da odražava različite segmente rada institucija uz izbjegavanje neproporcionalnih razlika u odnosu visine budžeta među njima (izbjegavanje *dominantnih* programa koji oduzimaju više od 50% ukupnog budžeta jedinice),
- Postaviti jasni ciljevi budžetskih programa,
- Na osnovu postojećih podataka koji se prikupljaju, definisati indikatori učinka.

4) Donijeti novu Odluku o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, koja će, **za razliku od trenutno važeće**, obuhvatiti sljedeće:

- Definiciju indikatora učinka i način njihove izgradnje, kroz odnos same potrošačke jedinice i Ministarstva finansija,
- Precizirati postupak formiranja novih budžetskih programa i eventualnu ulogu Ministarstva finansija u odobravanju takve odluke, uz promjenu smjernica za izradu nefinansijskog sadržaja programskog budžeta tako da potrošačke jedinice ne budu usmjerene ka stvaranju previše uopštenih programa,
- Sadržaj izvještaja o realizaciji programskog budžeta.

5) Izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u pogledu definicije sadržaja prijedloga Zakona o budžetu i prijedloga Zakona o završnom računu budžeta koji se dostavljaju Skupštini (*članovi 34 i 68*) tako da se propiše obaveza dostavljanja poslanicima svih nefinansijskih elemenata programskog budžeta.



IZVORI

- Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Službeni list Crne Gore, broj 20/2014.
- Prijedlog zakona o završnom računu za 2013. godinu
- Odluka o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, čl. 2, „Službeni list Crne Gore“, br. 38, 20. jun 2008.
- Budžetski cirkular za 2014. godinu, DIO D - Instrukcije i smjernice za pripremanje ne-finansijskih podataka za sve korisnike budžeta
- Obrazac za finansijski i nefinansijski dio programskog budžeta, koji propisuje Ministarstvo finansija.
- Izvještaji o realizaciji programskog budžeta MUP-a i Tužilaštva (u skladu sa čl. 9 Odluke o načinu izrade i sadržini programskog budžeta), dostavljeni Ministarstvu finansija u toku 2012, 2013 i 2014 godine.
- Kraan, Dirk-Jan, et al. (2012), "Budgeting in Montenegro", OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/1. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-12-5k9czxjzbw6g>
- IMF (2010), "Montenegro: Introducing a Medium-Term Budget Framework", International Monetary Fund, Washington, DC.
- SIGMA program – Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja – zajednička inicijativa OECD i EU, Overall assesment Montenegro, mart 2012,
- Informacija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije za treći kvartal 2013. godine,
- Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Vlada Crne Gore,
- Agendi ekonomskih reformi u Crnoj Gori iz 2003. godine,
- Bilten IX, jul – septembar 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore,
- Intervju sa Zoranom Asanovićem, načelnikom Službe za zajedničke poslove MInistarstva unutrašnjih poslova, 24.07.2014.
- Odgovori Tužilaštva na upitnik Instituta alternativa, 8.10.2014.
- <http://www.gov.me/vijesti/117592/Vlada-dogovorila-implementaciju-preporuka-iz-lzvjestaja-DRI-a.html>



