

INFORMACIJA

o unapređenju sistema budžetiranja i
višegodišnjeg budžetskog okvira

1. UVOD

Potreba za unapređenjem upravljanja javnim finansijama javila se kao jedna od ključnih oblasti važećih i budućih strateških dokumenata, imajući u vidu značaj reforme upravljanja javnim finansijama za dalji razvoj svih sektora privrede. S tim u vezi, Vlada je usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020, kojim se definišu ključni reformski planovi za naredni period u ovoj oblasti, i koji imaju za cilj povećanje odgovornosti i osiguranje pouzdanog finansijskog upravljanja, kroz unaprijeđenje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim resursima.

U cilju osiguranja adekvatnih stručnih znanja i upoznavanja sa najboljom praksom država članica EU, realizacija dijela planiranih aktivnosti i obuka je obezbijeđena kroz finansijsku i ekspertku podršku EU, u okviru IPA 2014 projekta: Podrška politikama upravljanja javnim finansijama, vrijednosti 4 mil. € od čega 3,6 mil. € predstavlja sufinansiranje od strane EU, a preostali dio iz nacionalnih sredstava.

Značajan dio aktivnosti i opredjeljenih sredstava usmjeren je ka unaprjeđenju procesa planiranja budžeta, kroz realizaciju dva projekta, čiji je korisnik Ministarstvo finansija: *1) Unaprjeđenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole i 2) Unaprjeđenje IT sistema za planiranje budžeta*. Implementacija navedenih projekata je efektivno otpočela u januaru 2019. godine i završena je faza analize postojećeg stanja, razmjenjene su informacije i dokumenata od značaja za upoznavanje sa okvirima i analizom primjene najboljih praksi, povezivanja i razmjene podataka između navedena dva projekta, kao i interoperabilnosti navedenog IT sistema sa drugim podsistemima i informatičkim rješenjima sa kojima je planirano da bude uspostavljena adekvatna komunikacija.

2. UNAPREĐENJE SITEMA BUDŽETIRANJA I VIŠEGODIŠNJEG BUDŽETSKOG OKVIRA

Projekat „Unapređenje sistema budžetiranja, višegodišnjeg okvira budžeta i sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru“, otpočeo je 03.12.2018. godine i završava se 02.12.2021. godine. U saradnji sa Ministarstvom finansija Crne Gore, projekat realizuje Ecorys Research & Consulting iz Holandije u konzorcijumu sa kompanijama Sofreco (Francuska) i ECG (Srbija). U okviru projekta predložene su metodologije i pristupi za razvoj srednjoročnih okvira budžeta, uvođenje programskog budžetiranja i jačanje kapitalnog budžetiranja. Takođe obuhvaćene su preporuke za prilagođavanje i proširenje pravnog i regulatornog okvira, razvoj IT sistema i pripremu i institucionalizaciju razvoja kapaciteta ljudskih resursa kako bi se dodatno olakšala izrada Srednjoročnog budžetskog okvira, programsko budžetiranje i kapitalno budžetiranje.

Projekat ima za cilj unaprijeđenje fiskalne održivosti i odgovorno upravljanje javnim finansijama u skladu sa najvišim standardima EU, kroz implementaciju višegodišnjeg okvira budžeta i programskog budžeta, zatim budžetiranje shodno učinku kroz definisanje indikatora učinka, kao i kroz dodatno unapređenje internih finansijskih kontrola i transparentnost u upravljanju javnim finansijama.

U prethodnom periodu sprovedena je detaljna analiza nedostataka postojećeg sistema i zaključci su uključeni u početni izvještaj čiji je prvi nacrt distribuiran u februaru 2019. godine. Nakon povratnih informacija od nadležnih institucija, finalizirani početni izvještaj je predat 4. aprila 2019. godine. Dalje formirane su dvije ekspertske grupe: uža koju čine predstavnici Ministarstva finansija, i šira koju, pored predstavnika Ministarstva finansija, čine i predstavnici Generalnog sekretarijata Vlade, četiri pilot ministarstva (Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja), dvije uprave – Uprava za saobraćaj i Uprava za javne radove - zadužene za kapitalni budžet - i predstavnik Skupštine (sekretarijat Skupštinskog odbora za ekonomiju, finansije i budžet).

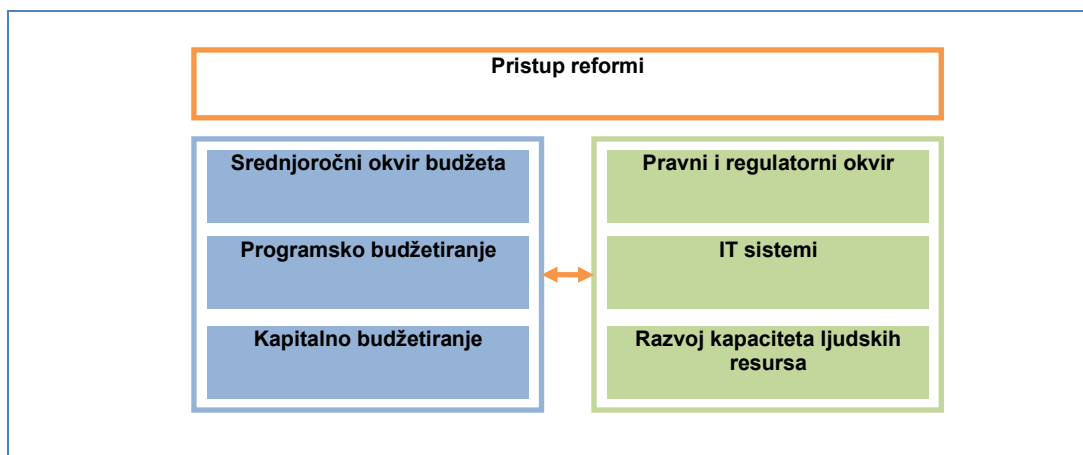
Dodatno, održavno je više radionica sa formiranim ekspertskim grupama, i prezentovani nalazi i analize koje je realizovao ekspertski tim projekta, kao i prezentovane uporedne prakse, sa studijama slučaja za Holandiju, Austriju i Hrvatsku.

2.1 PRISTUP REFORMI

U saradnji sa Ministarstvom finansija kao korisnikom projekta, pripremljen je **Koncept** koji predstavlja detaljni opis budućeg sistema integrisanog procesa planiranja i budžetiranja u skladu sa javnim politikama. Koncept obuhvata predložene metodologije i pristupe za izradu srednjoročnog okvira budžeta (SOB), uvođenje programskog budžetiranja i daljeg unapređenja kapitalnog budžetiranja. Ovaj dokument daje preporuke za izmjene i dopune pravnog i regulatornog okvira, razvoj IT sistema i pripremu i institucionalizaciju unapređenja kapaciteta

ljudskih resursa kako bi se doprinijelo efikasnijoj izradi srednjoročnog okvira budžeta, programskog i kapitalnog budžeta.

Slika 1 - Obim Koncepta



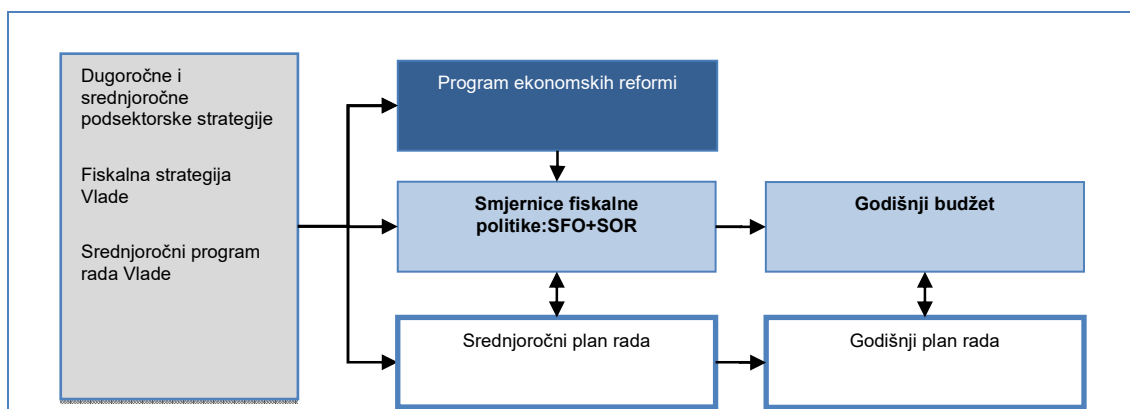
2.2 SREDNJOROČNI OKVIR BUDŽETA – SOB

SOB se generalno shvata kao sastavni dio pred-budžetskog izvještaja putem koga Vlada predstavlja svoju fiskalnu i budžetsku politiku (finansiranjem prioriteta u okviru raspoloživih resursa) na osnovu makroekonomskih i fiskalnih projekcija i Programa rada Vlade i definisane gornje granice rashoda – limita potrošnje za resorna ministarstva i potrošačke jedinice prvog nivoa u srednjoročnom kontekstu.

