

Izvještaj br. 36533

# Republika Crna Gora: Pregled javne potrošnje i institucija

Tom 1

3. novembar 2006.

Jedinica za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment  
Region Evrope i Centralne Azije  
Svjetska banka

---





## VALUTA I EKVIVALENTNE JEDINICE

(Na dan 20. jun 2006.)

Valutna jedinica = euro  
USD 1 = 0.79 eura

## FISKALNA GODINA 1. januar – 31. decembar

### SKRAĆENICE

BiH	Bosna i Hercegovina	MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
BOT	Build, Operate and Transfer	MOR	Memorandum o razumijevanju
CIE	Zemlje Centralne i Istočne Evrope	MTMA	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva
CPAR	Country Procurement Assessment Report (Nacionalni izvještaj o procjeni nabavki)	NEX	Crnogorska berza
DJP	Direkcija javnih prihoda	NHA	Nacionalni zdravstveni računi
DJR	Direkcija za javne radove	NMS10	Novе države članice 10
DPŽI	Direkcija za puteve i željezničku infrastrukturu	PAYGO	Pay-as-you-go (postojeća penzionа šema)
EAR	Evropska agencija za rekonstrukciju	PCG	Pošta Crne Gore
EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj	PEIR	Public Expenditure and Institutional Review
ZZZ	Zavod za zapošljavavnje	PHC	Primarna zdravstvena zaštita
EIB	Evropska investiciona banka	PIO	Fond PIO (penzioni fond)
EPCG	Elektroprivreda Crne Gore	AJN	Agencija za javne nabavke
EU	Evropska unija	UOJN	Upravni organ za javne nabavke
EUR	Euro	KJN	Komisija za javne nabavke
SDI	Strane direktne investicije	PUI	Privatno učešće u infrastrukturi
ZDŠ	Zamrznuta devizna štednja	ZJN	Zakon o javnim nabavkama
FIAS	Foreign Investment Advisory Service (Savjetodavna služba za strane investicije)	JPP	Javno-privatno partnerstvo
FZO	Fond za zdravstveno osiguranje	ZVR	Zahtjev za vanrednu reviziju
HRM	Upravljanje ljudskim resursima	RCG	Republika Crna Gora
ICAO	International Civil Aviation Organization (Međunarodna organizacija za civilnu avijaciju)	SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
MMF	Međunarodni monetarni fond	SAI	Vrhovna revizorska institucija
KFW	Njemačka agencija za finansiranje	SCG	Srbija i Crna Gora
ARS	Anketa o radnoj snazi	DP	Državna preduzeća
AMŽS	Anketa za mjerenje životnog standarda	SPAI	Stability Pact Anti-Corruption Initiative (Inicijativa Pakta stabilnosti za borbu protiv korupcije)
MPN	Ministarstvo prosvjete i nauke	SUs	Potrošačke jedinice
MF	Ministarstvo finansija	WTO	Svjetska trgovinska organizacija

Potpredsjednik	: Shigeo Katsu, ECAVP
Direktor za datu zemlju	: Orsalia Kalantzopoulos, ECCU4
Direktor sektora	: Cheryl Gray, ECSPE
Menadžer sektora	: Bernard Funck, ECSPE
Vođa tima za dati zadatak	: Abebe Adugna, ECSPE



# SADRŽAJ

<b>RIJEČI ZAHVALNOSTI .....</b>	<b>I</b>
<b>IZVRŠNI SAŽETAK.....</b>	<b>I</b>
<b>1. EKONOMSKI I INSTITUCIONALNI KONTEKST .....</b>	<b>1</b>
A. INTEGRACIJA U EU KAO STRATEŠKI CILJ .....	1
B. MAKROEKONOMSKA DOGAĐANJA.....	3
Rast i zaposlenost.....	3
Inflacija .....	4
Deficit tekućeg računa.....	4
Zaduženost .....	5
C. UPRAVA I INSTITUCIONALNI KONTEKST .....	5
Indikatori uprave za Srbiju i Crnu Goru, zasnovani na anketi.....	6
Indikatori uprave za Crnu Goru zasnovani na anketi.....	7
D. ŠTA OBEZBJEĐUJE OVAJ IZVJEŠTAJ I KAKO JE ON ORGANIZOVAN.....	9
<b>2. STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE I KLJUČNI IZVORI FISKALNOG PRITISKA11</b>	<b>11</b>
A. SKORIJ RAZVOJ SITUACIJE U FISKALNOJ SFERI .....	11
B. STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE .....	13
Ekonomska struktura.....	13
Funkcionalna struktura.....	16
C. IZVORI FISKALNOG PRITISKA: TROŠKOVI PLATA .....	19
Značajnija smanjenja su i dalje potrebna .....	21
Troškovi plata u javnom sektoru koncentrisani u ključnim funkcijama .....	24
D. IZVORI FISKALNOG PRITISKA: OBRAZOVANJE.....	25
Pritisak na budžet za obrazovanje: Plate zaposlenih i reformisane škole .....	25
Mogućnosti za uštede u troškovima.....	30
Sprovođenje mjera uštede u troškovima .....	34
E. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	35
<b>3. REFORMA JAVNE UPRAVE.....</b>	<b>39</b>
A. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU .....	40
Komponente Strategije za RJU .....	40
Institucionalna uređenja za implementaciju reforme .....	41
B. FORMIRANJE STRUKTURA I PODSTICAJA ZA RADNI UČINAK .....	42
Formiranje profesionalne državne službe .....	43
Uvođenje sistema ocjene radnog učinka .....	47
C. OBEZBJEDIVANJE ODGOVORNOSTI JAVNE UPRAVE .....	48
D. ORGANIZACIONI IZAZOVI ZA ODRŽIVOST REFORME.....	50
Rješavanje strukturalne i organizacione fragmentacije.....	50
Zadovoljavanje zahtjeva za integraciju u EU .....	53
E. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	55
<b>4. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I NABAVKE.....</b>	<b>57</b>

A.	UVOD .....	57
B.	FORMULACIJA BUDŽETA.....	58
	Transparentnost i sveobuhvatnost.....	58
	Vjerodostojnost budžeta.....	59
	Programsko budžetiranje.....	60
	Integrisanje srednjeročnog planiranja u budžetski proces .....	62
C.	UPRAVLJANJE GOTOVINOM I IZVRŠENJE BUDŽETA .....	63
D.	JAVNE NABAVKE .....	66
	Propisi o javnim nabavkama .....	66
	Procedure i prakse nabavki .....	66
	Oснаživanje kontrolnog okruženja.....	67
E.	INTERNA I EKSTERNA REVIZIJA .....	68
	Interna revizija .....	68
	Eksterna revizija.....	68
F.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	69
<b>5.</b>	<b>PLANIRANJE JAVNIH INVESTICIJA I INSTITUCIONALNA PITANJA: PRIMJER SAOBRAĆAJNE INFRASTRUKTURE.....</b>	<b>71</b>
A.	UVOD .....	71
B.	JAVNA POTROŠNJA U VEZI SA SAOBRAĆAJNOM INFRASTRUKTUROM.....	71
C.	POSTOJI LI FISKALNI PROSTOR ZA FINANSIRANJE INFRASTRUKTURE? .....	73
D.	IZAZOVI U VEZI SA PLANIRANJEM JAVNIH INVESTICIJA I KAPITALNIM BUDŽETIRANJEM. ....	74
E.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	77
<b>6.</b>	<b>IZVAN NACIONALNOG BUDŽETA: FISKALNI RIZICI LOKALNIH SAMOUPRAVA I DRŽAVNIH PREDUZEĆA .....</b>	<b>81</b>
A.	UVOD .....	81
B.	LOKALNE SAMOUPRAVE .....	81
	Nadzor od strane Centralne Vlade .....	82
	Procjena fiskalnih rizika.....	83
C.	SEKTOR DRŽAVNIH PREDUZEĆA .....	84
	Vladin nadzor .....	84
	Procjena fiskalnih rizika.....	85
D.	ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	88
	<b>LITERATURA .....</b>	<b>93</b>
	<b>ANEKSI .....</b>	<b>95</b>
	ANEKS 1. CRNA GORA: KLJUČNI MAKROEKONOMSKI INDIKATORI .....	95
	ANEKS 2. PROJEKCIJE ŠKOLSKE, STUDENTSKE I NASTAVNIČKE POPULACIJE .....	97
	ANEKS 3. SCENARIO TROŠKOVA ALTERNATIVNE ŠKOLSKE REFORME, 2007-2012 .....	98
	ANEKS 4. CRNOGORSKA SAOBRAĆAJNA INFRASTRUKTURNA MREŽA I REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR.....	99

## TABELE

Tabela 1.1. Rast, zaposlenost i nezaposlenost u Crnoj Gori (u 000), 2000-05 .....	4
Tabela 1.2. Inflacija po glavnim komponentama, 2000-04 (u procentima).....	4
Tabela 1.3. Ukupni javni dug Crne Gore, 2002-05 (% BDP-a).....	5
Tabela 2.1. Crna Gora: Konsolidovane fiskalne operacije Vlade, 2001-05,% BDP .....	12
Tabela 2.2. Ukupna potrošnja Vladinog sektora, Ekonomska klasifikacija, 2004 (% BDP) .....	14
Tabela 2.3. Ukupna potrošnja Vladinog sektora, Funkcionalna klasifikacija, 2004 (% BDP).....	15
Tabela 2.4. Potrošnja obrazovanja: Ukupna i na plate u odabranim zemljama .....	19
Tabela 2.5. Promjene u javnom zapošljavanju u Crnoj Gori, 2002-05.....	20
Tabela 2.6. Proporcija učenik/profesor, Crna Gora i odabrane komparativne zemlje, 2003 .....	26
Tabela 2.7. Prosječna plata nastavnika, kao procenat PPP BDP po glavi stanovnika, 2003 .....	27
Tabela 2.8. Troškovi reforme u odnosu na srodnu budžetsku potrošnju .....	28
Tabela 2.9. Troškovi reformisanih škola, planovi vlade.....	29
Tabela 2.10. Broj škola i odjeljenja sa 10 i manje učenika, 2004/2005 i 2005/2006 .....	30
Tabela 2.11. Karakteristike najviših jediničnih troškova osnovne škole.....	31
Tabela 2.12. Rezultati učenika po završetku srednjih škola u 2004 po vrstama i po dužini školovanja .....	32
Tabela 2.13. Uštede od korigovanja školskih reformi u poređenju sa tekućim projekcijama .....	33
Tabela 2.14. Neto stopa upisa u odabranim zemljama, 2004 .....	35
Tabela 3.1. Broj riješenih slučajeva pred Upravnim sudom 2005. god.....	49
Tabela 3.2. Odnosi odgovornosti između različitih tijela državne uprave .....	51
Tabela 6.1. Crna Gora: Fiskalne operacije lokalnih samouprava, 2002-04 <sup>1/</sup> .....	83
Tabela 6.2: Crna Gora: Karakteristike glavnih državnih preduzeća <sup>1/</sup> .....	87
Tabela 6.3: Crna Gora: Selektovani finansijski indikatori za državna preduzeća, 2002.-'04. (milioni €) .....	88
Tabela 6.4: Crna Gora: Preporuke za unaprjeđenje vladinog nadzora aktivnosti lokalne samouprave i DP-a.....	90

## GRAFICI

Grafik 1.1. Nezvanična plaćanja i korupcija u SCG i u regionu.....	7
Grafik 1.2: Nezvanična plaćanja i korupcija u Crnoj Gori .....	8
Grafik 2.1. Ekonomska struktura potrošnje centralne vlade, 2005 (% udjela u ukupnom) .....	16
Grafik 2.2. Crnogorska funkcionalna potrošnja po glavnim komponentama (% udjela,u ukupnom), 2005 .....	17
Grafik 2.3. Troškovi plata u vladi kao procenat BDP.....	21
Grafik 2.4. Poređenje troškova plata državne uprave (% BDP) .....	22
Grafik 2.5. Veličina troškova plata u vladi kao udio ukupne potrošnje .....	22
Grafik 2.6. Zaposleni u javnom sektoru kao % ukupnog stanovništva .....	23
Grafik 2.7. Struktura troškova plata po funkcijama.....	24
Grafik 2.8. Najveći potrošači sredstava za plate.....	25
Grafik 4.1. Najveći dužnici .....	65
Grafik 5.1. Crnogorski kapitalni izdaci po funkciji, 2005 (% udjela u ukupnim kapitalnim izdacima).....	72
Grafik 5.2. Postotak udjela kapitalnih i stalnih izdataka u sektoru izdataka za saobraćaj, 2003-05.....	72
Grafik 5.3. Shema planiranog procesa kapitalnog budžetiranja u Crnoj Gori.....	76

## **OKVIRI**

Okvir 2.1 Fiskalne operacije van-budžetskih socijalnih fondova.....	15
Okvir 3.1 Glavni ciljevi i mjere koje predviđa Strategija RJU.....	40
Okvir 3.2 Osnovna sadržina glavnih zakona za RJU.....	41
Okvir 4.1 Primjer nalaza revizije Završnog računa za 2004. godinu.....	69
Okvir 6.1 Opština Podgorica.....	84

## RIJEČI ZAHVALNOSTI

Ovo je prvi tom programskog pregleda javne potrošnje i institucionalne revizije (PEIR) za Republiku Crnu Goru, koju je podržala Orsalia Kalantzopoulos (Direktor za datu zemlju, ECCU4) a čiju izradu su naložili Bernard Funck (Menadžer sektora, ECSPE) i Cheryl Gray (Direktor sektora, ECSPE).

Ovaj tom je pripremio tim Svjetske banke, koji je predvodio Abebe Adugna (vođa tima za dati zadatak), a koji su sačinjavali Tiana Mitrović Kočović, Lazar Šestović, Bernard Myers, Aleksandra Rabrenović (konsultant), Toby Linden, Tanja Bošković, Taline Koranchelian (MMF), Aleksandar Crnomarković, Plamen Kirov, i Aoufa Ezzine (konsultant).

Poglavlje o ekonomskim i institucionalnim događanjima pripremio je Abebe Adugna, uz inpute od Tiane Mitrović Kočović. Poglavlje o strukturi javne potrošnje i izvorima fiskalnih pritisaka pripremili su Abebe Adugna (struktura potrošnje), Bernard Myers (troškovi plata), Toby Linden i Tanja Bošković (obrazovanje). Poglavlje o reformi javne uprave pripremili su Aleksandra Rabrenović i Bernard Myers. Poglavlje o upravljanju javnim finansijama i nabavkama pripremio je Bernard Myers, uz inpute od Aleksandra Crnomarkovića (interna i eksterna revizija) i Plamena Kirova (javne nabavke). Poglavlje o planiranju javnih investicija i saobraćajne infrastrukture pripremila je Aoufa Ezzine (konsultant), uz nadzor koji su vršili Martin Humphreys i Henry Kerali. Poglavlje o fiskalnim rizicima za lokalne samouprave i državna preduzeća pripremila je Taline Koranchelian (MMF, FAD).

Tim želi da se zahvali Vladi Crne Gore na izvanrednoj saradnji tokom pripremnih posjeta.

U izradi izvještaja pomogli su nam komentari naših kolega koji su revidirali document, Santjaga Ferrera i Vere Songwe. Tim takođe želi da se zahvali na detaljnim komentarima vezano za nacrt ovog dokumenta, koje su dali Ivailo Izvorski, Bernard Funck, i Ardo Hansson, kao i na podršci koju su nam pružili Carolyn Jungr (Menadžer za datu zemlju), Lazar Šestović i Elizabeth Urbanas.

Izrada ovog izvještaja ne bi bila moguća bez izvanredne podrške koju su pružile Armanda Čarčani i Hermina Vuković u obradi dokumenta. Isto tako, želimo da se zahvalimo osoblju kancelarije Svjetske banke u Srbiji i Crnoj Gori na pomoći u organizaciji naših misija.



## IZVRŠNI SAŽETAK

1. **Crna Gora je 21. maja 2006. godine održala nacionalni referendum kako bi odlučila o svojoj političkoj budućnosti.** Zvanični rezultati referenduma pokazali su da je 55,5% birača izabralo nezavisnost, uz odziv glasača od 86,3%. Kako je većina crnogoraca glasala za nezavisnost, referendum je popločao put Crne Gore kao nove nezavisne države, čime je okončana labava federacija sa Srbijom, koja je postojala od raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

2. **Puna integracija u Evropsku Uniju ostaje glavni strateški cilj Crne Gore,** počev od nastavka pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Sa samo 620,000 stanovnika, unutrašnje tržište Crne Gore je izuzetno malo. Stoga integracija u Evropsku Uniju ostaje od fundamentalnog značaja za stimulisanje njenog rasta i prosperiteta kroz prošireni pristup tržištu, povećani stepen specijalizacije i efikasnosti u proizvodnji, povećanu diverzifikaciju rizika, smanjeno variranje dohotka i mir i stabilnost.

3. **Uz sticanje nezavisnosti, Crna Gora može poći odvojenim putem ka svom cilju, a to je integracija u Evropsku Uniju.** Evropska komisija je naznačila da će, s obzirom na rezultat referenduma, dodijeliti poseban mandat Crnoj Gori vezano za pregovore o SSP, kao i vezano za moguće članstvo u EU. Nezavisna Crna Gora biće u potpunosti odgovorna za brzinu svoje integracije. Ona može pregovarati o svom prelaznom periodu radi približavanja zahtjevima EU, može te zahtjeve ispuniti tempom koji joj odgovara, pa čak i da ubrza svoje napredovanje u procesu integracije.

4. **Ipak, obnovljena državnost Crne Gore može isto tako predstavljati i test njene sposobnosti da stvori održivu privredu i da sprovede ozbiljne reforme koje je Evropska Unija postavila kao uslov za eventualno članstvo.** Zemlja se mora suočiti sa nekoliko problema koji nisu u potpunosti riješeni u prethodnom periodu. Dva takva ključna izazova su slaba uprava i shvatanje da postoji veliki stepen korupcije u zemlji,<sup>1</sup> kao i potreba da se stvore bolji administrativni i institucionalni kapaciteti za integraciju u Evropsku Uniju.

5. **Ovaj prvi izvještaj u seriji programskih pregleda odnosi se na identifikovanje mogućnosti za reformu politike i administrativnu i institucionalnu reformu radi jačanja dobre uprave i odgovornosti u javnom sektoru, kao i radi unapređenja administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori vezano za članstvo u EU.** On se koncentriše na tri ključna institucionalna aspekta dobre uprave: reformu javne uprave, reformu upravljanja javnim

---

<sup>1</sup> Za izvore koji naznačavaju da je korupcija bila široko rasprostranjena tokom prethodne decenije, pogledajte: (i) Izvještaj o opštoj procjeni, koji je pripremila Inicijativa Pakta stabilnosti za borbu protiv korupcije (The Stability Pact Anti-Corruption Initiative - SPAI), poglavlje 6; (ii) Anketa javnog mnjenja agencije Damar iz marta 2004., u kojoj su građani prepoznali korupciju i kriminal, siromaštvo i nezaposlenost kao tri najveća socijalna problema u Crnoj Gori; (iii) Nacionalni izvještaj za Srbiju i Crnu Goru koji je pripremio, 2004; (iv) Ocjena izvodljivosti EU, 2005.

finansijama i transparentnost (npr. sveobuhvatnost i transparentnost budžeta, kredibilnost budžeta, interna revizija i nabavke), i reformu javnog nadzora i institucije za nadzor (npr. nacionalna revizorska institucija; kancelarija ombudsmana), radi konsolidovanja odgovornosti za javna novčana sredstva i druge resurse.

**6. Izveštaj izdvaja pet tema kao ključne prioritete kojima kreatori politike u Crnoj Gori treba da se pozabave** kako bi unaprijedili upravu u javnom sektoru, osnažili institucije za odgovornost i transparentnost i kako bi ojačali administrativne i institucionalne kapacitete Crne Gore za integraciju u EU:

- Smanjenje postojećih troškova zapošljavanja u javnom sektoru kako bi se stvorio budžetski prostor za jačanje administrativnih funkcija koje se odnose na EU i ulaganja u infrastrukturu;
- Stvaranje djelotvorne i pouzdane javne uprave, usklađene sa strukturama i standardima EU;
- Reforma upravljanja javnim finansijama i nabavkama kako bi se obezbijedila veća transparentnost i odgovornost za javni novac;
- Unapređenje institucionalnih kapaciteta za planiranje javnih investicija i investicije u infrastrukturu; i
- Monitoring i kontrola fiskalnih rizika mimo republičkog budžeta radi bolje uprave u širem javnom sektoru.

### *Smanjenje troškova zapošljavanja u javnom sektoru*

**7. Prvo, vlada mora smanjiti visoke troškove zapošljavanja u javnom sektoru, koji se manifestuju kroz veliki iznos sredstava za plate**, kako bi osigurala da troškovi zapošljavanja u javnom sektoru ne smanje fiskalni prostor koji je potreban za finansiranje infrastrukture i novih institucija i administrativnih kapaciteta vezano za integraciju u EU. Iako je vlada ostvarila značajan napredak (zapošljavanje u javnom sektoru je smanjeno za skoro 14% od 2002. do 2005.), sredstva za plate u javnom sektoru i dalje predstavljaju relativno veliko opterećenje za privredu. Poređenje sa zemljama u regionu pokazuje da sredstva za plate u javnom sektoru u Crnoj Gori kao udio u ukupnoj državnoj potrošnji ili u BDP-u i dalje ostaju daleko iznad prosjeka. S druge strane, kapitalna potrošnja je značajno ispod nivoa koji postoji u drugim zemljama regiona.

**8. Kako bi dodatno smanjila iznos sredstava za plate i troškove zapošljavanja u javnom sektoru, Vladi savjetujemo da učini sledeće:**

- *Koncentrisati napore na smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru i sredstava za plate u sektoru javne bezbjednosti, odbrane, zdravstva i obrazovanja.* 87% iznosa sredstava za plate koncentrisano je samo na ove funkcije. Sve ostale funkcije i institucije vlasti obavljaju svoje poslove sa preostalih 13%. Rashodi Crne Gore za javni red i bezbjednost, od oko 4% BDP-a, skoro su dvostruko veći od prosjeka za nove članice EU. Slično je i sa rashodima za zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, ovi rashodi su značajno veći nego u novim zemljama članicama EU – veći su za 2-3 procentna poena u BDP-u pojedinačno. Sva dalja smanjenja broja zaposlenih i sredstava za plate treba, stoga, usmjeriti na ova četiri dominantna sektora.

- *Proširi administrativne kapacitete vezano za funkcije koje se odnose na EU i na upravu.* Uštede od smanjenja broja zaposlenih i kontrole plata u gore pomenutim oblastima su neophodne, djelimično radi poboljšanja strukture osoblja i administrativnih kapaciteta kod funkcija koje su vezane za EU. Sa državnošću, Crna Gora bi trebalo da prenese i osnaži neke ključne funkcije – zaštitu prava intelektualne svojine, standardizaciju i akreditaciju proizvoda, procesa i usluga, nacionalnu statistiku, upravljanje viznim režimom, problematikom azila i upravljanje granicom, civilnu avijaciju i meteorologiju – koje su do sada vršene na nivou Državne zajednice, zajedno sa Srbijom. Pored toga, kod nekoliko institucija potrebno je povećati broj zaposlenih i namenjene resurse – Uprava za kadrove, interna revizija, Vrhovna revizija, Upravni sud, Ombudsman, Komisija za javne nabavke, Upravni organ za javne nabavke (koji tek treba da se osnuje) – radi bolje uprave u javnom sektoru, veće transparentnosti i odgovornosti.
- *Kontroliše dinamiku i da postavi ciljeve u vidu godišnjih povećanja zarada.* Garantovanje povećanja zarada u cijelom javnom sektoru podriva fiskalni prostor potreban za razučivanje strukture zarada kako bi se privukli i zadržali najkvalifikovaniji ljudi. Dalja povećanja realnih stopa zarada trebalo bi da budu strogo ciljana, umjesto da se implementiraju u čitavoj službi podjednako.

9. **Slučaj obrazovanja, najvećeg učesnika u državnom platnom spisku, ilustruje izazove, kao i ono što vlada može da preduzme.** U ukupnim tekućim rashodima na opšte obrazovanje za 2004. godinu, 82,3% potrošeno je na plate, što je ostavilo samo 17,7% ukupnih tekućih troškova za stavke koje se ne odnose na zaposlene, što uključuje i potrošnju ne samo na materijal za učionice i obuku nastavnog osoblja, već i za komunalije. Detaljnija analiza fiskalne strukture ovog sektora pokazuje, opet, da je Vlada suočena sa jasnim izborom između oštrog rasta plata i troškova za zaposlene sa jedne strane, i potrošnje na ne-platne rashode kojima bi se pokrili troškovi reforme škola i unaprijedio kvalitet obrazovanja sa druge strane. Neki od ključnih koraka koje bi vlada trebalo da preduzme su:

- *Kontrola rapidnog povećanja zarada.* Prosječna godišnja zarada nastavnika u Crnoj Gori, uključujući dodatke, iznosi 7,103 eura, što predstavlja preko 160 BDP-a po glavi stanovnika. To postavlja zarade crnogorskih nastavnika značajno iznad komparativnog prosjeka OECD-a. Nadalje, u januaru 2006. godine, prosječne zarade nastavnog i ne-nastavnog osoblja u ne-univerzitetkom obrazovanju povećane su za 8 do 9% u odnosu na planirano povećanje budžeta za zarade od samo 3%. Veće povećanje zarada od planiranog rezultat je granskog kolektivnog ugovora i pregovora, koji su doveli do visokih platnih koeficijenata. U skladu s tim. Vlada možda želi da snažnije uključi sindikate obrazovanja radi ponovnog pregovaranja oko kolektivnog ugovora, kako bi se povećanje plata uklopilo u raspoložive resurse. U budućnosti kolektivno pregovaranje trebalo bi da obuhvati pažljivu i transparentnu analizu uticaja povećanja zarada na budžet u sektoru obrazovanja.
- *Smanjenje troškova zarada putem smanjenja broja zaposlenih.* Pored kontrole rasta plata, Vlada može željeti da sprovede dodatne mjere za smanjenje broja zaposlenih – uglavnom putem konsolidacije škola – kako bi se zadržali troškovi plata na istom nivou i zaštitili ionako niski rashodi za obrazovanje koji se ne odnose na zaposlene.

- *Stvoriti budžetski prostor za implementaciju programa reforme škola.* Neophodne su uštede kroz smanjenje broja zaposlenih i kontrolu zarada radi implementacije vladinog programa reforme obrazovanja, koji zahtijeva renoviranje i opremanje škola, izradu novog nastavnog plana i programa i, s tim u vezi, novih udžbenika, nove aranžmane za ocjenjivanje i obuku za nastavni kadar. Analiza troškova zasnovana na iskustvu nedavno reformisanih škola pokazuje da je projektovan porast troškova reforme škola svake godine u periodu 2006-2010 za dva ili tri puta u odnosu na godišnje troškove do sada (1.8 miliona eura za 2005. godinu).

10. Iako postoje potencijalno značajne uštede koje se mogu ostvariti kroz smanjenje broja zaposlenih i racionalizaciju školske mreže bez smanjenja kvaliteta obrazovanja i, u nekim slučajevima, čak i povećanje tog kvaliteta, vlada mora aktivno upravljati smanjenjem broja zaposlenih, uključujući i korišćenje ne-dobrovoljnog razdvajanja.

### ***Modernizacija javne uprave***

11. **Drugo, uz smanjenje troškova zapošljavanja u javnom sektoru, vlada mora strogo sprovesti zadatke vezano za stvaranje moderne i djelotvorne javne uprave, kompatibilne sa evropskim principima i standardima.** Ključni izazov je preorijentisanje i prepoznavanje uloge i funkcija državne uprave, a to je proces koji je započeo kada je Vlada usvojila strategiju reforme javne uprave 2003. godine.

12. Od 2003. godine Crna Gora je ostvarila značajan napredak u uspostavljanju neophodnog zakonskog okvira za modernizaciju javne uprave i u približavanju evropskim standardima. Svi najvažniji zakonski dokumenti predviđeni strategijom reforme javne uprave su usvojeni, a osnovan je i određen broj novih institucija koje će biti zadužene ili za obezbjeđenje poštovanja zakona ili za njihovu direktnu implementaciju. U reformi državne službe učinjeni su glavni koraci kako bi se ohrabrilo zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovano na zaslugama. Pa ipak, stvaranje djelotvorne i održive javne uprave – sposobne da implementira standarde EU – zahtijeva stalno političko vođstvo sa visokog nivoa.

13. **Zaista, ostaje nekoliko srednjoročnih i dugoročnih izazova.** Kako je već rečeno, troškovi zapošljavanja u javnom sektoru već predstavljaju značajan udio u BDP-u. Planovi za uvođenje plaćanja prema učincima su pohvalni, ali postojeća praksa još uvijek stavlja veliki akcenat na zapošljavanje za stalno. Razvoj sistema za ocjenu učinaka predstavlja ključni element za uvođenje sistema plaćanja prema učincima, ali do sada je premalo resursa usmjereno na razvoj sistema na kredibilan ili održiv način.

14. **Ključne kratkoročne prioritetne mjere treba da budu:**

- *Obezbjeđivanje daljeg političkog vođstva sa visokog nivoa i dalje podrške implementaciji reforme javne uprave,* uključujući razvoj akcionog plana sa rasporedom aktivnosti i neophodnim resursima. Među-ministarski odbor za reformu javne uprave se rijetko sastajao, tako da je odigrao malu ulogu u pokušaju da zamijeni snažniju koordinaciju iz vrha vlade. Nepostojanje tradicije u Crnoj Gori vezano za rad među-ministarskih koordinacionih struktura pokazuje da postoji potreba za snažnijim vođstvom sa visokog nivoa vezano za reformu javne uprave.

- *Razvoj i implementacija srednjoročne strategije zarada u državnoj službi koja će dalje razuditi strukturu plata kod radnih mjesta za koja je najteže naći službenike i zadržati ih, a koja se može implementirati u okviru fiskalno održivog paketa raspoloživih resursa. Uprkos skromnom napretku tokom 2005. godine, sistem je i dalje jako komprimovan u odnosu na evropske standarde. Takav trend će i dalje predstavljati problem za zapošljavanje i zadržavanje zaposlenih na radnom mjestu. Iako je zabrinutost za fiskalne pritiske ograničila sposobnost vlade da razudi strukturu zarada 2005. godine, dalje razučivanje je moguće ako vlada fokusira takva povećanja na radna mjesta koja zahtijevaju određenu obuku i profesionalizam.*
- *Oснаživanje kapaciteta Uprave za kadrove – putem obezbjeđivanja pomoći u izboru službenika i tehničke pomoći – radi implementacije kredibilnog sistema za ocjenu učinaka i radi prelaska na sistem zarada zasnovan na učincima. Iako je uobičajeno unutar javnog sektora da se plate prilagođavaju zavisno od radnog staža, te godine radnog iskustva imaju preveliki uticaj u crnogorskom sistemu. Državni službenici i namještenici mogu dobiti do 35% od osnovne plate kao bonus za dužinu radnog staža. Međutim, oni sa najdužim iskustvom nemaju neophodno i najpotrebnije vještine, a nastavak postojećeg sistema podrija principe koji se zasnivaju na učincima. S obzirom da su ovi dodaci dio Opšteg kolektivnog ugovora koji vlada potpisuje sa sindikatima, od presudnog je značaja da se promjene traže i iniciraju na tom nivou, kako bi se progresivno smanjivao uticaj godina radnog iskustva na obračun ukupne zarade.*

**15. Na srednji rok, Crna Gora se suočava sa kontinuiranim izazovima da pojednostavi i usmjeri strukturu državne uprave.** Preklapanje odgovornosti i fragmentisane organizacione strukture onemogućavaju djelotvornu koordinaciju javnih politika, slabe upravljanje i povećavaju troškove uprave. Zbog toga bi Vlada trebalo da doradi postojeći Zakon o državnoj upravi i sprovede horizontalnu reviziju funkcija vlasti što bi moglo da dovede do usmjeravanja odgovornosti ministarstava i postavljanja prioriteta na nivou cijele vlade. Planovi da se uvede programsko budžetiranje mogu, sa svoje strane, pomoći da se razjasne sadašnji prioriteti i olakša evaluacija kompromisa. Konkretnije mjere koje Vlada treba da razmotri na srednji rok su:

- *Sprovesti horizontalnu reviziju funkcija i aktivnosti vlade, sa ciljem da se ukinu „zaostale“ strukture iz prethodnog sistema i da se ojačaju kapaciteti onih funkcija i aktivnosti koje su najneophodnije kao podrška djelotvornim evropskim integracijama. Od relativno nerazvijenog centralnog aparata državne uprave se sve više očekuje da koordinira i upravlja čitavim nizom podređenih institucija. To, opet, slabi ukupan proces upravljanja i doprinosi nepotrebnom povećanju troškova uprave. Takve horizontalne revizije bi trebalo integrisati u trenutni proces budžetskih reformi koje vodi Ministarstvo finansija.*
- *Ojačati upravljačke strukture i administrativni kapacitet za evropske integracije. Da bi Crna Gora bila u stanju da uspješno zaključi pregovore sa EU tokom procesa Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i nakon toga biće potrebno da se stvori mnogo napredniji nivo kapaciteta javne uprave u pogledu zaštite prava intelektualne svojine; standardizacije i akreditacije proizvoda, procesa i usluga, nacionalne statistike; viza, azila i upravljanja granicama; civilnog vazduhoplovstva; i metrologije. Dalje potrebe i lekcije za institucionalno osnaživanje i administrativni kapacitet za pristupanje EU treba izvlačiti*

iz komparativne procjene toga kako je proces pridruživanja vođen u zemljama slične veličine kao što je ima Crna Gora.

16. I opet, iako je niz funkcionalnih oblasti koje su ključne za pristupanje EU trenutno nedovoljno razvijen, one se mogu poboljšati samo preusmjeravanjem resursa (i ljudskih i finansijskih) sa trenutno neefikasnih funkcija. Mjere za smanjenje troškova zaposlenih u javnim službama i sredstava koja se izdvajaju za njihove plate u ključnim oblastima -- javni red i mir, odbrana, obrazovanje i zdravstvo--su stoga od suštinske važnosti jer predstavljaju organizacione konsolidacije koje smanjuju troškove vođenja uprave.

