



TRANSPARENTNOST KAPITALNOG BUDŽETA

decembar 2021.

Autori: Dragana Jaćimović, Marko Sošić



Istraživanje nivoa transparentnosti, dostupnosti informacija, kao i eksterne komunikacije i proaktivnog pristupa prilagođenog građanima u ključnim oblastima upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori, pokazuje nedostatak napora od strane uprave i znatne probleme.¹ Jedna od ključnih komponenti državnog budžeta, koja je usmjerena na unapređenje kvaliteta života građana, jeste kapitalni budžet. Imajući u vidu njegov značaj i razlike u procesu izrade i izvršenja u odnosu na ostatak budžeta, u ovom izvještaju ukazujemo na neke od ključnih problema u pogledu otvorenosti kapitalnog budžeta, njegove pripreme i sprovođenja, kao i približavanju istog građanima, uz preporuke za unapređenje stanja.

Transparentnost pripreme kapitalnog budžeta

Kapitalni budžet predstavlja poseban dio godišnjeg budžeta čija je priprema propisana Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti², i dodatno razrađena Odlukom o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata (u daljem tekstu Odluka)³.

Prvi korak u pripremi kapitalnog budžeta je na Ministarstvu finansija, koje u januaru tekuće godine izdaje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta za narednu godinu. Ovo uputstvo se ne objavljuje, ali je moguće dobiti ga putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Na osnovu tog stručnog uputstva, potrošačke jedinice i jedinice lokalne samouprave predlažu kapitalne projekte, uz popunjeni obrazac prijave o ispunjenosti uslova predloženog projekta, koji nisu dostupni javnosti.⁴

Komisija za ocjenjivanje projekata⁵ sastavlja prijedlog liste prioriternih kapitalnih projekata najkasnije do 1. jula tekuće godine, koju Ministarstvo finansija do 15. jula dostavlja Vladi radi razmatranja i usvajanja. Odlukom je precizirano do kad se prijedlog liste prioriternih projekata mora dostaviti Vladi, ali ne i rok u kojem Vlada mora utvrditi konačnu listu prioriternih kapitalnih projekata, niti kada će lista biti objavljena, a ni njen sadržaj nije de-

1 Više na: <https://www.par-monitor.org/>

2 Službeni list Crne Gore, broj: 20/14, 56/14, 70/17, 4/18 - odluka US i 55/18.

3 Službeni list Crne Gore, broj: 057/18 od 10.08. 2018. godine.

4 MF nas je obavijestilo da ne raspolažu traženim informacijama, rješenje Ministarstva broj 01-6-297/2 od 10.02.2021. godine.

5 Shodno članu 16 Odluke o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata, komisija ima sedam članova. Komisiju sačinjavaju: dva predstavnika Ministarstva finansija, po dva predstavnika organa državne uprave, i jedan predstavnik iz kabineta Predsjednika Vlade Crne Gore

taljno propisan. U posljednje tri godine kako je započeta praksa objavljivanja ove liste, to je rađeno u različitim rokovima i formatima:

	za 2020. godinu	za 2021. godinu	za 2022. godinu
Datum usvajanja Liste prioritetnih projekata na Vladi	1.8.2019.	7.8.2020.	12.11.2021.
Broj novih kapitalnih projekata utvrđenih Listom ⁶	29	21	117
Sadržaj	tabela sa nazivima projekata i ostvarenim bodovima, predlagачem projekata, procijenjenoj vrijednosti i periodu realizacije	tabelarni prikaz uz objašnjenje procedure, lista svih kandidovanih projekata, sa pregledom projekata i ostvarenim bodovima	objašnjenje procedure za utvrđivanje liste, umjesto predlagачa projekta, za svaki projekat je navedena samo opština u kojoj će se projekat realizovati, nije naveden period realizacije, niti integralna lista kandidovanih projekata

Izveštavanje o realizaciji kapitalnih projekata – gdje se mogu naći podaci i šta se objavljuje?