Ministarstvo finansija izrađuje Smjernice za fiskalnu politiku (SFP) na osnovu srednjoročne Fiskalne strategije Vlade i makroekonomskih projekcija. Smjernice se prezentuju u dokumentu Smjernice makroekonomske i fiskalne politike koje usvaja Vlada.

SFP sadrže razvijene makro-ekonomske projekcije i trogodišnji fiskalni okvir – izrađen u skladu sa Fiskalnom strategijom Vlade i programom ekonomskih reformi. Međutim, neophodno je unaprijediti SFP u dijelu srednjoročnog okvira budžeta – SOB, kako bi se osigurala veza između dugoročnog i srednjoročnog strateškog okvira i godišnjeg budžeta i programa rada Vlade.

Slika 2 – SOB: povezivanje strategija sa godišnjim budžetom i programom rada Vlade



Srednjoročni okvir budžeta sastoji se od dvije glavne komponente:

- **Srednjoročna polazna osnova – baza.** Uvođenje metodologije „polazne osnove – baze“ na osnovu koje Ministarstvo finansija u saradnji sa resornim ministarstvima i drugim potrošačkim jedinicama prvog nivoa izrađuje polazni budžet (kojim se predviđa finansiranje aktivnosti koje se odnose na nastavak sprovođenja tekućih politika u postojećem institucionalnom okviru i primjenu zakonske regulative).
- **Nova javna politika, novi kapitalni projekti i promjene politike.** Uvođenje procedura za identifikaciju, određivanje prioriteta, obračunavanje troškova i odabir (u skladu sa raspoloživim sredstvima) novih predloga javnih politika, izmjene ili odustajanje od sprovođenja postojećih politika, zatim novih kapitalnih projekata i/ili prilagođavanja kod postojećih kapitalnih projekata.

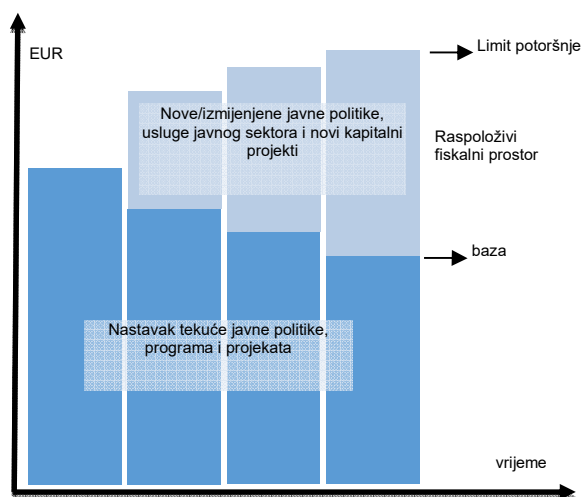
METODOLOGIJA ZA ODREĐIVANJE BAZE I NOVIH PRIORITETA JAVNIH POLITIKA

Bazne projekcije. Ministarstvo finansija izrađuje (ili ažurira) bazne srednjoročne projekcije za svaki program potrošnje u okviru ukupne pretpostavke o nastavku postojećih javnih politika/pružanja javnih usluga/ programa potrošnje na nivou postojećih usluga - prilagođeno izmjenama zakonske regulative (ako ih bude). Konsultacije sa potrošačkim jedinicama prvog nivoa je potrebno obaviti kako bi se provjerile pretpostavke koje su osnova za projekcije.

Novi prioriteti javnih politika. Ministarstvo finansija se, na početku budžetskog ciklusa, obraća potrošačkim jedinicama prvog nivoa sa zahtjevom za dostavljanje „Pisma o politici“ kojim se prezentuje prijedlog novih javnih politika za koje zahtijevaju budžetska sredstva. Pismo uključuje procjenu fiskalnog uticaja predloženih politika.

Predložene nove politike razmatraju Ministarstvo finansija (sa aspekta Procjene fiskalnog uticaja) i Generalni sekretarijat Vlade (sa aspekta usklađenost sa strateškim okvirom/prioriteta Vlade), a nakon toga se sprovodi postupak odabira preko stalnih radnih tijela Vlade.

U vrijeme nepovoljnih fiskalnih okolnosti, ograničenja, fiskalne konsolidacije, Ministarstvo finansija može zahtijevati od potrošačkih jedinica prvog nivoa da izrade prijedloge za promjenu javne politike te potrošačke jedinice koja za rezultat ima smanjenje rashoda, po istoj, prethodno navedenoj proceduri.



SOB i gornje granice rashoda. Na bazi procijenjenog okvira potrošnje, osnovnih procjena i odabranih prioriteta javnih politika, Ministarstvo finansija izrađuje gornje granice rashoda koje su definisane Smjernicama fiskalne politike u dijelu koji se odnosi na srednjoročni okvir budžeta. SFP usvaja Vlada i objavljuju se na web stranici.

Ministarstvo finansija može uključiti u Srednjoročni okvir budžeta „rezervu planiranja“ kako bi se obezbijedio fiskalni prostori kojim bi se absorbovala promjena na rashodnoj i prihodnoj strani tokom procesa planiranja budžeta, a dominantno povezano sa ažuriranim makroekonomskim i fiskalnim projekcijama koje bi trebalo da budu dostupne u avgustu/septembru tekuće godine.

Na ovaj način Srednjoročni okvir budžeta (SOB) će biti usko povezan sa (i) sektorskim i podsektorskim strategijama i (ii) Srednjoročnim programom rada Vlade.

Takođe, SOB jasno prezentuje predložene ključne promjene u javnoj politici i njihov fiskalni uticaj, sve u okvirima raspoloživih sredstava i utvrđenih limita potrošnje.

2.3 PROGRAMSKO BUDŽETIRANJE

2.3.1. CILJ I OBUHVAT

Prije osmišljavanja i sprovođenja reformi u vezi s programskim budžetiranjem (koje se često naziva i budžetiranje zasnovano na učinku), uglavnom se preporučuje da se formulišu i iskomuniciraju očekivani ciljevi predviđene reforme.

CILJEVI REFORME PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA

1. Donošenje odluka ministarstava i potrošačkih jedinica prvog nivoa, Ministarstva finansija, Vlade, Skupštine, zasnovano na opipljivim podacima u vezi sa strateškim prioritetima i budžetskim izdvajanjima,.
2. Rukovođenje programom i upravljačka odgovornost u potrošačkim jedinicama, a time i unapređenje pružanja javnih usluga u javnom sektoru.

Programsko budžetiranje ima za cilj pomjeranje fokusa sa kontrole inputa na upravljanje ostvarenim rezultatima. To zahtijeva veći stepen autonomije/referata/mandata za rukovodioce programa i istovremeno veću odgovornost za postizanje rezultata. Razvijeno programsko budžetiranje doprinosi poboljšanju upravljanja na bazi rezultata.

Iskustva drugih zemalja u reformi programskog budžeta ukazuju na to da ciljevi reforme često ne budu (u potpunosti) ispunjeni i da ih treba učiniti realnim i ne previše ambicioznim.

OECD definiše tri opšta tipa programskog budžeta. Međutim, čini se da većina reformskih inicijativa ima za cilj uvođenje budžetiranja zasnovanog na učinku (preporuka OECD-a), ali u mnogim slučajevima programski budžet samo u svrhu prezentacije biva krajnji rezultat reforme.

Model koji u datim okolnostima predstavlja možda najbolji početni model koji bi trebalo implementirati u Crnoj Gori je hibridni model u kojem prezentaciono budžetiranje zasnovano na učinku predstavljati osnovu. Budžetiranje zasnovano na učinku bi se primjenjivalo po sektorima /ministarstvima, upravama i agencijama/programima kod kojih se može uspostaviti smisljena veza između ulaganja i ostvarenih rezultata, dok bi se prezentaciono programsko budžetiranje koristilo u ostalim okolnostima.