### ***Reforma upravljanja javnim finansijama i javnih nabavki***

17. **Treće, Crna Gora će morati da pojača reforme upravljanja javnim finansijama i javnih nabavki koje je otpočela početkom 2000-tih.** Postignut je značajan napredak u reformama upravljanja javnim finansijama od 2001. godine. Ministarstvo finansija (MF) pripremlilo je jasnu i sveobuhvatnu budžetsku dokumentaciju koja obezbjeđuje odgovarajući kontekst i pretpostavke za budžetsku politiku. Prognoze prihoda i rashoda su u razumnoj margini i MF je bilo u stanju da izvrši budžete uz manje izmjene u ukupnom zbiru. Izvršenje budžeta pomaže potpuno operativan sistem Trezora, koji je povezan sa svim većim budžetskim korisnicima. Iako su primjetni izvjesni zaostaci i izvjesne promjene u strukturi potrošnje, oni se mogu u budućnosti razriješiti boljim planiranjem.

18. **Mada već postoje mnoge osnovne karakteristike dobre pripreme budžeta i izvršenja budžeta, da bi se postigao dalji napredak potrebno je riješiti četiri ključna izazova:**

- *Pomoći svim većim budžetskim korisnicima da naprave razumnu strukturu programskog budžetiranja koja je ukorijenjena u strateškom planu organizacije i koja jasno odražava od tri do pet najvećih prioriteta politike te institucije.* Iako je budžetsko planiranje uvedeno kao pilot program u par ministarstava 2004. godine, izgleda da ostaje nedovoljno jasno koje kvalitativne promjene se očekuje da će ono uvesti u proces izrade budžeta. Iako se u protekle tri godine povećao broj ministarstava sa „programskim budžetima“, ovaj proces tek treba da izvrši značajan uticaj na planiranje politika i određivanje prioriteta u okviru čitave vlade. Dok se pokazatelji uspješnosti mogu rješavati i u dužem vremenskom okviru, poboljšanje programskog budžetiranja putem identifikacije ukupnih prioriteta politika resornih ministarstava trebalo bi da bude neposredni prioritet.
- *Razviti indikativne nivoe potrošnje za srednjoročni budžetski okvir razdvojeno po sektorima ili funkcijama, uključujući i vanbudžetska sredstva.* Iako sadašnji srednjoročni fiskalni okvir predstavlja dobru osnovu na kojoj se dalje može graditi, MF treba da proširi srednjoročni budžetski okvir na sve budžetske korisnike, uključujući i vanbudžetske socijalne fondove. Ministarstva i budžetski korisnici će morati da razviju indikativne nivoe potrošnje po sektoru ili konsolidovanom programu, makar za jednu godinu nakon budžetske godine. Ograničenja kapaciteta u MF i drugim resornim ministarstvima će vjerovatno biti veliki izazovi i za dobro programsko budžetiranje i za kretanje ka srednjoročnom okviru potrošnje.

- *Blago povećati broj zaposlenih u internoj reviziji i eksternoj reviziji i postepeno prerasporediti osoblje sa interne revizije (IR) na nivou Ministarstva finansija da rade sa ključnim ministarstvima kao njihovo osoblje za IR.* Institucije koje su ključne za obezbjeđivanje odgovornosti za javne rashode su uspostavljene i funkcionišu, ali njihova dugoročna djelotvornost će zahtijevati spremnost da se značajno prošire resursi koji su im dodijeljeni. Stvaranje odjeljenja za internu reviziju unutar MF i osnivanje Vrhovne revizorske institucije (VRI) su važne prekretnice. Treba riješiti osnovna pitanja koja se odnose na osoblje, obuku i institucionalne mandate da bi obje institucije odigrale svoju ulogu i bile djelotvorne.
- *Povećati efikasnost i transparentnost javnih nabavki putem:* (i) usvajanja novog zakona o javnim nabavkama (ZJN), koji je usaglašen sa direktivama EU, i pripremiti sva podzakonska akta, procedure i standardnu tendersku dokumentaciju u skladu sa novim ZJN; (ii) osnivanja Uprave za javne nabavke (UJN), odgovarajuće kadrovski opremljene i sa odgovarajućom institucionalnom infrastrukturom i poboljšanjem kapaciteta Komisije za javne nabavke (KJN) obezbjeđivanjem dodatnih kadrova; i (iii) obuke svih službenika za javne nabavke-u ministarstvima i lokalnim samoupravama, kao i dobavljače, preduzimače i konsultante u vezi novog zakona o javnim nabavkama i povezanih podzakonskih akata, procedura i standardne tenderske dokumentacije.

19. Ukupni izazov Crne Gore u upravljanju javnim finansijama je da osnaži proces upravljanja reformom i institucionalnih mehanizama koji podržavaju reformu. Budući da mnoge reforme u upravljanju javnim finansijama imaju implikacije u više sektora i na odnos resornih ministarstava sa MF, Vlada bi trebalo da razmotri osnaživanje institucionalnih aranžmana za koordinaciju reforme. Od suštinske važnosti je jačanje kapaciteta unutar MF da implementira reformu. Iako MF snosi primarnu odgovornost za svakodnevnu implementaciju, snažna podrška i odgovornost Kabineta (Pot)Predsjednika Vlade može biti ključna. Integrisanje reforme u upravljanju javnim finansijama kao dijela šire agende za pristupanje EU bi mogla biti još jedna strategija koju je vrijedno razmotriti.

### ***Poboljšanje institucionalnih kapaciteta za planiranje javnih investicija***

20. **Četvrto, Crna Gora bi hitno trebalo da uvede planiranje javnih investicija i prioritizaciju kapitalnih projekata da bi prevazišla godine zanemarivanja infrastrukturnih investicija.** Sa 2% BDP-a, crnogorski kapitalni troškovi finansirani iz domaćih izvora su znatno ispod nivoa drugih zemalja u regionu. Od toga, kapitalne infrastrukturne investicije iznose svega 0,5% BDP-a 2005. godine.

21. **Kao posljedica godina nedovoljnih investicija, sadašnje stanje infrastrukture je prilično loše.** U saobraćaju, na primjer, planinski teren povezan sa slabim održavanjem tokom prošle decenije, doveo je do većih troškova za korisnike puta. Prosječna brzina vožnje pada ispod 50 kilometara na sat. Slično, kod željeznice, primjetno je stalno opadanje kvaliteta usluga sa čestim kvarovima pogotovo tokom zimske sezone, što je uslovalo brzinu od 30-50 km na sat. Slični loši uslovi, kao i hitna potreba za rehabilitacijom, postoje i u pomorskom saobraćaju, vodosnabdijevanju, kanalizaciji i snabdijevanju energijom. Mali broj i trenutno loše stanje infrastrukture ukazuju na to da je potrebno više kapitalnih investicija.

22. Ipak, pri rješavanju trenutnog problema nedovoljnog investiranja u infrastrukturu, Vlada mora da obezbijedi da odluke o javnim investicijama poštuju šira makroekonomska i fiskalna ograničenja, ali da se vrši striktna prioritizacija i finansiranje projekata na osnovu njihovih ekonomskih i socijalnih karakteristika. Iako se potencijal investicionih sredstava Crne Gore potencijalno povećao velikim obimom sredstava od privatizacije, procijenjenih na oko 10% BDP-a 2005. godine, institucionalni proces planiranja i izvršenja infrastrukturnih investicija bi trebalo značajno poboljšati.

23. **U daljem periodu Vlada bi trebalo da preduzme sledeće mjere da osnaži planiranje i prioritizaciju javnih investicija:**

- *Napraviti kapitalni budžet u okviru procesa priprema Državnog budžeta za 2007. godinu.* U ovoj fazi kapitalni budžet možda neće biti ništa više osim rezimea sadašnjih i budućih budžetskih uticaja svakog projekta. Ipak, vremenom bi se to moglo poboljšati.
- *Osnažiti kadrovske i institucionalne kapacitete Jedinice za kapitalni budžet u okviru Ministarstva finansija koja će pomoći u koordinaciji i prioritizaciji investicionih projekata.* Trenutno nijedna agencija nema ukupnu odgovornost nad koordinacijom planiranja kapitalnih investicija. Iako je osnivanje jedinice za kapitalni budžet u okviru Ministarstva finansija korak naprijed, toj jedinici trenutno nedostaje odgovarajuća kadrovska struktura (samo jedna osoba). Hitno je potrebna procjena kadrovskih i institucionalnih potreba Jedinice da bi se značajno proširio njen tehnički i institucionalni kapacitet da koordinira svim planiranjima javnih investicija, evaluira investicione predloge i koordinira kapitalni i tekući budžet u istom okviru.
- *Osnažiti tehničke i institucionalne kapacitete potrošačkih jedinica (PJ) da pripremaju dobre kapitalne projekte,* na osnovu dobrih ekonomskih, društvenih i ekoloških analiza. Trenutni je vrlo slab tehnički kapacitet resornih ministarstava, bilo da daju prethodne procjene troškova ili da razvijaju djelotvorne indikatore za mjerenje uspjeha programa. Za bolju procjenu uticaja na budžet takođe je od suštinske važnosti da se procjena i kapitalnog i tekućeg budžeta radi u okviru iste agencije. Treba uraditi procjenu sadašnjih tehničkih vještina i kadrova i MF treba da organizuje odgovarajuće programe obuke za resorna ministarstva kao i za Direkciju za javne radove i Odjeljenje za javne prihode.
- *Osnažiti tehničke i institucionalne kapacitete Odjeljenja za javne prihode i Direkcije za javne radove za upravljanje konsolidacijom i preliminarnim screening-om svih kapitalnih projekata u pripreмноj fazi.* Odjeljenje za javne prihode i Direkcija za javne radove treba da budu dobro kadrovski opremljeni da osiguraju dostupnost tehničkih kapaciteta koji su neophodni da se koordiniraju kapitalni budžeti svih PJ. Tehničke vještine treba da obuhvate finansijske aspekte kao i tehničke aspekte koji su specifični za svaki sektor. Treba uraditi procjenu tehničkih vještina u ove dvije agencije i u skladu sa tim organizovati odgovarajuće kadrovske i programe obuke.

24. **U pogledu ograničenog dostupnog fiskalnog prostora, Vlada takođe mora stvoriti takvo okruženje koje omogućava učešće privatnog sektora u saobraćajnom sektoru** da bi se zadovoljile narastajuće potrebe za infrastrukturnim investicijama. U tom pogledu Vlada treba da razvije (i) odgovarajući jak institucionalni okvir za učešće privatnog sektora, uključujući i dobro

osmišljenu sektorsku politiku i strategiju, (ii) primarno i sekundarno zakonodavstvo o koncesijama i javnim nabavkama, i (iii) odgovarajuće kapacitete u okviru MF i Ministarstva saobraćaja da se evaluiraju predlozi i procijene potencijalne implicitne i eksplicitne uslovne obaveze. To bi omogućilo osnaživanje partnerstva sa privatnim sektorom dok bi štitilo fiskalnu stabilnost i ograničavalo fiskalnu izloženost vlade gdje god je to moguće.

### ***Monitoring i kontrola fiskalnih rizika van nacionalnog budžeta***

25. **I konačno, postoji potreba da crnogorske vlasti vrše monitoring sveobuhvatne slike fiskalnih aktivnosti u širem javnom sektoru.** Trenutna pokrivenost fiskalnih računa uključuje vanbudžetska sredstva i djelimične informacije o lokalnim samoupravama, ali isključuje sektor državnih preduzeća. Osim toga, sve obaveze lokalnih samouprava se ne prikazuju u statistikama duga javnog sektora. Kao takve, ne obezbjeđuju dobru osnovu za formulisanje fiskalne politike i identifikaciju fiskalnih rizika.

26. **U narednom periodu, Vlada bi mogla da:**

- *Osnaži nadzor nad lokalnim samoupravama i državnim preduzećima.* Ima 67 državnih preduzeća u Crnoj Gori, od kojih je 15 u vlasništvu centralne vlade. MF nedostaju centralizovane informacije o sektoru državnih preduzeća i prikuplja samo djelimične informacije o lokalnim samoupravama (tj. isključujući njihove vanbudžetske aktivnosti). Ono ne sankcioniše kašnjenja niti neodgovarajuće izvještavanje od strane lokalnih samouprava. Na taj način, ukoliko se finansijski položaj lokalnih samouprava ili državnih preduzeća neočekivano oslabi, državna uprava bi se mogla naći u situaciji u kojoj se od nje traži finansijska podrška bez valjanih informacija.
- *Osnuje jedinicu unutar MF za monitoring operacija i finansijskih aktivnosti lokalnih samouprava i državnih preduzeća.* Ta jedinica bi trebalo da prikuplja i pravi kvartalne izvještaje konsolidovanih računa opštinskih uprava (uključujući i vanbudžetske aktivnosti), i obaveza (uključujući i zaostale obaveze i prekoračenja). Ta jedinica bi takođe trebalo da napravi bazu podataka o državnim preduzećima, prikuplja i pravi kvartalne informacije o dugovanjima državnih preduzeća uključujući i zaostale obaveze, i da dobija izvještaje o prihodima Elektroprivrede Crne Gore (EPCG).
- *Proširi pokrivenost fiskalne i statistike duga tako što će:* (i) uključiti sve obaveze lokalnih samouprava u podatke o javnom dugu, sa obavezama državnih preduzeća za koja vlada nije garant i zaostalim obavezama označenim kao memo stavku; (ii) uključiti vanbudžetske aktivnosti lokalnih samouprava u operacije opšte vlade; i (iii) dodati operativni bilans EPCG u fiskalne tabele kao memo stavku. Šira pokrivenost fiskalnih operacija da se uključe i one od strane državnih preduzeća se ne preporučuje na kraći rok, imajući u vidu druge prioritete.
- *Razvije institucionalni okvir za učešće privatnog sektora u infrastrukturi (PSI).* Dok lokalne samouprave namjeravaju da podstaknu PSI, trenutno postoji nedostatak odgovarajućih pravnih i institucionalnih mehanizama da se ovi lokalni projekti razvijaju na uređen način. Da bi se spriječila pojava fiskalnih rizika vezanih za ove ugovore, vlada treba da razvije čvrsti pravni i institucionalni okvir za PSI (pogledati prethodno). Osim

toga, treba da izgradi kapacitete državne uprave i lokalnih samouprava da rukovode PSI projektima, uključujući i procjenu dobijene vrijednosti za uloženi novac i fiskalnih rizika. Na srednji rok, kada PSI ugovori postanu djelotvorni, vlada treba da nadgleda ove aktivnosti putem mehanizama opštinskog izvještavanja.

27. Implementacija gore pomenutih mjera, iako politički izazovna, umnogome će pomoći Crnoj Gori da se suoči sa dva ključna izazova na putu pristupanja EU: slabom upravom i niskim administrativnim i institucionalnim kapacitetima za pristupanje EU. Smanjenje visokih troškova zaposlenih u javnom sektoru i sredstava koja se izdvajaju za njihove plate, trenutno skoncentrisanih u četiri ključne oblasti, bilo bi ključ za oslobađanje resursa za stvaranje administrativnog kapaciteta u ostalim oblastima, uključujući i pristupanje EU. Modernizacija javne službe pomoćiće da se poboljša nivo usluga i odgovornost u javnom sektoru. Kontinuirane reforme u upravljanju javnim finansijama i javnim nabavkama su od suštinske važnosti da se smanje gubici i poveća transparentnost i odgovornost za javni novac. Osnaživanje institucionalnih kapaciteta za javne investicije u infrastrukturu je preduslov da se osigura kad neka sredstva postanu dostupna za investicije da se ona pametno i iskoriste. A bolji monitoring fiskalnih aktivnosti lokalnih samouprava i državnih preduzeća omogućio bi vladi da na najmanju moguću mjeru svede fiskalne rizike i uopšte poboljša upravljanje javnim sektorom.

# 1. EKONOMSKI I INSTITUCIONALNI KONTEKST

1.1 **Ovaj izvještaj predstavlja prvu fazu Programske revizije javne potrošnje i institucionalne revizije (PEIR - Public Expenditure and Institutional Review) u Crnoj Gori.** U martu 2006 godine, menadžment Svjetske banke u zemlji odlučio je, s obzirom na širok spektar pitanja javne potrošnje i institucionalnih pitanja koje treba razmotriti u Crnoj Gori, da je prikladnija programska revizija javne potrošnje i institucionalna revizija (PEIR). Menadžment je dao dalje smjernice da prva faza PEIR treba da se fokusira na pitanja uprave i insitucionalnog razvoja, uključujući i opšte ažuriranje i ocjenu strukture i sastava javne potrošnje u Crnoj Gori; kako osnažiti javnu upravu i administrativne kapacitete za proces integracije u EU; kako poboljšati upravljanje javnim finansijama i proces nabavki; kako osnažiti institucionalne kapacitete za planiranje kapitalnih investicija i definisanje prioriteta u toj oblasti; kao i kako poboljšati obuhvat fiskalnih računa i nadzor nad fiskalnim rizicima u širem javnom sektoru, uključujući lokalne samouprave i državna preduzeća. U skladu s tim, ovaj izvještaj se fokusira na ova pitanja i daje analizu i preporuke za programsku politiku u svakoj oblasti pojedinačno. Dalje faze programske PEIR fokusiraće se na pitanja politike potrošnje i njene efikasnosti, pitanjima zaduženosti i fiskalne održivosti, a možda i decentralizacijom i pružanjem usluga.

1.2 **Ostatak ovog poglavlja organizovan je na sledeći način.** Sledeći odjeljak kratko razmatra pitanje integracije u EU kao strateški cilj Crne Gore. Odjeljak B revidira skorije događaje u makroekonomskoj sferi. Odjeljak C daje kontekst vezano za upravu i institucionalni kontekst ovog izvještaja. Odjeljak D daje kratak pregled organizacije samog izvještaja.

## A. INTEGRACIJA U EU KAO STRATEŠKI CILJ

1.3 **Nakon nedavnog referenduma o nezavisnosti, Crna Gora je sada u procesu odvajanja od Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja je formirana 2002. godine.** Zvanični rezultati referenduma pokazali su da je 55.5% birača izabralo nezavisnost, uz izlaznost od 86.3%. S obzirom da je većina crnogoraca glasala za nezavisnost, referendum je Crnu Goru uspostavio kao novu nezavisnu državu, okončavajući labavu federaciju sa Srbijom koja je postojala od 2002. godine.<sup>2</sup>

1.4 **Priključenje Evropskoj uniji ostaje glavni strateški cilj Crne Gore.** Sa oko 620,145 stanovnika, prema popisu iz 2003. godine, domaće tržište Crne Gore ostaje malo. S obzirom na malo domaće tržište, integracija u EU i regionalne integracije i dalje su od fundamentalnog značaja za rast i prosperitet Crne Gore: to će pomoći Crnoj Gori da poveća specijalizovanost i efikasnost proizvodnje, a isto tako doprinijeće većoj diverzifikaciji rizika i smanjenju velikog stepena promjenljivosti prihoda koje male zemlje poput Crne Gore često doživljavaju. Sa političkog stanovišta, integracija u EU služi kao strateški cilj kojim će se sačuvati uslovi za mir i stabilnost u regionu.

---

<sup>2</sup> Kako je definisano njenim osnivanjem, Državna zajednica je ograničila odgovornosti u oblasti odnosa sa inostranstvom, odbrane, ljudskih prava, prava intelektualne svojine, standardizacije i tehničkih propisa, meteorologije i statistike. Dvije republike, međutim, vode sopstvenu unutrašnju i ekonomsku politiku odvojeno i imaju različite valute, zakone i carinske granice.

**1.5 Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP – Stabilization and Association Process), koji nudi perspektive za učlanjenje u EU svim zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i Crnu Goru, osmišljen je 1999. godine.** SAP se odnosi i na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilization and Association Agreement - SAA) i na njegovu implementaciju. SAA se sastoji od detaljnog sporazuma o asimetričnoj liberalizaciji trgovine, gdje EU otvara svoje tržište brže nego zemlja sa kojom pregovara, a uopšteniji dio sastoji se od uslova iz Kopenhagena, koji su dopunjeni posebnim uslovima za datu zemlju. Kao dio SAA, potpisan je privremeni sporazum o liberalizaciji trgovine, čija implementacija počinje odmah, dok SAA u cjelini postaje primjenljiv kada ga ratifikuje Parlament EU. Evropska komisija je naznačila da će, s obzirom na rezultat referenduma, izdati poseban mandat za Crnu Goru, vezano i za SAA i za moguće članstvo u EU.

**1.6 U oktobru 2005. godine Srbija i Crna Gora je zvanično započela pregovore sa EU vezano za SAA.** EU je usvojila pristup dvostrukog kolosjeka u septembru 2004. godine, a odluku da pregovara o SAA sa Srbijom i Crnom Gorom u aprilu 2005. godine. Po pristupu dvostrukog kolosjeka definisano je da svaka republika – Srbija i Crna Gora – bude posebno ocjenjivana vezano za tarifnu i carinsku politiku, kao i vezano za unutrašnje tržište uopšte. Kao sastavni dio SAA, Crna Gora treba da pregovara sa EU o trgovinskoj i tarifnoj zaštiti, kao i o prelaznom periodu za približavanje zahtjevima EU.

**1.7 Na republičkom nivou, sopstveni institucionalni i administrativni naponi Crne Gore vezano za SAA otpočeli su 2003 godine.** Ministarstvo za međunarodne ekonomske odnose i evropske integracije osnovano je 2003. godine kako bi vršilo institucionalnu koordinaciju vezano za SAP. Ubrzo nakon toga, Skupština Republike Crne Gore osnovala je Savjet za evropske integracije kao najviši politički savjetodavni organ koji daje strateške smjernice vezano za proces pridruživanja EU. Nakon toga, Vlada je osnovala Komisiju za koordinaciju pridruživanja Evropskoj uniji kao tehnički organ koji bi pomogao u harmonizaciji zakonodavstva i u definisanju prioriteta i akcionih planova za SAA.

**1.8 Vlada je usvojila Akcioni plan za implementaciju prioriteta za Evropsko partnerstvo u decembru 2004. godine.** Unutar Vlade, prvenstveno kroz Komisiju za koordinaciju procesa pristupanja Evropskoj uniji, sada je osnovan redovni mehanizam za monitoring. Do sada su predstavljena dva redovna izvještaja Skupštini Crne Gore i Evropskoj komisiji vezano za implementaciju Akcionog plana.

**1.9 Jedan od ključnih izazova u daljem radu je stvaranje boljih administrativnih i institucionalnih kapaciteta za priključenje Evropskoj uniji.** Iako izgleda da Ministarstvo za evropske integracije ima ulogu katalizatoru u koordinaciji priprema vlade za pridruživanje EU, nema sumnje da će Crna Gora morati da poveća svoj administrativni kapacitet za pridruživanje EU u srednjem i dugom roku. U ovom izvještaju se, između ostalog, govori o institucionalnim i administrativnim implikacijama procesa pridruživanja Evropskoj uniji na srednji i dugi rok.

## B. MAKROEKONOMSKA DOGAĐANJA

1.10 **Od 1997. godine Crna Gora, uz podršku međunarodne zajednice,<sup>3</sup> radi na dugoj seriji strukturnih reformi usmjerenih na makroekonomsku stabilizaciju i uspostavljanje tržišnih uslova privređivanja.** Ona je implementirala reformu valutne i fiskalne politike, a paralelno sa tim i niz strukturnih reformi, uključujući liberalizaciju cijena i trgovine, privatizaciju, reformu javne uprave, reformu finansijskog sektora, i reformu tržišta rada i poslovnog okruženja. Vlada je nedavno ažurirala Program ekonomskih reformi za period 2005.-2007., koji definiše preostale ekonomske reforme koje treba da se realizuju u Crnoj Gori u predstojećem periodu.

1.11 **Makroekonomske i strukturne reforme su dovele do skromnog ekonomskog oporavka i tranzicije.** U poslednjih pet godina, realni BDP je rastao u prosjeku po stopi od oko 2% godišnje, dok je inflacija pala sa 24,8% krajem 2000. godine na 1,8% krajem 2005. godine; konsolidovani budžetski deficit Crne Gore je smanjen; iako je i dalje dosta visok, deficit tekućeg računa se popravlja; a najvažniji pokazatelji ljudskog blagostanja, kao što su siromaštvo, očekivanje života i pismenost odraslih su ostali umjereni i stabilni.

### Rast i zaposlenost

1.12 **Za 2005. godinu procjenjuje se da je realni BDP porastao za oko 4,1% (Tabela 1.1).<sup>4</sup>** To je iznad prosječnog godišnjeg rasta realnog BDP-a u periodu od 2000-2004. godine (oko 2%). Na strani ponude, rast industrijske proizvodnje je bio negativan (-1.9 %) uglavnom zbog smanjene ekonomske aktivnosti rudnika uglja, što je imalo negativnog uticaja na rad termoelektrane i na proizvodnju u željezari. Međutim, turizam je pokazao značajan rast, gdje je broj turističkih posjeta porastao za 16% tokom 2005. godine (a broj stranih turista<sup>5</sup> je porastao sa 25% na 33% učešća u ukupnom broju turističkih posjeta). Na strani ponude porasle su strane direktne investicije – SDI (uglavnom kroz privatizaciju Telekomu i KAP-a), a značajan porast kreditiranja uticao je na porast potrošnje u domaćinstvima.

1.13 **Iako se čini da dolazi do oporavka u oblasti zapošljavanja od 2004. godine, nezaposlenost je i dalje visoka.** Poslije pada po stopi od oko 7% u periodu 1998-2004, izgleda da je došlo do oporavka u oblasti zapošljavanja. “Zvanični” podaci Zavoda za zapošljavanje pokazuju da je zaposlenost porasla, a nezaposlenost opala tokom 2005. godine (ali pouzdaniji podaci iz ankete o radnoj snazi nisu još uvijek raspoloživi). Ipak, zaposlenost je i dalje visoka. U velikoj mjeri preovlađuje dugoročna nezaposlenost, s obzirom da više od jedne petine registrovanih nezaposlenih lica čeka zaposlenje duže od osam godina. Uporno opstajanje visoke nezaposlenosti, čak i nakon više od jedne decenije tranzicije pokazuje da novi privatni sektor,

<sup>3</sup> Glavni donatori u Crnoj Gori su USAID, EAR, Svjetska banka, UNDP.

<sup>4</sup> Ovo je dogovorena procjena Sekretarijata za razvoj, Ministarstva finansija i Instituta za strateške studije i prognoze. Republika Crna Gora nema ažurirane statističke podatke o nacionalnim računima. MONSTAT, republički zavod za statistiku, još uvijek radi na pripremi statističkih podataka o nacionalnim računima za 2003. godinu. Nepostojanje tih podataka – posebno podjela BDP-a na elemente ponude i tražnje – predstavlja značajan izazov u vršenju detaljne analize strukture rasta u Crnoj Gori.

<sup>5</sup> Domaći turisti uključuju i one koji dolaze iz Srbije.

koji se sastoji od malih preduzeća, još uvijek nije razvio kritičnu masu da generiše dovoljan broj radnih mjesta kojima bi se pokrio gubitak radnih mjesta u starom javnom sektoru.

**Tabela 1.1. Rast, zaposlenost i nezaposlenost u Crnoj Gori (u 000), 2000-05**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rast realnog BDP-a	3.1	-0.2	1.7	2.3	3.7	4.1
Zaposlenost (ARS)	181.7	176.6	177.6	168.5	187.3	nema pod.
Zaposlenost (zvanično)	140.8	141.1	140.1	142.7	143.5	144.4
Nezaposlenost (ARS)	54.9	57.5	57.7	62.1	71.8	nema pod.
Nezaposlenost (zvanično)	84.1	81.5	80.9	71.7	65	54.5

*Izvor:* MONSTAT za podatke iz Ankete o radnoj snazi (ARS); Zavod za zapošljavanje Crne Gore za "zvanične" podatke o zaposlenosti i nezaposlenosti; MMF; i procjene zaposlenih u Svjetskoj banci.

## Inflacija

1.14 **Inflacija, kako se izračunava po indeksu maloprodajnih cijena, je opala sa 24,8% krajem 2000. godine na 1,8% krajem 2005. godine** (Tabela 1.2). Uzimanje njemačke marke, a zatim eura kao zvanične valute u Crnoj Gori pomoglo je u ovladavanju inflacijom. Sa reformom valute, inflacija. Po osnovnim komponentama CPI, cijene poljoprivrednih proizvoda porasle su (10,1%) po mnogo većoj stopi nego ostale komponente, a industrijske cijene su najmanje porasle (1,2%).

**Tabela 1.2. Inflacija po glavnim komponentama, 2000-04 (u procentima)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ukupna inflacija	24.8	28.0	9.4	6.7	4.3	1.8
Ind. proizvodnja	25.5	27.0	8.0	5.7	1.5	1.2
Poljopr. proizvodnja	24.6	4.9	19.6	-2.9	-5.4	10.1
Usluge	21.8	39.5	12.7	14.3	18.1	1.8

*Izvor:* MONSTAT i Centralna banka Crne Gore.

## Deficit tekućeg računa

1.15 **Deficit tekućeg računa Crne Gore iznosio je 9,7% BDP-a 2005. godine (poslije grantova).**<sup>6</sup> Izvoz roba, od oko 26% BDP-a nije diverzifikovan i njime uglavnom dominira izvoz aluminijuma, koji čini skoro 50% izvoza roba. Uvoz roba iznosio je oko 57% BDP-a 2005. godine, dok su registrovane privatne doznake iznosile oko 9,5%. Neto prihodi od usluga, koji uglavnom obuhvataju prihode od turizma, su malo porasli.<sup>7</sup>

1.16 Iako nije neobično za zemlje u tranziciji, kakva je Crna Gora, da imaju veliki deficit tekućeg računa, s obzirom na malu domaću štednju i veliku potrebu za zamjenom kapitala, postoji potreba da se Crna Gora prilagodi nižem deficitu tekućeg računa u srednjem roku. Sa

<sup>6</sup> Podaci Crne Gore o platnom bilansu su generalno nepouzdaniji. Za period 2002-2005. uvoz je vjerovatno precijenjen, s obzirom da je dio uvoza predstavljao re-izvoz u Srbiju. Takođe, kvalitet podataka o kapitalnom računu, kao što su SDI, je pod znakom pitanja.

<sup>7</sup> Statistički podaci o spoljnoj trgovini vjerovatno ne obuhvataju na najbolji način doprinos turizma deviznim prihodima.

uvođenjem eura, to će podrazumijevati ograničavanje domaće tražnje kroz strožiju fiskalnu politiku i/ili značajno povećanje izvoza (posebno u turizmu). Za ovo posljednje od posebnog značaja je nastavak strukturnih reformi.

## Zaduženost

1.17 **Ukupni javni dug Crne Gore – uključujući i strani i domaći dug – iznosio je oko 42,5% BDP-a krajem 2005. godine.** Strani dug je iznosio 30,9% BDP-a, što je manje od 32,2% BDP-a koliko je iznosio 2003. godine. (Tabela 1.3). Sa očekivanim otpisom duga Crne Gore od oko 26 miliona eura od strane kreditora Pariskog kluba, pozicija stranog duga trebalo bi da se dalje poboljša tokom 2006. godine.

**Tabela 1.3. Ukupni javni dug Crne Gore, 2002-05 (% BDP-a)**

	2002	2003	2004	2005
Strani dug	68.7	32.2	31.8	30.9
Domaći dug	19.6	17.4	16.6	11.6
ZDŠ	9.8	8.9	8.0	7.2
Budžetske obaveze/ zaostale obaveze	7.7	5.8	4.0	2.1
Krediti	1.4	1.4	0.6	0.1
Državni zapisi	0.8	1.4	2.4	0.8
Dug lokalnih samouprava	0.0	0.0	1.5	1.4
Ukupni javni dug	88.3	49.6	48.4	42.5
Memo: BDP (u milionima eura)	1,301.0	1,433.0	1,535.0	1,644.0

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore.

1.18 **Domaći javni dug iznosio je oko 11,6% BDP-a 2005. godine** (vidi Tabelu 1.3). Domaći dug uključuje dug za otplatu Zamrznute devizne štednje (ZDŠ), za koju je rok otplate 2017. godina (7,2% BDP-a); zaostala plaćanja (2% BDP-a); dug prema poslovnim bankama (0,1% BDP-a); dug po osnovu državnih zapisa i drugih dugova u ime državnih institucija ili za koje su izdate garancije (0,8% BDP-a); i dug lokalne samouprave (14% BDP-a).

## C. UPRAVA I INSTITUCIONALNI KONTEKST

1.19 **Dobra uprava kroz širok spektar administrativnih i institucionalnih dimenzija sada je u velikoj mjeri prepoznata kao ključni faktor za privlačenje investicija, veći rast i smanjenje siromaštva.**<sup>8</sup> Literatura pokazuje da značajna poboljšanja u upravi, svojinskim pravima i nepostojanje korupcije mogu povećati nacionalni dohodak po glavi stanovnika i poboljšati efekte u smislu razvoja i rasta.

1.20 **Jedan od glavnih uzroka «loše uprave» je širenje korupcije – zloupotrebe javnih ovlašćenja radi lične koristi ili koristi grupe kojoj dato lice duguje vjernost.**<sup>9</sup> Kako navodi

<sup>8</sup> Vidi, na primjer, Knack i E. Keefer, 1995, Mauro, 1995; Acemogh, Johnston i Robinson, 2000.

<sup>9</sup> Korupcija smanjuje povjerenje javnosti u državu i ugrožava socijalnu koheziju. Ona negativno utiče na rast i razvoj kroz različite kanale: kroz smanjenje javnih prihoda; kroz smanjenje investicija i produktivnosti javnih investicija i infrastrukture; kroz povećanu nejednakost dohotka i omogućavanje onima koji su na uticajnim pozicijama da iskoriste aktivnosti vlade na teret ostatka stanovništva; kroz ugrožavanje sposobnosti vlade da nametne neophodnu

Transparency International (TI), SCG pripada grupi zemalja koje imaju ozbiljne probleme sa korupcijom.<sup>10</sup> Pozicija SCG za 2005. godinu, sa indeksom korupcije od 2.8 za 2005. godinu, ostala je slična poziciji iz 2004. godine, ali se značajno popravila u odnosu na 2003. godinu, kada je indeks bio 2.3, a zemlja rangirana na 16-om mjestu. Indeks mjeri stepen u kojem se smatra da korupcija postoji među javnim zvaničnicima i političarima u zemlji.

