***Ocjena upravljanja javnim investicijama za Crnu Goru: Identifikovanje prilika za snaženje efikasnosti investicija***



Krajem 2021. godine Crna Gora je bila pri završetku prve od od četiri dionice najkompleksnijeg infrastrukturnog projekta u istoriji zemlje – autoputa Bar-Boljare, koji povezuje njen priobalni region sa putnom mrežom Srbije; zemlja je praktično bila u poziciji da vidi „svijetlo na kraju tunela“. Projekat nije bio izazovan samo sa ineženjerskog stanovišta – brojni mostovi i tuneli kroz planinski teren – već i sa fiskalnog stanovišta. Sa procijenjenim troškom prve dionice od skoro 20 procenata BDP-a, izgradnja ovog puta ima značajan uticaj na javne finansije zemlje koji je dodatno postao izazovan sa nastupanjem pandemije.

Završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare bi trebalo da smanji kapitalne i tekuće rashode za oko 2,8 procenata BDP-a odnosno 0,2 procenta BDP-a, što bi trebalo da stvori prostor za podršku investicijama u drugim sektorima ili da se naprave uštede kako bi se osnažila fiskalna pozicija zemlje. Snaženje okvira za upravljanje javnim investicijama u Crnoj Gori je od ključnog značaja kako bi se obezbijedilo da kapitalne investicije pružaju najveći povrat zemlji u okviru održivih fiskalnih izgleda.

Polazeći od toga, crnogorski nadležni organi su odlučili da sprovedu Ocjenu upravljanja javnim investicijama (PIMA),[[1]](#footnote-1) koja bi pomogla da se identifikuju prilike za snaženje dobrog upravljanja infrastrukturom u Crnoj Gori što bi moglo da dovede do veće efikasnosti u potrošnji, a to znači postizanje toga da se dobije više za svaki uloženi euro. PIMA ocjena, koja je završena u julu 2021. godine, identifikovala je da je institucionalni okvir kojim je uređeno upravljanje javnim investicijama relativno snažniji nego kod zemalja u razvoju sa niskim dohotkomm i kod ekonomija sa tržištima u ekspanziji. Usvojeni su zakoni o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, javnim nabavka i javno-privatnom partnerstvu (JPP) kako bi se podržala konkurentnost, transparentnost i održivost javnih finansija. Usvojene su smjernice i podzakonska akta kako bi se obezbijedilo da se projekti javnih investicija bolje pripreme i da budu uporedivi po sektorima. Međutim, postoji puno prostora za unaprijeđenje planiranja i procjene projekata (Grafikon 1), naročito kod boljeg identifikovanja fiskalnih rizika povezanih sa projektima.

Međutim, čini se da je učinkovitost crnogorskog okvira niža u mnogim oblastima, što upućuje da se dobre prakse predviđene postojećim propisima u potpunosti ne prate, čime se podriva uticaj javnih investicija (Grafikon 2). Primjer ovakve prakse je ponavljano kršenje ciljanih vrijednosti i fiskalnih pravila, što ukazuje da se njima ne daju smjernice kako bi se osiguralo da su veliki investicioni projekti u skladu sa fiskalnom održivošću. Kompleksan okvir strateškog planiranja, slabe prakse za procjenu projekata i ograničen proces razmatranja umanjuju kapacitet da se izaberu one incijative koje će imati najveći uticaj na rast.

|  |
| --- |
| **Grafikon 1: Institucionalna postavka institucija za upravljanje javnim investicijama** |
| *Od 2014. godine Vlada Crne Gore je usvojila značajan broj propisa koji sadrže dobre međunarodne prakse u dobrom upravljanju infrastrukturom. Oni su usresrijeđeni na snaženje fiskalnih pravila, višegodišnje budžetiranje, nabavke i upravljanje projektima, a to su oblasti u kojima je učinak zemlje bolji nego u uporednim zemljama.*  |
|  |

|  |
| --- |
| **Grafikon 2: Učinkovitost institucija za upravljanje javnim investicijama** |
| *Međutim, regulatorne promjene nisu bile toliko učinkovite, a Crna Gora ima bolji učinak u nekoliko oblasti u odnosu na uporedne zemlje.*  |
|  |

Nadležni organi Crne Gore su potvrdili svoju zainteresovanost za nastavak reformi na unaprijeđenju upravljanja infrastrukturnim projektima. Ova odluka je vrlo pravovremena, s obzirom na to da su na vidiku kljućni investicioni projekti, uključujući narednu fazu projekta Bar-Boljare. Ali, postoji ograničeni fiskalni prostor za njihovu implementaciju. Stoga će brzina kojom se budu rješavali nedostaci utvrđeni kroz PIMA i učinkovitost sa kojom se okvir bude implementirao odrediti kako će javne investicije biti učinkovite kao podrška ekonomskom oporavku u narednom periodu.

PIMA Ocjena je urađena u okviru programa Reforme upravljanja prihodima i upravljanja javnim finansijama u Jugoistočnoj Evropi, koji obuhvata šest korisnika sa Balkana i koji ima finansijsku podršku Evropske unije i Švajcarskog državnog sekretarijata za ekonomske poslove. Detaljni nalazi se mogu naći u dokumentu koji je objavljen na internet stranici MMF-a (<https://infrastructuregovern.imf.org/>), zajedno sa kratkim opisom javnih investicija u zemlji i predloženim akcionim planom za jačanje dobrog upravljanja infrastrukturom.



1. PIMA (Public Investments Management Asssesments) je sveobuhvatan okvir za ocjenu praksi upravljanja infrastrukturom u zemlji tako što sprovodi evaluaciju 15 institucija koje su uključene u ključne stadijume ciklusa javnih investicija: (i) planiranje održivih investicija u cjelokupnom javnom sektoru; (ii) alokaciju investicija na prave sektori i projekte; i (iii) implementaciju investicionih projekata kako bi se obezbijedilo sprovođenje produktivnih i trajnih javnih investments. PIMA ocjenjuje kako institucionalne prednosti – organizaciju, pravila, politike i procedure, tako i učinkovitost – stepen u kome se postiže namjena (<https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html>). [↑](#footnote-ref-1)