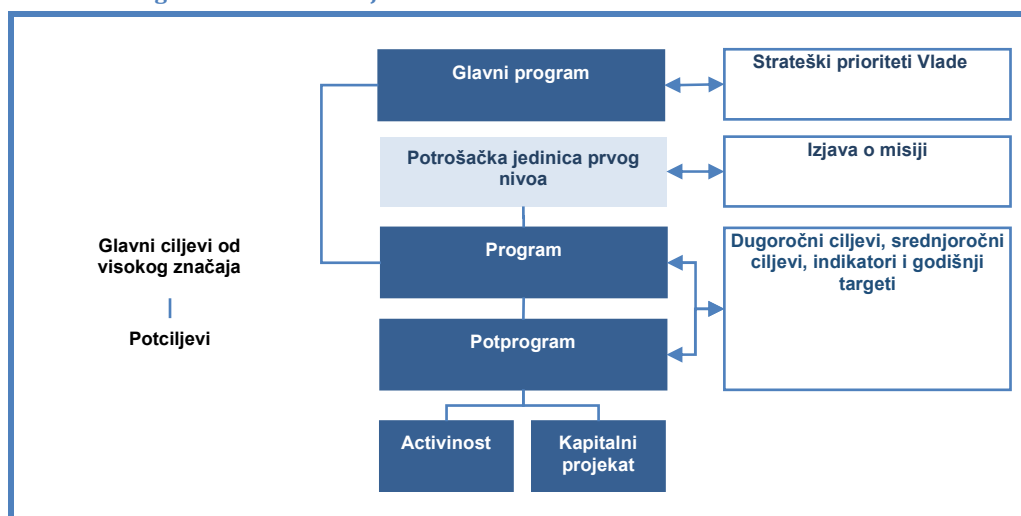
VRSTE PROGRAMSKOG BUDŽETIRANJA		
Vrsta	Ključne karakteristike	Kada
Prezentaciono programsko budžetiranje	• Informacije o učinku prikazane su u budžetskim dokumentima • Ne postoji veza između informacija o učinku i finansiranja • Informacije o učinku nemaju ulogu u dodjeli sredstava • Koristi se za predstavljanje ciljeva i ostvarenih rezultata • Glavna svrha: ODGOVORNOST	Predloženi osnovni model
Budžetiranje zasnovano o učinku	• Informacije o učinku prikazane su u budžetskim dokumentima (objavljene u budžetskim dokumentima) • Informacije o učinku (planiranom ili stvarnom) sistematski se koriste za dodjelu sredstava • Slaba/indirektna veza između informacija o učinku i dodjele sredstava • Glavna svrha: PLANIRANJE I/ILI ODGOVORNOST	Budžet zasnovan na učinku za one sektore/ministarstva, organe uprave i agencije /programe gdje je evidentna određena veza između ulaganja i rezultata
Direktno programsko budžetiranje (programsko budžetiranje po formuli)	• Direktna veza između stvarnog učinka (rezultata) i dodjele sredstava • Glavna svrha: DODJELA SREDSTAVA I ODGOVORNOST	Direktni programski budžeti /po formuli za sektore/potrošačke jedinice/ programe gdje je takav mehanizam dodjele koristan

2.3.2. PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA

Jedan od prvih koraka uvođenja/jačanja programskog budžetiranja predstavlja stvaranje sveobuhvatne programske strukture u budžetu, formalizovane kroz programsku klasifikaciju.

Postojeći sistem budžetiranja primjenjuje programsku klasifikaciju na jednom nivou. Međutim, neophodno je dodatno razvijati programsku klasifikaciju kroz identifikovanje nivoa, kako bi se omogućila bolja povezanost sa organizacionom klasifikacijom, sa javnim politikama i prioritetima i strateškim planovima, kao i unaprijedila transparentnost, a kreatorima politike i donosiocima odluka obezbijedile bolje informacije.

Slika 3 – Programska klasifikacija



S tim u vezi, programska klasifikacija bi obuhvatala: i) *glavne programe*, ii) *programe*, iii) *potprograme*, iv) *kapitalne projekte* i v) *aktivnosti*.

- **Glavni program.** Ključna novost je uvođenje glavnih programa u okviru kojih se po sektorima grupišu svi programi potrošačkih jedinica prvog nivoa, nezavisnih potrošačkih jedinica i drugih potrošačkih jedinica. Ciljevi i pokazatelji učinka od visokog značaja (nivo ishoda) mogu se definisati na nivou glavnog programa.
- **Programi.** Programi su trenutno predstavljeni u budžetu. Međutim, neophodno je sprovesti reviziju postojeće programske strukture, sa ciljem veće orijentacije na javne politike.
- **Potprogrami.** Potprogrami se uvode kako bi se osigurala adekvatnost informisanosti pri donošenju odluka, podstakla upravljačka odgovornost i unaprijedila transparentnost.
- **Kapitalni projekti i aktivnosti.** U okviru potprograma, identifikuju se pojedinačni kapitalni projekti, kao i aktivnosti. Svaki kapitalni projekat neophodno je da bude naveden u budžetskoj dokumentaciji (u okviru budžetske dokumentacije, u posebnom dijelu budžeta), dok su aktivnosti dio programske strukture za potrebe internog upravljanja.
- **Strateški sektor.** Pored standardizovane strukture programske klasifikacije, postoji potreba identifikovanja strateških sektora. Naime, Srednjoročnim programom rada Vlade identifikovano je ukupno sedam strateških sektora kao dio okvira strateškog planiranja. Kako bi se omogućilo povezivanje strateškog okvira, odnosno prioriteta Vlade i budžeta, definišu se strateški sektori koji se povezuju sa programskom strukturom, za potrebe izvještavanja.

U cilju adekvatne implementacije programske klasifikacije, neophodno je da programska struktura bude definisana aktom (što do sada nije bio slučaj), zajedno sa definisanim postupcima eventualnih izmjena i dopuna. Takođe, osnova programske klasifikacije mora biti jedinstveni kontni okvir.

S tim u vezi, prethodno je moguće definisati kroz postojeći akt (pr. Pravilniciojedinstvenoj klasifikaciji računa) ili posebnim aktom uz obezbijedjivanje povezanosti klasifikacije računa sa programskom klasifikacijom.

2.3.3. ORGANIZACIONA KLASIFIKACIJA

Za potrebe razvoja sistema odgovornosti, programska klasifikacija mora biti povezana i djelimično integrisana u organizacionu klasifikaciju - u skladu sa odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Moguće je identifikovati sledeće kategorije potrošačkih jedinica:

- **ministarstva**
- **samostalne potrošačke jedinice** osnovane Ustavom i/ili posebnim zakonom i podzakonskom regulativom
- **organi uprave** nad kojima nadzor vrši resorno ministarstvo u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave
- **ostale potrošačke jedinice**

Trenutno je organizaciona klasifikacija formalizovana kroz godišnji zakon o budžetu. Međutim, neophodno je organizacionu klasifikaciju prethodno utvrditi posebnim aktom, po principu programske klasifikacije (moguće programsku i organizacionu definisati istim aktom)

2.3.4. INFORMACIJE O UČINKU

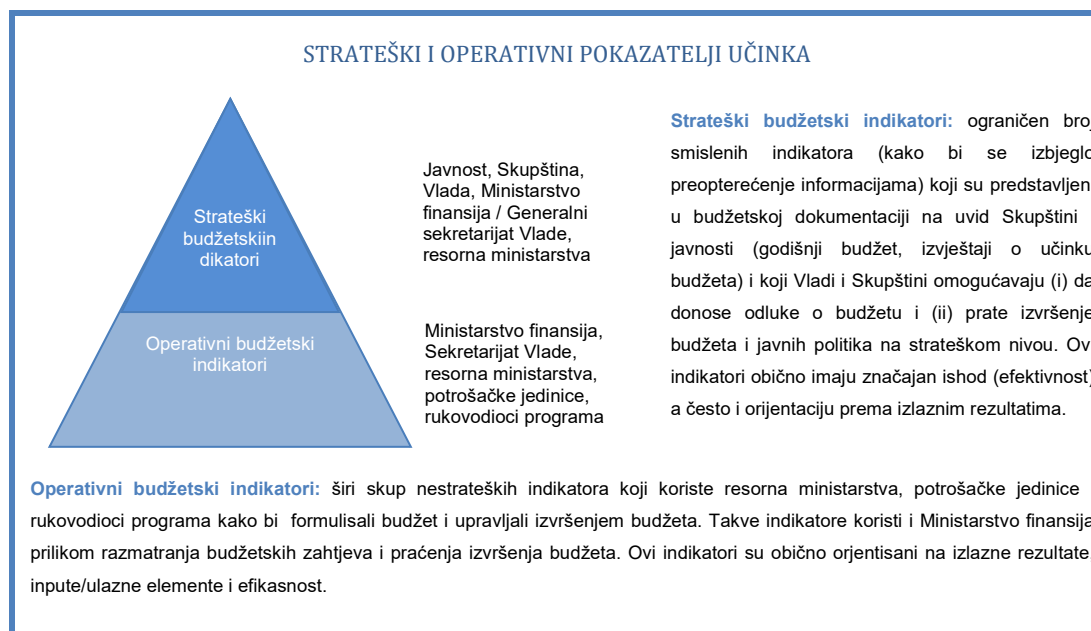
Ključni element programskog budžetiranja je uvođenje informacija o učinku u godišnji budžet. Informacije o učinku se sastoje od ključnih indikatora učinka, osnovnih vrijednosti i godišnjih ciljeva (targeta). Odluka o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica ("Službeni list Crne Gore", br. 075/17 od 09.11.2017) predstavlja opšti pravni okvir za uvođenje informacija o učinku, a dodatno je potrebno izraditi i smjernice o tome kako formulisati smislene indikatore, osnovne vrijednosti i targete.