**1.21 Zajednička anketa EBRD-a i Svjetske banke o poslovnom okruženju i učincima preduzeća (Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS) pokazuje da korupcija predstavlja problem u poslovanju širom Centralne i Istočne Evrope.** Anketa BEEPS je izvršena u tri navrata – 1999, 2002 i 2005. godine i obuhvatila je praktično sve zemlje Centralne i Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza, kao i Tursku. Ona mjeri neke ključne indikatore korupcije i nezvaničnih plaćanja, kao što su iznos mita, učestalost mita, procenat firmi koje kažu da je korupcija problem u poslovanju, i obuhvaćenost državnih organa. Anketa nudi neke jednostavne prosjeke za sve firme vezano za ove indikatore korupcije za datu zemlju, kao i regionalne agregatne podatke, koji se izračunavaju uzimanjem podataka na nivou preduzeća. Agregatni podaci pokazuju da Jugoistočna Evropa kao region generalno ima loše učinke u poređenju sa EU8<sup>11</sup> ili u poređenju sa Evropom i Centralnom Azijom uopšte: što se tiče 2005. godine, indikatori - učestalost mita, korupcija kao problem u poslovanju i obuhvaćenost države ovim problemom bili su viši u zemljama Jugoistočne Evrope (Grafik 1.1).

### **Indikatori uprave za Srbiju i Crnu Goru, zasnovani na anketi**

**1.22 Srbija i Crna Gora ima loš komparativni položaj u odnosu na regionalne učinke vezano za većinu indikatora korupcije (Grafik 1.1).** Iznos mita u SCG je komparativno pozitivan u odnosu na regionalni prosjek za JIE od oko 0,9% za 2005. godinu, ali je negativan u odnosu na prosjek za EU8 od oko 0,66% za 2005. godinu. Što se tiče procenta firmi koje kažu da je korupcija problem, SCG ima komparativno negativan položaj u odnosu na prosjek za JIE (24%), kao i u odnosu na prosjek za EU8 (10%). Procenat preduzeća koja navode korupciju kao problem je veći u SCG nego što je slučaj u prosjeku za JIE (48%) i u prosjeku za E8 (30%).

**1.23 Prema anketi BEEPS, korupcija u upravi je izgleda porasla u Srbiji i Crnoj Gori poslednjih godina.** Procenat firmi koje navode korupciju kao problem u poslovanju je porastao sa oko 30% u 2002. godini, na oko 50% u 2005. godini. Nivo mita kao udio u godišnjem prometu ostao je na niskom nivou od oko 0,6% (i smanjio se u odnosu na 1,5% za 2002. godinu), ali se povećala učestalost mita. Među anketiranim firmama, procenat onih koje kažu da su nezvanična plaćanja učestala porastao je sa oko 15% za 2002. godinu na oko 32% za 2005.

---

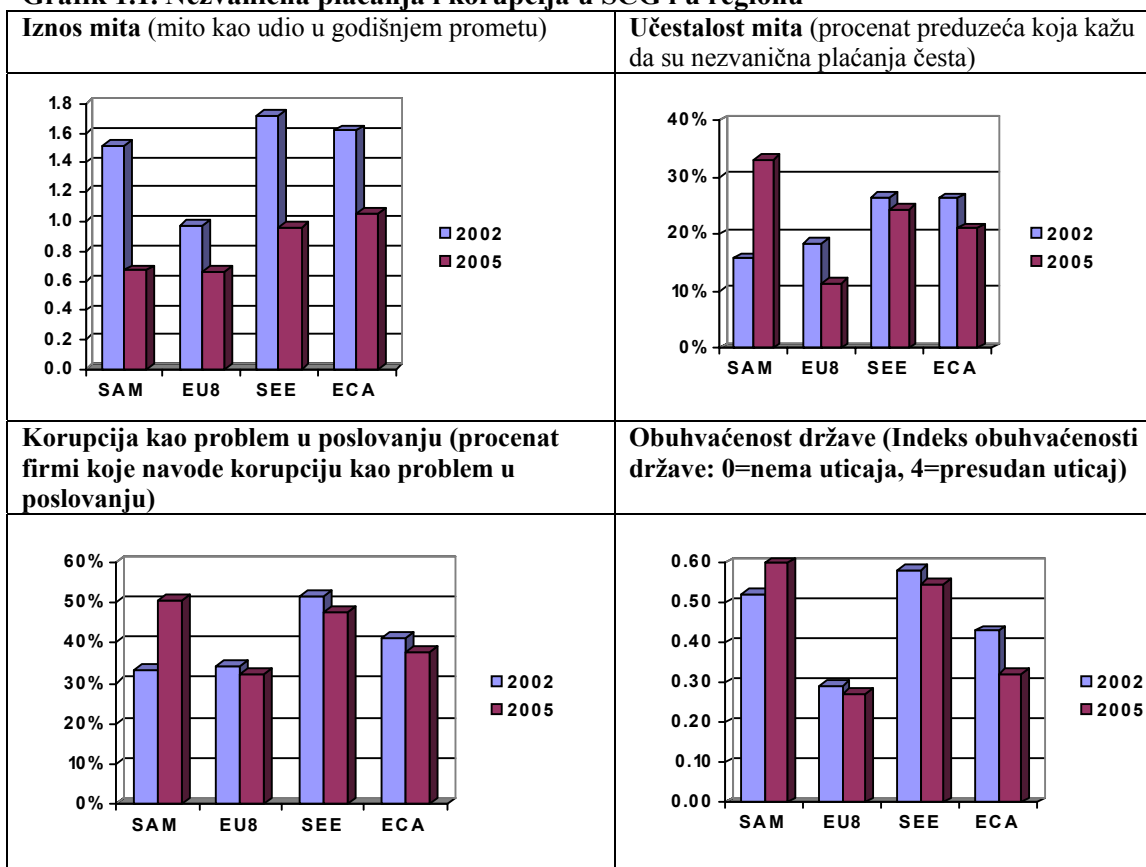
regulatornu kontrolu i inspekciju; i kroz ugrožavanje izvršenja ugovora i svojinskih prava; kao i kroz ponašanje nalik oporezivanju koje obeshrabruje strane investicije.

<sup>10</sup> Broj bodova od 5.0 predstavlja broj koji Transparency International smatra granicom između zemalja koje imaju i zemalja koje nemaju ozbiljnih problema sa korupcijom. Ako pogledamo 2005. godinu, Island je predstavljao najmanje korumpiranu zemlju u svijetu (sa rezultatom od 9.7), dok su Bangladeš i Čad bile najkorumpiranije zemlje (sa rezultatom 1.7). Državna zajednica Srbija i Crna Gora je bila na 97. mjestu od 159 anketiranih zemalja.

<sup>11</sup> Zemlje EU 8 su: Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija.

godinu. Prema anketi, nezvanična plaćanja uglavnom su povezana sa državnim ugovorima, odlukama suda, naplatom carina i poreza i izdavanjem licenci i dozvola za rad.

**Grafik 1.1. Nezvanična plaćanja i korupcija u SCG i u regionu**



Izvor: BEEPS 2005.

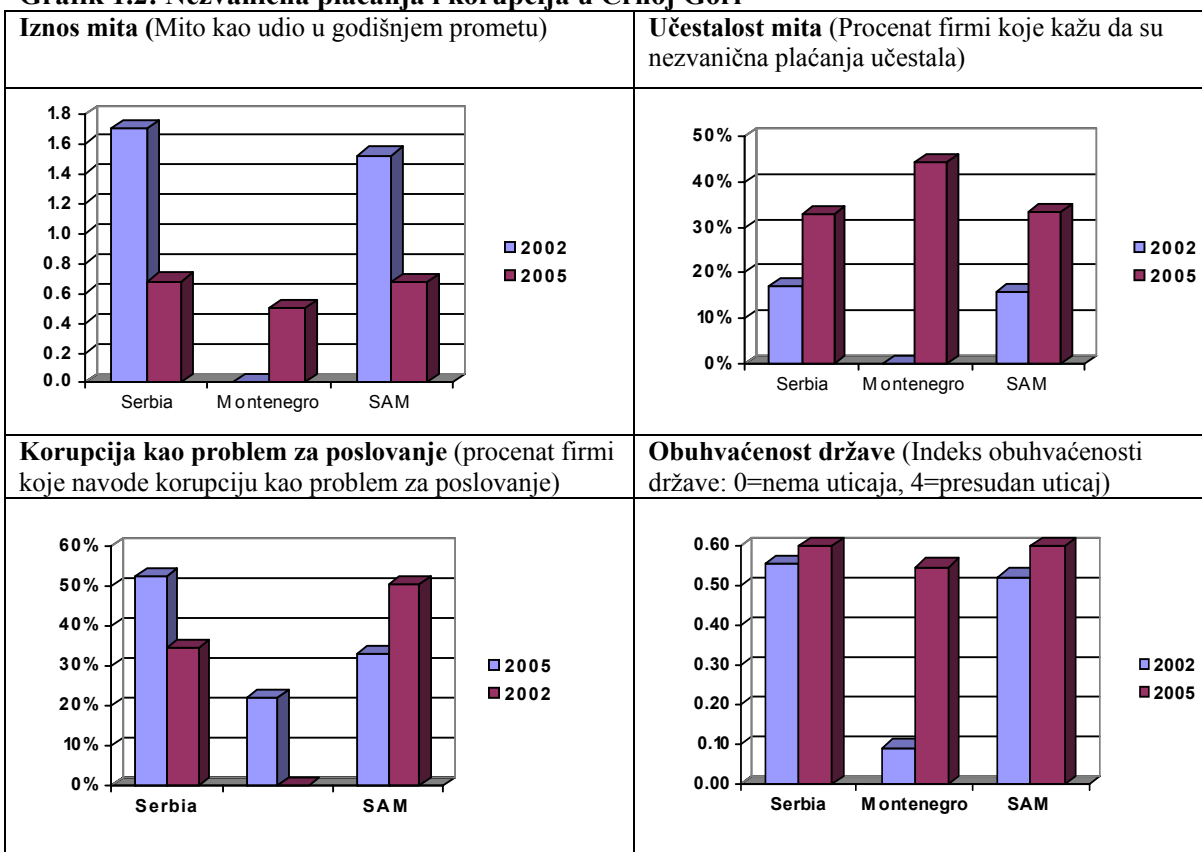
### Indikatori uprave za Crnu Goru zasnovani na anketi

1.24 **Podaci o upravi i korupciji konkretno za Crnu Goru su oskudni.** Broj crnogorskih firmi uključenih u anketu BEEPS je mali. Što se tiče 2002. godine, ukupno 250 firmi iz SCG je intervjuisano u anketi. Od njih, samo 20 firmi bilo je iz Crne Gore. Slično, samo 18 firmi od ukupno 300 koje su anketirane 2005. godine bilo je iz Crne Gore. S obzirom na mali broj crnogorskih firmi koje su obuhvaćene anketom, treba biti obazriv u izvlačenju čvrstih zaključaka iz ankete vezano za trendove korupcije u upravi.

1.25 **Iako je broj crnogorskih firmi uključenih u BEEPS anketu mali, anketa pokazuje da su trendovi u Crnoj Gori uglavnom konzistentni sa podacima za SCG (Grafik 1.2).** Učestalost mita nije samo porasla u periodu 2002-2005, već je sa stopom od oko 42% za 2005. godinu, ta učestalost značajno veća od prosjeka za SCG (32%). Slično, procenat preduzeća koja navode korupciju kao problem za poslovanje i obuhvaćenost države ovim problemom kao indikatori, iako su manji nego za SCG u cjelini, ipak su porasli u periodu 2002-2005. u Crnoj Gori. Prema anketi, mito je često kod državnih ugovora, kod protivpožarne i građevinske

inspekcije, carine i uvoza, kao i u javnim uslugama, naročito uslugama telefonije i snabdijevanja električnom energijom.

**Grafik 1.2: Nezvanična plaćanja i korupcija u Crnoj Gori**



Izvor: BEEPS 2005.

1.26 **Štaviše, javno mnjenje navodi da je korupcija široko rasprostranjena u Crnoj Gori tokom prethodne decenije.**<sup>12</sup> Regionalna nestabilnost stvorila je mogućnosti za razvoj švercerskih aktivnosti i za naplatu mita za materijale koji su švercovani preko granice sa Srbijom i Albanijom. Slično, ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno u Crnoj Gori pokazuje da građani smatraju korupciju i organizovani kriminal kao izuzetno rasprostranjene pojave. Prema rezultatima ispitivanja javnog mnjenja koje je sprovedla Agencija Damar u martu 2004. godine, građani vide korupciju i kriminal, siromaštvo i nezaposlenost kao tri najveća socijalna problema u Crnoj Gori. Korupcija i mito su shvaćeni kao najprisutniji u privatizaciji, kod poreske administracije i naplate poreza, kao i kod javnih ugovora i nabavki.

1.27 **Poslednjih godina Crna Gora je izvršila zakonske i institucionalne reforme kako bi unaprijedila upravu i smanjila korupciju.** U februaru 2000. godine Crna Gora je usvojila Akcioni plan Inicijative Pakta stabilnosti za borbu protiv korupcije (SPAI). Ona je, isto tako, postala članica Grupe država protiv korupcije (GRECO), preko članstva Državne zajednice u Savjetu Evrope. Ona je osnovala posebnu vladinu agenciju, Agenciju za anti-korupcijsku

<sup>12</sup> Vidi, na primjer, izvještaj o opštoj procjeni koji priprema Inicijativa Pakta stabilnosti za borbu protiv korupcije (SPAI) - poglavlje 6 i akcioni plan.

inicijativu, koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona i podzakonskih akata; definisanje strategije za borbu protiv korupcije; kao i za promovisanje transparentnosti i integriteta vlade. Posljednjih godina Vlada je osnažila pravni okvir za poboljšanje uprave i smanjenje mogućnosti pojave korupcije:

- 2001. godine – Skupština Crne Gore je usvojila dva važna zakonska dokumenta koji sadrže anti-korupcijske odredbe: Zakon o javnim nabavkama i Organski zakon o budžetu.
- 2004. godine – usvojen je niz zakona, uključujući Krivični zakonik, Zakon o pranju novca, i Zakon o javnom tužiocu.
- U maju 2005. godine – Skupština je usvojila Zakon o konfliktu interesa, koji zahtijeva od visokih državnih funkcionera da prijave svoju imovinu prije preuzimanja dužnosti, iako su odredbe za implementaciju i monitoring ovih zahtjeva nedovoljno detaljno definisane zakonom.
- Novi Zakon o javnim nabavkama je usvojen u julu 2006. godine. Neki od ključnih zakona su trenutno u procesu izrade, kao na primjer, Nacrt Zakona o policiji i Nacionalnoj agenciji za bezbjednost.
- Vlada je takođe uspostavila niz nezavisnih organa u pokušaju da smanji korupciju: Nacionalnu revizorsku instituciju, Jedinicu za borbu protiv organizovanog kriminala, Komisiju za praćenje procesa privatizacije, Kancelariju Ombudsmana i Komisiju za javne nabavke. Komisija za javne nabavke je najaktivnija od svih i bavi se istraživanjem i odlučivanjem po velikom broju žalbi u posljednjih nekoliko godina.

**1.28 Iako su ovo važni zakonski koraci, potrebna je stroga implementacija tih zakona i nastavak institucionalnih reformi kako bi se ostvarili konkretni rezultati na terenu.** Uspješne strategije za unapređenje uprave i smanjenje korupcije moraju uporedo pokušati da smanje monopolska ovlašćenja funkcionera kroz tržišno-orijentisane reforme, da smanje diskreciona prava preko reforme javne uprave i da povećaju odgovornost kroz agencije za nadzor i kroz osnaživanje institucionalnih procesa.<sup>13</sup> Iako se monopolska ovlašćenja sukcesivno smanjuju kroz privatizaciju i tržišno orijentisane reforme u Crnoj Gori, izgradnja djelotvorne administracije i finansijskog sistema u smislu odgovornosti i osnaživanja institucionalnih kapaciteta agencija za nadzor biće od ključnog značaja za unapređenje upravljanja i kontrolu korupcije u predstojećem periodu.

#### **D. ŠTA OBEZBJEĐUJE OVAJ IZVJEŠTAJ I KAKO JE ON ORGANIZOVAN**

**1.29 Iako je ovo pitanje očigledno šire, ovaj izvještaj se bavi izazovima i mogućnostima za upravnu i institucionalnu reformu kako bi se osnažilo upravljanje javnim sredstvima u Crnoj Gori.** On obuhvata tri ključna institucionalna aspekta dobre uprave:<sup>14</sup> reformu javne

<sup>13</sup> Vidi Klitgaard (1996).

<sup>14</sup> Po Langseth et al. (1997), osam institucija zajedno predstavljaju stubove “nacionalnog integriteta” i dobre uprave: politička volja; reforma uprave; agencije za nadzor (komisije za anti-korupciju, vrhovne revizorske institucije, kancelarije ombudsmana); skupštine; svijest javnosti/angažovanje javnosti; sudstvo; mediji i privatni sektor.

uprave i transparentnost javnog sektora, finansijsku disciplinu i jačanje institucionalnih procesa za dobro budžetiranje i finansijski menadžment (npr. interna revizija i kontrola; javne nabavke), i jačanje ključnih institucija za nadzor i odgovornost (npr. vrhovna revizorska institucija, kancelarija ombudsmana). U svakoj od ovih oblasti izvještaj analizira postojeće izazove sa kojima se Crna Gora suočava i daje predlog mjera u oblasti programske politike, institucionalnih mjera i izgradnje kapaciteta čiju implementaciju vlada može razmotriti.

### 1.30 Izvještaj je organizovan na sledeći način:

- Poglavlje 2 definiše opšti fiskalni kontekst za ostatak izvještaja. On revidira strukturu javne potrošnje u smislu ekonomske potrošnje i funkcionalne potrošnje, i bliže razmatra dva ključna pokretača fiskalnog pritiska: iznos sredstava za plate i reformu škola u sektoru obrazovanja.
- Poglavlje 3 govori o izazovima institucionalne reforme i reforme javne uprave u Crnoj Gori, uključujući: (i) pravni institucionalni okvir za reformu javne uprave; (ii) napredak u implementaciji nove politike plata, sistema ocjene učinaka i u radu novih institucija koje su nedavno osnovane radi promovisanja transparentnosti i odgovornosti u Javnoj upravi (Upravni sud i Kancelarija Ombudsmana); i (iii) nove institucije ili osnaživanje administrativnih kapaciteta koji mogu biti potrebni za proces pristupanja Evropskoj uniji.
- Poglavlje 4 revidira sistem upravljanja javnim finansijama i sistem javnih nabavki u Crnoj Gori, uključujući pripremu budžeta i njegovo izvršenje; finansijsku kontrolu i internu reviziju; kao i mjeru u kojoj su komisija za javne nabavke i vrhovna revizorska institucija (Nacionalna revizorska institucija – NRI) djelotvorne u promovisanju odgovornosti, transparentnosti i dobre uprave.
- Poglavlje 5 govori o investicionom planiranju za infrastrukturu i o izazovima za institucionalni razvoj, uglavnom iz ugla sektora saobraćaja. Revizija sektora saobraćaja korišćena je da ilustruje izazove u planiranju kapitalnog budžeta i koordinaciji između institucija.
- Poglavlje 6 govori o prirodi i stepenu fiskalnih rizika koje izazivaju državna preduzeća i lokalne samouprave i predlaže korake koje Vlada može preduzeti da bi svela te rizike na minimum.

---

Ukoliko oslabi bilo koji od ovih osam “stubova integriteta”, veći teret se prebacuje na preostale (Langseth et al. 1997). Odgovorna vlada ima interesa da zadrži ravnotežu između ovih osam stubova.

## 2. STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE I KLJUČNI IZVORI FISKALNOG PRITISKA

2.1 Cilj ovog poglavlja je dvostruk: prvo, ono pruža opšti fiskalni kontekst za ostatak izvještaja, uključujući nedavne razvoje fiskalne politike i ažuriranje diskusije o ekonomskom i funkcionalnom sastavu javne potrošnje u Crnoj Gori.<sup>15</sup> Drugo, bliže posmatra dva ključna pokretača fiskalnog pritiska u Crnoj Gori — izdaci za plate i troškovi javnog zaposlenja, i fiskalni pritisci u obrazovanju koji proističu od plata i naknada nastavnika, i novih reformisanih škola. Detaljna analiza fiskalnih dodjela i pitanja efikasnosti biće napravljena u drugoj fazi PEIR.<sup>16</sup>

2.2 Poglavlje je organizovano na slijedeći način. Odjeljak A, skoriji razvoj situacije u fiskalnoj sferi. Odjeljak B daje pregled ekonomskog i funkcionalnog sastava javne potrošnje u ključnim kategorijama potrošnje. Odjeljak C naširoko diskutuje o sastavu izdataka za plate, i sugeriše mjere koje mogu pomoći lokalizovanju ovog izvora fiskalnog pritiska. Odjeljak D istražuje izvore fiskalnog pritiska u sektoru obrazovanja, uključujući plate nastavnika i novo reformisane škole koje zahtijevaju znatno veći input a za što bi Vlada možda trebala pronaći mjere smanjenja troškova na drugom mjestu kako bi završila reformisanje škola.

### A. SKORIJI RAZVOJ SITUACIJE U FISKALNOJ SFERI

2.3 **Godine 2005. godine, fiskalna politika je pooštrena, sa padom vladinog deficita od oko 3 posto BDP 2004. godine do oko 2 posto 2005. godine.** Međutim, opšta vladina potrošnja (koja se sastoji od centralne vlade i tri van-budžetska fonda) ostaje visoka, djelimično zbog visokih izdataka za plate i transfere socijalnog staranja za domaćinstva. Poglavlje 2 sadrži dalju analizu sastava izdataka za plate u Crnoj Gori.

2.4 Crnogorska konsolidovana vladina potrošnja, isključujući lokalne samouprave i transfere prema Državnoj Zajednici Srbija i Crna Gora<sup>17</sup>, opala je sa oko 38,6 posto BDP-a 2002. godine na oko 37,9 posto 2005. godine, sugerišući da je uloga Vlade u ekonomiji samo marginalno opala (Tabela 2.1). Trenutna potrošnja, koja iznosi preko 90 % ukupne potrošnje centralne vlade, opala je sa preko 35,5 posto BDP-a u 2002. godini na oko 32 posto u 2005. godini.

---

<sup>15</sup> Vidi “Ekonomski Memorandum Republike Crne Gore”, World Bank, oktobar 2005., u vezi sa nedavnom diskusijom o sastavu javne potrošnje u Crnoj Gori.

<sup>16</sup> Obzirom na raspon i kompleksnost javne potrošnje i institucionalnih pitanja kojima se treba pozabaviti u Crnoj Gori u narednim godinama, Uprava Svjetske Banke je odobrila programski pristup PEIR, gdje prva faza pokriva institucionalna pitanja, ali će kasnije faze tretirati sastav potrošnje i efikasnost, kao i pitanja duga i fiskalne održivosti.

<sup>17</sup> Transfer Crne Gore prema S&CG povećao se od nule u 2002. godini (kada je Državna Unija stvorena) na 2,5 posto BDP-a u 2005. godini.

**Tabela 2.1. Crna Gora: Konsolidovane fiskalne operacije Vlade, 2001-05, % BDP**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Ukupan prihod</b>	38	35.1	35	36.4	37.7
Tekući prihod	38.1	35.2	34.9	36.2	37.6
Prihod od poreza	33	32.9	32.7	34.5	35.8
Porez na lična primanja	5.4	4.4	4.5	4.2	4
Doprinosi za socijalnu osiguranje	10.8	11.5	10.6	11.2	10.5
Porez na prihod kompanija	0.6	1	0.9	1.1	1.5
Porez na promet	7.1	8.3	9.7	10.3	11.9
Akcize	4.4	4.3	4.1	4	3.7
Porezi na spoljnu trgovinu	4.3	3	2.7	2.4	2.4
Ostali porezi	0.4	0.4	0.2	1.3	1.8
Neoporezovani prihodi	5.1	2.3	2.2	1.7	2
Kapitalni prihodi	0	0	0.1	0.2	0.2
Otplata starih fiskalnih potraživanja					
Statistička diskrepancija	-0.1	-0.1	0	0	0
<b>Ukupna potrošnja i neto davanje u zajam, uključujući</b>					
<b>  Transfere Državnoj Uniji</b>	42.8	38.9	39.9	39.9	40.4
Ukupna potrošnja i neto davanje u zajam	42.4	38.6	37.8	37.6	37.9
Tekuća potrošnja	38.7	35.4	34.2	33.9	32
Potrošnja na robu i usluge	17.4	14.8	14.7	14.7	14.1
Naknade i plate	11.5	11.1	10.5	11.2	10.6
Ostala kupovina roba	5.9	3.7	4.2	3.5	3.5
Isplata kamata	0.1	1	1	1.6	0.9
Subvencije i ostali trenutni transferi	20.7	19	18	16.9	16.7
Subvencije	1.2	1.9	1	0.6	0.4
Transferi domaćinstvima	19.5	17.1	17	16.3	16.3
Transferi lokalnoj samoupravi					0.1
Ostala tekuća potrošnja	0.5	0.6	0.5	0.7	0.2
Kapitalni izdaci	2	1.5	1.6	2	3.8
Opšte rezerve	0.6	1	0.6	0.7	1.1
Domaće zaostale obaveze (vojska)					0.6
Davanje u zajam minus otplata	1.1	0.7	1.4	1	0.5
<b>  Transferi Državnoj Uniji</b>	0	0	2.2	2.3	2.5
Diskrepancija	0.4	0.3	-0.1	0	
<b>Ukupni bilans</b>	-4.3	-3.7	-4.9	-3.5	-2.6
Grantovi	3.1	2.1	0.9	0.5	0.2
Ukupan bilan nakon grantova	-1.2	-1.6	-4	-3	-2.4
<b>Finansiranje</b>	1.6	1.8	4	3	2.5
Domaće finansiranje	1.6	-3.7	1.7	0.6	-8.4
Bankarsko finansiranje	0.8	-3.4	1.1	-0.8	-7.8
Ne-bankarsko finansiranje	0.8	-0.3	0.6	1.4	-0.5
Inostrano finansiranje	0	0.6	1.3	2	1.5
Dobici od privatizacije	0	4.9	1	0.4	9.4
Memorandumske stavke:					
BDP, u tekućim EUR, mil.	1049	1301.5	1433	1535	1644

Izvor: MMF; Crnogorsko Ministarstvo Finansija.

**2.5 Vladini prihodi su se povećali sa 35 posto BDP-a u 2002. godine do oko 37,7 posto u 2005. godini.** Prema sastavu, doprinosi za socijalno osiguranje i PDV iznose oko 62 posto

ukupnih prihoda od poreza. Prihodi od poreza na lična primanja i porez na promet svaki iznose dodatnih 12 posto ukupnog prihoda od poreza. Porezi na međunarodnu trgovinu iznose 7 posto a porezi na dobit kompanija samo 3 posto ukupnih prihoda.

**2.6 Ukupni vladin deficit se povećao sa oko 1,8 posto BDP 2002. godine do oko 2,5 posto 2005. godine** (dok su inostrani grantovi opali sa 2,1 posto na 0,2 posto BDP-a a transferi ka budžetu Državne Unije porasli od nule do 2,5 posto BDP-a tokom istog perioda). Prema vrsti finansiranja, domaće zaduživanje, uključujući izdavanje kratkoročnih hartija od vrijednosti (Kratkoročne državne obveznice), je fluktuiralo, djelimično zaviseći od Vladinih prihoda od privatizacije.<sup>18</sup> Neto inostrano finansiranje povećalo se od 0,6 posto BDP-a 2002. godine do oko 1,5 posto BDP-a 2005. godine. Nedavna povećanja deficita nakon grantova predstavljaju rizik za fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost.

**2.7 Skorašnja analiza fiskalne održivosti pokazuje da je Crnoj Gori potrebna dalja fiskalna konsolidacija da bi postigla održivost.** Pod pretpostavkom da ekonomija raste konstantnom stvarnom stopom od 4 posto, i da je stvarna kamatna stopa konstantno 5 posto,<sup>19</sup> nedavna analiza Svjetske Banke nalazi da je potreban bilans primarnog budžeta od 0,4 posto da bi Crna Gora postigla dugoročnu fiskalnu održivost.<sup>20</sup> U toku prošle dvije godine, procjene primarnog fiskalnog bilansa bile su blizu deficita od 2 posto BDP-a. Preliminarni podaci za 2005. godinu sugerišu primarni deficit od tek nešto preko 1 posto BDP-a. To je još uvijek manje od viška od 0,4 posto BDP-a koji je potreban za fiskalnu održivost. Ako bi se pretpostavilo da je stvarna kamatna stopa 1 posto (bliže onome što Crna Gora sada plaća nego onih 5 posto pretpostavljenih iznad) u dugoročnom periodu, bio bi potreban primarni deficit koji nije veći od 1,3 posto BDP-a da bi se održao stabilan odnos dug- prema-BDP. Znatno fiskalno pooštavanje – reda veličine 1 posto BDP-a je potrebno da bi se postigla fiskalna održivost.

## B. STRUKTURA JAVNE POTROŠNJE

### Ekonomska struktura

**2.8 Vlada Crne Gore troši oko dvije trećine svoje potrošnje na naknade i plate, i razne socijalne naknade domaćinstvima (Grafik 2.2).** Kupovina roba i usluga, isplata kamata, subvencije preduzećima, kapitalni izdaci, transferi prema Državnoj Uniji i druga bezkamatna tekuća potrošnja, čini tek negdje oko jednu trećinu ukupne potrošnje.

<sup>18</sup> Vlada je 2005. godine dobila veliki prihod od privatizacije—oko 10 posto BDP-a. Do sada, Vlada je koristila prihode za otplatu vladinog duga i neke zaostale domaće obaveze. Da li vlada koristi preostale prihode da bi smanjila deficit potrošnje umjesto da ga poveća imaće važne implikacije za fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost.

<sup>19</sup> U vrijeme kada je ova analiza napravljena, S&CG je imala niži B+ rejting, za što je raspon bio oko 300 osnovnih poena iznad US obveznica. Sa stopama srednjoročnih US državnih obveznica negdje oko 4 posto, ovo sugerise dolarsku kamatnu stopu od oko 7 posto. Sa US stopom inflacije za koju se očekuje da će biti reda veličine 2 posto, pretpostavljena je stvarna kamatna stopa od  $r = 0,05$ .

<sup>20</sup> Ovo je bazirano na jednom internom dokumentu Svjetske Banke: “Održivost duga u Srbiji i Crnoj Gori”, jun 2005.

**Tabela 2.2. Ukupna potrošnja Vladinog sektora, Ekonomska klasifikacija, 2004 (% BDP)**

	Robe i usluge		Subvencije i transferi		Kapital	Kamata
	Ukupno	Plate	Ukupno	Subvencije		
Prosjeck Jugoistočne Evrope	17.1	9.8	16.9	1.5	5.0	1.7
<b>Crna Gora</b>	<b>14.7</b>	<b>11.2</b>	<b>16.9</b>	<b>0.6</b>	<b>2.0</b>	<b>1.6</b>
S&CG	17.7	10.4	22.1	...	2.5	1.2
Bosna & Hercegovina	25.7	13.0	19.7	1.5	6.0	0.7
Albanija	9.4	6.3	10.6	...	4.9	3.6
Hrvatska	19.4	10.8	21.0	...	8.2	2.2
Makedonija	13.1	8.5	11.2	...	3.2	0.9
Prosjeck novih država članica EU	...	8.2	19.0	...	3.9	1.9
Estonija	21.1	7.6	12.9	1.4	2.9	0.2
Litvanija	14.9	6.7	12.5	0.5	3.6	1.1
Slovenija	...	11.1	20.4	1.4	4.7	1.5
Slovačka	...	6.5	15.6	2.0	3.9	2.3
Poljska	...	...	20.7	0.6	3.6	2.7
Ostali						
Čile	...	4.3	6.6	...	3.4	1.0
Irska	14.8	8.7	12.2	0.7	3.6	1.2

Izvor: Crnogorsko Ministarstvo Finansija; MMF; Svjetska banka: Pregled politike javnih finansija Bugarske (novembar 2005.); Javna potrošnja i institucionalni pregled za Bosnu i Hercegovinu (april 2006.).

### *Naknade i plate*

2.9 **Crnogorski izdaci za plate javnog sektora, od 11,2 posto BDP za 2004., viši su od prosjeka čak i za Jugoistočnu Evropu (SEE) (Tabela 2.2).** Prema podacima MMF, izdaci za plate iznosiće oko 10,6 posto BDP u 2005. godini. Međutim, ova brojka znatno potcjenjuje istinski nivo izdataka za plate, budući da on ne uključuje izdatke za plate za sektor zdravstva (finansiran pod ugovornim aranžmanima kroz Fond za zdravstveno osiguranje) i ostale izdatke za plate skrivene pod transferima poluautonomnim institucijama, kao što je Univerzitet Crne Gore. Ukupni izdaci za plate uključujući institucije centralne vlade i glavne van-budžetske fondove, posebno Fond za zdravstveno osiguranje, bili su 13,4 posto BDP-a u 2005. godine. To je znatno veći udio u BDP-u u poređenju sa drugim zemljama u regionu. Pažljivije ispitivanje strukture izdataka za plate i troškova javnog zaposlenja dato je u slijedećem odjeljku.

### *Transferi domaćinstvima*

2.10 **Socijalni transferi domaćinstvima, od oko 17 posto BDP-a, uporedivi su sa prosjekom u regionu.** Transferi domaćinstvima uglanom uključuju penzije kroz Penzioni Fond, medicinsku zaštitu i zdravstveno osiguranje kroz Fond za zdravstveno osiguranje, naknade nezaposlenima kroz Fond za nezaposlene, i ostale naknade socijalne zaštite finansirane od strane vlade za djecu i porodice, i za ratne veterane i naknade za materinstvo. O fiskalnim operacijama socijalnih fondova diskutuje se u Okviru 2.1.