Odlukom je predviđeno da su Uprava javnih radova i Uprava za saobraćaj, odnosno organi državne uprave nadležni za poslove održivog razvoja i turizma i za poslove saobraćaja i pomorstva, u obavezi da izvještaje o realizaciji kapitalnih projekata iz svoje nadležnosti po potrebi, a najmanje kvartalno, dostavljaju Vladi i Ministarstvu finansija na posebnom obrascu (tabela). Ovi izvještaji se **ne objavljuju proaktivno** na sajtu Vlade, a moguće je dobiti ih putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Tokom prethodnih godina, ovi izvještaji nisu pripremani u formi koja je predviđena za izveštavanje, dok su posljednji do kojih smo došli uglavnom sadržali skoro sve tražene informacije.⁷

Najviše detalja o realizaciji kapitalnih projekata nalazi se u izvještajima o realizaciji kapitalnog budžeta Uprave javnih radova i Uprave za saobraćaj, odnosno godišnjim izvještajima o radu ove dvije uprave. Međutim, ove dvije uprave imaju **različit pristup kada je u pitanju proaktivnost u izveštavanju i nivo detalja koji se nalaze u izvještajima**. Uprava javnih radova je proaktivnija kada je u pitanju objavljivanje izvještaja i ona na svom sajtu ima objavljene izvještaje za posljednjih sedam godina. Sa druge strane, izvještaji Uprave za saobraćaj se ne objavljuju na njenoj zvaničnoj Internet stranici, ali je do njih moguće doći putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Izvještaji ove dvije Uprave su različiti i ne sadrže iste vrste podataka. Takođe, izvještaji uprava po godinama ne sadrže istu vrstu podatka, zbog čeka nekad nije moguće vršiti poređenje po godinama. U izvještajima obje uprave nalaze se podaci o nazivima projekata, izvorima iz kojih se finansiraju ti projekti, ugovorenoj vrijednosti projekata i statusu samih projekta, odnosno da li je projekat završen ili je u toku. Međutim, Izvještaji Uprave javnih radova pružaju detaljnije informacije o pojedinačnim kapitalnim projektima - šta je realizovano po fazama i šta je urađeno u godini o kojoj se izvještava. Za one projekte koji se realizuju u više faza, i čiji je nastavak planiran i za narednu godinu, navedeno je koje su to aktivnosti u pitanju. Za one projekte koji nijesu realizovani,

⁶ Shodno Odluci, projekti čija je realizacija otpočela u prethodnom periodu imaju prioritet i ne podliježu ocjenjivanju. Projekti koji se realizuju u skladu sa Zakonom o Prijestonici takođe ne podliježu ocjenjivanju, kao ni projekti koji se finansiraju iz fondova EU kroz pretprijetni instrument.

⁷ Rješenje Ministarstva finansija i socijalnog staranja br. 01 - 6- 293/2 od 24.02.2021. godine. Rješenjem su nam dostavljeno šest izvještaja, odnosno tabela, Uprave javnih radova i Uprave za saobraćaj, za tri kvartala koja su bila obuhvaćena zahtjevom za slobodan pristup informacijama.

dati su razlozi zbog kojih nije došlo do realizacije. Dodatno, Uprava javnih radova ima informacije prema izvorima finansiranja, opise problema sa kojim se Uprava suočava pri realizaciji kapitalnog budžeta, kao i tabelaran prikaz utrošenih sredstava po opštinama i po programima. Dodatno, izvještaji Uprave javnih radova sadrže fotografije za pojedinačne projekte.⁸

Informacije mimo izvještaja - približavanje građanima

Dvije uprave u čijim nadležnostima se nalazi sprovođenje i izvještavanje o većini kapitalnih projekata – Uprava za saobraćaj i Uprava javnih radova, imaju neujednačen pristup kada je u pitanju informisanje građana o realizaciji projekata za čije su sprovođenje nadležne.

U novembru 2021. godine UJR je pokrenula poseban sajt „Mapa projekata“ (<http://ujrmapa.edizajn.rs/>) u cilju informisanja građana i medija o realizaciji kapitalnih projekata. Na ovaj način je građanima omogućeno da putem interaktivne mape imaju pregled projekata koji se realizuju, po gradovima. Za svaki projekat⁹ je dostupan i kratak opis projekta, kao i stepen realizovanosti. Osim toga, objavljen je i kratak video prikaz projekata, kao i fotografije koje svjedoče o tome dokle se stiglo sa realizacijom projekta. Pored mape projekata, UJR je u prethodnom periodu objavila i **promotivni film**¹⁰ o najvažnijim projektima koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta, a čijem je objavljivanju prethodilo objavljivanje kratkih video materijala o pojedinačnim projektima. Dodatno, UJR je razvila i aplikaciju za mobilne telefone, koja međutim predstavlja samo vezu do objava na sajtu. Uprava javnih radova kao jedan od kanala komunikacije sa građanima, odnosno kao mjesto za informisanje građana, koristi i društvene mreže – Facebook, Instagram i Twitter. Na njihovim zvaničnim stranicama na ovim mrežama se redovno objavljuju fotografije u vezi sa pojedinim kapitalnim projektima uz opisne informacije o kojim se projektima radi, u kojoj se fazi projekat trenutno nalazi i slično, kao i ostale informacije iz oblasti svog djelokruga.