INFORMACIJE O UČINKU	
Opšti i posebni cilj	Opšti cilj je rezultat programa ili potprograma koji namjerava da ostvari u dugom roku. Posebni cilj je rezultat koji program ili potprogram namjerava da ostvari u srednjem roku.
Indikator učinka	Indikator učinka predstavlja kvantitativnu i kvalitativnu mjeru ulaganja/inputa, ostvarene rezultate, indikatori efikasnosti i efektivnosti koji se koriste za planiranje i praćenje učinka određenog programa i potprograma, ili aktivnosti potrošačke jedinice.
Target	Targeti za narednu fiskalnu godinu i srednjoročni period utvrđuju se za svaki indikator u odnosu na strateške ciljeve Vlade i raspoloživa budžetska sredstva za (pot)program u odnosu na sadašnju ili prošlu baznu vrijednost .
Osnovna vrijednost (godina)	

Teorija programskog budžetiranja (i upravljanja zasnovanog na rezultatima) nudi različite vrste indikatora uključujući indikatore efektivnosti (uticaj, ishod), ostvarenih izlaznih rezultata, inputa (ulaganja/ulaznih elemenata) i efikasnosti. Na osnovu međunarodnih komparativnih iskustava sa programskim budžetiranjem zaključuje se da je veoma zahtjevno mjeriti stvarno

ostvarenje ciljeva povezanih s pokazateljima uspješnosti višeg nivoa (uticaj i ishod). Štaviše, mora se priznati da je preopterećenost informacijama tipičan problem prisutan u sistemima koji koriste programsko budžetiranje.

Stoga se predlaže uvođenje dodatnog grupisanja indikatora učinka: u vidu strateških indikatora i operativnih indikatora.



2.3.5. BAZA PODATAKA SA INFORMACIJAMA O UČINKU

Za efikasno i efektivno sprovođenje programskog budžetiranja, potrebno je voditi bazu podataka sa informacijama o učinku. Predmetna baza bi bila sastavni dio softverskog rješenja za planiranje budžetom (B-planera) i sadržaće sve indikatore neophodne za izradu budžeta, prezentaciju i praćenje izvršenja budžeta.

OBIM BAZE PODATAKA SA INFORMACIJAMA O UČINKU ZA SVAKI INDIKATOR		
• Šifra	• Tip (strateški ili operativni)	• Godina bazne vrijednosti
• Ime	• (Pot)program	• Planirani target za tekuću fiskalnu godinu (N)
• Opis	• Izvor informacija	• Planirani targeti za srednji rok (N + 1, N + 2, N + 3)
• Mjerna jedinica	• Osnovna (bazna) vrijednost	

2.3.6. PREZENTACIJA GODIŠNJEG PROGRAMSKOG BUDŽETA

Imajući u vidu postojeću programsku strukturu, te izmjene koje je potrebno implementirati, neophodno je uskladiti prezentaciju/izgled godišnjeg budžeta, pomjerajući fokus sa ekonomske na programsku orijentaciju.

STRUKTURA GODIŠNJEG BUDŽETA

Posebni dio budžeta

- **Pregled po aproprijacijama** – raspodjela sredstava po potrošačkim jedinicama, ekonomskoj klasifikaciji, programima i potprograma.

Opšti dio budžeta:

- **Zbirne tabele** (fiskalni okvir) sa svim prihodima i rashodima prikazanim na prvom i drugom nivou ekonomske klasifikacije, vrsta budžeta (tekući, kapitalni, fondovi, transakcije finansiranja), Opšte objašnjenje fiskalnog okvira.
- **Programski budžet** sa pregledom rashoda po glavnom programu, ministarstvu/potrošačkoj jedinici uz objašnjenje prioriteta unutar glavnog programa. Odvojena poglavlja za svaki glavni program i u svakom poglavlju:
 - Pregled planiranih rashoda po potrošačkoj jedinici (ministarstvo/potrošačka jedinica, druga potrošačka jedinica), program i potprogram, ekonomska klasifikacija (nivo analitike je predmet dalje rasprave), vrsta budžeta (tekući, kapitalni, fondovi, transakcije finansiranja) planiranih na trogodišnjoj osnovi.
 - Informacije o učinku na nivou programa i potprograma (ključni indikatori učinka i targeti u odnosu na bazne vrijednosti / ostvarene vrijednosti) planiranih na trogodišnjoj osnovi
 - Pregled kapitalnih projekata i planiranih izdvajanja po projektu, planiranih za period procijenjenog trajanja projekta
 - Pregled prihoda planiranih na trogodišnjem nivou
 - Pregled vanbudžetske podrške (npr. projekti koje finansira IPA) s trogodišnjom perspektivom u pogledu planiranja
 - Ključni razvoj događaja u okviru glavnog programa. Obrazloženja u vezi sa odobrenim godišnjim budžetom po programima, potprogramima i projektima sa posebnim fokusom na promjene politika, nove predloge politika i nove kapitalne projekte.
 - Pregled potencijalnih obaveza (ako takve postoje) i procjena povezanih rizika (potencijalni fiskalni uticaj i vjerovatnoća njegovog nastanka)
 - Stavka o rodno odgovornom budžetiranju koja pojašnjava kako opredijeljeni budžet i različite mjere politika doprinose poboljšanju položaja ranjivih grupa.

2.3.7. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O UČINKU BUDŽETA

U cilju praćenja izvršenja budžeta, pored postojećih agregatnih mjesečnih izvještaja koje priprema Direktorat za državni budžet Ministarstva finansija, izvještavanje je neophodno unaprijediti na sljedeći način:

1. **Kvartalni izveštaji o izvršenju budžeta:** Finansijski izveštaj koji prikazuje ostvarenje budžeta prema planiranim prihodima, stvarnu potrošnju po svim budžetskim klasifikacijama (uključujući programsku i projektnu) u odnosu na usvojeni budžet (aproprijacije), rebalans budžeta i plan mjesečne potrošnje za datu godinu. Narativni (opisni) dio izvještaja daje pojašnjenja u vezi sa značajnim odstupanjima od plana i eventualnim naknadnim mjerama. Opisni dio izvještaja pripremaju i dostavljaju Ministarstvu finansija rukovodioci programa iz resornih ministarstava/potrošačkih jedinica prvog nivoa, koje Ministarstvo finansija pregleda i objedinjava.
2. **Polugodišnji izvještaj o učinku budžeta:** Izvještaj o učinku budžeta predstavlja stvarne izdatke i ugovorene obaveze po svim budžetskim klasifikacijama (uključujući programsku i projektnu klasifikaciju) u odnosu na usvojeni budžet (aproprijacije), rebalans budžeta i plan mjesečne potrošnje za datu godinu. Opisni dio izvještaja daje pojašnjenja u vezi sa značajnijim odstupanjima od plana i ukazuje u kojoj mjeri postavljeni ciljevi (targeti) mogu ili ne mogu biti ostvareni do kraja fiskalne godine i na srednji rok. Identifikacija neophodnih izmjena i dopuna budžeta (na primjer u pogledu

izmjena gornje granice rashoda usljed makroekonomskih kretanja ili procjene prihoda, i/ili promjena prioriteta Vlade). Opisni dio izvještaja pripremaju i dostavljaju Ministarstvu finansija rukovodioci programa iz resornih ministarstava/potrošačkih jedinica prvog nivoa, koje Ministarstvo finansija pregleda i objedinjava.

3. **Godišnji izvještaj o učinku budžeta:** Izvještaj o učinku, u kome se predstavlja ostvareni target u odnosu na planirani, uključuje narativni dio koji daje pojašnjenja u vezi sa značajnijim odstupanjima od plana. Tabele sa finansijskim podacima se automatski generišu iz BMIS-a i SAP-a, a opisni dio pripremaju i dostavljaju Ministarstvu finansija rukovodioci programa iz resornih ministarstava /potrošačkih jedinica prvog nivoa, koje Ministarstvo finansija pregleda i objedinjava.