**Tabela 2.3. Ukupna potrošnja Vladinog sektora, Funkcionalna klasifikacija, 2004 (% BDP)**

	Opšte Javne Službe	Obrana i javni red		Obrazova nje	Zdravst vo	Socijalna zaštita		Ekonomski poslovi
		Ukupn o	Obran a			Ukup no	Penzije	
<b>Crna Gora</b>	<b>8.9</b>	<b>6.0</b>	<b>2.0</b>	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>14.6</b>	...	<b>2.3</b>
Bosna & Hercegovina	7.7	7.2	2.4	6.2	7.0	15.1	8.4	4.3
Hrvatska	2.5	4.9	2.3	4.3	6.6	15.1	...	...
Nove države članice EU								
Estonija	...	...	2.0	5.7	...	14.3	6.1	3.8
Litvanija	4.6	3.6	1.6	5.9	3.8	15.2	6.2	4.4
Slovenija	8.5	3.4	1.4	5.9	6.8	18.3	11.6	3.5
Slovačka	5.0	3.8	1.8	1.8	4.4	8.4	7.6	4.7
Poljska	7.0	2.2	1.8	5.6	4.1	22.1	11.6	3.2
Prosjek za EU-8	6.1	3.5	1.7	5.1	4.7	15.9	8.8	4.5
Ostali								
Čile	0.3	2.7	...	3.8	3.0	7.5	2.9	2.7
Irska	2.3	2.2	0.6	4.4	6.4	9.5	3.1	5.1

Izvor: Crnogorsko Ministarstvo Finansija; MMF; Svjetska banka: Pregled politike javnih finansija Bugarske (novembar 2005.); Javna potrošnja i institucionalni pregled za Bosnu i Hercegovinu (april 2006.).

### Okvir 2.1 Fiskalne operacije van-budžetskih socijalnih fondova

Konsolidovana centralna vlada u Crnoj Gori pokriva crnogorski republički budžet (centralna vlada), i tri van-budžetska fonda - Penzioni Fond (PIO), Fond za zdravstveno osiguranje (FZO), i Fond za zapošljavanje. Ukupna potrošnja od strane van-budžetskih socijalnih fondova iznosila je oko 17 posto BDP-a 2005. godine. Većina penzija, usluga zdravstva i onih za nezaposlene uručivani su kroz ova tri socijalna fonda.

**Penzioni Fond (PIO).** Godine 2005., potrošnja fonda PIO iznosila je oko 10,5 posto BDP-a. Oko 84 posto od toga (8,8 posto BDP-a) bilo je na penzije dok su doprinosi za zdravstvo iznosili još 11 posto (1,2 posto BDP-a). Ostatak je bio utrošen na ne-penzijske naknade i na administrativne troškove. Na prihodovnoj strani, prihod od doprinosa iznosio je 72 posto od ukupnog prihoda (7,2 posto BDP-a), a transferi od republičkog trezora iznosili su 27 posto od ukupnih (2,7 posto BDP-a). Operativni deficit Fonda bio je oko 1,5 posto BDP-a. Ukupno *stanje* zaostalih obaveza fonda PIO bilo je 19,02 miliona eura na kraju 2005., od čega je udio zaostalih isplata penzija iznosio 17,1 miliona eura.

**Fond za zdravstveno osiguranje.** Godine 2005., potrošnja FZO iznosila je oko 6,6 posto BDP-a. Oko 49 posto od ovoga (ili 3 posto BDP-a) otišlo je na zdravstvo. Bruto plate i doprinosi naplaćivane poslodavcu iznosili su još 44 posto ukupne potrošnje (2,7 posto BDP-a). Ostatak je utrošen na ne-zdravstvene naknade i na administrativnu potrošnju. Sa prihodovne strane, prihod od doprinosa iznosio je 74 posto od ukupnih prihoda (4,6 posto BDP-a), a transferi od republičkog trezora i fonda PIO iznosili su 26 posto od ukupnog (1,6 posto BDP). Operativni deficit Fonda bio je oko 0,1 posto BDP-a. Ukupno *stanje* zaostalih obaveza FZO-a bilo je 14,5 miliona eura na kraju 2005., od čega je udio zaostalih obaveza zdravstvenih naknada iznosio 10,4 miliona eura.

**Fond za zapošljavanje (FZ).** Fond za zapošljavanje Crne Gore je glavni pružalac usluga zapošljavanja onima koji traže posao. Godine 2005., njegova potrošnja je iznosila oko 1,2 posto BDP-a. Oko 50 posto ovoga (0,6 posto BDP-a) otišlo je na naknade za nezaposlene pojedince. Ostatak je otišao na administrativne i operativne troškove (30 posto od ukupnog), i na zajmove i kredite novo zaposlenim osobama (17 posto od ukupnih troškova). Sa prihodovne strane, oko 50 posto od ukupnog prihoda došlo je od doprinosa, i oko 20 posto od republičkih transfera. Ostatak (30 posto) došlo je od obaveza i primanja od otplate zajmova datih ostalim institucijama. Operativni deficit Fonda bio je oko 0,2 posto BDP-a. Ukupno *stanje* zaostalih obaveza FZ-a bilo je 4,4 miliona eura na kraju 2005.

### Kapitalni Izdaci

2.11 **Kapitalni izdaci Crne gore su među najnižim u regionu, iznoseći tek nešto manje od jedne polovine prosječne potrošnje u regionu kao dijela BDP-a (2 posto u Crnoj Gori naprema prosječno oko 4 posto u regionu).** Nadalje, čini se da se rutinsko održavanje infrastrukture ne sprovodi redovno i akumuliran je veliki zaostatak održavanja. Prioriteti bi trebali biti povećanje kapitalne potrošnje i smanjenje zaostalog održavanja (vidi Poglavlje 5 za više diskusije o tome).

### Subvencije i Neto davanje u zajam

2.12 **Subvencije i neto davanje u zajam preduzećima, od oko 0,9 posto BDP-a u 2005. godini, ostaju skromne.** Direktne subvencije javnim preduzećima u 2005. godini ostale su na oko **0,6 posto**. Ostatak je otišao na neto davanje u zajam od strane Vlade, što uključuje zajmove javnim preduzećima. Nema adekvatne transparentosti u vezi sa davanjem u zajam državnim preduzećima, uključujući rokove i uslove otplate.<sup>21</sup> Konačno, plaćanje kamata činilo je oko 0,9 posto BDP-a u 2005. godini.

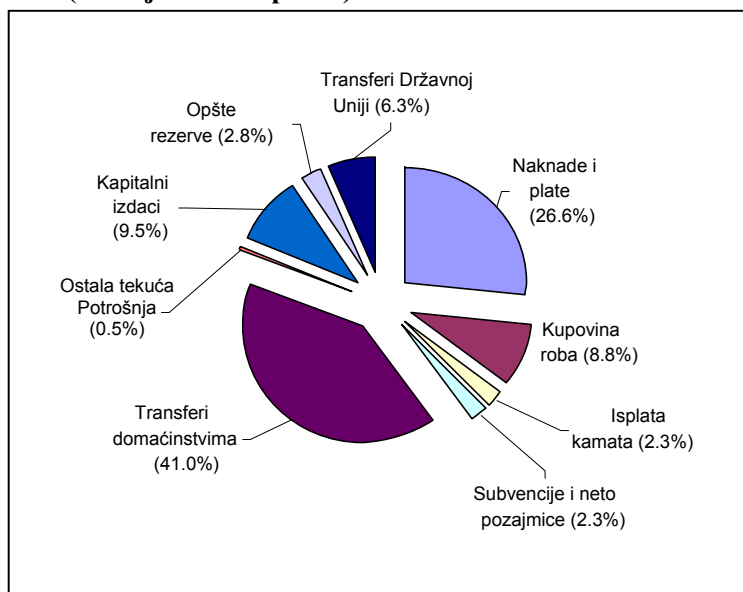
### Funkcionalna struktura

2.13 Pogled na strukturu vladine potrošnje po funkcijama pokazuje da opšte javne službe, socijalne službe i službe zaštite, zdravstvo i obrazovanje iznose oko 80 posto od ukupne potrošnje (Grafik 2.1).

### Opšte javne službe

2.14 **Potrošnja na opšte javne službe, koja iznosi oko 9 posto BDP-a u 2004. godini, je u neskladu sa regionalnim prosjekom (Tabela 2.3).** Veća e za oko 2 posto BDP-a za nove države članice EU. Usprkos visoke potrošnje, opšti stav je da je pružanje usluga u Crnoj Gori slabo, budući da standardi unutar javne administracije nisu optimalni i osoblje je često nedovoljno obučeno i opremljeno za funkcije koje bi trebali vršiti. Obzirom na to, od suštinskog značaja je da proces reforme javne administracije pomogne unaprjeđenju standarda i odgovornosti kod pružanja usluga. Poglavlje 3

**Grafik 2.1. Ekonomska struktura potrošnje centralne vlade, 2005 (% udjela u ukupnom)**

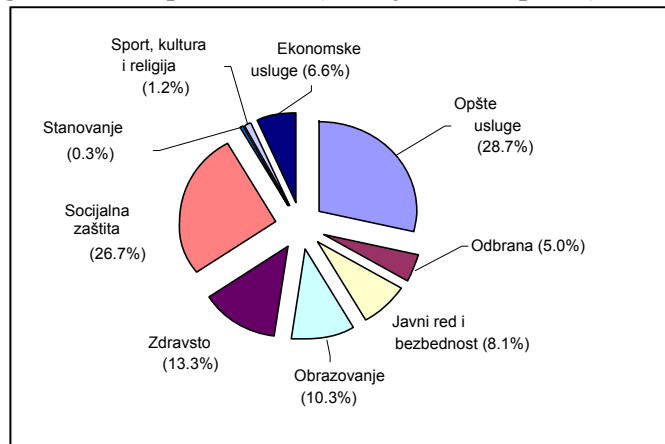


Izvor: MMF; Crnogorsko Ministarstvo Finansija.

<sup>21</sup> Zajmovi javnim kompanijama imaju veoma povoljne uslove – 2 posto kamata, 1 godina grace period, i period otplate od 3 godine.

diskutuje o reformama javne administracije i institucionalnim reformama koje mogu pomoći poboljšanju pružanja usluga i odgovornosti unutar državne službe.

**Grafik 2.2. Crnogorska funkcionalna potrošnja po glavnim komponentama (% udjela, u ukupnom), 2005**



Izvor: Crnogorsko Ministarstvo Finansija; MMF.

2.15 **Slično tome, Crnogorska potrošnja na javni red i bezbjednost, od oko 4 posto BDP-a, je dvostruki prosjek za nove zemlje članice.** Ta potrošnja, pokretana uglavnom potrošnjom na policijsku službu, veća je nego prosječni nivo kod zemalja Centralne i Istočne Evrope. Reforme su potrebne da bi se kontrolisala potrošnja na ovoj komponenti, i progresivno dovela u sklad sa prosječnim normama u regionu.

### ***Socijalna dobrobit i zaštita***

2.16 **Javna potrošnja na socijalnu dobrobit i zaštitu, iznoseći oko 14 posto BDP-a, je visoka ali slična nivoima u drugim zemljama regiona.** Kao i drugdje u regionu, unutar sfere socijalne dobrobiti i zaštite, dominiraju penzije i naknade povezane sa penzijama, iznoseći oko 80 posto ove potrošnje. U Crnoj Gori, nedavna penzionarna reforma<sup>22</sup> pomogla je olakšanje fiskalnog pritiska koji je dolazio od Penzionog Fonda (vidi Okvir 2.1). Pa ipak, Penzioni Fond još uvijek ima deficit. Obzirom na fiskalni pritisak, u budućnosti bi se mogle zahtijevati dalje reforme kako bi se sistem doveo u ravnotežu i u sklad sa međunarodnim standardima.

<sup>22</sup> Zakon o penzionom osiguranju iz septembra 2003. pooštrio je PAYGO parametre (povećao je starosnu granicu za penzionisanje za pet godina tokom perioda od deset godina; proširio period obračuna sa deset najboljih godina na punu karijeru tokom perioda od petnaest godina; promijenio model indeksiranja sa plate na kombinaciju plate i cijena; uveo formulu tačke i snizio stopu prirasta sa više od 2 posto na 1 posto po godini službe; i pooštrio uslove za invalidnost i eliminisao najveći dio socijalnih naknada iz penzionog sistema). Godine 2004. Parlament Crne Gore usvojio je zakon o konsolidovanom izvještavanju i kontroli doprinosa za socijalno osiguranje, poreza na lična primanja i prireze, što centralizuje naplatu poreza i socijalnih doprinosa kod Direkcije Javnih Prihoda (DJP). Implementacija ovog zakona bi trebala početi 2006. godine i mogla bi dalje doprinijeti naporima za čvršće povezivanje naknada i doprinosa.

## Zdravstvo

2.17 **Slično tome, Vladina potrošnja na zdravstvene usluge, iznoseći oko 6,6 posto BDP-a je mnogo veća nego u Jugoistočnoj Evropi (5,9 posto) i od prosjeka kod novih zemalja članica (4,7 posto).** Crnogorski zdravstveni sistem suočen je sa nekoliko ključnih izazova, uključujući finansijsku održivost, jednakost u pristupu i efikasnost u pružanju usluga, i nedovoljno upravljanje i informisanje o finansijskom protoku, kvalitet njege i rastući privatni sektor. Većina usluga u zdravstvu se finansira preko Fonda za zdravstveno osiguranje (vidi Okvir 2.1), dok se jedan nepoznati udio plaća iz privatnih izvora.

2.18 **Trenutni sistem finansiranja javnog zdravlja ne može biti finansijski održiv iz više razloga.** Sistem finansiranja se oslanja na relativno visoke stope doprinosa na plate (13.5% od bruto plate u usporedbi sa 6-8 posto u većini zemalja EU-15), koja će morati biti smanjena na jedan planski način u srednjoročnom periodu kako bi se ohrabrilo zapošljavanje. Pored toga, izbjegavanje doprinosa, ograničena baza doprinosa i neadekvatni budžetski transferi iz republičkog trezora za neosigurane erodira prihodovnu osnovu. Sa strane potrošnje, velikodušni paket naknada kao i nedovoljna veza između pristupa naknadama i plaćanja doprinosa doprinijeli su visokim i rastućim troškovima sektora zdravstva. Finansijska održivost zahtijeva upravljanje prihodima i rashodima, u isto vrijeme osiguravajući jednakost pristupa i efikasnost u pružanju usluga njege.

2.19 **Postoji potreba za poboljšanjem jednakosti i efikasnosti u zdravstvu.**<sup>23</sup> Zabrinutost u vezi sa jednakošću pristupa njezi uzrokovana je nedovoljnom informisanošću o direktnom plaćanju i neformalnim plaćanjima. Nepoznata proporcija privatne potrošnje se koristi da bi se finansirala njega u rastućem i nekontrolisanom privatnom sektoru. Neefikasnost u pružanju njege povezana je sa relativno dugim prosječnim boravkom u bolnicama kod kojih je stopa boravka visoka, nizak odnos pacijenata i osoblja, ispod-optimalna distribucija osoblja u zdravstvenim kapacitetima, i slab sistem upućivanja koji podcjenjuje ulogu Primarne Zdravstvene Zaštite (PZZ). Rezultirajući preveliki broj kreveta i osoblja trebao bi biti podešen da se povećaju nivoi produktivnosti, kao što se trenutno radi u Srbiji.<sup>24</sup>

2.20 **Upravljanje u zdravstvenoj politici treba biti ojačano kao i nadzor i procjena funkcija kako bi se podržalo donošenje politike u zdravstvu bazirane na dokazima.** Ključne mjere upravljanja da bi se dostigao sveukupni cilj u zdravstvu uključuju: nadzor i kontrolu protoka privatnih i javnih sredstava širom zdravstvenog sistema putem institucionalizovanja međunarodnih računovodstvenih standarda i Računa Nacionalnog Zdravstva (RNZ); vrednovanje i odluka u vezi sa zaostalim obavezama i pooštavanje politike sprječavanja gomilanja novih zaostalih obaveza; ojačanje kupovne funkcije Fonda za zdravstveno osiguranje; regulisanje privatne prakse; unaprjeđenje kvaliteta pružanja usluga u javnom sektoru; i osiguranje efikasnosti i jednakosti u zdravstvenoj njezi.

<sup>23</sup> Efikasnost, jednakost i pitanja upravljanja u zdravstvu će biti detaljno analizirana u drugoj fazi ovog programskog PEIR.

<sup>24</sup> Vidi Akcioni Plan Srbijanskog Ministarstva Zdravlja, septembar 2005.

## Obrazovanje

2.21 Crnogorska potrošnja u sektoru obrazovanja, od oko 5,4 posto BDP-a u 2005. godini,<sup>25</sup> je znatno iznad onog kod drugih zemalja u regionu (Tabela 2.4) i dostiže OECD nivoe a ni izbliza ne dostiže svoje prihode. Proporcija vladine potrošnje koja se daje na obrazovanje je 19,1 %, i to je treća najveća kategorija potrošnje poslije opštih javnih službi i socijalne zaštite. Ta brojka je visoka u međunarodnim okvirima.

2.22 Pokretana visokim platama (visi niže), potrošnja na obrazovanje je visoka i potreno je smanjiti. Zaista, preliminarno budžetsko ostvarenje za

2005. godinu i planirane projekcije za 2006. naznačuju da će potrošnja na obrazovanje blago opasti. Ovaj model treba nastaviti ukoliko vlada želi dostići svoj cilj ukupnog smanjenja javne potrošnje. Međutim, smanjenje potrošnje će trebati biti urađeno na takav način kako trenutni učinak ovog sektora, iako ima značajnih slabosti, dalje ne opadne. Odjeljak C niže detaljno diskutuje o ključnim izvorima fiskalnog pritiska u obrazovanju, kao i o mogućnostima za uštede u srednjoročnom periodu.

### C. IZVORI FISKALNOG PRITISKA: TROŠKOVI PLATA

2.23 Iako je Vlada ostvarila značajan napredak u smanjenju broja zaposlenih u javnom sektoru u posljednje četiri godine, troškovi plata u javnom sektoru i dalje predstavljaju relativno krupno opterećenje za privredu. Potrošnja na ime plata je viša nego u većini evropskih zemalja mjereno kroz njihovo učešće u BDP. Budući da evropska integracija donosi potencijalne nove pritiske na proširivanje funkcija i povećanje kapaciteta u odabranim oblastima,

**Tabela 2.4. Potrošnja obrazovanja: Ukupna i na plate u odabranim zemljama**

	Potrošnja obrazovanja		Plate u obrazovanju
	% Vladine potrošnje	% BDP	% Potrošnje obrazovanja
Albanija	10.4	3.0	...
SiCG	7.9	3.5	...
Japan	10.6	3.6	...
Makedonija	10.5	3.7	...
Grčka	8.4	4.0	...
Hrvatska	9.5	4.3	...
B&H 1/	10.9	4.3	79.9
Irska	13.0	4.4	...
Njemačka	9.8	4.8	78.8
Slovenija	n.a.	5.1	...
OECD prosjek	12.9	5.4	74.4
Mađarska	10.3	5.5	71.5
Poljska	n.a.	5.6	65.8
SAD	15.2	5.6	71.4
B&H 2/	10.9	5.6	79.9
Crna Gora	19.1	5.7	82.3
Francuska	11.0	5.8	72.4
Finska	12.7	6.4	59.5
Novi Zeland	20.8	6.7	...
Malezija	28.1	7.6	49.4

*Napomene:* 1. brojke za OECD zemlje, 2002; 2. Brojke za % potrošnju obrazovanja na plate isključuje univerzitete; Njemačka i Mađarska samo za javne institucije. <sup>1/</sup> U postotku podešenog BDP-a (procjena Svjetske banke). <sup>2/</sup> U postotku zvaničnog BDP-a.

*Izvori:* OECD *Obrazovanje na pogled 2005*; LSMS; BiH Izvještaj o Tržištu Rada (Izvještaj br. 32650-BA, 2005); Crna Gora, Ministarstva

<sup>25</sup> Ovo uključuje potrošnju od strane socijalnih fondova takođe, ali ne uključuje mali iznos koji troše opštine.

Vlada Crne Gore će morati da razradi strategije za prestrukturiranje oblasti javne uprave u kojima trenutno postoji pretjerano veliki broj zaposlenih. Prostor za velike uštede na nivou javnog zapošljavanja možda je ograničen, ali je utvrđivanje prioriteta u nivoima zapošljavanja u okviru različitih funkcija vlade od ključnog značaja ukoliko vlada želi da osigura da ima kapaciteta u oblastima koje su najneophodnije.

### Napredak u smanjivanju troškova zaposlenih u javnom sektoru

**2.24 Ohrabruje činjenica da su ukupni javni izdaci u Crnoj Gori za bruto plate opali, izraženo kroz učešće u BDP, sa približno 14,4% u 2003. na 13,4% u 2005 (Grafik 2.3).<sup>26</sup>**

Najveći dio umanjenja pripisuje se uspjehu vlade u smanjivanju sveukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru i u zadržavanju »osnovne stope« na osnovu koje se određuje najveći broj plata na nepromijenjenom nivou u toku 2005.<sup>27</sup> Povećanje osnovne stope i prilagođavanje nekih koeficijenata za plate planirano je za 2006. Međutim, i sa tim promjenama, očekuje se da će nominalni troškovi sveukupno porasti za svega 10 miliona eura (sa 221 na 231 milion). Uz prognozirani kontinuirani rast BDP u 2006, trebalo bi da učešće troškova plata u BDP opadne na približno 13,1%.

**2.25 Smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru bio je ključni pokretač uštede u troškovima.** Zapošljavanje u javnoj upravi (isključujući Fond za zdravstveno osiguranje) smanjilo se za skoro

**Tabela 2.5. Promjene u javnom zapošljavanju u Crnoj Gori, 2002-05**

	2002	2003	2004	2005
Obrazovanje	12,272	11,914	11,746	11,872
Policija & Zatvori	7,846	7,191	7,063	7,116
Odbrana	7,080	6,860	6,164	3,830
Ostale funkcije	7,111	6,592	6,713	6,739
<b>Međuzbir</b>	<b>34,309</b>	<b>32,557</b>	<b>31,686</b>	<b>29,557</b>
Zdravstvo		8,341	8,524	8,656
<b>UKUPNO</b>		<b>40,898</b>	<b>40,210</b>	<b>38,213</b>

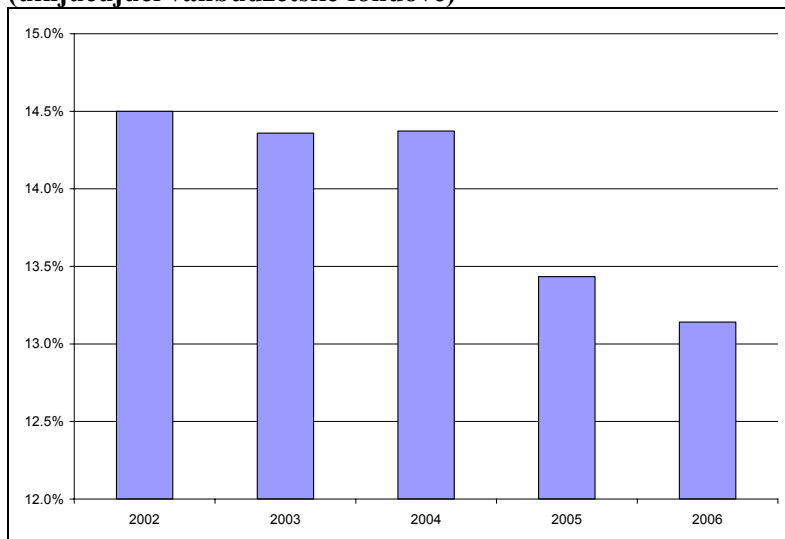
*Izvor:* Crnogorsko Ministarstvo Finansija.

<sup>26</sup> U ovom primjeru, troškovi plata se definišu tako da uključuju sve institucije republičke vlade i najvažnije vanbudžetske fondove (Fond zdravstva, Penzioni fond i Biro za zapošljavanje). Oni uključuju procjenu izdataka za plate vojske, ali isključuju iznose koji se plaćaju službenicima lokalnih vlasti. Procjenjuje se da su troškovi plata lokalnih samouprava učestvovali sa dodatnih 1,0% u BDP za 2005. godinu.

<sup>27</sup> Treba imati u vidu da je nedavno zamrzavanje osnovica došlo nakon perioda u toku kojeg se prosječna plata na tržištu rada udvostručila. Imajući u vidu veliko učešće javnog sektora u ukupnom broju zaposlenih u Crnoj Gori, smatra se da su službenici javnog sektora bili među korisnicima visokih povećanja plata. Vidjeti "Republika Crna Gora: Ekonomski memorandum", Svjetska banka, 27. oktobar 2005.

14% (sa 34.309 na 29.557 ljudi) između 2002. i 2005 (Tabela 2.5) Iako su, u principu, u svim sektorima izvršeni reorganizacija i smanjivanje broja zaposlenih, u praksi je gotovo cijeli taj pad došao kroz smanjenja u Ministarstvu odbrane i u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Broj zaposlenih u vojsci smanjen je za oko 3.250 ljudi ili približno za polovinu, dok je broj zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova opao za oko 10% ili za 750 ljudi. Obrazovanje je, pojedinačno posmatrano, najveći poslodavac javnih namještenika sa preko 12.700 zaposlenih u 2002. Do 2005, ovaj sektor je zapošljavao samo 400 ljudi manje nego u 2002.

**Grafik 2.3. Troškovi plata u vladi kao procenat BDP (uključujući vanbudžetske fondove)**

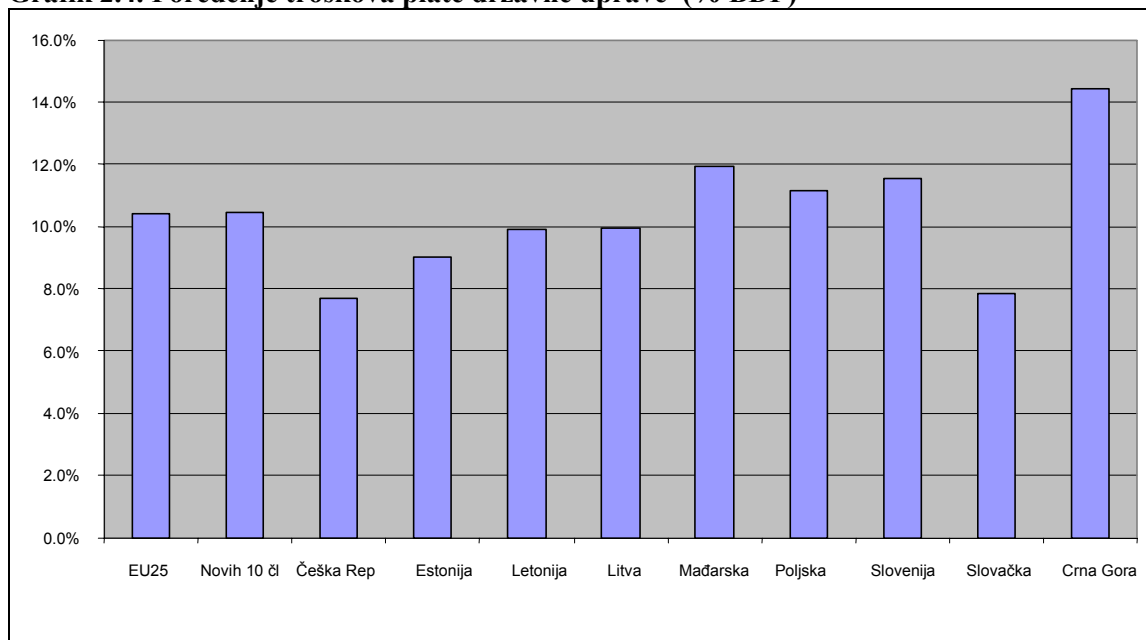


Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore.

**2.26 Uštede u nekoliko sektora su djelimično neutralizovane povećanjima u drugim sektorima.** Npr, zaposlenost u sektoru zdravstva porasla je za 300 ljudi, odnosno za oko 4% u periodu od 2003. do 2005. Najveći broj funkcija Vlade mimo socijalnog sektora, policije i odbrane grupisane su u državnoj statistici pod nazivom »Druga ministarstva i uprave«. Ova komponenta javne uprave je u početku smanjena za skoro 600 ljudi (oko 10%), da bi se nakon toga dozvolilo da ponovo poraste u periodu između 2003. i 2005. Možda kao rezultat stvaranja novih institucija koje treba da podrže administrativnu odgovornost, preko 200 novih ljudi je dodato na platni spisak stavke »Druga ministarstva i uprave«, što je povećanje od oko 4%.

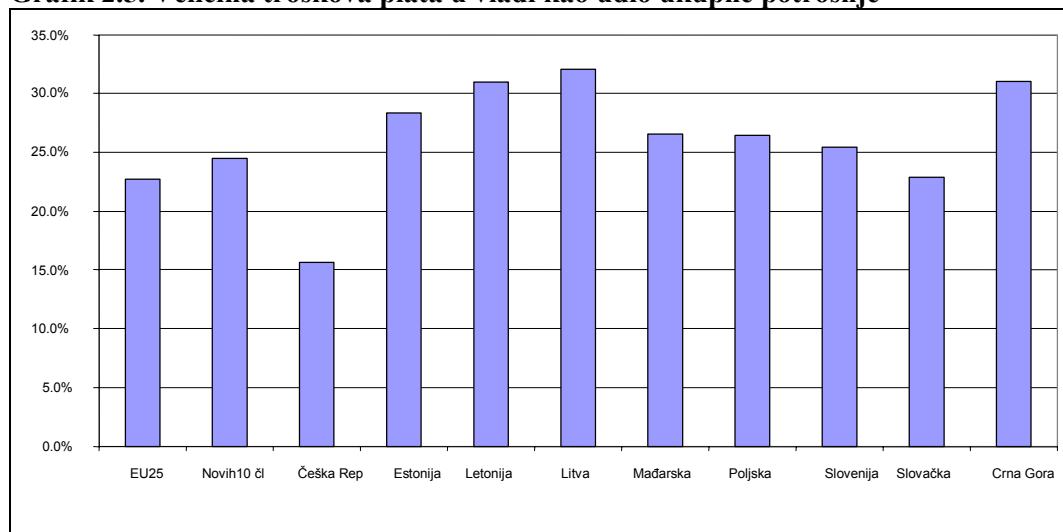
### Značajnija smanjenja su i dalje potrebna

**2.27 Značajnije smanjenje od oko 4% BDP je potrebno da bi se troškovi plata (uključujući sektor zdravstva) doveli u sklad sa prosjekom za 25 zemalja EU i da bi se stvorio prostor za potrošnju po osnovu funkcija i infrastrukture vezane za EU.** Postoje razlike u podacima koje saopštavaju različiti izvori, ali bez obzira na izvor, na nivou od 14,4 % BDP za vladu uopšte, troškovi plata javnog sektora u Crnoj Gori ipak su previsoki. Grafik 2.4 oslanja se na podatke koje Eurostat iznosi za članice EU. On pokazuje da su troškovi plata u Crnoj Gori za gotovo 4% BDP viši od prosjeka za 25 članica EU (10,4%), odnosno od prosjeka za 10 novih država članica EU (10,5%). U poređenju sa grupom od 8 članica EU, troškovi plata javnog sektora su u njima niži nego u Crnoj Gori, uključujući i manje države kao što je Estonija.

**Grafik 2.4. Poređenje troškova plate državne uprave (% BDP)**

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore; Eurostat.

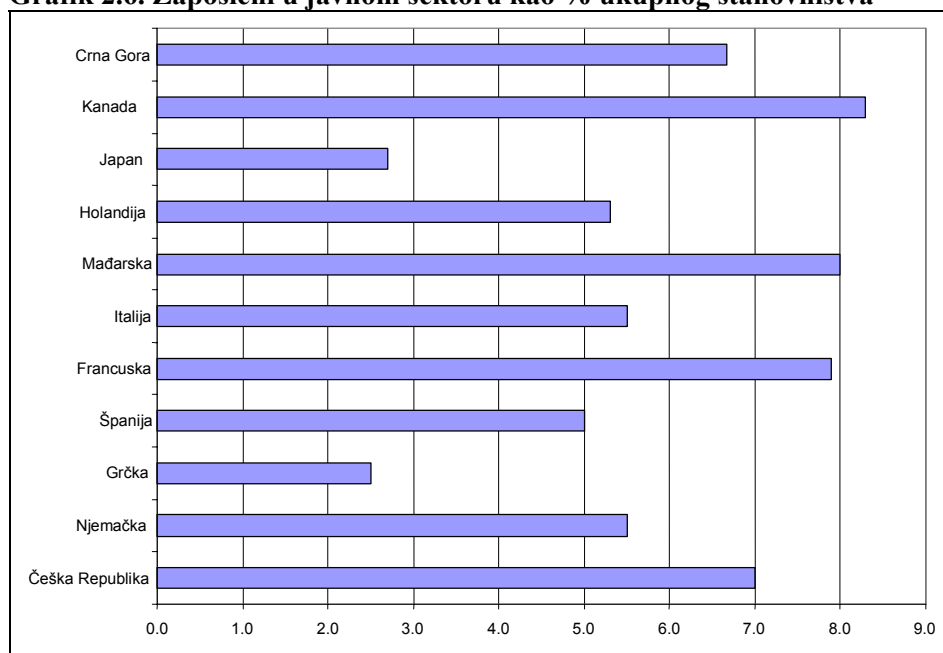
2.28 Čak i kad se posmatraju u odnosu na ukupnu potrošnju, sredstva za plate u Crnoj Gori odnose veći dio nego što je tipično u zemljama EU. Grafik 2.5 pokazuje da su troškovi plata u Crnoj Gori oko 31,1% budžeta, u odnosu na 22,7% za 25 članica EU i 24,5% u 10 novih članica EU. U grupi 8 zemalja EU koje su predstavljene u podacima, samo Letonija i Litva iskazuju veće učešće troškova plata u ukupnoj potrošnji – pa ipak, obje zemlje imaju znatno niže plate izražene kroz učešće u BDP. Štaviše, slični podaci iz MMF pokazuju da su sredstva za plate u odnosu na ukupnu potrošnju u baltičkim zemljama niža nego u Crnoj Gori.

**Grafik 2.5. Veličina troškova plata u vladi kao udio ukupne potrošnje**

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore; Eurostat.

2.29 Ne postoji dovoljno informacija da bi se moglo sa sigurnošću reći da li troškovi plata ili nivo zapošljavanja najviše doprinose ukupnim troškovima zaposlenih u javnom sektoru. Nijesu rađeni pregledi u kojima bi se izvršila komparacija plata u javnom sektoru sa platama u privatnom sektoru za slične poslove. Takođe, međunarodna poređenja zaposlenih u javnom sektoru kao dijela ukupnog stanovništva pokazuju velike razlike u raznim zemljama. Za Crnu Goru, zaposleni u javnom sektoru (civilnom i vojnom) čine oko 6,7% stanovništva (Grafik 2.6). U odnosu na zemlje iz uzorka OECD/Puma, ima se utisak da je to samo nešto malo više od sredine. S obzirom da stope plata predstavljaju faktor koji doprinosi ukupnim troškovima plata, to bi se moglo najviše objasniti velikim povećanjima u periodu 2000/2003.