Kada su u pitanju kapitalni projekti u oblasti saobraćaja, građanima je dostupno mnogo manje informacija. Tokom 2021. godine, zaključno sa 1. decembrom, Uprava za saobraćaj je objavila svega 11 obavještenja na svom sajtu. Ta obavještenja su se odnosila na informacije o javnim pozivima u vezi sa projektima koje realizuje, ali ne i one informacije koje bi građanima omogućile uvid u to koji se to projekti realizuju i dokle se došlo sa njihovom realizacijom. U dijelu sajta koji je namijenjen za objavljivanje multimedijalnog sadržaja dostupne su fotografije koje se odnose na dva projekta, bez navođenja detalja da li se radi o projektima koji se trenutno realizuju ili su završeni, kao i bez informacije kada su fotografije nastale, odnosno objavljene, dok objavljena dva video snimka zahtijevaju preuzimanje posebne aplikacije. Uprava za saobraćaj nema aktivne naloge na društvenim mrežama.

⁸ 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>

⁹ U vrijeme pisanja izvještaja, interaktivna mapa je prikazivala 12 projekata koji se realizuju u devet crnogorskih gradova. Na sajtu UJR se navodi da mapa obuhvata desetak najvećih gradilišta, te da će u narednom periodu biti ažurirani i svi ostali projekti. Saopštenje UJR od 12.11.2021. godine dostupno je na ovom linku: <https://bit.ly/3CQWsqI>.

¹⁰ Promotivni film, kao i drugi video materijali o pojedinačnim kapitalnim projektima, objavljeni su na zvaničnoj Youtube stranici Uprave javnih radova, dostupnoj na linku: <https://bit.ly/3p63QJl>

Preporuke

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kao i Odluku o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata, izmijeniti na način da propisuju da sljedeća pitanja budu obuhvaćena:

- Ministarstvo finansija treba da objavljuje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i opština na svojoj zvaničnoj Internet stranici;
- Obrazac i sadržaj prijedloga liste prioriternih kapitalnih projekata treba da budu detaljno propisani Odlukom, tako da uključuju listu svih kandidovanih projekata sa ocjenama (bodovima) i obrazloženjem, uz detalje o podnosiocu projekta, periodu realizacije i planiranom budžetu;
- Neophodno je precizirati rok za usvajanje i objavljivanje Prijedloga liste prioriternih kapitalnih projekata od strane Vlade;
- Uprava javnih radova i Uprava za saobraćaj na svojim internet stranicama treba da objavljuju kvartalne izvještaje o realizaciji kapitalnih projekata iz svoje nadležnosti, a koje su prema važećoj Odluci dužne da dostavljaju Ministarstvu finansija i Vladi;

Uprava za saobraćaj, po uzoru na upravu javnih radova, treba proaktivno da objavljuje izvještaje o radu na svojim službenim internet stranicama u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, najkasnije do aprila tekuće za prethodnu godinu.

Izveštavanje 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.

Uprava za saobraćaj treba da unaprijedi informisanje građana o realizaciji kapitalnih projekata iz svoje nadležnosti, na način što će na svom sajtu kreirati poseban dio koji se tiče kapitalnih projekata i redovno obavještavati o statusu realizacije tih projekata. Po uzoru na upravu javnih radova, informisanje građana se može unaprijediti na način što će koristiti društvene mreže za objavljivanje informacija u formatu prilagođenom građanima.

NETWORK

Ovaj dokument sačinjen je uz finansijsku podršku Evropske unije i uz kofinansiranje of strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Sadržaj ovog dokumenta, iznijeti podaci i stavovi ne predstavljaju zvaničan stav Evropske unije niti Ministarstva javne uprave. Institut alternativa odgovoran je za informacije i stavove iznijete u ovom Izvještaju.



Project Coordinator



institut alternativa