Za ovaj okvir izvještavanja izradiće se smjernice, obrasci i procedure.

2.3.8. ODGOVORNOST I PRAVILA U VEZI S PREUSMJERAVANJEM SREDSTAVA

Programsko budžetiranje omogućava poboljšanje upravljačke odgovornosti na način što (i) osnažuje mandat (ovlašćenja) rukovodilaca potrošačkih jedinica i nižih rukovodilaca programa u okviru budžetskih stavki i u skladu sa zakonskim nadležnostima koje se odnose na implementaciju programa, a istovremeno (ii) povećava stepen odgovornosti u pogledu realizacije usvojenog budžeta i ostvarivanja ciljeva i targeta.

Promjena aproprijacija, definisanih godišnjim zakonom o budžetu (na nivou programa), je ograničena, shodno odredbama organskog zakona o budžetu. Međutim, kako bi se institucijama omogućilo da budžet sprovede efektivno, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti trenutno nudi osnovnu mogućnost za preusmjeravanje sredstava između potrošačkih jedinica, programa i po pojedinim izdacima u visini do 10%. Predložene izmjene programske klasifikacije pružaju mogućnost za uvođenje preciznijih pravila u vezi s preusmjeravanjem sredstava kako bi se dodatno poboljšalo sprovođenje budžeta.

Mogu se utvrditi pravila za preusmjeravanje po kategorijama ekonomske klasifikacije u kombinaciji s preusmjeravanjem između potprograma, programa i potrošačkih jedinica. Različiti nivoi ovlašćenja mogu se dodijeliti rukovodiocima programa/rukovodiocima potrošačkih jedinica, Ministarstvu finansija i Vladi.

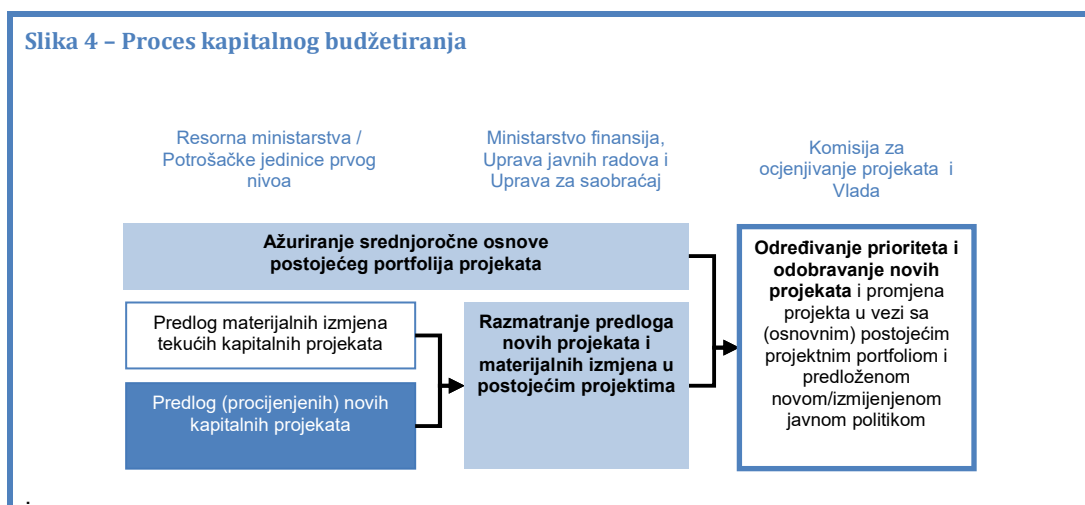
Pravila preusmjeravanja će biti predmet dodatnog razmatranja i mogućnosti aplikacije dobrih praksi, u cilju kreiranja efikasnijeg sistema, međutim, obezbijavajući okvire definisane Zakonom koje usvaja Skupština.

2.4 KAPITALNO BUDŽETIRANJE

2.4.1. SREDNJOROČNI OKVIR BUDŽETA (SOB) ZA OKVIR KAPITALNOG BUDŽETA I PROCEDURA ZA ODABIR PROJEKTA

Vlada je 2018. godine preduzela važne korake da poboljša kapitalno budžetiranje usvajanjem Odluke o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata koja reguliše proces odabira novih projekata. Predviđeno je, međutim, da se proces za kapitalno budžetiranje dodatno poboljšava putem:

- Uvođenja procedura i metodologija za razvoj srednjoročne baze za postojeći projektni portfolio.
- Uvođenja procedura za predlaganje i odobravanje materijalnih izmjena i dopuna tekućih projekata.



Srednjoročna polazna osnova/baza za postojeći portfolio projekata izrađuje se kao sastavni dio formulacije Srednjoročnog okvira budžeta. Polazna baza daje dobar uvid u finansijska sredstva potrebna kako bi se okončala implementacija trenutnog portfolija projekata i - u poređenju sa raspoloživim sredstvima za kapitalni budžet - identifikovao finansijski prostor za nove projekte (i izmjene postojećih projekata). Polazna baza bila bi pripremljena od strane uprava nadležnih za implementaciju kapitalnih projekata (za saobraćaj i za javne radove) i Ministarstva finansija u konsultaciji sa resornim ministarstvima/potrošačkim jedinicama prvog nivoa.

U cilju implementacije navedenog, potrebno je definisati **procedure za predlaganje i odobravanje materijalnih izmjena i dopuna projekata** u toku. Naime, značajno povećanje izdvajanja za projekat, produžavanje perioda implementacije projekta ili izmjene tehničkih karakteristika projekta može uticati na prvobitnu procjenu vrijednosti projekta i rezultate selekcije izvođača, te bi bilo potrebno ponovno razmatranje od strane komisije za ocjenjivanje projekata. Takođe, kao rezultat nevedenog, moguća okolnost bi bila preporuka za smanjivanje izdvajanja za predmetni projekat ili čak prekid ugovornog odnosa i zaustavljanje radova na kapitalnom projektu zbog izmijenjenih (spoljašnjih) okolnosti.

METODOLOGIJA ZA ODABIR KAPITALNIH PROJEKATA

Odluka o kapitalnom budžetu iz 2018. godine uspješno je uvela novu metodologiju za odabir novih kapitalnih projekata koji će biti uključeni u budžet na osnovu procjene višestrukih kriterijuma. Ova metodologija je u primjeni od 2019. godine i na osnovu dosadašnjeg iskustva mogu se predložiti dodatna poboljšavanja metodologije, kroz pristup u dva koraka:

1. Unutar-sektorsko određivanje prioriteta na osnovu procjene višestrukih kriterijuma sa dodatnim (pod)sektorskim specifičnim kriterijumima (npr. EIRR pragovi za projekte iznad 5 miliona € koji zahtijevaju cost-benefit analizu (analiza ekonomske isplativosti), usklađivanje sa unutar-sektorskim prioritetima, kapacitet za tehničku implementaciju i pripremljenost projektne dokumentacije);
2. Među-sektorska prioritizacija projekta na osnovu opšte procjene višestrukih kriterijuma u kojoj međusektorski prioriteti javne uprave imaju veću težinu.

2.4.2. BAZA PODATAKA O KAPITALNIM PROJEKTIMA

Za adekvatno budžetiranje kapitalnih projekata kao i praćenje i izvještavanje o implementaciji kapitalnih projekata, baza podataka kapitalnih projekata će biti izrađena u sklopu BPIS-a. Ova baza podataka sadrži ograničen skup informacija za svaki kapitalni projekat i ne može se smatrati/i ne teži ka tome da bude informacijski sistem za upravljanje projektima. Baza podataka sadrži informacije za sve odobrene kapitalne projekte (pasoš projekta) neophodne za formulisanje budžeta i praćenje izvršenja budžeta:

OBIM BAZE PODATAKA KAPITALNIH PROJEKATA – INFORMACIJE O SVAKOM POJEDINAČNOM PROJEKTU:

- | | | |
|----------------------------------|--|--|
| • Šifra | • Faza | • Stvarni rashodi do danas |
| • Ime | • Početna vrijednost | • Odobreno za tekuću godinu |
| • Opis | • Revidirana vrijednost | • Revidirani iznos alokacije za tekuću godinu (N) |
| • Lokacija | • Prvobitni datum početka | • Odobreno za naredne fiskalne godine (N+1, N+2 i N+3) |
| • Potprogram | • Revidirani datum početka | • Projektovani iznos posle N+3 (izračunato) |
| • Ime vlasnika | • Prvobitni datum završetka | • Višegodišnje obaveze |
| • Šifra vlasnika | • Revidirani datum završetka | |
| • Naziv uprave koja implementira | • Opis specifičnih finansijskih aranžmana (ako ih ima) | |
| • Šifra uprave koja implementira | • Opis profila rizika i potencijalnih obaveza (ako ih ima) | |

2.4.3. PRAĆENJE I IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI KAPITALNIH PROJEKATA

Pored praćenja i izvještavanja o stvarnim (tekućim) izdacima na nivou glavnog programa, programa i potprograma, uključujući potprograme sa kapitalnim projektima, preporučuje se uvođenje specifičnih kvartalnih izvještaja o sprovođenju kapitalnih projekata.