**Grafik 2.6. Zaposleni u javnom sektoru kao % ukupnog stanovništva**



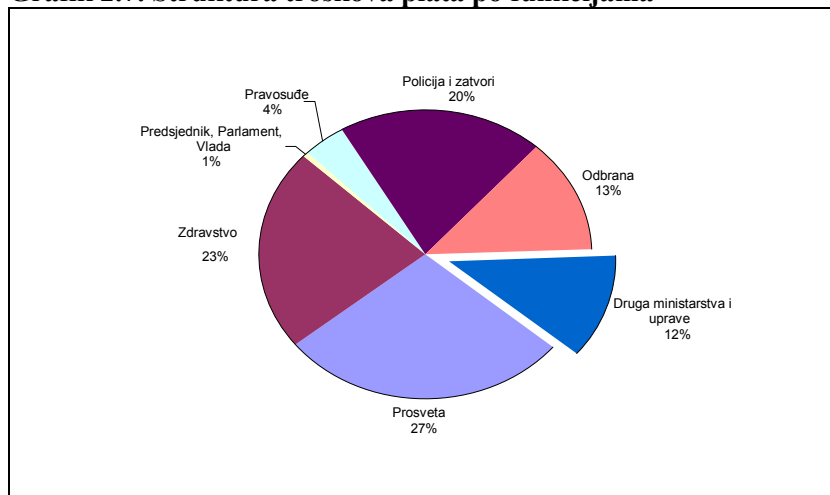
Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore; OECD/Puma.

## Troškovi plata u javnom sektoru koncentrisani u ključnim funkcijama

2.30 Iako su troškovi javne uprave visoki, njene sposobnosti da ostvaruje brojne ključne funkcije koje su neophodne za efikasno pružanje usluga ili za evropske integracije su prilično ograničene. 87% sredstava za plate (isključujući lokalne samouprave) koncentrisano je

u svega 4 funkcije – održavanje javnog reda, odbrana, obrazovanje i zdravstvo (vidi Grafik 2.7.). Sve ostale funkcije i institucije Vlade obuhvataju preostalih 13%. Broj zaposlenih koji rade u tim »drugim ministarstvima i upravama«, kao i u reprezentativnim organima vlade, je neproporcionalno mali. Povećanje broja ljudi na ovim funkcijama može ili ne mora da bude adekvatno. Te procjene bi obično bile dio nekog šireg funkcionalnog uvida koji je širi od domena ovog izvještaja. Međutim, podaci čvrsto ukazuju da buduća smanjenja u broju zaposlenih treba da budu usmjerena na ta četiri dominantna sektora.

Grafik 2.7. Struktura troškova plata po funkcijama

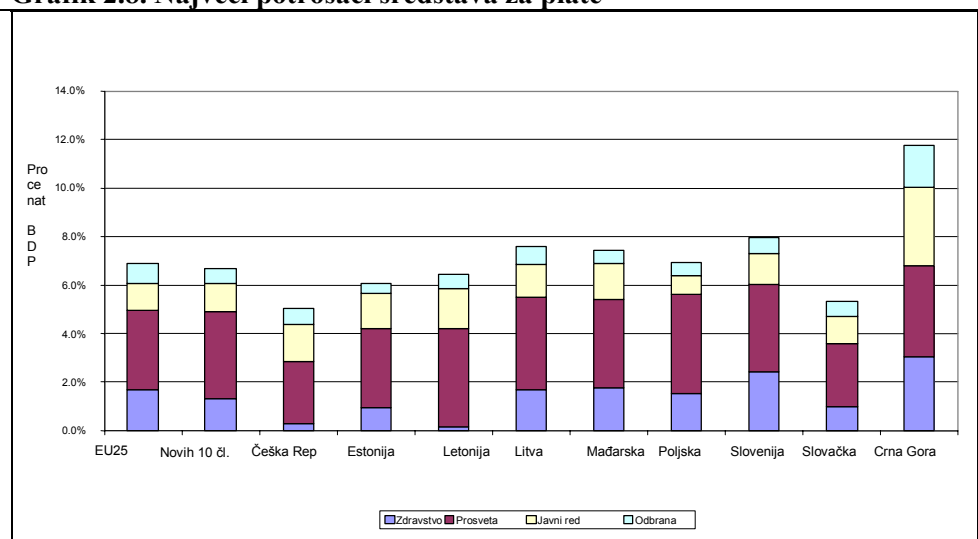


Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore.

2.31 Postizanje fiskalno održivih troškova plata treba da počne sa ponovnom procjenom strukture troškova u određenim sektorima. Kao što pokazuje Grafik 2.8, postoje tri sektora – zdravstvo, odbrana i javni red – u kojima je udio BDP koji se odnosi na plate znatno veći nego kod zemalja EU. Iako je svaka od ovih funkcija od nacionalnog značaja, uticaj plata je u nekim slučajevima dvostruko veći nego kod 25 zemalja EU ili kod 10 novih članica EU.<sup>28</sup> Ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova su već sprovela određene redukcije, iako će fiskalni efekti toga postati u cjelosti vidljivi tek sa izvršenjem ovogodišnjeg budžeta. Pa ipak, podaci izazivaju pitanje da li su reforme otišle dovoljno daleko. Na drugoj strani, sektor zdravstva tek započinje da pravi srednjoročnu strategiju reforme. Budući da plate u ovom sektoru već dostižu 3,0 % BDP, biće od vitalnog značaja ispitati kako ovaj sektor može da postane racionalniji.

2.32 Čak i kada se potrošnja za plate kreće u okvirima ostalih evropskih zemalja, to ne mora da znači da sektor posluje racionalno. Npr, potrošnja za plate u sektoru obrazovanja je tek neznatno veća od prosjeka za EU. Međutim, kao što se razmatra u narednom poglavlju, mogla bi se izvršiti određena racionalizacija resursa kako bi se postigli bolji rezultati. Slična pitanja treba postaviti i u ostalim sektorima, uključujući zdravstvo i održavanje javnog reda.

<sup>28</sup> U sektoru odbrane, koeficijent potrošnje u odnosu na BDP u 2005. možda je vještački naduvan zbog troškova kresanja zaposlenih koji su plaćeni. Ukoliko u 2006. troškovi padnu sa 28 na 16 miliona, onda će udio plata u BDP pasti na 1,0% BDP. To će i dalje biti za oko 1/4 do 1/2 više nego u EU ili novim članicama EU.

**Grafik 2.8. Najveći potrošači sredstava za plate**

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore; Eurostat.

#### D. IZVORI FISKALNOG PRITISKA: OBRAZOVANJE

2.33 Kao što je već istaknuto, javna potrošnja koja se odnosi na obrazovanje u Crnoj Gori ne samo da je visoka u odnosu na druge zemlje, već i ovaj sektor ima najveće učešće u ukupnim troškovima plata u vladi. U ovom poglavlju smo usmjereni na dva urgentna fiskalna problema u sektoru obrazovanja: povećanje plata i troškove širenja vladinog programa školskih reformi.

2.34 **Razlog za koncentraciju na ovo pitanje je što je Vlada nedavno usvojila (u maju 2006.) obrazovnu strategiju, koja bi mogla skrenuti sa svog pravca ukoliko se ne obrati pažnja na ova fiskalna pitanja.** Vlada je suočena sa krupnim izazovom da poveća potrošnju za izdatke koji se ne odnose na plate nego na plaćanja neophodna za reformu i da poboljša kvalitet obrazovanja uopšte, a da pri tome smanji troškove zaposlenih u kontekstu većeg prosjeka plata i manjeg broja učenika u osnovnom i srednjem obrazovanju. U ovom poglavlju se ne samo, po prvi put, više procjene cijene ovih pritisaka, već i sugerišu mogućnosti za uštede koje bi vlada mogla uzeti u obzir kako bi bila u mogućnosti da realizuje reformu.

#### **Pritisak na budžet za obrazovanje: Plate zaposlenih i reformisane škole**

##### *Povećanje plata zaposlenih*

2.35 Trenutno se veoma visok dio potrošnje odnosi na plate, što ostavlja nedovoljno prostora za ostalu potrošnju koja treba da doprinese poboljšanju kvaliteta obrazovanja. Od sveukupnih stalnih troškova u osnovnom i srednjem obrazovanju u 2004, 82,3% se potrošilo za plate, tako da je ostalo svega 17,7% za ostale stavke koje se ne odnose na zaposlene, a što obuhvata ne samo nastavne materijale koji se koriste u učionicama i usavršavanje nastavnog kadra, već i komunalije. Prosjek za zemlje OECD, kad je u pitanju udio troškova koji se ne odnose na zaposlene u ukupnoj potrošnji koja se stalno ponavlja, je 25,6%.

2.36 Čini se da veoma visok udio potrošnje koja ide na plate podstiču relativno visoki nivoi plata, a ne koeficijent broja nastavnika u odnosu na broj učenika (što je u skladu sa međunarodnim uporednim podacima, Tabela 2.6). Plate nastavnog osoblja u Crnoj Gori definisane su kolektivnim ugovorom za tu granu. Osnovica plate je minimalna plata, a mjesečne plate predstavljaju proizvod osnovice i koeficijentata koji su definisani kolektivnim ugovorom. Multiplikatori su određeni kvalifikacijama, posebnim ulogama (npr. ako je neko mentor ili organizator praktičnog obrazovanja) i godinama staža. Ovakav aranžman stavlja plate crnogorskih predavača znatno iznad prosjeka za OECD i druge komparativne zemlje (Tabela 2.7). Prosječna godišnja plata predavača u Crnoj Gori, uključujući sve dodatke, iznosi 7.103 eura, što je više od 160% BDP-a po glavi stanovnika. Ovo je veoma visoko na međunarodnom planu.

**Tabela 2.6. Proporcija učenik/profesor, Crna Gora i odabrane komparativne zemlje, 2003**

	Osnov.	Srednj.	Visoko
Crna Gora	15.5	14.3	-
BH			
Federacija BH	18.3	15.8	8.6
Republika Srpska	16.6	18.0	-
OECD Prosjek	16.5	13.6	14.9
Mađarska	10.6	11.8	14.8
Poljska	11.9	13.0	18.3
Spanija	14.3	10.9	11.8
SAD	15.5	15.5	15.2
Finska	16.6	12.9	12.3
Rusija	17.0	8.5	11.8
Česka Republika	18.3	13.4	17.3
Njemačka	18.7	15.1	12.5
Francuska	19.4	12.2	17.6
Slovačka Republika	19.4	14.0	10.8
Novi Zeland	19.9	14.4	8.5
Velika Britanija	20.0	14.8	18.2
Indonezija	23.4	18.0	18.7
Peru	25.1	18.9	14.8
Južna Koreja	30.2	17.8	-

Izvor: OECD, *Education at a Glance*, 2005.

2.37 Da bi stvari bile još gore, prosječne plate za nastavno i nenastavno osoblje u obrazovanju

mimo univerzitetskog porasle su između 8 i 9% u 2006. To je bio rezultat novog kolektivnog ugovora kojim su povećani koeficijenti za plate. Projektovani budžet za plate za ovo osoblje za 2006. pokazuje povećanje od svega 3% u odnosu na 2005. To znači da je Vlada suočena sa jednostavnim izborom. Ili da dozvoli da plate pojedju još veći dio potrošnje koja nije namijenjena za plate, a koja je, kao što smo ranije napomenuli, već na niskom nivou, ili da smanji broj zaposlenih u sektoru kako bi se sveukupne plate uklopile u projektovani budžet. Stručnjaci Svjetske banke su obaviješteni da se Vlada odlučila za drugu opciju. To znači da ona treba da smanji plate u obrazovanju osim univerziteta<sup>29</sup> sa približno 65,9 miliona eura, kolike bi bile ako svi zaposleni ostanu u sektoru<sup>30</sup>, na 60,7 miliona, koliko je dodijeljeno budžetu ministarstva za 2006. Vlada se nije izjasnila kako namjerava da smanji zaposlenost, a vrijeme za smanjenja broja zaposlenih prije početka školske godine 2006-07 je isteklo. Da su smanjenja izvršena tokom ljeta, smanjenje troškova plata za 2006 godinu od 5,2 miliona eura bilo bi ekvivalentno smanjenju broja zaposlenih u obrazovanju za 1800 zaposlenih.<sup>31</sup> U stvari, potrebne su čak i veće

<sup>29</sup> Univerzitet je isključen iz ovih obračuna zato što nema podataka o izdvajanjima za potrošnju, pošto vlada vrši paušalni transfer univerzitetu koji pokriva sve vrste potrošnje.

<sup>30</sup> Pod pretpostavkom da je prosječno povećanje plate 8,5 %.

<sup>31</sup> Prosječna bruto plata uključujući ostala primanja zaposlenih (nastavnog i nenastavnog osoblja) procjenjuje se na €5.780 (samo za nastavnike €7.103). Ovo znači da će za svaku osobu koja bude tehn. višak ukupna ušteda u 2006 iznositi €2.890 (€3.557), pošto zaposleni sada mogu da se razriješe tek na kraju školske godine (tj. nakon 6 mjeseci rada u 2006).

uštete, jer tehnološki višak košta prilično novca. U 2005, Vlada je prošla kroz program tehnoloških viškova kojim se svakom nastavniku koji želi da napusti poziv nudilo 2.000 eura. Ova sredstva su plaćena iz budžeta Ministarstva rada i socijalnog staranja. Ukoliko bi se isti pristup usvojio u 2006, to bi značilo da bi neto uštete za vladu u 2006. od svake osobe koja napušta sektor iznosile svega 890, a ne 2.890 eura, iako bi se uštete u zaradama mogle dodati budžetu obrazovanja (ukoliko se to dogovori u vladi).<sup>32</sup>

### *Troškovi programa reformi*

**2.38 Drugi izvor pritiska na budžet za obrazovanje potiče iz Vladinog programa obrazovnih reformi.** »Strategijski plan obrazovne reforme za period 2005-2009«

je usvojila Vlada<sup>33</sup>. Planom se procjenjuje da bi realizacija reformi u 2006 koštala 7,1 milion eura, a ukupni troškovi plana u cijelom periodu 24,6 miliona<sup>34</sup>. Međutim, ova procjena ne uključuje sve troškove politike i programa koji su sadržani u planu. Npr. glavni element plana je kontinuirana reforma osnovnih i srednjih škola, što obuhvata renoviranje i opremanje škola, i novi nastavni program i prateće udžbenike, načine ocjenjivanja i usavršavanje nastavnika. Reforma koja je počela 2004, podijeljena je u faze, gdje broj razreda i škola koje se uključuju u reformu raste iz godine u godinu. Prve dvije grupe škola, koje su započele reformu u 2004. i 2005, imale su mnoge od potrebnih inputa, što je po prvi put omogućilo da se napravi tačniji proračun ukupnih troškova reforme. U projekcije troškova plana koje su prezentirane timu Svjetske banke uključeno je oko 19,1 milion eura. Međutim, detaljnija analiza otkriva da se potrošnja usmjerena na reformu u školama za period 2005-2010 projektuje na 24,7 miliona eura (i ukupan iznos od 29,4 miliona do 2012, kada će sve škole biti uključene u reformu) (Tabela 2.9).<sup>35</sup>

**Tabela 2.7. Prosječna plata nastavnika, kao procenat PPP BDP po glavi stanovnika, 2003**

Crna Gora (2004)	1.61
OECD prosjek	1.31
Indonezija	0.50
Slovačka Republika	0.56
Poljska	0.82
Mađarska	0.98
Česka Republika	1.06
Finska	1.12
Francuska	1.12
Peru	1.13
SAD	1.17
Španija	1.42
Novi Zeland	1.51
Njemačka	1.71
Koreja	2.42

*Napomena:* Za Crnu Goru, brojka se bazira na prosječnoj plati svih nastavnika; za druge zemlje, osnova je prosječna plata nastavnika u osnovnom obrazovanju sa 15 godina staža.

PPP – paritet kupovne moći

*Izvor:* *Education at a Glance 2005*, procjene Svjetske banke za BH i za Crnu Goru.

<sup>32</sup> Naravno, u budućim godinama će ušteta još više porasti, ali ovdje razmatramo što bi Vlada morala da uradi da održi predviđeni budžet za 2006. za troškove plata.

<sup>33</sup> Strategijski plan tretira tri ključna pitanja: (i) probleme efikasnijeg upravljanja i koordinacije među institucijama koje sprovode reforme; (ii) ključne principe koji garantuju uspjeh reformi; i (iii) reformske prioritete na raznim nivoima obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje i obrazovanje odraslih).

<sup>34</sup> Procjene troškova u ovoj oblasti zasnovane su na Strateškom planu za obrazovanje, koji je u vrijeme izrade ovog izvještaja još uvijek bio u fazi finalne obrade. Kao rezultat toga, konačne procjene troškova se mogu donekle promijeniti, ali ne u tolikoj mjeri da bi to promijenilo osnovne zaključke ove analize.

<sup>35</sup> Tim Svjetske banke radi sa Vladom na izračunavanju preciznijih brojki za preostali dio plana.

2.39 Iako su u prve dvije godine troškovi vezani za reformu škola činili malo više od jedne trećine izdvojenih budžetskih izdataka, u 2006 su projektovani troškovi nešto veći od sredstava izdvojenih budžetom. (Tabela 2.8). Važno je konstatovati obrazac potrošnje: predviđeno je da potrošnja svake godine u periodu 2006-2010 raste dva do tri puta koliko dotadašnja godišnja potrošnja. Troškovi reforme će vjerovatno ostati ovako visoki u narednim godinama zbog velikog broja škola i odjeljenja koja će ući u proces reformi u 2007 i 2008. Tabela 2.8 upoređuje troškove reformisanih škola sa relevantnim budžetskim rashodima (investicioni rashodi, troškovi održavanja i troškovi održavanja i izdaci za pravljenje udžbenika, nastavnih materijala i za usavršavanje nastavnika) u periodu 2004-2006. Ovo povećanje potiče prvenstveno od istovremenog uvođenja reformi u gimnazije.

**Tabela 2.8. Troškovi reforme u odnosu na srodnu budžetsku potrošnju**

	2004	2005	2006
Budžetska potrošnja (investicije, održavanje i nastavni materijali)	3,899,999	5,892,272	3,531,777
Troškovi reforme	1,431,740	2,188,799	3,612,000
Troškovi reforme kao % budž. Potrošnje	37	37	102

Izvori: Ministarstvo finansija Crne Gore; Procjene Svjetske banke.

2.40 Za 2006, čini se da će postojati veoma izražen izbor između porasta plata ili uključenja većeg broja škola u reforme kako bi se ostalo u okvirima opredijeljenog budžeta. Postoji još razloga za zabrinutost za buduće godine, naročito 2007. i 2008, kada su troškovi reforme najveći. Tada će tekući troškovi reformisanih škola porasti za tri puta, a time i tri puta veći nivo resursa te vrste za izdatke koji se ne odnose na plate u vladinom budžetu za prosvetu. S obzirom da će, u 2006, gotovo sav novac u ovom dijelu budžeta ići na reformisane škole, ne postoji prostor da se dio tih sredstava iskoristi za povećanje plata. Preostali troškovi u budžetu odnose se na plaćanje komunalnih usluga i ostalih stavki koje je veoma teško kontrolisati na centralnom nivou.<sup>36</sup> Svaki dodatni 1 milion eura u okviru troškova reforme jednak je 173 plate zaposlenog kadra.

2.41 Ne čini se vjerovatnim da bi se moglo računati na doprinos međunarodnih agencija kako bi se pokrio manjak sredstava za potrošnju. Nažalost, informacije o nivou doprinosa i o očekivanim isplatama teško je dobiti zbog toga što su donatori oprezni kod davanja čvrstih obećanja i što se ta potrošnja ne pojavljuje u budžetu vlade. U 2005, ukupna angažovana sredstva su iznosila približno 6,1 milion eura.<sup>37</sup> Međutim, neke od tih aktivnosti su završene do 2006, neke su bile usmjerene na druge aktivnosti a ne za reformisane škole i, što je najvažnije, najmanje 3,0 miliona eura od tog iznosa bilo je usmjereno za sistem stručnog obrazovanja. Da bi se popunio projektovani manjak u 2007. i 2008, Vlada bi morala da svake godine prikupi jednak iznos novca od međunarodnih agencija i da ta sredstva koristi za reformisane škole. Srećom, od 2007. godine, Crna Gora očekuje da će imati veći pristup IPA sredstvima Evropske Unije, koja se, zavisno od prioriteta vlade, mogu koristiti za rješavanje pitanja reforme obrazovanja.

<sup>36</sup> Postoji još jedan potencijalni problem: vjerovatno će i za nereformisane škole biti potrebni određeni troškovi održavanja i investicija, ali čini se da nema sredstava raspoloživih za te potrebe.

<sup>37</sup> Kredit Svjetske banke koji podržava Projekat obrazovne reforme u Crnoj Gori uključen je u budžet, pa prema tome ne ulazi u ovaj iznos.

**Tabela 2.9. Troškovi reformisanih škola, planovi vlade**

Vrsta rashoda	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
	(20 osnovnih škola)	(27 osnovnih škola)	(27 osnovnih škola i 30 gimnazija)	(48 osnovnih škola)	(40 osnovnih škola)					
Rekonstrukcija i inoviranje škola	1,217,960	1,133,841	1,300,000	1,973,723	1,679,764	335,953	251,965	50,000	20,000	<b>7,963,205</b>
Usavršavanje nastavnika i direktora	213,780	194,000	268,000	298,000	338,000	318,000	298,000	288,000	278,000	<b>2,493,780</b>
Nastavna pomagala		107,087	135,000	130,400	107,560	16,134	10,000	10,000	10,000	<b>526,181</b>
Školski namještaj		510,000	420,000	887,778	755,556	151,111				<b>2,724,444</b>
Kompjuterska oprema		195,000	1,325,000	2,956,000	2,655,000	2,585,000	2,675,000	1,250,000	1,240,000	<b>14,881,000</b>
Besplatni udžbenici		7,236	100,000	100,000	100,000	70,000	37,000	41,000	30,000	<b>485,236</b>
Materijali u bibliotekama		27,120	38,000	47,209	40,178					<b>152,506</b>
Nadzor nad građevinskim radovima		14,515	26,000	39,474	33,595	6,719	5,039	1,000	400	<b>126,743</b>
<b>Ukupno</b>	<b>1,431,740</b>	<b>2,188,799</b>	<b>3,612,000</b>	<b>6,432,584</b>	<b>5,709,653</b>	<b>3,482,917</b>	<b>3,277,004</b>	<b>1,640,000</b>	<b>1,578,400</b>	<b>29,353,096</b>

*Izvor:* Ministarstvo obrazovanja i nauke, kalkulacije autora

## Mogućnosti za uštede u troškovima

2.42 Povećanje plata zaposlenih je takvo da će, ako ne dođe do značajnog smanjenja u nivou zapošljavanja, troškovi plata progutati znatan dio potrošnje za školske reforme. U ovom odjeljku polazi se od pretpostavke da je broj zaposlenih smanjen i da potrošnja za plate ne raste preko iznosa predviđenog budžetom. Ako pođemo od te pretpostavke, koji su putevi pred Crnom Gorom da ostvari  *dodatnu uštedu* kako bi mogla da pokrije troškove školske reforme, i, nešto šire posmatrano, prioritete koji su identifikovani u strategijskom planu?

### Racionalizacija školske mreže

2.43 **Crna Gora može da iskoristi prednosti usljed pada u broju učenika narednih nekoliko godina.** Ukoliko proporcija učenika u odnosu na nastavnike i stope upisa ostanu na istom nivou kao sada, broj nastavnika

bi morao da se smanji za oko 370 u osnovnom i 200 u srednjem obrazovanju do 2012 (Aneks 2). Ovo bi moglo donijeti ukupne uštede tokom cijelog perioda od 4,0 miliona eura ili u prosjeku 0,6 miliona godišnje (plus, naravno, paralelne uštede od nenastavnog osoblja).<sup>38</sup>

Odnos broja učenika i nastavnika u Crnoj Gori je približno na nivou međunarodnog prosjeka (Tabela 2.6). Međutim, čak i ako ta srazmjera poraste, to bi bilo kompatibilno sa kvalitetnim obrazovanjem. Međunarodni dokazi ne ukazuju na značajnu korelaciju između veličine

odjeljenja i postignuća u učenju. Npr, u međunarodnom testiranju učenika OECD PISA za 2003, Koreja, (sa prosječnom veličinom odjeljenja testiranih učenika od 37) postigla je daleko bolje rezultate u matematici i prirodnim naukama nego Njemačka (veličina razreda 22) ili Grčka (17).

2.44 **U Crnoj Gori postoji veliki broj manjih i veoma malih škola** (Tabela 2.10). Postoji 167 osnovnih škola, ali 457 aktivnih jedinica osnovnih škola. Od njih, 74 jedinice imaju manje od 5 učenika, a više od jedne trećine od njih (155) ima 10 ili još manje učenika. U puno slučajeva, koeficijent učenik/ nastavnik je veoma nizak – ima 18 škola sa svega jednim učenikom! Iako satelitske škole smanjuju administrativne troškove (pošto se upravljanje i administracija obavlja u centralnoj školi), čini se da ima prostora za konsolidaciju. Nesumnjivo je tačno da se neke od tih škola ne bi mogle udružiti a da određenim učenicima pristup ne postane veoma komplikovan. Istovremeno, jednako je istinito da se neke škole mogu objediniti bez ugrožavanja kvaliteta ili mogućnosti pristupa. Izazov je u tome da se napravi razlika između

**Tabela 2.10. Broj škola i odjeljenja sa 10 i manje učenika, 2004/2005 i 2005/2006**

Broj učenika	2004/2005		2005/2006	
	Škole	Odjeljenja	Škole	Odjeljenja
1	16	16	18	18
2	27	27	21	21
3	11	12	20	20
4	19	19	15	15
5	16	17	22	22
6	19	19	12	13
7	15	18	13	16
8	13	16	12	19
9	11	11	10	18
10	9	9	12	23
<b>Ukupno</b>	<b>156</b>	<b>164</b>	<b>155</b>	<b>185</b>

*Izvor:* Ministarstvo obrazovanja i nauke, procjena Svjetske banke.

<sup>38</sup> Čak i da stopa upisa poraste do one u EU, projektovani pad u broju učenika bi i dalje podrazumijevao ukupno smanjenje u broju nastavnika, možda za oko 300, u Crnoj Gori.

škola u prvoj i škola u drugoj kategoriji, i da se obezbijede sredstva i stimulansi za vršenje konsolidacije tamo gdje je ona logična.

**Tabela 2.11. Karakteristike najviših jediničnih troškova osnovne škole**

	Broj škola	Broj učenika	Broj nastavnika	Broj ostalih zaposlenih	Odnos učenik-nastavnik	Srednja vrijednost troškova po školi €	Srednja cijena troškova po učeniku €
Slabo naseljena seoska sredina							
Matična škola	7	177	71	37	2,5	75711	2778
Isturena odjeljenja	18	35	18	9	1,9	7338	4385
Ukupno	25	212	89	46	2,1	26483	4029
Seoska sredina							
Matična škola	-						
Isturena odjeljenja	4	12	6	2	2,1	11053	3794
Ukupno	4	12	6	2	2,1	11053	3794
Seoska/gradska							
Matična škola	8	144	40	42	2,3	62817	3932
Isturena odjeljenja	29	82	39	19	2,2	10516	4771
Ukupno	37	226	79	61	2,2	21825	4589
Gradska							
Matična škola	10	247	112	45	2,4	72886	3095
Isturena odjeljenja	14	33	16	8	2	8304	4674
Ukupno	24	280	128	53	2,1	35213	4016
Ukupno							
Matična škola	25	568	248	124	2,4	70455	3368
Isturena odjeljenja	65	162	79	38	2,1	9193	4583
Ukupno	90	730	327	162	2,1	26210	4245

Izvor: Bannock Consulting, 2006, 'Education Finance Decentralization: Cost-Benefit Report', rukopis.

2.45 Ministarstvo obrazovanja je nedavno izradilo nove norme i standarde, u vezi sa brojem učenika, a ne brojem odjeljenja, ali čini se da to nije imalo neki uočljiv efekat, već je zapravo došlo do povećanja u broju veoma malih odjeljenja (Tabela 2.10 gore). Razlog tome može biti što se smanjio broj djece u ruralnim zonama.

2.46 Objedinjavanje školske mreže bi u značajnoj mjeri išlo u pravcu zadržavanja na projektovanim dodatnim troškovima reformisanih škola. Ukoliko bi se sve najneefikasnije centralne ili satelitske škole bile zatvorene, uštede bi bile najmanje 2,4 miliona eura svake godine (Tabela 2.11). U nekoliko slučajeva, školska zgrada bi se mogla prodati ili izdati, što bi donijelo izvjestan dopunski prihod. Takođe, moglo bi se još uštedjeti, naravno, ako bi se nešto veće škole zatvorile ili nešto veća odjeljenja spojila. Te uštede bi bile dijelom neutralizovane jer postoje i određeni troškovi vezani za zatvaranje škola, kao što su otpremnine zaposlenima i određeni dodatni troškovi prevoza kako bi škole ostale pristupačne.

2.47 Na sreću, postoje dokazi da će **konsolidacija škola** prije poboljšati nego smanjiti **dostignuća učenika**. U Crnoj Gori ne postoji mnogo dobrih podataka o dostignućima učenika.

Međutim, iz nedavno izvršenog testiranja pojavljuju se dva jasna nalaza.<sup>39</sup> Kao prvo, učenici u principu postižu bolje rezultate u većim razredima<sup>40</sup>. Nedavno testiranje pokazuje da rezultati iz matematike i maternjeg jezika rastu kako raste veličina odjeljenja. Npr, korelacija između rezultata iz matematike i veličine odjeljenja raste sa 0,40 na 0,58 kada se odjeljenje poveća sa 5 na preko 25 učenika. Ovaj nalaz, iako je suprotan uobičajenom očekivanju kreatora politike, u skladu je sa brojnim međunarodnim istraživanjima koja pokazuju da se postignuća značajno ne mijenjaju u okviru velikih razlika u veličini odjeljenja. Kao drugo, učenici u satelitskim školama generalno postižu znatno gore rezultate nego učenici u matičnim školama. Kada se ova dva nalaza uzmu zajedno, to znači da prosječni rezultati ne bi bili manji (ili bi čak bili bolji) ako se mala odjeljenja i satelitske škole zatvore i ako učenici budu učili u većim odjeljenjima i školama. Ovaj rezultat bi bio pojačan ako bi se dio uštede od zatvaranja škola uložio u poboljšanje kvaliteta preostalih škola u mreži.

### Reforma srednjeg stručnog obrazovanja

2.48 **Reforma stručnog obrazovanja je još jedan potencijalni izvor ušteda.** Programi stručnog obrazovanja u Crnoj Gori u prethodnom periodu nijesu obezbjeđivale zadovoljavajući nivo znanja i osposobljenosti koji je neophodan za ulazak na tržište rada. Oni takođe pružaju malo šansi za ulazak u dalje obrazovanje. U studiji o srednjoškolicima koji su maturirali 2004, obratila se pažnja na to šta su oni radili nakon godinu dana<sup>41</sup>. Studijom je utvrđeno da su perspektive mladih ljudi mnogo zavisile od vrste srednje škole koju su pohađali, gdje su oni koji su pohađali četvorogodišnje škole postizali značajno bolje rezultate – ili zato što su mogli da nastave dalje školovanje (obično državni univerzitet) ili što su mogli da pronađu posao (Tabela 2.12). Trenutno je oko 2/3 učenika upisano u razne srednje stručne škole.

**Tabela 2.12. Rezultati učenika po završetku srednjih škola u 2004 po vrstama i po dužini školovanja**

Stanje	Tip srednje škole					Dužina školovanja	
	Gimnazija	Srednja stručna	Srednja tehnička	Zanati	Oblast usluga	3 godine	4 godine
Nastavili školovanje	91	57	53	6	35	7	73
Nezaposleni	7	24	30	80	50	77	18
Zaposleni	2	18	12	14	14	15	9
Ostalo		1	3				1
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100

Izvore: Istraživanje strateškog marketinga »Pregled svršenih srednjoškolaca«, maj – jul 2005, rukopis.

<sup>39</sup> U 2005, izvršeno je nacionalno testiranje učenika trećeg razreda iz matematike i maternjeg jezika. U tom testiranju, tačan odgovor je dat na 56,4 % pitanja iz maternjeg jezika i 57,5 % pitanja iz matematike. Međutim, teško je tumačiti ukupne rezultate, pošto testiranje nije osmišljeno imajući na umu minimalni standard, niti su očekivanja od učenika utvrđena u odnosu na međunarodne standarde.

<sup>40</sup> Nije bilo moguće izvršiti detaljniju analizu kako bi se isključila mogućnost da je ovaj rezultat izazvan drugim faktorima, a ne samo veličinom razreda. Na primjer, moguće je da su veći razredi locirani u urbanim zonama, a tamo se nalaze bolji nastavni kadrovi.

<sup>41</sup> Istraživanje Strateškog marketinga, 'Pregled svršenih srednjoškolaca', maj-jul 2005, rukopis.

**2.49 Iako su trogodišnji programi namijenjeni onima koji žele da uđu na tržište rada odmah nakon mature, oni ne ostvaruju taj cilj.** Prema tome, to predstavlja gubitak državnih sredstava, jer se ovi programi uglavnom financiraju iz budžeta. Oni koji uđu na tržište rada direktno nakon mature i koji ne nastave dalje obrazovanje, imali su veće šanse da postanu nezaposleni godinu dana kasnije. Ovo važi za svaku vrstu programa, a naročito za trogodišnje programe (i 80% učenika koji su završili zanatske programe i 51% učenika iz »oblasti usluga«, koji uključuju programe za servisne sektore kao što je turizam). Ono što posebno zabrinjava kod ovih trogodišnjih programa jeste da ih pohađaju učenici iz siromašnih porodica. 93% učenika u trogodišnjim programima ima roditelje bez fakultetskog obrazovanja, u odnosu na svega 63% kod četvorogodišnjih programa (kod »zanatskih programa« to iznosi zapanjujućih 96%). Prema tome, ovi učenici su zarobljeni u ciklusu siromaštva.