Tromjesečni izvještaji o kapitalnim izdacima: Finansijski izvještaj koji prikazuje stvarne izdatke i ugovorene obaveze (rezervisana sredstva) za svaki kapitalni projekat u odnosu na odobreni budžet (aproprijaciju) i plan potrošnje za tu godinu, uključujući opisni dio koji pojašnjava značajnija odstupanja od plana. Tabele sa finansijskim podacima mogu se automatski generisati iz BPIS-a/SAP-a. Opisni dio sastavljaju rukovodioci programa iz resornih ministarstava/potrošačkih jedinica prvog nivoa (uprava za saobraćaj i javne radove), i dostavljaju Ministarstvu finansija na razmatranje i objedinjavanje.

3. PRAVNI I REGULATORNI OKVIR

Neophodno je dalje jačanje pravnog i regulatornog okvira za stvaranje uslova za primjenu srednjoročnog okvira budžeta i programskog budžetiranja.

Tabela 5.1 Pregled pravnog i regulatornog okvira

ZAKON O BUDŽETU I FISKALNOJ ODGOVORNOSTI			
ODLUKA o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica		ODLUKA o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata	
Programska klasifikacija		Organizaciona klasifikacija	
Budžetski cirkularza srednjoročni okvir budžeta		Budžetski cirkularza godišnji budžet	
Priručnik za srednjoročni okvir budžeta	Priručnik za programski budžet	Priručnik za kapitalni budžet	Priručnik za praćenje i izvještavanje
Standardne operativne procedure za izradu budžeta, praćenje i izvještavanje			

U cilju implementacije prethodno nadevenih reformi, [Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti](#) potrebno je dopuniti odredbama kako bi se implementiralo programsko budžetiranje, kapitalno budžetiranje i srednjoročni okvir budžeta. U tu svrhu će se izvršiti revizija zakona uključujući sljedeće oblasti:

- Mandat ministarstava u vezi sa (podređenim) potrošačkim jedinicama prvog nivoa za nadzor upravljanja javnim finansijama.
- Mandat potrošačkih jedinica i upravljanje programom
- Obuhvat SOB-a i SFP-a i projekcije za naredni periodu u budžetskoj dokumentaciji
- Glavni koraci procesa za SOB
- Vremenski rokovi za SOB i formulisanje godišnjeg budžeta
- Posebni zahtjevi za kapitalno budžetiranje
- Pобољшanje pravila u vezi s preusmjeravanjem sredstava
- Regulisana budžetska klasifikacija i kontni plan
- Zahtjevi za izvještavanje o učinku budžeta

Pored navedenog, [postojeće Odluke o programskom i kapitalnom budžetu](#), potrebno je dodatno unaprijediti, kao i donijeti poseban akt o srednjoročnom okviru budžeta kojim bi bio regulisan postupak donošenja i sadržaj srednjoročnog okvira budžeta.

[Budžetska klasifikacija](#) – programsku i organizacionu – potrebno je formalizovati i integrisati u jedinstveni kontni plan - uz ekonomsku klasifikaciju koja je već utvrđena kontnim planom.

Budući da se programska i organizaciona klasifikacija mogu vremenom razvijati i mijenjati, bilo bi neophodno definisati procedure za izmjenu budžetskih klasifikacija, posebno kako bi se obezbijedilo da su te promjene potpuno opravdane, odobrene i implementirane u isto vrijeme u jedinstvenom kontnom planu i budžetskim i računovodstvenim informacionim sistemima (BMIS i SAP).

Budžetski cirkulari – poseban budžetski cirkular za srednjoročni okvir budžeta je potrebno detaljno analizirati i sa aspekta svrsishodnosti, imajući u vidu da za potrebe formulisanja godišnjeg budžeta već postoji cirkular. Sa druge strane, proces srednjoročnog planiranja prethodni godišnjem planiranju, te ne postoje generalne prepreke za postojanje dva cirkulara. Budžetski cirkulari pružaju detaljne instrukcije, obrasce i kalendar za potrošačke jedinice, koji su neophodni za pripremu srednjoročnog okvira budžeta i budžetskih zahtjeva.

Pored navedenog, biće urađeni **priručnici** za programsko budžetiranje, srednjoročni okvir budžeta, kapitalno budžetiranje i izvještavanje o učinku budžeta.

Standardne operative procedure se mogu izraditi (ili dopuniti postojeće) od strane Ministarstva finansija i drugih ministarstava/potrošačkih jedinica prvog nivoa u cilju upravljanja internim budžetskim procesima.

4. IT SISTEMI

Međunarodna iskustva u uvođenju programskog budžetiranja ukazuju na to da je adekvatan razvoj IT sistema od presudnog značaja za podršku programskom budžetiranju. Projekat koji se implementira u Ministarstvu finansija za izmjenu postojećeg B-planer softvera pruža mogućnost za stvaranje povoljnog IT okruženja za programsko budžetiranje i srednjoročni okvir budžeta.

4.1 DOSTUPNOST BMIS-A U RESORNIM MINISTARSTVIMA

U kontekstu programskog budžeta, potrebno je obezbijediti i obraditi dodatne informacije o učinku, pri čemu će rukovodioci programa (u resornim ministarstvima/potrošačkim jedinicama prvog nivoa) dobiti veću odgovornost i mandat u upravljanju finansijama i učincima. Kako bi se omogućilo da na adekvatan način realizuju ove obaveze, i da bi proces srednjoročnog okvira budžeta i formulacije budžeta, kao i praćenje budžeta i izvještavanje bili efikasniji, BMIS će biti dostupan u resornim ministarstvima/potrošačkim jedinicama prvog nivoa i ostalim potrošačkim jedinicama.

4.2 PROGRAMSKE KLASIFIKACIJE

Novi IT informacioni softver za upravljanje budžetom (BMIS) će omogućiti implementaciju nove strukture programske klasifikacije na više nivoa, a takođe i SAP-sistem.

4.3 INFORMACIJE O UČINKU I BAZE PODATAKA KAPITALNIH PROJEKATA

Baze podataka za informacije o učinku i kapitalnim projektima izradiće se kao dio novog BMIS-a kako bi se obezbjedilo da takve informacije budu dostupne tokom čitavog procesa formulacije srednjoročnog okvira budžeta i godišnjeg budžeta, kao i procesa praćenja i izvještavanja o budžetu.

4.4 SOB PROCES

Proces izrade srednjoročnog okvira budžeta i smjernica fiskalne politike u ovom trenutku nije podržan od strane postojećeg B-planera. Međutim, novi informacioni sistem BMIS će imati mogućnost da generiše polaznu bazu budžeta (eng baseline) na nivou potprograma i na drugom nivou ekonomske klasifikacije.

4.5 OBRASCI ZA IZVJEŠTAVANJE

Kroz BMIS/SAP će biti izrađeno nekoliko obrazaca za izvještavanje za potrebe prezentovanja budžetske dokumentacije (srednjoročni okvir budžeta, godišnji budžet, različiti izvještaji o učinku budžeta).

4.6 INTERFEJSI BMIS-A, SAP-a I SPRV-a

Neophodno je kreirati interfejs interoperabilnosti između BMIS-a i SAP-a kako bi se izbjeglo fizičko prenošenje budžetskih podataka i podataka o ostvarenoj potrošnji. U zavisnosti od opsega softvera za srednjoročno planiranje (koji realizuje MJU za potrebe Generalnog sekretarijata Vlade), koji se trenutno implementira, interfejs između BMIS-a i softvera za srednjoročno planiranje može biti koristan za automatsku razmjenu informacija o učincima.

5. RAZVOJ KAPACITETA LJUDSKIH RESURSA

Najbolja praksa i iskustva u uvođenju programskog budžetiranja (PB) i srednjoročnog okvira budžeta (SOB) ukazuju da je razvoj kapaciteta budžetskih analitičara, stručnog kadra i rukovodilaca u potrošačkim jedinicama ključni faktor za uspjeh. Stoga, neophodno je razviti, pilotirati i institucionalizovati niz aktivnosti za razvoj kapaciteta.

Ministarstvo finansija će imati vodeću ulogu u dizajniranju i pilotiranju razvoja kapaciteta. Takođe je predviđeno da Uprava za kadrove igra ulogu u organizovanju aktivnosti za razvoj kapaciteta i sertifikaciju stručnjaka za programski budžet.

Tabela 7.1 Pregled razvoja kapaciteta ljudskih resursa

INSTITUCIONALNA OBUKA ZASNOVANA NA VJEŠTINAMA	
Okrugli stolovi za visoki rukovodi kadar	Seminari za razmjenu iskustava i znanja
Radionice za upoznavanje sa novim smjernica i cirkularima	
Kontakt osobe (kordinatori) u resornim ministarstvima	Jedinica za podršku programskom budžetu

5.1 OBUKA ZASNOVANA NA VJEŠTINAMA

Izrada kurikuluma za tehničku obuku, testiranje kurikuluma u pilot okruženju i naknadno uvođenje i institucionalizacija programa obuke za državne finansijske službenike i za službenike nadležne za kreiranje javnih politika u ministarstvima/potrošačkim jedinicama koji su uključeni u proces formulisanja budžeta i praćenja izvršenja budžeta. U tu svrhu neophodno je izraditi plan obuke. Predviđeno je da se obuka prilagodi potrebama za razvoj profesionalnih kompetencija neophodnih državnim službenicima kako bi se bavili pitanjima srednjoročnog okvira budžeta i programskog budžetiranja. Stoga će se obuka, pored opštih informacija o reformi srednjoročnog okvira budžeta i programskog budžeta, fokusirati na to kako stvarno sprovesti programsko budžetiranje, implementirati priručnike za programsko budžetiranje i srednjoročni budžetski okvir, kao i na to i kako koristiti BMIS.

5.2 OKRUGLI STOLOVI

S ciljem da se podignu kapaciteti visokog rukovodnog kadra u resornim ministarstvima i potrošačkim jedinicama prvog nivoa, održavanje okruglih stolova u kratkom vremenskom periodu predstavlja jedan od ključnih elemenata budžetske reforme, posebno naglašavajući ulogu viskog rukovodnog kadra u ovom procesu.

5.3 RADIONICE

Kada je riječ o primjeni novih ili ažuriranih budžetskih cirkulara i drugih uputstava, Ministarstvo finansija će organizovati kratke radionice koje su dostupne velikom broju učesnika kako bi se objasnilo kako će se koristiti novi ili ažurirani postojeći budžetski cirkulari i uputstva.

5.4 JEDINICA ZA PODRŠKU PROGRAMSKOM BUDŽETU

Pitanja postavljena od strane budžetskih službenika i stručnjaka za politiku uključenih u budžetiranje u resornim ministarstvima/potrošačkim jedinicama prvog nivoa, obično su usmjerena na budžetskog analitičara Ministarstva finansija koji je odgovoran za određeni glavni

program. Međutim, složenija/teža pitanja mogu se preusmjeriti na specijalnu jedinicu za pomoć i podršku u planiranju srednjoročnog okvira budžeta i programsko budžetiranje. Ova služba će imati vodeću ulogu u izradi i ažuriranju priručnika i vodiča, kao i organizovanju redovnih obuka, okruglih stolova i događanja i radionica za stručno usavršavanje u saradnji sa Upravom za kadrove.

5.5 KOORDINATORI IZ U RESORNIH MINISTARSTAVA

Poželjno bi bilo da u okviru resornih ministarstava identifikovane/imenovane osobe koordinatori za budžetsko planiranje. Uloga koordinatora je da pruža podršku ostalim zaposlenima u resornom ministarstvu, kao i zaposlenima u upravama nad kojim vrše nadzor, po pitanju srednjoročnog okvira budžeta, programskog i kapitalnog budžetiranja. Koordinator takođe može da usmjeri konkretna pitanja, i probleme koje treba rješavati, ka jedinici za pružanje podrške u Ministarstvu finansija.

5.6 ORGANIZOVANJE DOGAĐAJA ZA RAZMJENU ISKUSTAVA I ZNANJA

Redovni (kvartalni ili polugodišnji) događaji na kojima se vrše razmjene iskustava i znanja, a namjenjeni su službenicima za finansije iz resornih ministarstava i ostalih potrošačkih jedinica, tokom kojih se raspravlja o ključnim pitanjima u vezi sa procesima budžetskog sistema. Događaji „kolegijalnog učenja“ su posebno važni za uključivanje resornih ministarstava i drugih potrošačkih jedinica u reformu budžeta, u smislu razmjene stavova i razmišljanja Ministarstva finansija i drugih budžetskih korisnika.

6. PRISTUP REFORMI

6.1 UBRZANI FAZNI (PROGRESIVNI) PRISTUP

S obzirom na veličinu javnog sektora u Crnoj Gori, predlaže se 'ubrzani fazni pristup'. To znači da će se programski budžet prvo uvesti na nivou centralnog budžeta, a nakon toga na nivou lokalne samouprave. Na nivou centralnog budžeta, procedura uvođenja srednjoročnog okvira budžeta, nova programska klasifikacija, informacije o učinku i obrasci za programsku budžetsku dokumentaciju biće uvedeni za sve institucije u isto vrijeme tokom 2020. godine (kako bi se obezbijedilo da smjernice fiskalne politike za 2021-2023 i budžet za 2021 budu izrađeni na osnovu novih principa srednjoročnog okvira budžeta i programskog budžetiranja). Uvođenje informacija o učinku i obrazaca za programsku budžetsku dokumentaciju će se sprovesti na pilot osnovi (do šest ministarstava / glavnih programa u 2020. godini i ostale institucije u 2021. godini). Shodno tome, obrazloženje budžeta baziraće se u potpunosti na principima programskog budžeta tek u 2021. godini.

Očekuje se, međutim, da će biti potrebno nekoliko budžetskih ciklusa kako bi se postepeno poboljšala i proširila komponenta koja se odnosi na informaciju o učinku budžeta, a ukoliko bude potrebno, i dalje unapređenje programske klasifikacije.

Na osnovu dosadašnje dinamike razvoja IT softverskih rješenja, **očekuje se da će novi BMIS** sa potrebnim funkcionalnostima za programski budžet biti testiran i dostupan početkom **2020.** godine.

Metodologije, procedure i obrasci za praćenje izvršenja programskog budžeta biće implementirani u šest pilot ministarstava u **2021.** godini, sa daljim uvođenjem u 2022. godini. U svrhu izrade i testiranja metodologija i priručnika, odabrana su četiri pilot resorna ministarstva:

- Ministarstvo održivog razvoja i turizma
- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
- Ministarstvo odbrane
- Ministarstvo ekonomije

6.2 PRISTUP OD VRHA KA DNU I OBRATNO

Reformski pristup ima snažan fokus primjenu principa „od vrha prema dnu“, u kojem Ministarstvo finansija u saradnji sa drugim organima izrađuje metodologije, propise i doprinosi razvoju kapaciteta resornih ministarstava i drugih potrošačkih jedinica. U kontekstu ovog sveobuhvatnog okvira, resorna ministarstva i potrošačke jedinice u značajnoj mjeri su aktivne na izradi programske strukture, identifikaciji informacija o učinku i obezbijedivanju adekvatne podrške sprovođenju reforme.

6.3 UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I AGENDA REFORME JAVNE UPRAVE

Programsko budžetiranje, srednjoročni okvir budžeta i kapitalno budžetiranje ključni su elementi Programa reforme upravljanja javnim finansijama, a prethodno navedene aktivnosti u ovom dokumentu u skladu su sa Programom i Akcionim planom reforme upravljanja javnim finansijama. Štaviše, programsko budžetiranje dopriniće stvaranju podsticajnog okruženja za dalji razvoj srednjoročnog programa rada Vlade i implementiranje upravljačke odgovornosti. Stoga, očekivana je bliska saradnja na implementaciji dva reformska procesa, programskog budžeta i srednjoročnog planiranja rada Vlade.

7. VREMENSKI OKVIR IMPLEMENTACIJE REFORME I DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

Uvođenje programskog budžeta na centralnom nivou (isključujući opštine) planirano je u tri fiskalne godine, formalno počevši sa potpisivanjem ugovora i formiranjem ekspertskeg tima u decembru 2018. godine, odnosno efektivnim početkom u januaru 2019. godine.

Nakon potpisivanja ugovora, projektni tim je uspostavio odnose sa licima iz ključnih institucija i brojnim zainteresovanim akterima, zatim sa razvojnim partnerima, posebno sa EU, SIGMA, UNDP i Svjetskom bankom i drugim projektima – prevashodno sa projektom koji je odgovoran za razvoj Informacionog sistema za upravljanje budžetom (BMIS).