**2.50 U principu, perspektive za srednjoškolce na tržištu rada su slabe.** Ovo upućuje da su u školi stečena znanja koja su direktno relevantna za konkretne poslove neadekvatna i da će ona vjerovatno i zastarjeti zbog nekorišćenja u periodu nezaposlenosti nakon mature (što može potrajati neko vrijeme – 78 % nezaposlenih maturanata u pregledu nijesu mogli naći posao cijelu godinu dana nakon završetka škole). Ovaj zaključak je pojačan činjenicom da 67% srednjoškolaca koji se zaposle nađu posao u uslužnom sektoru, u kojem se opšta znanja više vrednuju (a obuka za posao traje kraće).

**2.51 Ovo vodi ka zaključku da maturanti bolje prolaze ako posjeduju dobra opšta obrazovna znanja** koja će im omogućiti da traže posao u široj oblasti poslova, da brzo steknu nove vještine i da manje od toga zaborave u toku perioda nezaposlenosti. To podrazumijeva da bi promjena u pravcu opštijeg obrazovanja uticala na jačanje tržišta rada – čak i za one koji ne idu na fakultet. To bi predstavljalo dramatičnu promjenu u načinu pružanja srednjoškolskog obrazovanja u Crnoj Gori, gdje je više od 30% svih učenika u »oblasti usluga« ili u zanatskim programima, koji nude veoma uzan nastavni program koncentrisan na stručne sposobnosti. Crna

**Tabela 2.13. Uštede od korigovanja školskih reformi u poređenju sa tekućim projekcijama**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Troškovi reformisanih škola	3,612,000	6,432,584	5,709,653	3,482,917	3,277,004	1,640,000	1,578,400
Predviđeni budžet za troškove osim plata	3,531,777	4,441,349	4,441,349	4,441,349	4,441,349	4,441,349	4,441,349
Razlika u budžetu	80,223	1,991,235	1,268,304	(958,432)	(1,164,345)	(2,801,349)	(2,862,949)
Uštede od:							
• umanjenja kompjuterskih inputa za 50%	662,500	1,478,000	1,327,500	1,292,500	1,337,500	625,000	620,000
• sporijeg uključivanja novih škola u reformu	0	1,847,965	1,324,346	(830,181)	(1,085,653)	(558,658)	(231,658)
<b>Ukupna ušteda</b>	<b>662,500</b>	<b>3,325,965</b>	<b>2,651,846</b>	<b>462,319</b>	<b>251,847</b>	<b>66,342</b>	<b>388,342</b>

*Napomene:* Budžet procijenjen na osnovu prosjeka 2004-2006.

*Izvore:*

Gora je otpočela reformu stručnog obrazovanja; što je korisno, ona uključuje poslodavce u proces promjena. Jasno, uticaj ove reforme treba izmjeriti. Međutim, reforma se fokusira na

osnaživanje praktičnih aspekata stručnog obrazovanja; kao takva, ona teško da može riješiti probleme koji su ovdje navedeni.

**2.52 Iako nema podataka pomoću kojih bi se troškovi mogli kvantitativno izraziti, ta promjena u pravcu opšteg obrazovanja vjerovatno bi donijela uštedu troškova za Crnu Goru.** U svim zemljama za koje postoje podaci, stručno obrazovanje je skuplje od opšteg zbog troškova dodatnih materijala, skuplje opreme, i nižeg koeficijenta učenik-nastavnik. Nažalost, za Crnu Goru ne postoje podaci za kvantifikovanje dodatnih troškova stručnog obrazovanja; u drugim zemljama ti troškovi su u tipičnm slučajevima više nego dvostruko veći po učeniku. Takva promjena bi takođe stavila Crnu Goru u bolju poziciju da efikasnije koristi fondove EU za reforme stručnog obrazovanja.

### *Usporavanje školske reforme*

**2.53 Iako to nije preferirana opcija, vlada bi mogla da pokrije fiskalne troškove reformisanih škola i usporavanjem brzine kojom se nove škole uključuju u proces reformi, odnosno smanjenjem nivoa inputa koji se obezbjeđuju u svakoj školi.** Aneks 5 prikazuje jedan alternativni scenario, gdje je brzina reformi usporena i zbog toga se posljednja grupa škola uključuje 2011, a ne 2009. godine. To bi smanjilo potrošnju u 2007. i 2008. na 4,6, odnosno 4,5 miliona eura (umjesto 6,0 i 5,5 miliona). Druga opcija, iako sa negativnim implikacijama u pogledu pravičnosti, jeste smanjenje nivoa inputa za reformu, naročito u pogledu renoviranja i kompjutera, koji povlače ogromne troškove. S obzirom da je već dosta potrošeno za renoviranje, smanjenje u kupovini kompjutera učinilo bi da je reformu znatno lakše podnijeti finansijski, a druge intervencije bi se nastavile, doprinoseći kvalitetu obrazovanja. Upola manje novca potrošenog za kompjutere donijelo bi uštedu od 1,48 miliona eura u 2007. i 1,35 milion eura u 2008 (6,1 milion u toku perioda obuhvaćenog planom i ukupno 7,3 miliona do 2012), a to bi takođe donijelo značajnom ukupnom smanjenju broja učenika po kompjuteru. Ako bi se usvojila oba ova pristupa – usporavanje reforme i manje nabavke kompjutera – ukupna ušteda u 2007. i 2008. iznosila bi 2,9, odnosno 2,3 miliona eura i to bi bilo više nego dovoljno da se pokrije razlika između očekivanih budžetskih izdvajanja i troškova reforme (Tabela 2.13). Pa ipak, mora se naglasiti da su troškovi samo oni koji se odnose na reformisane škole. Da bi se pokrili krupniji troškovi koji se odnose na prioritete u strategijskom planu, postaje još bitnije da vlada izvrši objedinjavanje školske mreže i reformu stručnog obrazovanja koja se razmatra u gornjem tekstu.

### **Sprovođenje mjera uštede u troškovima**

**2.54 Crna Gora je suočena sa bolnim izborom i na kraći i na srednji rok.** Njena školska reforma, koja se ugleda na dobru praksu u drugim zemljama i po pitanju pristupa i po pitanju redosljed, ugrožena je povećanjem plata za zaposleno osoblje. Kao što je gore prikazano, postoje potencijalno značajne uštede koje bi se mogle ostvariti u ovom sektoru, a bez smanjivanja kvaliteta obrazovanja, već u nekim slučajevima, kao što je zatvaranje manjih škola, u pravcu njegovog poboljšanja. Iako je teoretski moguće smanjiti broj zaposlenih i broj škola, a da to ne oslabi značajno pristup školovanju i kvalitet obrazovanja, način na koji bi se te racionalizacije postigle ipak ima značajnog uticaja na uspješnost promjena.

**2.55 Ponuda dobrovoljnog napuštanja zaposlenja za nastavnike i drugo osoblje onako kako se sada sprovodi možda neće moći da se održi kada broj učenika bude manji.** Postoji

nekoliko problema. Kao prvo, sadašnja šema, sa otpremninama od 2.000 eura po osobi, značajno umanjuje fiskalne uštede. Drugo, postoji vjerovatnoća da će u okviru dobrovoljne šeme oni koji posjeduju najviše sposobnosti (i koji su vjerovatno najbolji nastavnici) biti najviše motivisani da napuste posao, jer imaju veće šanse da nađu drugi.<sup>42</sup> Kao treće, raspored nastavnika treba uskladiti sa rasporedom učenika. Sve su manje šanse da se to desi ako se nastavi sa programom tehnoloških viškova. Npr, teže je pronaći nastavnike za seoska područja i za određene predmete. Vlada mora da pređe na aktivnije rješavanje problema smanjenja broja zaposlenih iz ovih razloga.

**2.56 Posljedice za učenike koji su ranije pohađali škole koje se sada zatvaraju treba pažljivo procijeniti da bi se osiguralo da za njih i dalje postoje pristupačne mogućnosti školovanja.** U nekim slučajevima, neke škole ili školske zgrade ne mogu da se zatvore zato što predstavljaju jedinu mogućnost pristupa obrazovanju. Da bi ove ocjene mogle da se urade, raspoloživost lokalnog znanja je od presudnog značaja: to podrazumijeva da se svaka racionalizacija radi u uskoj saradnji sa lokalnim samoupravama i lokalnom zajednicom. To ne znači da odgovornost za školsku mrežu (i po potrebi zatvaranje škola i školskih zgrada) treba da leži na lokalnoj samoupravi. Imajući u vidu da su one u Crnoj Gori veoma male, opštine vjerovatno neće imati inicijative, analitičkog kapaciteta ili političke volje da zatvore male škole. Najefikasnije upravljanje školskom mrežom vrši se kroz centralno uređenje u kontekstu lokalnih konsultacija. Na taj način, stopa upisa u škole ne mora da opadne: zapravo, posebno kod srednjeg obrazovanja, ima prostora za povećanje ove stope i da se Crna Gora još više uskladi sa ostalim zemljama (Tabela 2.14).

**2.57 Crna Gora će takođe morati da razmotri prilagođavanje organizacije obrazovnog sistema.** Na primjer, mogućnost objedinjavanja biologije, hemije i prirodnih nauka, kako bi ove predmete predavao samo jedan nastavnik. To ima i edukativnu vrijednost, ako se dobro radi, pošto je predmet istraživanja u ovim predmetima sve više multidisciplinarne prirode. Pored toga, Vlada treba da razmisli o većoj upotrebi predavača za više razreda i povećanju radnog opterećenja za nastavnike.

## E. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**2.58 Crna Gora troši oko 75% svojih rashoda na plate i razne socijalne beneficije za domaćinstva.** Po funkciji, opšte javne službe čine oko 29% ukupne javne potrošnje; odbrana i održavanje javnog reda 13%; socijalno staranje i zaštita oko 27%; a obrazovanje i zdravstvo zajednički još 25% ukupne potrošnje. Ostatak ide na ekonomske usluge, i stambenu potrošnju, sport i rekreaciju.

**Tabela 2.14. Neto stopa upisa u odabranim zemljama, 2004**

	Osn.šk.	Sred.šk.
Crna Gora	99	79
Albanija	96	74
Jermenija	94	89
Bugarska	95	88
Hrvatska	87	85
Gruzija	93	81
Mađarska	89	91
Makedonija	92	81
Poljska	97	90
Rumunija	92	81
Slovenija	98	95

*Izvor:* Svjetski indikatori razvoja, 2006; za Crnu Goru, MONSTAT. Napomene: podaci za Albaniju i Hrvatsku, 2003; za BJR Makedoniju, neto sred., 2002

<sup>42</sup> Nažalost, nema raspoloživih informacija o profilu onih koji su napustili posao po programu tehnoloških viškova za 2005.

2.59 Iako je Vlada učinila znatne napore da smanji broj zaposlenih u javnom sektoru u posljednje četiri godine, sredstva za plate javnog sektora i dalje predstavljaju relativno krupno opterećenje za privredu. U periodu između 2002. i 2005, broj zaposlenih u javnoj upravi smanjen je za gotovo 14% (sa 34.309 na 29.557 ljudi). Ipak, poređenje sa državama u regionu pokazuje da su sredstva koja se izdvajaju za plate, posmatrana kao proporcionalni udio ukupne državne potrošnje, odnosno BDP, u Crnoj Gori i dalje daleko iznad prosjeka. S druge strane, investicioni troškovi su znatno ispod nivoa ostalih zemalja u regionu.

2.60 Perspektiva pridruživanja Evropi stavlja pred Crnu Goru dva izazova, koja oba iziskuju politički osjetljivo definisanje prioriteta u pogledu korišćenja resursa. S jedne strane, postoji potreba izgrađivanja kapaciteta u oblastima koje su značajne za jednu u cjelosti funkcionalnu državu koja je dio EU. S druge strane, postoji potreba da se osigura da troškovi zaposlenih u javnom sektoru neće ugroziti fiskalni prostor koji je potreban za održavanje postojeće infrastrukture i finansiranje novih programa. Da bi se postigli fiskalno održivi troškovi plata, Vlada treba da:

- **Razvije realnu strategiju smanjenja broja zaposlenih u nekim oblastima, uz istovremeno proširivanje kapaciteta u drugima.** Osamdesetsedam procenata iznosa koji odlazi na plate koncentrisano je u svega četiri funkcije – održavanju javnog reda, odbrani, obrazovanju i zdravstvu. Sve ostale funkcije i institucije vlade funkcionišu od preostalih 13%. Zbog toga sve buduće redukcije u broju zaposlenih treba da budu usmjerene na ta četiri dominantna sektora. S druge strane, možda će biti potrebno da se poveća kadrovski i administrativni kapacitet u ministarstvima koja su od ključnog značaja u procesu pridruživanja EU (što se razmatra u poglavlju 3).
- **Kontroliše brzinu i ciljno usmjerava godišnji porast plata.** Jako uplitanje sindikata u pregovore o platama dovelo je do njihovog rapidnog porasta posljednjih godina, a naročito u periodu do 2004. Buduća povećanja realnih plata treba da budu visoko ciljno usmjerena, a ne primjenjivana na širokom planu. Bez takve fiskalne discipline, postoji rizik da troškovi plata istisnu esencijalnu potrošnju za javna dobra i postanu kočnica budućeg ekonomskog rasta.

2.61 Slučaj obrazovanja, kao najvećeg potrošača kad je riječ o platama u državnom sektoru, ilustruje izazove, kao i ono što vlada može da uradi. Od ukupnih stalnih rashoda za opšte obrazovanje u 2004, 82,3% potrošeno je za plate, ostavivši svega 17,7% za ukupne stalne rashode za druge stavke koje se ne odnose na zaposlene u sektoru, a u koje spadaju ne samo materijali koji se koriste u učionici i sredstva za usavršavanje nastavnog kadra, već i komunalije. Pažljiviji pogled na fiskalnu strukturu u sektoru opet pokazuje da je Vlada suočena sa očiglednim izborom između nekontrolisanog porasta plata i troškova zaposlenih, s jedne strane, i potrošnje na ostale stavke koje ne uključuju zaposlene, a koje se odnose na reforme i poboljšanje kvaliteta uopšte, s druge strane. Ovaj izbor je naročito izražen u godinama 2006-2008. Neki od ključnih koraka koje bi vlada mogla da preduzme podrazumijevaju sljedeće:

- **Osigurati da se strategijsko planiranje odvija u jasnim budžetskim okvirima.** Troškove obrazovne strategije koja je u izradi treba pažljivo procijeniti, kroz rigorozan postupak utvrđivanja prioriteta. Šteta što je Vlada usvojila Strategiju prije nego što je to učinjeno, a samim tim i prije nego što se moglo ocijeniti na osnovu informacija da se ti

troškovi mogu pokriti. Pored toga, sredstva (donacije, kredite i doprinose u naturi) od drugih zemalja i međunarodnih organizacija treba tražiti i koristiti samo na osnovu prioriteta iz odobrene strategije.

- **Suzbijati rapidno povećanje plata.** Vlada će možda željeti da razmisli, u svjetlu dokaza iz ovog poglavlja, o tome da li da se obrati prosvetnim sindikatima radi ponovnog dogovaranja o kolektivnom ugovoru, kako bi se povećanja plata uklopila u okvire raspoloživih sredstava. U budućnosti, pogađanje oko kolektivnog ugovora treba da obuhvata pažljivu i transparentnu analizu uticaja povećanja plata na budžet namijenjen prosveti.
- **Smanjiti troškove plata kroz smanjenje broja zaposlenih.** U 2006, da bi se plate zadržale u okvirima prvobitno predviđenog povećanja od 3% (za razliku od povećanja od 8-9 % koje je projektovano u kolektivnom ugovoru), vlada bi mogla da umanjuje rashode za plate u obrazovanju mimo univerzitetskog kroz značajne redukcije broja zaposlenih. Ilustracije radi, trebalo bi oko 1.800 ljudi proglasiti tehnološkim viškom da bi potrošnja za plate u 2006. ostala na projektovanom budžetskom iznosu.
- **Stvoriti budžetski prostor za realizaciju programa školskih reformi i ostalih prioriteta kako bi se podigao kvalitet obrazovanja.** Osim troškova plata, vjerovatno će do značajnog fiskalnog pritiska doći zbog državnog programa reforme obrazovanja, koji obuhvata renoviranje i opremanje škola, i novog nastavnog programa i pratećih udžbenika, metoda ocjenjivanja i usavršavanja nastavnog kadra. Analiza troškova koja se bazira na odskoro reformisanim školama pokazuje da će troškovi reforme škola svake godine u periodu od 2006-2010. prema projekcijama rasti dva ili tri puta više nego što je dosadašnja godišnja potrošnja (1,8 miliona eura u 2005). Ovi troškovi bi se mogli pokriti ukoliko se smanje nabavke kompjutera za škole i unekoliko uspori dinamika uključivanja novih škola u reforme. Međutim, da bi se ostvarile dodatne uštede i povećala potrošnja na druge stvari osim plata, Vlada treba da uradi sljedeće: (i) smanji plate i broj zaposlenih; (ii) racionalizuje školsku mrežu; i (iii) reformiše program stručnog obrazovanja.

2.62 Iako se primjenom ovih mjera mogu potencijalno ostvariti značajne uštede, a da se ne umanjuje kvalitet obrazovanja, već da se on, u nekim slučajevima, čak i poboljša, trenutni pristup nuđenja dobrovoljnog napuštanja posla kroz sistem tehnoloških viškova nastavnicima i ostalom osoblju najvjerovatnije nije optimalan, i vlada treba aktivno da upravlja procesom smanjenja broja zaposlenih. U racionalizaciji školske mreže, važno je da se potrebe učenika čije škole treba zatvoriti pažljivo procijene kako bi se osiguralo da oni i dalje imaju razuman pristup mogućnostima školovanja.



### 3. REFORMA JAVNE UPRAVE

3.1 **Ograničavajući troškove zapošljavanja u organima javne uprave, vlada istovremeno mora takođe ulagati značajne napore da ostvari zadatak kreiranja moderne i efikasne javne uprave ako integracija u EU treba da postane stvarnost.** Glavni izazov u Crnoj Gori jeste da se preusmjere i reorganizuju uloga i funkcije Državne uprave od one sa velikim uplitanjem države u ekonomsko upravljanje i direktno pružanje usluga, ka onoj koja podržava tržišnu ekonomiju i integraciju u EU. Ovaj proces je započeo nakon što je Vlada usvojila svoju Strategiju za reformu javne uprave (RJU) 2003. godine.

3.2 **Od 2003., Crna Gore je usvojila nekoliko ključnih zakona koji pružaju dobar osnov za dugoročnu reformu javne uprave.** Usvojeni su između ostalih, Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o platama državnih službenika i namještenika, Zakon o upravnom postupku i Zakon o ombudsmanu. Implementacija ovih zakona je u odavno u toku. Dvije glavne institucije koje obezbjeđuju odgovornost Državne uprave su osnovane i dobro funkcionišu. Vlada je takođe ostvarila napredak u unaprjeđivanju profesionalnog rada u javnim organima zasnovanog na zaslugama, uključujući i kreiranje specijalizovane agencije za upravljanje javnim službama.

3.3 **Međutim, bez obzira na ove zakonske prekretnice, Crna Gora je samo na pola puta svoje sedmogodišnje Strategije za RJU, i čeka je još nekoliko reformskih izazova.** Kao prvo, postojeći institucionalni mehanizmi za centralnu koordinaciju politike unutar vlade slabo funkcionišu, i postoji potreba da se obazbijedi efikasnija koordinacija centra vlade po sektorima. Drugo, čak i sa usvojenim novim zakonima, strukture plata i podsticaja za javne službenike još uvijek su neodgovarajuće da bi privukle i motivisale visoko kvalifikovane kadrove. Planira se implementacija sistema plata koje bi bile zasnovane na učinku, ali njega podrivaju druge politike i prakse koje naglasak stavljaju na dužinu staža. Treće, Zakon o državnoj upravi je redefinisao neke od postojećih struktura i odnose odgovornosti, ali se nije u dovoljnoj mjeri pozabavio pitanjem da li su sve funkcije u tim strukturama i dalje potrebne, ili da li bi te funkcije mogle da se obavljaju uz manje resursa. Proces integracije u EU već naglašava neke oblasti javne uprave čiji su kapaciteti nedovoljni i vlada će morati da napravi određene izbore u ključnim politikama kako bi smanjila broj zaposlenih u nekim funkcijama kako bi povećala kapacitete u drugim.

3.4 **U ovom poglavlju govori se o napretku ostvarenom u reformi javne uprave (RJU) od 2003. i naglašavaju neka neriješena pitanja politike koja treba rješavati u budućnosti.** U dijelu A data je pozadina pravnih i institucionalnih uređenja za RJU. Dio B daje pregled napretka ostvarenog do sada u sprovođenju reforme javne uprave i plata u javnoj upravi, i sistema za ocjenu učinka. Dio C ispituje nove institucije za obezbjeđivanje odgovornosti. Dio D bavi se izazovima rješavanja strukturalne i organizacione fragmentacije i kreiranja struktura za integraciju u EU. Dio E donosi zaključke i rezime glavnih preporuka za politiku.

## A. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA REFORMU

### Komponente Strategije za RJU

3.5 **Juna 2003. godine Vlada je najavila sveobuhvatnu Strategiju RJU čiji je cilj bio preorjentisanje i reorganizacija uloge i funkcija Javne uprave** tako da one postanu kompatibilnije evropskim standardima i principima (Vidi Okvir 3.1) Strategija za RJU bavila se nizom međusobno povezanih disciplina: državnom upravom, lokalnom samoupravom, javnim službama i zaštitom prava građana. Strategija je posebnu važnost dala usklađivanju legislative javne uprave Crne Gore sa pravom Evropske unije (*aquis communautaire*). Naglasila je potrebu da se izgrade kapaciteti u okviru tijela javne uprave koje je inače bilo slabo. Takođe je prepoznata potreba da se preispita struktura uprave Crne Gore i da se bolje usklade Državne funkcije sa onima koje će vjerovatno biti potrebne za pristupanje EU.

#### Okvir 3.1 Glavni ciljevi i mjere koje predviđa Strategija RJU

Glavni ciljevi reforme javne uprave:

- Prenošnje kompetencija sa viših na niže nivoe uprave
- Jačanje eksterne i interne administrativne odgovornosti
- Uvođenje orjentisanosti na klijente, sa naglaskom na mehanizmima konkurencije u pružanju javnih usluga
- Jačanje sistema upravljanja ljudskim resursima
- Uvođenje moderne informacione tehnologije
- Unaprjeđenje kvaliteta zakonodavstva za RJU

Glavne mjere reforme državne uprave:

- Usvajanje zakonodavstva državne uprave usklađenog sa najboljim međunarodnim standardima i administrativnim sistemima u zemljama EU
- Pregled postojećih administrativnih funkcija kako bi se kreirale efikasne administrativne strukture koje odražavaju potrebu jednog modernog društva i koje će moći da zadovolje potrebe procesa pristupanja EU

*Izvor: Strategija za reformu javne uprave Vlade Republike Crne Gore 2002-2009*

3.6 **Prva faza reforme, koja je bila usmjerena na izradu glavnih zakona, u velikoj mjeri je završena** (2003-2004). Druga faza (2005-2009) sada počinje da se fokusira na pitanja implementacije. U skladu sa vremenskim rasporedom naznačenim u Strategiji za RJU usvojeno je niz glavnih zakona o javnoj upravi. Posebno, Zakon o javnoj upravi, Zakon o ombudsmanu, Zakon o inspekcijskoj kontroli, Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu svi su donijeti krajem 2003. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o platama državnih službenika i namještenika usvojeni su aprila 2004. (Vidite Okvir 3.2) Usvajanje ostalih zakona koji se tiču RJU i podzakonskih akata do kraja 2004. označilo je kraj prve faze reforme javne uprave. Od tada, vlada se usmjerila na usvajanje novih pravila i procedura i na institucionalni razvoj.

## Institucionalna uređenja za implementaciju reforme

3.7 **Vlada je 2003. godine formirala grupu za koordinaciju na visokom nivou,<sup>43</sup> Forum za političku koordinaciju javne uprave, i jedan međuministarski tehnički komitet<sup>44</sup> kako bi podržala implementaciju RJU.** Ova nova koordinaciona tijela trebalo je da prevaziđu naslijeđe komunističke ere u kojem su pojedina ministarstva jaka, a centralna vlada je slaba.<sup>45</sup> Svakodnevno praćenje reformskog procesa bilo je odgovornost Ministarstva pravde. Tokom prve faze reforme i početkom druge faze, ovo Ministarstvo je bilo zaduženo za izradu predloga zakona i pripremu drugih mjera za RJU. Ono je bilo u potpunosti odgovorno za implementaciju reformi u cijeloj javnoj upravi. Mada zapošljava službenike sa dugim i značajnim iskustvom u javnoj upravi, samo se mali broj zaposlenih u Ministarstvu bavio strateškim i planiranjem politika u reformi javne uprave, i kao takvo nije bilo osposobljeno da sprovodi i nadzire široku implementaciju reforme u cijeloj vladi.<sup>46</sup>

### Okvir 3.2 Osnovna sadržina glavnih zakona za RJU

**Zakon o državnoj upravi** pojašnjava osnovne funkcije ministarstava i drugih tijela državne administracije i utvrđuje veze odgovornosti između njih.

**Zakon o inspekcijskoj kontroli** omogućava uvođenje jednostavnog i efikasnog sprovođenja inspekcije fizičkih i pravnih lica (institucija, državnih tijela ili tijela lokalne uprave, privrednih preduzeća itd.) vezano za zakonitost njihovih radnji i sa ciljem objektivnog otkrivanja i ispravljanja otkrivenih nepravilnosti.

**Zakon o upravnom postupku** reguliše proceduru između građana i administrativnih tijela kada ona odlučuju o individualnim pravima građana i odgovornostima u administrativnim pitanjima (utvrđivanje taksi, dozvole za gradnju, itd.).

**Zakon o upravnom sporu** reguliše sudsku proceduru zaštite građanskih prava i odgovornosti u upravnim pitanjima pred upravnim sudom..

**Zakon o ombudsmanu** uvodi po prvi put u crnogorski pravni sistem instituciju ombudsmana, kako bi ojačao parlamentarnu odgovornost državne uprave i unaprijedio zaštitu prava građana i njihov odnos sa upravom

**Zakon o državnim službenicima i namještenicima** reguliše prava i odgovornosti javnih službenika i zaposlenih u državnim organima tako što pruža osnov za kreiranje depolitizovane i profesionalne državne službe.

<sup>43</sup> Grupu je predvodio Premijer a sastojala se od nekoliko Potpredsjednika Vlade i najvažnijih Ministara u Vladi (uključujući Ministra Pravde, Ministra za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, i Ministra Unutrašnjih poslova, kao i Sekretara Sekretarijata za zakonodavstvo i Generalnog Sekretara Vlade). Grupa je trebala da se sastaje svaka tri do četiri meseca da razgovara o pitanjima vezanim za PAR.

<sup>44</sup> Ovu Komisiju vodio je Pomoćnik Ministra pravde i ona je uključivala najviše službenike iz Ministarstva finansija, unutrašnjih poslova, Ekonomskih odnosa sa inostranstvom i evropske integracije, Obrazovanja, Rada i socijalnog staranja, Poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i predstavnici Sekretarijata za zakonodavstvo i Generalni sekretar Vlade.

<sup>45</sup> Urođena slabost centra Vlade potiče od tradicionalno tehničke uloge koje su Sekretarijati obavljali u komunističkom režimu, u kojem je glavno tijelo za koordinaciju bila sama komunistička partija. Iako se u međuvremenu situacija značajno promijenila, centralne strukture Vlade u Crnoj Gori još uvijek nisu dobile ulogu glavnog koordinatora politike Vlade, koju treba izgraditi.

<sup>46</sup> Vidite: Dujic S., "Reforma uprave u Crnoj Gori – Trenutno stanje i izgledi", *Zbirka radova II Konferencije o reformi javne uprave u Crnoj Gori*, , Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, 2003..

**Zakon o platama državnih službenika i namještenika** reguliše nivoe plata državnih službenika i namještenika i ima za cilj postizanje veće transparentnosti i povećanje raspona u sistemu plata.

**3.8 Septembra 2004. Vlada je osnovala Administraciju javne uprave (AJU) kako bi ojačala upravljanje reformom i kreirala specijalizovanu ekspertizu.** AJU, izvještavajući Ministarstvu pravde, odgovorno je za upravljanje i razvijane ljudskih resursa. Nakon početnih poteškoća, AJU sada efikasno obavlja svoje dužnosti upravljanja regrutovanjem kadrova za državne službe i koordinacije obuke državnih službenika – aktivnosti koje su ranije obavljane na decentralizovan način. Međutim, na dalji rad Agencije utiče nedostatak kadrova, i tehničke pomoći. Po sistematizaciji Agencija ima 22 mjesta, ali je samo 15 mjesta popunjeno. Dalje, činjenica da AJU ima niži administrativni status od Ministarstva (tj. podređena je Ministarstvu pravde), povremeno je podrivala kapacitet AJU da pospješuje reformski proces u cijeloj vladi.

**3.9 Mada je niz reformi zaživjelo, u cjelini, institucionalna uređenja za upravljanje implementacijom reformi ne funkcionišu na zadovoljavajući način.** Ovo djelimično zbog ograničenih kapaciteta dvije institucije koje su zadužene za RJU, Ministarstva pravde i AJU, ali još više zbog lošeg funkcionisanja komisije za koordinaciju rada između ministarstava. Nedostatak tradicije struktura za koordinaciju rada između ministarstava u Crnoj Gori ukazuje na to da su njima potrebne jake rukovodeće strukture da bi bile operativne. Funkcionisanje Komisija takođe je umanjeno činjenicom da su neki državni službenici na višim položajima koji su imenovani za članove Komisije premješteni na različite pozicije unutar javne uprave, čime su upražnjena mjesta koja nisu popunjena do februara 2006. Marta 2006, imenovani su novi članovi Komisije, uključujući predstavnika AJU. Komisija je održala nekoliko mjesečnih sjednica od tada i oformila nekoliko među-ministarskih ekspertskih grupa za koordinaciju aktivnosti RJU. Uprkos ovim pomacima, uloga Komisije u implementaciji RJU ostala je ograničena zbog otpora pojedinih ministarstava. Stoga, postoji očigledna potreba za jakom političkom podrškom u procesu implementacije.

**3.10 Da bi se ponovo ojačala koordinacija i liderstvo RJU, sljedeći koraci su važni za razmatranje od stvarne vlade:**

- Da Predsjedavajući pruža jako rukovođenje u aktivnostima koordinacije i da osigura podršku i pravovremenu reakciju Foruma za političku koordinaciju.
- Da se obezbijedi jaka politička podrška za rad komisije, uključujući utvrđivanje prekretnica u radu.
- Da se obezbijedi tehnička podrška i kadar za Predsjedavajućeg komisije, prema potrebi za koordinaciju aktivnosti.

## **B. FORMIRANJE STRUKTURA I PODSTICAJA ZA RADNI UČINAK**

**3.11 Strategija za RJU iz 2003. prepoznala je da za kreiranje efikasnije javne administracije, Crnoj Gori trebaju strukture i politike za privlačenje, zadržavanje i motivisanje visoko kvalifikovanih kadrova.** Vlada je preduzela neke početne korake u ovom smjeru ali preostaje da se uradi značajan posao. Makro fiskalni pritisci, kao i ograničeni kapacitet

glavnih tijela, su dva faktora koja su imala određeni uticaj na tempo reformi. Međutim, oni ne pružaju kompletno objašnjenje. Bilo je političkih odluka da se reforme ne sprovode onoliko agresivno koliko je to bilo moguće. Neke prakse koje se tiču plata i tendencije iz ranije komunističke ere još uvijek traju. Idući naprijed vlada će imati mogućnosti da preorjentiše sisteme plata i unaprjeđenja dalje ka razvoju vještina, odgovornosti i učinka. Posebno, potrebno je prestrukturiranje načina na koji se osnovne plate i naknade dodjeljuju različitim kategorijama zaposlenih.

### **Formiranje profesionalne državne službe**

**3.12 Glavno dostignuće u reformi državne uprave bilo je formiranje odvojenog kadra za državnu upravu, sa definisanim karijerama i čije je angažovanje zasnovano na zaslugama.** Usvajanjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima, vlada je povelu Crnu Goru korak bliže evropskim standardima u javnoj upravi. Prvo, napravljena je razlika u režimu zapošljavanja između državnih službenika, koji obavljaju poslove državne uprave, i zaposlenih koji obavljaju samo pomoćne funkcije.<sup>47</sup> Drugo, po Zakonu otvoreni konkurs je osnovni metod regrutovanja zaposlenih, uključujući i najviše pozicije – što je značajan uslov da se umanjiti uticaj politike i poveća profesionalizam. Ovo podstiče potrebu za jačanjem AJU kao centralne agencije za nadziranje procesa sprovođenja konkursa koji i dalje može biti podložan neprimjerenosti subjektivnosti, ali je važno da je utvrđen princip. Treće, zakon uvodi novu strukturu klasifikovanja državnih službenika i namještenika, uključujući jasan sistem za napredovanje u karijeri na osnovu radnog iskustva i ocjene radnog učinka. Uvođenje nove strukture klasifikovanja državnih službi, zahtijevalo je od svih ministarstava/agencija da usvoje nove planove zapošljavanja (Akti o sistematizaciji) na osnovu novog rangiranja. Samo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ekonomije nisu do februara 2006. uradili svoje nove sistematizacije.

**3.13 Dugoročnije strateško upravljanje državnom službom mora biti podržano adekvatnim informacionim sistemima, koji još nisu uspostavljeni.** Jedan od osnovnih zadataka državne uprave bio je da se kreira baza podataka za ljudske resurse kako bi se vodila evidencija o svim javnim namještenicima i državnim službenicima. Ta aktivnost je odložena zbog nedostatka sredstava i tehničke pomoći. Tek je posljednjih mjeseci objavljen tender za izradu takvog sistema. Najzad, sistem treba da se koristi za evidentiranje ocjena radnog učinka, obuke i drugih informacija vezanih za karijeru. Međutim, trenutno je teško dobiti i osnovne informacije – kao što je pouzdan broj državnih službenika, gdje oni rade, i kolike nadoknade primaju. Informacije su rasute u različitim sistemima koje nije lako uskladiti ili koji pružaju osnov za međusektorske analize. Da bi se uradile efikasne srednjeročne politike planiranja i nadoknada koje ga podržavaju potrebni su sveobuhvatniji sistemi informacija kojima je lako pristupiti.