Tokom prve godine realizacije projekta, rađeno je na realizaciji sljedećih izlaznih rezultata:

- Analiza najbolje prakse, procjena nedostataka i akcioni plan
- Integrisani procesni postupak i metodologija za planiranje i budžetiranje na osnovu politika
- Preporuke za izmjene i dopune budžetskog zakonodavstva
- Poboljšana klasifikacija budžetskog programa
- Priručnici za Srednjoročni okvir bužeta i programsko budžetiranje
- Priručnik za kapitalno budžetiranje
- Srednjoročni okvir budžeta i obuka za programsko budžetiranje
- Obuka za kapitalno budžetiranje
- Podrška i savjetovanje na radnom mjestu

Izrada Analize najbolje prakse i Koncepta daljih koraka na implementaciji reforme je završena. Dodatno, pripremljen je prvi nacrt nove programske klasifikacije na četiri nivoa dok su sastanci i treninzi po navedenim pitanjima u toku. Nacrt Priručnika za programsko budžetiranje je finalizovan, a dok su Smjernice za osnovno budžetiranje (prvi dio priručnika za SOB) pripremljene za dalje razmatranje.

Kroz dosadašnju realizaciju projekata uspostavljeni su izuzetni radni odnosi sa državnim institucijama uključenim u ovaj proces, kao i drugim ekspertskim timovima angažovanim na drugim relevantnim projektima koji se istovremeno realizuju.

Na operativnom nivou uspostavljene su dvije ekspertske grupe: ekspertska grupa koju čine zaposleni Direktorata za državni budžet Ministarstva finansija i proširena ekspertska grupa s dodatnim predstavnicima Državnog trezora, Centralne jedinice za harmonizaciju – CHU, Generalnog sekretarijata Vlade, četiri pilot ministarstva (oblasti turizma i održiviog razvoj, ekonomije, odbrane i poljoprivrede i ruralnog razvoja), dvije uprave – za saobraćaj i javne radove zadužene za kapitalno budžetiranje, i jedan član skupštinskog odbora za ekonomiju.

Imajući u vidu više inicijativa koje su dostavljene Ministarstvu finansija u prethodnom periodu od početka aktivnosti na ovom polju (rodno budžetiranje i budžetiranje odgovorno prema Roma populaciji), ekspertski tim je učestvovao u radionici i pratećim sastancima o rodnom budžetiranju koji su organizovani s poslanicima i ostalim zainteresovanim akterima u okviru inicijative koju finansira OSCE. Cilj učešća bio je sticanje uvida u trenutni razvoja događaja u ovoj oblasti i istraživanje mogućnost da se rodno budžetiranje integriše u budžetske sisteme i procese, koji se trenutno preoblikuju. Pored toga, projektni tim sarađuje sa savjetnikom koji radi na izradi budžeta odgovornog prema Romima, u sklopu regionalne inicijative koju finansira EU.

Projektni tim je učestvovao na radionici o Srednjoročnom programu rada Vlade koju je organizovao Generalni sekretarijat Vlade u saradnji sa SIGMA-om sa ciljem daljeg usklađivanja tekućih reformskih inicijativa za SPRV, strateškog planiranja i programskog budžetiranja.

Nakon usvajanja Početnog izvještaja, prva aktivnost bila je prikupljanje primjera dobrih međunarodnih praksi u vezi sa programskim budžetiranjem i SOB-om relevantnih za Crnu Goru na osnovu domaćih i međunarodnih propisa relevantnih za pitanje srednjoročnog budžetskog okvira. Zatim je održano nekoliko sesija u cilju diskusije kako bi se razmotrili nedostaci u programskom i srednjoročnom budžetiranju, imajući u vidu da u Crnoj Gori trenutno ne postoji koncept programskog budžetiranja i informacija o učinku kao takvom, što daje priliku za razvoj i uvođenje novog i prilagođenog pristupa programskom budžetiranju, kao i da je vrlo jednostavna verzija Srednjoročnog okvir budžeta predstavljena u Smjernicama fiskalne politike u vidu gornjih granica rashoda na nivou potrošačke jedinice za sljedeću godinu i indikativnih gornjih granica za srednjoročni period, dok se još ne primjenjuje sistematski pristup razvoju naprednijeg SOB-a na programskom nivou na osnovu osnovnih rashoda i fiskalne analize uticaja novih vladinih prioriteta ili promjena postojećih politika.

Nakon sprovedenih aktivnosti, pripremljen je **Koncept integrisanog procesa za planiranje i budžetiranje** u kome su predstavljene predložene ključne karakteristike SOB-a, programskog budžetiranja i sistema kapitalnog budžetiranja, kao i predloženi reformski pristup, neophodni razvoj regulatornog okvira i IT sistema, te pristup razvoju kapaciteta ljudskih resursa.

Paralelno s pripremom Koncepta, razmatrene su i potrebne izmjene budžetskog zakonodavstva u području programskog, srednjoročnog i kapitalnog budžetiranja, sa fokusom na zakonske odredbe koje zahtijevaju prilagođavanje, odnosno definisanje (imajući u vidu najbolje prakse, kao i regionalna iskustva).

Pored navedenog, od izuzetne važnosti je implementacija aktivnosti na razvoju adekvatne IT podrške. Te aktivnosti realizuju se shodno planiranoj dinamici kroz razvoj Informacionog sistema za planiranje budžeta – BMIS koji će pružiti adekvatno okruženje za programsko budžetiranje i srednjoročni okvir budžeta.

U narednoj tabeli dat je pregled do sada realizovanih realiziranih tokom 2019. godine i planirana dinamika aktivnosti u narednom godišnjem periodu

Tabela 8.1 Podjela aktivnosti na proramskom budžetiranju, srednjoročnom okviru budžeta i kapitalnom budžetiranju na faze

2019 Pripremna faza	2020 Faza implementacije	2021 Faza implementacije
<i>Rezultat: Pripreme za uvođenje nove metodologije SOB i PB</i>	<i>Rezultat: SOB 2021-2023 i budžet za 2021 biće izrađeni u srednjoročnom kontekstu. Programsko budžetiranje se pilotira za šest ministarstava</i>	<i>Rezultat: SOB 2022-2024 (kao dio smjernica fiskalne politike) i budžet za 2021 biće izrađeni u srednjoročnom kontekstu. Prograski budžet se implementira u svim ministarstvima. Praćenje i izvještavanje o izvršenju budžeta za 2021 će se pilotirati u šest ministarstava</i>
Aktivnosti: - Izraditi metodologiju i procedure i predložiti izmjene pravnog i regulatornog okvira - Odabrati pilot ministarstva za razvoj i testiranje metodologije - Pregled i redizajn cjelokupne programske klasifikacije (glavni program, program i potprogram) - Pripremiti priručnike za programsko budžetiranje i SOB - Izraditi i uvesti program obuke za pilot ministarstva - Razvijati BMIS kako bi podržao budžetiranje zasnovano na programu - Obezbijediti obuku za budžetske analitičare Ministarstva finansija i koordinatore za PB u resornim ministarstvima/PJPN	Aktivnosti: - Obezbijediti obuku za koordinatore za PB u resornim ministarstvima/PJPN i ostale budžetske korisnike koji su nadležni za izradu PB - Izraditi odluku/budžetski cirkular za SOB - Pokrenuti i razviti BMIS i obezbijediti obuku korisnika - Usvojiti amandmane u pravnom i regulatornom okviru - Pokrenuti SOB, organizovati podnošenje predloga novih politika od strane resornih ministarstava - Izraditi obrasce za SOB za dio smjernica fiskalne politike koji se odnosi na srednjoročni okvir budžeta - Identifikovati informacije o učinku za pilot ministarstva - Izraditi i uvesti obrasce za budžetsku dokumentaciju za pilot ministarstva - Uspostaviti grupe za zajedničko učenje - Izraditi procedure i priručnike za izvršenje budžeta/praćenje učinka i izvještavanje - Ažurirati procedure i priručnike za formulisane SOB-a i PB-a - Izraditi i objaviti Budžet za građane	Aktivnosti: - Ažurirati programsku klasifikaciju - Proširiti i uskladiti informacije o učinku za pilot ministarstva - Identifikacija informacija o učinku za ostala ministarstva - Institucionalizovati i sprovesti obuku za PB i SOB - Pokrenuti praćenje i izvještavanje o izvršenju učinka budžeta, sprovesti obuku - Izraditi plan za uvođenje PB na opštinskom nivou - Ažurirati procedure i priručnike za izvršenje budžeta/praćenje učinka i izvještavanje - Ažurirati procedure i priručnike za formulisane SOB-a i PB-a