---

<sup>47</sup> Namjera je bila da državni službenici imaju sigurnije uslove zapošljavanja, dok bi namještenici podlijegali uslovima opšteg zakona o radu, što bi omogućilo veću fleksibilnost kod zapošljavanja kadrova. U praksi ova razlika u sigurnosti zapošljavanja još nije realizovana. Kroz proces kolektivnog ugovaranja, namještenicima su davane mnoge iste garancije kao državnim službenicima.

### 3.14 Glavne preporuke su:

- *Da se odmah dovrši “sistematizacija”<sup>48</sup> za Ministarstvo Unutrašnjih poslova i Ekonomije tako da dobiju novu strukturu plata.* Pored toga, vlada treba da uradi pregled sektora kako bi bila sigurna da oni koji trenutno rade određene poslove imaju kvalifikacije koje odgovaraju njihovim platama.
- *Da se napravi veća razlika između osnovne državne službe i drugih javnih namještenika (uključujući nastavnike).* Razlike u odgovornosti i zaštiti posla nisu dovoljno naglašene u zakonu, čime su poništeni mnogi primarni faktori za kreiranje odvojene državne službe. Sa uvođenjem ove razlike, biće opravdano i uvođenje većih plata za državne službenike. Dalje, javna uprava imala bi koristi od veće fleksibilnosti za mijenjanje sastava svoje radne snage.
- *Ponovo procjeniti da li su zahtjevi za svaki stepen odgovarajuće da se olakša regrutovanje visoko kvalifikovanih kandidata u državnu službu.* Pragovi iskustva za više stepene mogli bi biti barijera za eksterno regrutovanje. Fleksibilniji ili alternativni kolosjek može biti potreban da se privuku visoko kvalifikovani diplomirani studenti (posebno oni sa diplomom) u državnu službu.
- *Razviti sistem informacija o ljudskim resursima koji se može koristiti za strateški menadžment u državnoj službi.* Takav sistem bi trebalo da omogući povezivanje informacija o kadrovima (npr. o njihovom obrazovanju, informacije o radnom učinku) sa podacima sa platnog spiska, uključujući i nadoknade. Baza podataka treba da se koristi u planiranju budućih zahtjeva za zapošljavanje kadrova, obuku, i troškove srednjeročne strategije plata.
- *Pratiti i ocjenjivati napredovanje u izgradnji kvalifikovanije državne službe.* Mada politike treba da pomognu da se unaprijede kapaciteti u javnoj administraciji, treba postignuti dogovor o indikatorima kojima će vlada mjeriti napredovanje.

### Učiniti plate konkurentnim i faktorom motivacije

**3.15 Reforma sistema nije napredovala onoliko koliko će biti potrebno za durogorčnu izgradnju kapaciteta.** Vladini službenici često navode regrutovanje stručnih kadrova kao jedan od glavnih izazova sa kojima se suočavaju u implementaciji reformi državne administracije. Uprkos tome, samo su skromne promjene ostvarene u ukupnoj strukturi plata i strategiji koja se odnosi na plate. Nisu dostupni podaci koji ukazuju na konkurentnost plata u odnosu na privatni sektor, ili kako se nivo konkurentnosti može mijenjati u zavisnosti od nivoa stručnosti.<sup>49</sup> Zapravo, najveća potreba u javnoj upravi postoji za više tehničkih, stručnih menadžerskih radnih mjesta. Povećanje jedinstvene stope u javnoj upravi – kao ono uvedeno 2006. – ima samo skroman uticaj na konkurentnost ovih stručnih pozicija.

<sup>48</sup> Ovo je proces utvrđivanja organizacionih radnih mjesta i pozicija u upravi trezora.

<sup>49</sup> U mnogim zemljama plate za niže kvalifikovane pozicije su mnogo bliže prosjeku iz privatnog sektora nego što su plate za mnogo kvalifikovanije stručne pozicije. Malo je razloga za vjerovanje da ovaj obrazac ne može funkcionisati i u Crnoj Gori.

**3.16 Transparentnost praksi koje se tiču plata umjereno je povećana, iako je najveći izvor dodatnog prihoda u velikoj mjeri nereformisan.** Posebno važna promjena koja je implementirana bila je centralizacija sistema plata, koja je dala Ministarstvu finansija ovlaštenje da donosi odluke o isplati za fiksni dio plate za svakog državnog službenika i zaposlenog u državnoj službi. Ranije, ove odluke je donosilo svako Ministarstvo/drugo tijelo uprave odvojeno, što je dovelo do izuzetno netransparentnog sistema i omogućilo određeni stepen subjektivnosti u donošenju odluka o platama. Prema Zakonu o platama jedini drugi izvori prihoda mogu biti od otpremine, regresa i novčane pomoći u slučaju smrti ili bolesti u porodici. Međutim, mimo Zakona o platama, vlada nastavlja da sprovodi politiku dodjele stanova ili smještaja državnim službenicima. Mada se za dodjelu nekih stanova daju zvanična obavještenja, kriterijumi po kojima se donose odluke nisu transparentni većini državnih službenika. Niti postoji pouzdano uvjerenje da se neki stanovi ne dodjeljuju bez javnog objavljivanja.

**3.17 Nivoi plata su se malo povećali za stručna radna mjesta, ali resursi bi mogli biti bolje usmjereni da bi se ubrzale reforme.** Da bi se povećali podsticaji za kadrove da se odluče za karijeru državnog službenika, po novom zakonu uvećana je stopa raspona zarada u državnoj službi sa 4.1 na 5.1. Glavni razlog za ograničavanje stope povećanja raspona plata bili su makro-fiskalni pritisci da se ograniče troškovi plata kao dio BDP. Zakon zahtijeva da Vlada godišnje ponovo razmotri ovaj odnos sa namjerom daljeg povećanja raspona u sistemu, ali nije jasno koji će značaj ova odredba imati u praksi. Vlada je 2006. uvela povećanje “osnovne cijene” rada, što je rezultiralo povećanjem procenta jedinstvene stope za sva radna mjesta. Mada je razumljivo zašto je ovo važno za sindikate javnog sektora, to je propuštena prilika za vladu da sprovede dalje povećanje raspona plata. Pored toga, struktura plata ne pravi značajnu razliku u plati između državnih službenika i namještenika sa istim kvalifikacijama – mada se pretpostavlja da ovi prvi imaju veći stepen odgovornosti.

**3.18 Plate za poslanike u parlamentu i nosioce visokih funkcija povećane su posebnom legislativom, ali je proces podstakao zabrinutost zbog interne pravičnosti.** Decembra 2005. usvojen je Zakon o platama i drugim zaradama poslanika u parlamentu i drugih službenika. Mada je predlog zakona koji utvrđuje plate državnih službenika uradilo Ministarstvo pravde, predlozi u ovom zakonu nisu bili pripremljeni od strane iste tehničke grupe. Nivoi plata koji su predloženi u zakonu su značajno veći od onih čak i za najviše državne službenike.<sup>50</sup> Izražena je zabrinutost da bi ovo moglo imati demotivirajući efekat na državnu službu, posebno za one koji najbližije rade sa nosiocima funkcija. Dalje, izražen je stav da relativne razlike u platama između zaposlenih u sudstvu i poslanika u parlamentu i nosioca funkcija možda ne odražavaju precizno nivo stručnosti i odgovornosti koji su potrebni sa svakog od njih.<sup>51</sup> Kao i kod viših državnih službenika, postoji zabrinutost da bi ovo moglo imati negativan uticaj na motivaciju i učinak u okviru sudstva.

**3.19 Koncept plate zasnovane na učinku je utvrđen zakonom, ali još uvijek nije testiran u praksi.** Nakon što bude sproveden, zakon će povezati platu i učinak na dva načina: (a) unaprjeđenje na viši nivo plata (ako zaposleni u toku tri godine dobije ocjenu “dobro”, ili postigne ocjenu “odlično” najmanje dvaput u toku tog perioda) i (b) bonus koji se dodjeljuje za

<sup>50</sup> Radi upućivanja, u SAD-u državni službenici najvišeg nivoa imaju plate koje su skoro iste kao plate članova Kongresa.

<sup>51</sup> Nasuprot tome, u Kanadi i USA-u plate za članove zakonodavnog tijela su značajno niže od plata sudija Vrhovnog suda.

odličan rad na kraju godine. Ova varijabilna komponenta plate biće određena od strane rukovodioca upravnog tijela, umjesto od strane Ministarstva finansija. Ukupan iznos sredstava za bonuse neće smjeti premašiti 10% sredstava planiranih budžetom za plate državnih službenika u prethodnoj fiskalnoj godini. Sprovođenje inicijative za plate zasnovane na radnom učinku zavisi od funkcionalnog sistema ocjene, a to je zadatak koji još nije sproveden.

**3.20 Sredstva koja su se mogla koristiti za regrutovanje i motivisanje visoko kvalifikovanih državnih službenika se umjesto toga koriste za održavanje suviše velikih nadoknada za službenike sa dugim radnim stažom.** Iako je u javnom sektoru uobičajeno da plate budu usklađene sa dužinom radnog staža, u Crnoj Gori veličina te nadoknade čini da ona bude skupa i jako narušava internu pravičnost. Podaci dobijeni od strane Ministarstva finansija ne omogućavaju da se vidi tačno koji procenat ukupne osnove za plate ide za ove nadoknade. Međutim, strukutra povlastica je veoma velikodušna u odnosu na druge zemlje – čak i one na prostoru bivše Jugoslavije.<sup>52</sup> Za 30 godina službe, nadoknada iznosi približno 22 procenta osnovne plate. Nasuprot tome, unaprjeđenje u okviru državne službe rezultira povećanjem osnovne plate od samo oko 5 procenta. Kao posljedica toga, moguće je da dvije osobe sa veoma različitim nivoima odgovornosti zarade isti iznos novca – čime se narušava unutrašnja pravičnost. Svi zaposleni dobijaju nadoknade bez obzira na učinak, čime se podriva koncept plate zasnovane na učinku. Dalje, zadržavanje nadoknada kakve su sada znači da ima manje sredstava za osnovne plate koje bi bile konkurentne za potencijalne nove regrutovane, i manje sredstva sa kojima bi unaprjeđenja imala značenje.

**3.21 Iako je Zakon o platama državnih službenika i namještenika utvrdio dobru osnovu za upravljanje platama državnih službenika, potreban je niz aktivnosti u daljem radu:**

- *Dalje povećanje raspona u strukturi plata bez značajnog povećanja ukupnih troškova plata iz budžeta.* Uprkos skromnom napretku 2005. sistem je i dalje sa veoma malim rasponom plata, zbog čega će regrutovanje i zadržavanje kadrova i dalje biti teško. Vjerovatno će za dalje povećavanje raspona plata biti potrebni fiskalni pritisci, ali je važno da vlada postigne dekompresiju sa malo opšteg uticaja na troškove plata iz budžeta. Ovo bi se moglo postići tako što bi se povećanja usmjerila na pozicije stručnih i profesionalnih državnih službenika. Potrebni su pouzdani podaci o poređenju plata u privatnom i javnom sektoru prije nego što budu opravdana dodatna povećanja za pozicije sa nižim kvalifikacijama.
- *Revidirati pristup kolektivnom ugovaranju sa sindikatima iz javnog sektora kako bi se naglasak premjestio sa promjena na osnovnu stopu.* Dogovorena povećanja osnovne cijene rada dovode do povećanja osnova za plate kroz pregovore i razaraju fiskalnu marginu koju bi vlada inače mogla imati da bi povećala raspon u strukturi plata.
- *Progresivno smanjiti uticaj godina službe u računanju ukupne plate.* Dok je uobičajeno u javnom sektoru usklađivati platu sa godinama službe, dužina radnog staža ima suviše velik uticaj u crnogorskom sistemu, posebno s obzirom na mali raspon u strukturi osnove za plate. Oni sa najdužim radnim stažom neće nužno imati najpotrebnije vještine, a

<sup>52</sup> Počev od 10 godina službe radnik dobija dodatnih 0,7% osnovne plate (porast u odnosu na 0,5%), a nakon 20 godina službe to povećanje ide na 1,0%. U Srbiji i Bosni to uvećanje nikad ne prelazi 0,5%.

nastavljanje postojećeg sistema podriva principe zasnovane na radnom učinku. Pošto su bonusi dio Opštih kolektivnih ugovora koje vlada potpisuje sa sindikatima, od suštinskog je značaja da se promjene traže i iniciraju na ovom nivou. Početni korak bi mogao biti da se ograniči iznos koji neko može dobiti u okviru određenog nivoa. Sljedeći korak bi bio da vlada smanji iznos ove nadoknade i da to kompenzuje povećanjem strukture osnovne plate.

- *Pregledati konsistentnost praksi koje se tiču plata za više državne službenike, sudije i nosioce funkcija.* Nivoi plata treba da odražavaju relativne nivoe odgovornosti i stručnosti koji su potrebni. Dalji zakoni o platama treba da uzimaju u obzir prakse koje se tiču plata za različite kategorije pozicija kako bi se obezbijedilo da je cijeli sistem interno konsistentan. Inače bi se mogao imati efekat demotivisanja najstručnijih.

### Uvođenje sistema ocjene radnog učinka

**3.22 AJU je 2005. preuzela sveobuhvatnu pripremu sistema ocjene radnog učinka, mada će za implementaciju biti potrebno više vremena i posvećenosti nadležnih ministarstava.** Zakon o platama zahtijevao je da državni službenici i namještenici budu ocjenjivani na osnovu svog individualnog učinka ne kasnije od 31. januara 2006. Poštovanje ove odredbe zakona još nije postignuto, djelimično zbog otpora Ministarstava i drugih organa prema poštovanju novog zakona. Jednako značajna je bila poteškoća da se po prvi put osmisli i implementira novi sistem. Uz pomoć ograničene tehničke pomoći, AJU je uradila upitnik za ocjenu radnog učinka i sprovela obuku za ključne tačke u svakom ministarstvu/organizaciji. Takođe su urađene procedure za pregled ocjena, a urađen je i mehanizam za ulaganje žalbi. Međutim, od februara 2006. još uvijek je bilo državnih službenika koji nisu bili upoznati sa ovim procesom i načinom njegovog funkcionisanja. Početkom juna 2006. samo je 30 procenata ministarstava i drugih organa obavilo ocjenu rada svojih zaposlenih.

**3.23 Lekcije iz početne faze implementacije biće potrebno pažljivo proučiti i uključiti u buduće planove.** AJU je organizovala nekoliko radionica sa svojim ključnim tačkama u nadležnim ministarstvima kako bi se diskutovalo o njihovim iskustvima. Sastanke su podržali međunarodni i lokalni eksperti Evropske agencije za rekonstrukciju koji pružaju tehničku pomoć AJU. Jedan od ključnih izazova u daljem radu biće da se obezbijedi kredibilitet sistema i pravičnost ocjenjivanja. Nije neobično u većini organizacija pronaći menadžere koji su veoma kritični u svojim ocjenama i druge koji daju visoke ocjene svim zaposlenima umjesto da prave razlike u radu. Obuka menadžera o načinu korišćenja obrazaca o tome kako da daju povratne informacije je od suštinskog značaja, kao što je i detaljno informisanje zaposlenih o novom sistemu ocjenjivanja. Implementacija sistema ocjene rada može biti ubrzana kako bi se ispoštovali krajnji rokovi navedeni u zakonu, čak i ako nedostaju neki važni pripremni elementi. Nasuprot tome, ocjena rada viših državnih službenika – koji je trebalo da uključuju poseban oblik – uopšte nije započeta.

**3.24 Čak i sa sistemom ocjene rada, isplatu bonusa treba tretirati kao zamjenu za poboljšanje strukture osnovne plate.** I dok postoji dobro načelo za uključivanje bonusa kao dijela ukupnog paketa nadoknade za državne službenike, postoji velika potreba da se poveća i osnovna plata. Bonus bi trebalo da bude samo relativno ograničeni dio u ukupnoj nadoknadi za državne službenike (uopšteno gledano ne više od 10-15%). Ovo je još važnije zbog toga što

implementacija sistema ocjene predstavlja izazov za mnoge organizacije. Ako bi osnovne plate bile više vezane za stvarne odgovornosti na poslu, to bi takođe pomoglo da se obezbijede podsticaji za rad. Kao što je ranije primijećeno, veza između plate i odgovornosti je oslabljena uključivanjem nadoknade za dužinu radnog staža. Povećavanje raspona će takođe dati veći značaj unaprjeđenju zato što će povećanje plate biti značajnije.

**3.25 Bez obzira na hitnost implementacije sistema, biće potrebna detaljna i sistematska priprema kompetentnih ministarstava da bi se obezbijedila implementacija.** U najavi ocjena rada za 2007. godinu AJU bi trebalo da poveća sredstava namijenjena implementaciji, da poboljša ukupan pristup postavljanju i preispitivanju očekivanja, i da proširi obuku. Konkretno, AJU bi trebalo da:

- Pomogne menadžerima da utvrde očekivanja za rad u državnoj službi prije perioda ocjenjivanja.
- Investiraju u obuku menadžera za to kako da efikasno i konstruktivno daju povratne informacije.
- Razvije instrumente za internu komunikaciju kako bi se obezbijedilo da zaposleni razumiju sistem ocjene rada i mehanizme ulaganja žalbi koje imaju na raspolaganju.
- Utvrde smjernice kako bi spriječili predrasude u ocjenama u pojedinim ministarstvima.
- Da obezbijede za pozicije viših državnih službenika da organizacioni i ciljevi odjeljenja budu dobro definisani i da očekivanja za rad pojedinih službenika budu povezane sa njima.
- Sprovede detaljan pregled procesa ocjena za 2006. (uz eksternu tehničku pomoć) i da te lekcije uključe u vremenski raspored i redosljed za 2007.

### C. OBEZBJEĐIVANJE ODGOVORNOSTI JAVNE UPRAVE

**3.26 Prije više od godinu dana osnovan je Upravni sud sa misijom da pregleda zakonitost administrativnih akata ministarstava i drugih javnih tijela.** Sudska kontrola rada uprave nije novina u crnogorskom sistemu odgovornosti, s obzirom da je kontrola rada uprave tradicionalno obavljana kroz proceduru sudskog pregleda pred Vrhovnim sudom. Međutim, nakon njegovog formiranja, Upravni sud je preuzeo niz upravnih slučajeva od Vrhovnog suda, što je rezultiralo značajnim brojem zaostalih slučajeva.

**3.27 Sud je postigao značajne rezultate za relativno kratak period rada.** Međutim, njegova dugoročna efikasnost zavisi od boljeg odnosa sredstava i opterećenosti slučajevima. Sud je u prvoj godini veći dio posla obavljao sa 3 sudije, ali sada ima dodatnih šest sudija koje mogu da formiraju 2 panela. (Još jedan sudija je trebalo da bude dodat tokom 2006). Sud je objavio priručnik za sudije i uradio godišnji izvještaj o svojim aktivnostima. Tokom prošle godine riješio je oko 850 slučajeva, mada i dalje ima dosta zaostalih neriješenih slučajeva zbog slučajeva koji su prenijeti iz Vrhovnog suda. Takođe i dalje neprekidno dobija nove slučajeve, ne samo vezano za 'klasična' administrativna pitanja, već i o izbornim sporovima, sporovima koji su rezultat

kršenja prava slobodnom pristupu informacijama itd. (Vidite tabelu 3.1) Zbog malog broja sudija, Sud nije imao specijalistu za posebne oblasti prava, već se umjesto toga oslanjao na to da se sudije same informišu o širokom nizu različitih zakona. Da bi se osigurao nesmetan rad Suda u budućnosti i pravovremeno rješavanje sporova, trebalo bi razmotriti umjereno povećanje broja sudija i pomoćnika sudija.

**Tabela 3.1. Broj riješenih slučajeva pred Upravnim sudom 2005. god.**

Vrsta slučaja	Stanje na početku 2005.	Broj slučajeva primljenih do 31.12.2005.	Broj rješanih slučajeva do 31.12.2005	Broj riješenih slučajeva do 31.12.2005	Broj neriješenih slučajeva na dan 31.12.2005
Upravni spor	834	1345	2179	746	1433
Zahtjev za vanrednim pregledom konačne odluke o prekršaju	6	17	23	13	10
Zahtjev za zaštitom zakonitosti u prekršajnoj proceduri	-	81	81	76	5
Razna upravna pitanja	2	-	2	-	2
Upis u glasački spisak	-	444	444	444	-
Ukupno	842	1887	2729	1279	1450

Izvor: Prvi izvještaj Upravnog suda Crne Gore, januar 2006.

**3.28 Kancelarija Ombudsmana, koja radi već dvije godine, takođe je doprinijela podizanju svijesti javnosti o cilju i funkciji kancelarije.** Tokom posljednje godine, Ombudsman je primio oko 660 žalbi, od kojih većina spada u njegovu nadležnost. Ovo je napredak u odnosu na prvu godinu rada kada je često dolazilo do nesporazuma vezano za svrhu suda (npr., da on može da ukida odluke suda). Odnosi sa javnošću i informisanje što šire populacije kancelarije Ombudsmana uključuju objavljivanje godišnjeg izvještaja, informativne brošure, i posjete opštinama (koje se nazivaju “Danima Ombudsmana”). Do sada Ombudsman je objavio dva godišnja izvještaja, u kojima informiše Parlament o svojim aktivnostima u prethodnom periodu. Prvi izvještaj je navodno dobro primljen u Parlamentu, dok drugi čeka na diskusiju.

**3.29 Većina žalbi građana Ombudsmanu odnosi se na kašnjenja u sprovođenju pravde.** Međutim, Kancelarija Ombudsmana se nije ograničila samo na to da odgovara na žalbe građana; ona takođe proaktivno daje mišljenja o poštovanju zakona od strane javne uprave. Oni su davali mišljenje o temama kao što su zakoni o zemljištu, državljanstvo za izbjeglice, prava zatvorenika i zaštita djece. Mišljenja o usklađenosti javne uprave sa zakonima EU je takođe jedna od oblasti budućeg interesa Ombudsmana. Kancelarija Ombudsmana ima dobru saradnju sa Državnim agencijama i sudovima prilikom rješavanja pritužbi i ima snažnu podršku Parlamenta (i vladajuće koalicije i opozicije).

**3.30 Gledajući naprijed, Vlada bi mogla da ojača svoje nove institucije koje treba da obezbijede odgovornost na sljedeće načine:**

- *Jačanjem kapaciteta Upravnog suda kako bi se odluke donosile pravovremeno i kako bi se očuvao integritet sistema.* S tim ciljem, sredstva za zapošljavanje kadrova (bilo sudija ili kroz sudku podršku) trebala bi biti povećana kako bi se pomoglo da se riješe zaostali slučajevi i da se rješavaju novi slučajevi koji budu pristizali.

- *Povećanjem budžetske nezavisnosti Ombudsmana*, moguće davanjem jednoj Parlamentarnoj komisiji odgovornost da određuje njegov budžet.

#### D. ORGANIZACIONI IZAZOVI ZA ODRŽIVOST REFORME

3.31 Strategija za RJU iz 2003. godine pružila je viziju za prestrukturiranje Državne uprave kako bi se podstaklo usklađivanje sa eksternim tijelima kao što je EU da bi se povećala efikasnost internih odnosa u okviru Republike. U naredne tri godine, značajan napredak ne ostvaren u formiranju institucionalnih i pravnih struktura. Ali usvajanje novih zakona mora da bude praćeno konsistentnom i kvalitetnom implementacijom. Ključne odluke treba donijeti sada kako bi se ojačao proces implementacije u godinama koje slijede.

3.32 Agenda EU i potreba za internim prestrukturiranjem javne uprave postaće sve više komplementarne. S potrošnjom za javnu upravu koja je već prilično visoka prema standardima EU, budući napori za izgradnju kapaciteta zavisice od pronalaženja načina da se ostvare uštede u okviru trenutnih nivoa budžeta. Dok je prva faza RJU rezultirala usvajanjem evropskih principa upravne strukture, sljedeća faza se mora usmjeriti na racionalizaciju djelatnosti javnog sektora i efikasno organizovanje neefikasnih upravnih funkcija. Za postizanje ove funkcije vjerovatno će biti potreban mehanizam za koordinaciju politike od strane centra vlade koji će biti jači nego postojeći.

#### Rješavanje strukturalne i organizacione fragmentacije

3.33 **Tokom prve faze strukturalne reforme, vlada se fokusirala na pojašnjavanje uloga i odgovornosti između vladinih ministarstava i drugih tijela Državne uprave.** Zakon o Državnoj upravi uveo je opštu podjelu između tijela koja donose odluke (ministarstava) i tijela koje implementiraju politike državne administracije (npr. sekretarijati, direktorati, uprave, službe, agencije).<sup>53</sup> U skladu sa organizacionim principima utvrđenim novim Zakonom, Vlada je usvojila svoju trenutnu organizacionu strukturu 2004. godine izdavanjem Odredbe o organizaciji i aktivnostima Državne uprave. Odredba identifikuje niz funkcija za pojedina Ministarstva i druga tijela državne administracije. U skladu sa tom Odredbom, Crna Gora sada ima 15 ministarstava, 12 uprava, 2 sekretarijata, 7 službi i 4 direktorata. Što je još važnije Odredba pojašnjava odnose odgovornosti između različitih tijela (npr. Administracija javne uprave i Kaznena služba podnosi izvještaje Ministarstvu pravde, kao što je predstavljeno u Tabeli 3.2), koje zauzvrat treba da unaprijedi efikasnost cjelokupnog sistema.

<sup>53</sup> Dok sekretarijati, direktorati, uprave i službe predstavljaju “klasična” tijela javne uprave za implementaciju, agencije rade distancirano od Vlade, sa pravom da imaju sopstveni izvor finansiranja. Jedna od implikacija ovakve situacije jeste da agencije mogu da isplaćuju nadoknadu zaposlenima po višim cijenama nego što je moguće u okviru državne službe.

**Tabela 3.2. Odnosi odgovornosti između različitih tijela državne uprave**

Ministarstva koja nadziru rad različitih tijela	Tijela koja podnose izvještaje naznačenim Ministarstvima
Ministarstvo pravde	Administracija javne uprave Kaznena služba
Ministarstvo finansija	Poreska uprava Uprava za nekretnine Uprava carina Uprava za antikorupcijsku inicijativu Uprava za suzbijanje pranja novca
Ministarstvo obrazovanja i nauke	Kancelarija za obrazovne usluge (Institut) Centar za stručno obrazovanje i obuku Centar za ispitivanje
Ministarstvo kulture i medija	Državni arhiv
Ministarstvo ekonomije	Direktorat za razvoj malih i srednjih preduzeća
Ministarstvo pomorstva i saobraćaja	Uprava za pomorsku bezbjednost Direktorat za državne puteve Direktorat za izgradnju autoputeva
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	Veterinarska uprava Uprava šuma Uprava za vodoprivredu
Ministarstvo zaštite životne sredine	Hidrometeorološka služba Seizmološka služba Direktorat za javne radove
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Uprava za sport i omladinu Statistički zavod
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Uprava policije Agencija za nacionalnu bezbjednost

Izvor: Odredba Vlade o organizaciji i aktivnostima Državne uprave, Službeni list Crne Gore, br. 53/2004, 61/2005, 06/2006, 32/2006.

3.34 **Neke značajne funkcionalne oblasti nisu na odgovarajući način riješene kroz postojeći zakonski okvir i treba ih preispitati kao bi se osiguralo da postoji odgovarajuća odgovornost.** Na primjer, Vladini fondovi zapošljavanja, zdravstva i penzionog osiguranja nisu regulisani Zakonom o državnoj upravi već imaju odvojen pravni status definisan posebnim zakonima o zdravstvu i penzionom osiguranju.<sup>54</sup> Kao što je pomenuto u poglavlju 4, ovi fondovi predstavljaju značajan dio javnih rashoda i doprinose fiskalnom riziku za republički budžet. Dalje, Crna Gora ima niz nezavisnih regulatornih tijela koja nisu regulisana Zakonom o državnoj upravi, već rade u skladu sa zakonima koji ih osnivaju.<sup>55</sup> Ove agencije rade distancirano od vlade i mogu da imaju sopstvene izvore finansiranja, koji se često koriste da bi se zaposleni u njima nagrađivali preko onoga što je moguće u državnoj službi. Još uvijek ne postoji opšti pravni okvir za osnivanje, upravljanje i ukidanje regulatornih agencija, što kreira pravne neizvjesnosti u njihovom funkcionisanju. S obzirom na to da kriterijumi za osnivanje različitih državnih upravnih tijela i regulatornih agencija nisu veoma jasni, ovo stvara podsticaje za osnivanje

<sup>54</sup> Nota Svjetske banke o politici, Srbija i Crna Gora, Razvoj javne uprave: Kreiranje uslova za efikasnu ekonomsku i socijalnu reformu, 2004.

dodatnih agencija (umjesto ministarstava ili tijela za implementaciju politika), zbog boljih mogućnosti za plate i povlastice.

**3.35 Visok stepen fragmentacije i dalje postoji u Državnoj upravi zato što horizontalni funkcionalni pregled koji predviđa Strategija RDU još uvijek nije sproveden.** Takav pregled bi doveo do ukidanja nepotrebnih funkcija postojećih tijela i spajanja niza manjih tijela koja ne mogu opravdati odvojeno postojanje. Do sada je uticaj Zakona o Državnoj upravi i Odredbe o državnoj organizaciji i aktivnostima bio ograničen zato što su moderni principi javne administracije nametnuti zastarjelim institucionalnim strukturama. Nije bilo napora da se preispita da li bi državna uprava trebalo da obavlja određene funkcije ili bi funkcije trebalo efikasnije organizovati.<sup>56</sup> Kao rezultat, relativno slabo razvijen centralni aparat državne administracije sve više nije u stanju da koordinira i upravlja velikim brojem podređenih institucija. Ovo zauzvrat slabi ukupan proces upravljanja i dodaje nepotrebne administrativne troškove upravljanju vladom.

**3.36 Za razvijanje novih ili dodatnih kapaciteta u oblastima koje zahtijeva EU biće potrebno učiniti ustupke između funkcija javne uprave.** Kao što je primijećeno u poglavlju 2, vlada već troši veoma visok dio BDP-a na plate državnih službenika i drugih javnih namještenika. Uprkos visokom trošku, niz osnovnih funkcija trpi zbog veoma slabog kapaciteta prema izvještajima EU o napredovanju i zbog sporog tempa implementacije reforme. Visoko kvalifikovani kadrovi su prisutni u javnoj upravi ali ne u onom broju koji je potreban da bi se održala implementacija reforme. Nekoliko novih tijela imaju manji broj zaposlenih od dozvoljenog, dok neke odavno osnovane institucije/ministarstva imaju ljude sa pogrešnom kombinacijom vještina. Anegdotska evidencija ukazuje na to da još uvijek ima preklapanja i neefikasnih funkcija zbog visokog stepena fragmentacije u upravnoj strukturi i to tek treba da se rješava.

**3.37 Nekoliko glavnih sektora trebalo bi da prođu vertikalno funkcionalno preispitivanje kako bi bili isplativiji.** Glavni cilj Strategije RJU bio je da se javna uprava učini efikasnijom i efektivnijom. Pored toga, da bi se kreirao fiskalni prostor da se prošire kapaciteti u oblastima visokog prioriteta biće potrebno da se oslobode sredstva od aktivnosti koje pretjerano troše budžetska sredstva. Vertikalni funkcionalni pregledi mogli bi biti sprovedeni odmah nakon ili paralelno sa horizontalnim funkcionalnim pregledom. Izbor institucija za pregled trebalo bi da zavisi od važnosti sektora za ukupan budžet i od pristupanja EU. Podaci u poglavlju 2 ukazuju da postoje 3 ili 4 sektora gdje je nivo potrošnje relativno visok u odnosu na nivoe EU (kao dio BDP-a). Upravljanje takvim pregledom trebalo bi povjeriti nekom ekspertskom timu, koji bi se sastojao od međunarodnih i lokalnih eksperata, kao i predstavnika vlade. Ako potpun nadzor nad pregledom bude dodijeljen Ministarstvu pravde (zbog njegove trenutne uloge odgovornog za implementaciju RJU), onda bi bili potrebni dodatni tehnički kapaciteti, ali što je još važnije bila bi potrebna jaka politička i tehnička podrška Foruma za političku koordinaciju RJU.

**3.38 Reforme u procesu budžetiranja, uključujući implementaciju srednjeročnog okvira za budžet, potrebni su da bi se podržali funkcionalni pregledi.** Da bi funkcionalni pregledi

<sup>55</sup> To su: Agencija za telekomunikacije, Agencija za prestrukturiranje ekonomije i strana ulaganja, Agencija za radiodifuziju, Agencija za promociju stranih investicija, Regulatorna agencija za energiju.

<sup>56</sup> Postojeća fragmentacija može biti rezultat relativno dugog perioda politike koalicija, tokom koga su partije pokušale da obezbijede svoj udio u vlasti osnivanjem novih upravnih tijela.

bili efikasni oni treba da budu povezani sa procesom budžetiranja na nekoliko načina. Prvo, da bi se utvrdili pravi prioriteti aktivnosti i ciljeva, proces mora biti vođen ograničavanjem sredstava ili ciljnim nivoom ušteda. Drugo, donošenje odluka od strane Vlade imalo bi koristi od instrumenata za procjenu relativnih troškova i ciljeva različitih funkcija i pod-funkcija. Napori u okviru Ministarstva finansija da se razviju programski budžeti mogli bi da pomognu da se učine ustupci tako što će pružiti informacije koje povezuju pojedine ciljeve politike sa njihovim sredstvima koja troše. Treće, da bi se implementirale mjere za smanjenje troškova u ministarstvima i drugim upravnim tijelima, Vlada bi trebalo da usvoji srednjeročni plan budžetiranja. (Vidite poglavlje 4.) Ovo bi bilo potrebno da bi se ukazalo na strukturalne i političke promjene koje će se desiti, i da se insitucijama ostavi dovoljno vremena da planiraju njihovu implementaciju, uključujući promjene u veličini njihovih ljudskih resursa.

### **Zadovoljavanje zahtjeva za integraciju u EU**

**3.39 Institucionalni mehanizmi za koordinaciju pregovora sa EU bili su odogovarajući za početne faze procesa stabilizacije i asocijacije (PSA).** Vlada je 2003. formirala Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije. Crna Gora je među malim brojem država koje su usvojile sistem “specijalizovanog ministarstva” koje bi vodilo proces pristupanja.<sup>57</sup> Ovaj model nudi neke prednosti, kao što je specijalizovan kapacitet za menadžment, ali takođe predstavlja izazove vezano za širenje znanja i prakse EU kroz Vladine institucije. Iako je Ministarstvo za evropske integracije veoma malo u pogledu broja zaposlenih, čini se da igra efikasnu ulogu katalizatora u koordinaciji priprema vlade za pristupanje EU. Jedna nova jedinica u Ministarstvu je ovlašćena da provjeri pravnu usaglašenost nacionalnih pravnih akata sa *acquis communautaire*. Ova funkcija je ranije bila dodijeljena Sekretarijatu za zakonodavstvo.

**3.40 Da bi se olakšao proces koordinacije pristupanja EU, nekoliko dodatnih institucija je formirano 2004.** Vlada je prvo formirala Savjet za evropske integracije,<sup>58</sup> kao visoko političko savjetodavno tijelo koje pruža strateške smjernice Vladi i upravnim tijelima o integraciji u EU. Vlada dalje formira Komisiju za koordinaciju PAS, koja uključuje više službenike iz svih Ministarstava, koji održavaju redovne godišnje sastanke da bi pratili napredovanje pristupanja EU i rješavali međuministarska pitanja. Pored toga, kontakt osobe za integraciju u EU su određene u svim ministarstvima i drugim upravnim tijelima. Kontakt osobe za EU su zadužene za koordinaciju i promociju aktivnosti koje su vezane za proces pristupanja EU i za utvrđivanje osnovne interne institucionalne strukture. Dalje, stalne radne grupe o pitanjima integracije u EU su formirane u svim Ministarstvima da bi se olakšala interna koordinacija o pitanjima EU u okviru onih Ministarstava koja trenutno imaju najsloženije zadatke u procesu pristupanja.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Dva uobičajena evropska modela su da upravljanje i koordinacija poslovima EU bude dodijeljena ili kancelariji Premijera ili Ministarstvu inostranih poslova. Drugi primjeri uključuju Hrvatsku i Srbiju, gdje je specijalizovano ministarstvo zaduženo za proces pristupanja EU.

<sup>58</sup> Ovo telo čine Predsednik Parlamenta, Predsednik Republike, Predsednik Vlade, Predsednik Vrhovnog Suda i ostali visoki zvaničnici u Crnoj Gori.

<sup>59</sup> Ministarstva u kojim su oformljene radne grupe: Ministarstvo Pravde, Ministarstvo Ekonomije, Ministarstvo Poljoprivrede, Šumarstva i Vodoprivrede i Ministarstvo za Zaštitu Životne Sredine i Prostorno Planiranje.

**3.41 Nezavisnost Crne Gore pojednostaviće neke aspekte PSA, ali će donijeti i neke nove troškove.** Prema pristupu dvostrukog kolosjeka EU za dvije republike, Crna Gora je bila odgovorna za približno 80% pregovaračkog paketa (vezanog za interno tržište i carinsku politiku), dok je ostatak bio u rukama institucija na nivou Unije (vezano uglavnom na političke zahtjeve, pitanja ljudskih prava i prekograničnu koordinaciju. Crna Gora je stoga vodila pregovore i na nivou Republike i na nivou Unije. Sa nezavisnošću, crnogorska država će morati da prenese i/ili ojača određene funkcije sa nivoa Unije koje trenutno ne postoje u Crnoj Gori. Ove funkcije uključuju zaštitu prava intelektualne svojine, standardizaciju proizvoda, procesa i usluga i sisteme akreditacije; upravljanje vizama, egzilom i granicama, nacionalnu statistiku; civilnu avijaciju i meteorologiju. Trenutno ove funkcije obavlja nekoliko tijela u okviru Ministarstva za interne ekonomske odnose Unije i ona nemaju ekvivalente u crnogorskom sistemu uprave. Tokom protekle godine, Ministarstvo ekonomije formiralo je odsjek za Intelektualnu svojinu koje je tek počelo da izgrađuje kapacitete za sprovođenje sveobuhvatnih aktivnosti vezanih za prava na intelektualnu svojinu. Biće potrebno kontinuirano posvetiti pažnju kako bi se formirale kompleksne funkcije standardizacije i akreditacije; jačanje podataka o nacionalnim podacima i statistike; i granična kontrola i imigracija.

**3.42 Pristupanje EU će zahtijevati da Crna Gora preispita strukture i sastav javne administracije na načine koji nisu do sada u potpunosti ocijenjeni.** *Acquis* će sigurno tražiti da se izgrade institucionalni kapaciteti koji trenutno nisu u potpunosti razvijeni. Fiskalne implikacije poštovanja *acquis*, međutim, treba da budu proučene tako da Vlada može usvojiti odgovarajuću strategiju. U okviru ograničenog fiskalnog prostora, Vlada bi trebalo da eliminiše strukture preostale iz prethodnog sistema upravljanja, u kojem je uloga države bila jaka u ekonomskom upravljanju i direktnom pružanju usluga. U tom pogledu, biće važno procijeniti da li nivoi zaposlenosti u pojedinim ministarstvima na odgovarajući način odražava dugoročne prioritete vlade. Vlada bi mogla imati koristi od ispitivanja iskustava pristupanja EU drugih malih država (npr. Malta, Litvanija, Estonija) da bi se izmjerio administrativni kapacitet koji će biti potreban.

**3.43 Postojeće institucionalne strukture za upravljanje pristupanjem EU vjerovatno su neodgovarajuće da bi se podržala administrativna transformacija koja je potrebna.** Jedan od ciljeva Strategije RJU bio je da se razvije “razumijevanje funkcionisanja upravnih sistema EU.” Ova početna faza je uključivala proces prikupljanja informacija i diseminacije EU standarda i praksi u raznim crnogorskim institucijama. Još izazovniji zadatak jeste prilagođavanje struktura javnog sistema uprave onima koje zahtijeva integracija u EU – izgradnja kapaciteta gdje ne postoje i u upravljanju procesom reformi. Nije sigurno da Ministarstvo za međunarodne ekonomske odnose i evropske integracije najbolje odgovara ovoj ulozi. U kratkom roku, Forum za političku koordinaciju javne uprave treba da igra aktivniju ulogu u pokretanju prestrukturiranja uprave. Ovo je posebno slučaj kada pristupanje EU može zahtijevati činjenje teških ustupaka vezanih za sredstva između institucija i funkcija. Srednjeročno, međutim, Vlada bi trebalo da razmotri jačanje institucija centra vlade tako da one osiguraju efikasnije planiranje politika i koordinaciju funkcija.

**3.44 Reforme državne službe moraju dobiti značajniju stratešku ulogu kako bi se pružila podrška procesu integracije u EU.** Kao što je primijećeno u prethodnom dijelu ovog poglavlja, reforma državne službe je napredovala veoma sporo. Iako je poseban kadar formiran sa principom regrutovanja zasnovanom na zaslugama, uticaj tek treba da bude realizovan. Ključne

funkcionalne oblasti će trpjeti zbog slabih kapaciteta. Uprkos određenom napretku, trenutni platni sistemi nisu adekvatno osmišljeni da se regrutuju i zadrže vještine koje su potrebne da bi se podržao proces pristupanja EU. Za mijenjanje postojeće strukture podsticaja – koja jako favorizuje zaposlene koji imaju dug radni staž u odnosu na novozaposlene – vjerovatno će biti potreban viši nivo političke podrške nego što je postojao do sada.

## E. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**3.45 Reforma javne uprave napredovala je u Crnoj Gori sa različitim uspjehom – glavna dostignuća su koncentrisana na izradu novih zakona i formiranje novih institucija.** Od 2003. svi glavni zakoni koji su predviđeni Strategijom RJU su usvojeni, uključujući Zakon o državnoj upravi koji je pomogao da se pojasne odgovornosti različitih državnih tijela. Upravni sud i Kancelarija Ombudsmana sada funkcionišu i predstavljaju značajne korake ostvarene u obezbjeđivanju odgovornosti javne uprave. Novoformirana Administracija javne uprave radi da bi kreirala državnu službu zasnovanu na zaslugama, dok je Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije preuzelo odgovornost za proces prisutpanja EU.

**3.46 Uprkos uspostavljanju pravnih osnova reforme, stvarni uticaj na efikasnost javnog sektora tek treba da se vidi u praksi.** Niz značajnih funkcionalnih oblasti još trpi zbog slabih kapaciteta. Implementacija Zakona o platama treba da pomogne u tome, ali su promjene do sada bile suviše male da bi imale značajan uticaj na sposobnost vlade da regrutuje i motiviše visoko stručne kadrove. I dok se naponi ulažu da bi se razvio platni sistem zasnovan na radu, trenutne prakse još uvijek stavljaju naglasak na dužinu radnog staža i nisu preduzeti koraci da se ovo smanji. Povećanja plata *across-the-board* koje su dogovorene sa sindikatima javnog sektora umanjile su značajan fiskalni prostor koji je potreban da se poveća raspon strukture plata.

**3.47 Dugoročno, Crna Gora se suočava sa stalnim izazovima pojednostavljanja i povećanja efikasnosti struktura državne uprave.** Preklapanje odgovornosti i fragmentirana organizaciona struktura su prepreka za efikasnu koordinaciju politike i povećanje troška vlade. Međuministarske komisije nisu bile odgovarajuća zamjena za jaču koordinaciju od strane centra vlade. U budućnosti, Vlada bi trebalo dalje da razvija Zakon o državnoj upravi i da sprovede horizontalni pregled funkcija vlade koji dovodi do efikasnijeg organizovanja ministarske odgovornosti i postavljanja prioriteta u cijeloj vladi. Ovo bi trebalo podržati pregledima efikasnosti u okviru nekoliko glavnih sektora, posebno gdje se čini da troškovi premašuju nivoe koji su uobičajeni u zamljama EU. Uvođenje programa budžetiranja (vidite poglavlje 4) treba da pomogne da se pojasne postojeći prioriteti i da se omoguće ustupci. S obzirom na makro-fiskalna ograničenja sa kojima se Crna Gora suočava, oblasti koje su suštinski značajne za pristupanje EU mogu biti unaprjeđene pomijeranjem resursa (ljuskih i finansijskih) od funkcija manjeg prioriteta i neefikasnih funkcija.

**3.48 I sumarno, ključne prioritetne oblasti tokom sljedeće dvije do tri godine trebale bi biti:**

- Da se razvije srednjeročna strategija za plate u državnoj službi koja će dovesti do povećanja raspona u strukturama plata za pozicije koje je najteže popuniti i na njima zadržati zaposlene kadrove i koje mogu biti implementirane u okviru održivog okvira sredstava.

- Da se smanji uticaj nadoknada zasnovanih na godinama službe na ukupne plate državnih službenika i da se prestrukturira proces kolektivnog ugovaranja kako bi se olakšale buduće reforme politike.
- Da se unaprijedi kapacitet AJU (npr. kroz zapošljavanje kadrova, tehničku pomoć, itd.) a da se implementira pouzdan sistem ocjenjivanja i da se u realnom vremenskom rasporedu nastavi u drugim značajnim državnim službama.
- Da se ojačaju institucionalna uređenja za nadzor i upravljanje implementacijom RJU, uključujući i izradu plana aktivnosti po fazama sa implikacijama za resurse.
- Da se razvije konsolidovana baza podataka za ljudske resurse za planiranje i upravljanje sastavom javne službe
- Da se planira i obavi horizontalni pregled funkcija i aktivnosti vlade sa ciljem ukidanja “zaostalih” struktura iz prethodnog sistema i da se ojačaju kapaciteti u funkcijama i aktivnostima koje su najpotrebnije da bi se podržala efikasna integracija u EU. Integrisanje horizontalnih pregleda u tekuće reforme budžeta koje vodi Ministarstvo finansija.
- Da se isplaniraju funkcionalni pregledi tri ili četiri glavna sektora ili funkcije kako bi se smanjile neefikasnosti i identifikovale potencijalne uštede.
- Da se sprovede uporedna ocjena upravljanja procesom integracije u EU u drugim zemljama slične veličine (npr. Litvanija ili Estonija).

## 4. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA I NABAVKE

### A. UVOD

4.1 Dok sprovodi reformu javne uprave, Crna Gora bi takođe trebalo da osnaži budžetske procese i institucije da osigura transparentnost, odgovornost i bolje upravljanje javnim sektorom. Djelotvorno upravljanje budžetom, uključujući i srednjoročne sektorske planove vezane za budžet, je ključno za maksimiziranje uticaja tekuće javne potrošnje na pružanje usluga.

4.2 **Crna Gora je zaista postigla veliki napredak u reformi upravljanja javnim finansijama proteklih godina.** MF je kreiralo jasnu i sveobuhvatnu budžetsku dokumentaciju koja pruža odgovarajući kontekst i pretpostavke za budžetsku politiku. Izvršenje budžeta pomaže potpuno operativan sistem trezora koji je povezan sa svim većim budžetskim korisnicima. Prognoze prihoda i rashoda su u razumnoj margini i MF je bilo u stanju da izvrši budžete uz manje izmjene u ukupnom zbiru. Iako su primjetne izvjesne promjene u strukturi potrošnje i zaostale obaveze, oni se mogu u budućnosti razriješiti boljim planiranjem.

4.3 **Dok su neke od osnovnih karakteristika dobre pripreme i izvršenja budžeta prisutne, preostaje još nekoliko izazova.** Jedan od izazova se odnosi na implementiranje programskog budžetiranja. Uvedeno kao pilot program u par ministarstava 2004. godine, izgleda da ostaje nedovoljno jasno što se očekuje da programsko budžetiranje suštinski promijeni u budžetskom procesu ili u odnosu između MF i resornih ministarstava. Iako se u protekle tri godine povećao broj ministarstava sa „programskim budžetima“, a sveobuhvatno širenje programskih budžeta na sva ministarstva se planira 2007. godine, promjene izazvane takvim budžetima i dalje ostaju samo površinske. Kao rezultat svega toga, ovaj proces tek treba da izvrši značajan uticaj na planiranje politika i određivanje prioriteta u okviru čitave vlade.

4.4 **Drugi važan izazov se odnosi na razvoj srednjoročnog budžetskog okvira koji bi osnažio veze između politike, planiranja i budžetiranja.** Djelotvorno planiranje kapitalnih investicija bi posebno imalo koristi od takvog budžetskog okvira. Iako sadašnji srednjoročni fiskalni okvir predstavlja dobru osnovu na kojoj se dalje može graditi, MF treba da proširi srednjoročni budžetski okvir na sve budžetske korisnike, uključujući i vanbudžetske socijalne fondove. Ministarstva i budžetski korisnici će morati da razviju indikativne nivoe potrošnje po sektoru ili konsolidovanom programu. Ograničenja kapaciteta u MF i drugim resornim ministarstvima će vjerovatno biti veliki izazovi i za dobro programsko budžetiranje i za kretanje ka srednjoročnom okviru potrošnje.

4.5 **Treći izazov je osigurati da se značajno povećaju resursi posvećeni nadzoru i odgovornosti institucija.** Iako su uspostavljene i funkcionišu interna revizija, eksterna revizija i komisija za javne nabavke, njihova djelotvornost na duži rok zahtijeva bolju kadrovsku opremljenost, obuku i infrastrukturu. Što se tiče interne revizije, postoji potreba da se prošire funkcije interne revizije izvan Ministarstva finansija i izgrade kapaciteti za internu reviziju unutar resornih ministarstava.

4.6 Ovo poglavlje je organizovano na sledeći način. U odjeljku B razmatraju se pitanja pripreme budžeta, pogotovo transparentnost i sveobuhvatnost budžeta, pouzdanost budžeta, programsko budžetiranje i srednjoročno planiranje budžeta. U Odjeljku C razmatra se izvršenje budžeta i upravljanje gotovinom. U odjeljku D razmatraju se javne nabavke. Odjeljak E se koncentriše na internu i eksternu reviziju, a u poslednjem odjeljku su dati zaključci i preporuke.

## B. FORMULACIJA BUDŽETA

4.7 **Organski zakon o budžetu Crne Gore, usvojen 2001. godine, pruža okvir za formulisanje i izvršenje budžeta.** Zakonom se dodjeljuje odgovornost Ministarstvu finansija (MF) da izdaje detaljne propise kojima se vodi ovaj proces. MF je odgovorno za upravljanje procesom pripreme budžeta za centralnu vladu. Budžete opština i socijalnih fondova pripremaju njihovi nadležni organi.

4.8 **Proces pripreme budžeta započinje u junu sa pripremom okvira makroekonomske i fiskalne politike za narednu fiskalnu godinu, što opet definiše paket budžetskih sredstava.** MF onda izdaje cirkularne instrukcije za svaku potrošačku jedinicu i formate za predaju budžeta. Potrošačke jedinice onda pripremaju svoje budžete u skladu sa formatom koji su dobile od MF i predaju svoje budžete MF u septembru. Planiranje budžeta na nivou potrošačkih jedinica se uglavnom zasniva na ranijim troškovima i budućim projektovanim potrebama. Konačan ishod opredjeljivanja budžeta uključuje i pregovore. Nakon pregovora, analitičari budžeta iz MF rade sa osobama zaduženim za budžet svake potrošačke jedinice da uklope potražnju u odobrene nivoe potrošnje. Konsolidovani nacrt budžeta zatim odobrava Vlada i prosljeđuje se Skupštini u novembru na glasanje. Izglasani budžet se objavljuje u Službenom glasniku radi informisanja budžetskih korisnika i građana o raspoređivanju budžeta.

### Transparentnost i sveobuhvatnost

4.9 Budžet Crne Gore za 2005. godinu sadrži tabele sa konsolidovanim budžetima centralne vlade i socijalnih fondova, a upravo se implementira novi harmonizovani grafik sa računima koji će omogućiti i konsolidaciju opštinskih budžeta u opšti vladin budžet. Međutim, budžet još nije u potpunosti sveobuhvatan jer ne uključuje opštine.

4.10 **Uopšteno govoreći, crnogorski budžet predstavlja jasan i detaljan opis planirane potrošnje za datu budžetsku godinu,** kao i makroekonomske i fiskalne pretpostavke koje se nalaze u pozadini predloga potrošnje. Struktura i jasnost budžetske dokumentacije koja se predaje Skupštini je od suštinske važnosti da se obezbijedi da odluka o budžetu bude transparentna za javnost. Budžet je praćen veoma dobrim narativnim opisom u kome se objašnjavaju neke od najvećih promjena u odnosu na prethodnu godinu i sa strane prihoda i sa strane rashoda. Daje se i sveobuhvatni rezime u obliku tabele u kome se prikazuje ekonomska klasifikacija prihoda i rashoda za četiri godine – budžetsku godinu, tekuću i prethodnu godinu i jednu godinu unaprijed. Na istoj tabeli je prikazan i planirani deficit i ukupna sredstva koja će biti neophodna. Daje se i detaljan izvještaj o posebnim fondovima (naime, penzionom i zdravstvenom), kao i finansijska aktivnost lokalnih samouprava. Daju se i rezimei vrsta prihoda i izvora finansiranja.

**4.11 Ukupno posmatrajući, budžetska dokumentacija je vrlo temeljna i dobro pripremljena,** međutim, mogle bi se dodati neke analize koje bi pomogle i reviziji i razmatranju koje bi Skupština trebala da sprovedi. Posebno se izdvajaju četiri elementa koja bi Vlada mogla da razmotri ka poboljšanju postojeće budžetske dokumentacije:

- Ubaciti kolone u budžet koje omogućavaju poređenje sa postojećim budžetskim procjenama i izvršenim budžetima prethodnih godina. Trenutno, ukoliko neko želi da ih uporedi to bi morao da uradi ručno, poredeći budžetska dokumenta za tekuću godinu i revizorski pregledani finansijski izvještaj od prethodne godine. Ako postoje neke polugodišnje revizije budžeta, i njih bi trebalo uključiti.
- Uvrstiti u dokument sumarne tabele na kojima se daje pregled ukupne potrošnje kategorisane prvo po budžetskim korisnicima, a zatim po ekonomskoj klasifikaciji. To bi trebalo uraditi i sa poređenjem podataka za tekuću i za prethodnu godinu. Namjera je da se pomogne korisnicima budžeta da vide kako se omjer potrošnje možda promijenio i da vide gdje je bilo najvećih povećanja.
- Dati narativni komentar o tome kako se raspodjela budžetskih sredstava promijenila u odnosu na tekuću godinu i koje veće promjene politike to odražava. Veza između politika i dodjele sredstava je unekoliko slaba, jer se prioriteti politike vlade izražavaju veoma uopštenim terminima.
- Dati dodatne informacije o napredovanju projekata kapitalnih investicija. Tamo gdje ima izdvajanja za kapitalne investicije, bilo bi korisno uvrstiti jedan dodatak u kome se opisuju projekti, bilo da se radi o novim ili tekućim, i predloženi rashodi za budžetsku godinu i naredne godine do njihovog završetka.

**4.12 Međutim što se tiče izvještavanja, sadašnji obuhvat fiskalnih računa još uvijek ne obezbjeđuje odgovarajuću osnovu za formulisanje fiskalne politike i identifikovanje fiskalnih rizika.** Fiskalno izvještavanje koje objavljuje vlada obuhvata van-budžetske fondove i djelimične informacije o lokalnim samoupravama, ali je isključen sektor državnih preduzeća. Osim toga, sve obaveze lokalnih samouprava se ne objavljuju u statistikama duga javnog sektora. Tako vlada nije u poziciji da identifikuje ključne fiskalne rizike koji bi mogli poteći od poslova lokalnih samouprava i državnih preduzeća. Fiskalni rizici koje sobom nose lokalne samouprave i državna preduzeća detaljno se razmatraju u Poglavlju 6.

### **Vjerodostojnost budžeta**

**4.13 Podaci o ishodu pokazuju da je budžet vjerodostojan.** Kapacitet da se budžet implementira kako je planirano predstavlja ključni pokazatelj uspjeha budžetskog sistema koji dobro funkcioniše, i u principu u Crnoj Gori je taj kriterijum dobro zadovoljen, pogotovo na zbirnom nivou. Revizorski pregledani izvještaji za 2004. godinu i preliminarni podaci za 2005. budžetsku godinu pokazuju da se u principu crnogorski budžeti izvršavaju po planu. U 2004. godini stvarno izvršenje budžeta iznosilo je oko 98%<sup>60</sup> planiranog iznosa (439 nasuprot 449

<sup>60</sup> Ovo je prosti prosjek odnosa ishoda u odnosu na planirani budžet i svim stavkama ekonomske klasifikacije.

EUR), a sličan visoki nivo se očekuje i za 2005. godinu. Uprkos varijacijama koje se javljaju među ekonomskim klasifikacijama i među ministarstvima, čini se da godišnji budžet predstavlja vjerodostojan prikaz prioriteta potrošnje vlade za tu godinu. Osim odluke 2004. godine da se otplate krediti finansijskim institucijama, nije bilo većih prekoračenja bilo po ekonomskim klasifikacijama ili po ministarstvima.

**4.14 Uprkos ukupne stabilnosti, ponekad se dešavaju neke značajne promjene u sastavu rashoda koje bi mogle da potkopaju kvalitet javnih rashoda u budućnosti.** Dvije kategorije rashoda koje su pretrpjele 2004. godine bili su „troškovi tekućeg održavanja“ i „investiciono održavanje infrastrukture“. Iako nije neuobičajeno da vlade smanjuju izdvajanja za održavanje kada dođe do nedostatka gotovinskih sredstava, obrazac konzistentnog nedovoljnog izdvajanja na održavanje imovine može stvoriti veće buduće obaveze. Problemi mogu nastati i usljed nepredviđenih smanjenja izdvajanja za određena ministarstva. Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo pomorstva i saobraćaja su se izdvajali 2004. godine kao ministarstva sa najnižim stopama izvršenja budžeta (36%, odnosno 46%). Osim negativnog uticaja na poslove, takve velike promjene mogu povećati skepsu u pogledu vjerodostojnosti budžetskih izdvajanja i mogu podstaći preuveličane procjene resornih ministarstava i doprinijeti nagomilavanju zaostalih obaveza.

### **Programsko budžetiranje**

**4.15 Programsko budžetiranje je tek u povoju.** Iako je programsko budžetiranje bilo najistaknutija reforma koju je uvelo MF u poslednjih par godina, tek treba da donese korjenite promjene u procesu planiranja budžeta u okviru vlade. Od 2004. godine, kada su prva dva ministarstva uvela programsko budžetiranje kao pilot projekte, još ih je priključivano svake godine. Do 2006. godine većina najvećih ministarstava je uključena u pilot projekat programskih budžeta, a još će mnoga biti uključena 2007. godine. Postepeno uvođenje je djelimično odraz bojazni u pogledu kapaciteta MF. Ali čak i kad je broj ministarstava povećan, ni kvalitet rezultata ni uticaj na proces nisu se mnogo promijenili.

**4.16 U reviziji programskih budžeta za 2006. godinu, uočeno je nekoliko slabosti u tome kako su pilot ministarstva pristupila tom procesu,** počev od strukture programa. Na primjer, ministarstva su definisala svoje programe na takav način da se čini da odražavaju njihove ranije administrativne ili organizacione strukture, a ne stratešku reorganizaciju misija i primarnih ciljeva. Programi su definisani nekonzistentno čak i u okviru istog ministarstva. Ponekad su izuzetno fragmentisani i ne odražavaju prioritizaciju ključnih misija. Na primjer, u Ministarstvu prosvjete i nauke postoji nekoliko velikih programa na koje odlazi najviše resursa, ali ima i nekoliko veoma uskih aktivnosti od kojih se svaka definiše kao program i koriste male budžete. Ako ništa drugo, to predstavlja ministarstvo u svjetlu fragmentisanih aktivnosti bez koherentne ujedinjavajuće teme.

**4.17 Nedostatak razumijevanja u pogledu toga kako definisati programe takođe se ističe u slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova.** Iako bi trebalo da imaju programski budžet, u stvari budžet odražava nešto malo više od jednog programa. Određivanje politika uključuje nekoliko različitih funkcija, ali se definiše od strane ministarstva kao jedan program na koji se troši oko 85% budžeta. Postoje samo još dva programa definisana od strane Ministarstva, od kojih jedan troši samo 1% sredstava budžeta. Struktura budžeta ministarstva ne daje mogućnost

da se sprovede bilo kakvi politički kompromisi jer se sve aktivnosti u suštini svode pod jednu stavku.

**4.18 Strateške veze koje bi trebalo da postoje između ciljeva ministarstva i onih u programima podrške po pravilu ne postoje u budžetskoj dokumentaciji.** U stvari, vrlo je malo dostupnih informacija koje definišu razlog postojanja programa ili što bi oni trebalo da postignu. Umjesto toga, programi su praćeni listom „zadataka“ koji nužno ne pomažu da se definiše osnovni sadržaj ili prioriteti programa. Za neke se zadatke čini da su od periferne važnosti za program, ili da odražavaju jedan od ciljeva.

**4.19 Odabir najkorisnijih pokazatelja uspjeha jeste izazov za mnoge zemlje, ali je to posebno slaba karika u programskim budžetima u Crnoj Gori.** Ovi pokazatelji tipično odražavaju mjerenje opterećenja ili učinka, a ne očekivanih rezultata. Na primjer, ima pokazatelja koji se usmjeravaju na broj studenata ili broj dozvola. Ključni parametri takođe nedostaju. U obrazovanju, na primjer, pokazatelji koji bi mogli da odražavaju kvalitet potpuno nedostaju. U slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova, odabrani pokazatelji za policiju (npr. broj kršenja javnog reda i mira ili broj registrovanih prelazaka granice) su potpuno nepraktični i ukazuju na to da nije mnogo napora uloženo da se osmisle dobre mjere po kojima bi se stvarno moglo djelovati. U nekoliko drugih slučajeva, uopšte nema pokušaja uključivanja podataka.

**4.20 Konačno, programske informacije treba da utiču na stratešku raspodjelu nacionalnih resursa i stvaranje podsticaja za bolji menadžment; međutim, ključne veze još uvijek nedostaju u Crnoj Gori.** Trenutno se čini da je proces izrade budžeta od strane MF unekoliko odvojen od ključnih procesa planiranja politike vlade. Samo MF predlaže gornje granice za ministarstva, a zahtjevi za budžetima koji se od njih dobijaju još uvijek imaju tendenciju da ih prevazilaze. Čak i nakon pregovora o budžetu, ministarstva i dalje urgiraju kod vlade u vezi odluke MF. Kako je Banka već konstatovala u Ekonomskom memorandumu za Crnu Goru, uprkos tome što vlada ima neke jasno definisane nacionalne razvojne prioritete (kao što je promovisanje sektora turizma), proces raspodjele budžetskih sredstava to slabo odražava.

**4.21 Kontinuirana implementacija programskog budžetiranja zahtijevaće promjene uloge kontrolora budžeta,** i bilo bi dobro da zvaničnici ministarstava već sada počnu da planiraju ovaj zahtjev u pogledu kadrova. U buduću, kontrolori budžeta će morati da budu u stanju da se uključuju u razgovore sa resornim ministarstvima o ciljevima programa i troškovnoj efikasnosti pojedinih programa, a ne o povećanju troškova po konkretnim stavkama, kao što je nabavka robe i usluga (npr. potrebni repro-materijal). U razvijenijim zemljama, kontrolori budžeta imaju tendenciju da se specijalizuju u određenoj oblasti politike (npr. zdravstvo i obrazovanje) tako da razumiju kako funkcioniše neki sektor jednako dobro kao i osoblje ministarstva. Osim toga, osoblje u resornim ministarstvima koje priprema budžet treba da promijeni svoj set vještina – umjesto da posmatraju pripremu budžeta kao administrativni zadatak koji priprema administrativno osoblje ministarstva, ono treba da bude isprepletano sa procesima strateškog planiranja u okviru ministarstva.

**4.22 Ukoliko se želi da programsko budžetiranje proširi ne samo opseg već i kvalitet pripreme budžeta, onda će možda biti potrebno značajno preusmjeravanje tehničke pomoći.** Nije jasno u kom obimu MF ima kapacitete da savjetuje ministarstva u pogledu razvijanja programskih budžeta. Rezultati budžeta za 2006. godinu ukazuju na nedostatak

djelotvornog angažmana i prenosa znanja na resorna ministarstva o tome kako se radi programsko budžetiranje. U daljem razvoju Vlada bi trebala svoj prioritete da usmjeri na sledeće:

- Da razvije ukupni akcioni plan koji se usmjerava na konkretne ishode koji se očekuju od reforme, slijed događaja i vremenske rokove koji se odnose na aktivnosti koje podržavaju reformu i potrebne resurse (bilo tehničke ili finansijske).
- Da obezbijedi opširna uputstva resornim ministarstvima kako da definišu programe i osiguraju njihovu konzistentnost sa strateškim planovima i prioritetima ministarstva. (U principu, programi treba da odražavaju 3 do 5 krupnih oblasti politike, sa najmanje 10% budžeta).
- Da ministarstva detaljno navedu osnovne opšte i konkretne ciljeve svakog programa i da ih povežu sa ukupnim konkretnim i opštim ciljevima ministarstva.
- Da, gdje je to moguće, identifikuju pod-programe za veće programe.
- Da pomognu ministarstvima u odabiru niza pokazatelja, uključujući i one koji odražavaju kvalitet usluga, ne samo kvantitet obuhvaćenih ljudi ili broj izvršenih procedura.
- Da razviju kapacitete unutar MF i drugih institucija (npr. revizori) za verifikovanje i korištenje pokazatelja uspjeha koje prikazuju resorna ministarstva. Iako inicijalno te informacije ne budu uticale na budžet, trebalo bi ih koristiti da se poboljša upravljanje programima.
- Da razvije vještine kontrolora budžeta da diskutuju pitanja zasnovana na politikama sa resornim ministarstvima i da osiguraju da stavovi kontrolora budžeta budu zasnovani na prioritetima politike Kabineta.

### **Integrisanje srednjoročnog planiranja u budžetski proces**

**4.23 Razvoj srednjoročnog budžetskog okvira bio bi korisno sredstvo za Crnu Goru da osnaži veze između politika, planiranja i budžetiranja.** Budući da pojedinačna ministarstva pripremaju svoje detaljne predloge potrošnje, oni bi trebali biti vođeni nekom instrukcijom od vrha ka dnu koja obezbjeđuje srednjoročne prioritete politika po funkcijama ili sektorima. Čak i sa nacionalnim strateškim dokumentima, sposobnost da se prevedu široki prioriteti u konkretne budžetske alokacije biće slaba sve dok se budžeti usmjeravaju na period od jedne godine. Sadašnji srednjoročni *fiskalni* okvir je dobra osnova na kojoj se može dalje graditi; MF će morati da doda indikativne nivoe potrošnje grupisane po sektorima ili konsolidovanim programima. U početku, MF bi moglo da krene sa projektovanjem samo jedne godine izvan budžetske godine (kasnije da proširi na dvije godine). Zatim iz razloga odgovornosti, MF bi počeo sa pripremom budžeta za narednu godinu na tom nivou, sa objašnjenjem svih razlika između finalnih budžetskih izdvajanja i projektovanih nivoa.

**4.24 Kao i sa implementacijom programskog budžetiranja, bilo bi važno da MF razvije akcioni plan sa slijedom događaja za implementaciju srednjoročnog budžetskog okvira (MTBF).** Takav plan bi uključivao konkretne ishode reformi, vrijeme za njihovo postizanje i

potrebne resurse. Ključni prioritet bi trebao da počne sa srednjoročnim prioritetima politike i da otpočne sa njihovim prevođenjem u budžetske implikacije. Neke od aktivnosti koje vlada može da razmotri u okviru procesa razvoja MTBF u narednih nekoliko godina:

- Da uključi van-budžetske fondove u tekući srednjoročni okvir.
- Da uspostavi indikativne sektorske alokacije za narednu godinu (odnosno, jednu godinu nakon budžetske godine) na osnovu dogovora sa Kabinetom, uključujući i opravdanje politika za sve značajne promjene.
- Da zahtijeva inpute od resornih ministarstava u vezi njihovih prioriteta politika i finansiranja za godinu nakon budžetske godine, u okviru ukupne gornje granice koja je predviđena.
- Da koriste gornje granice date za godinu nakon budžetske godine kao početnu tačku za pripremu budžeta naredne godine.
- Da prati odluke politike na kojima su zasnovane alokacije za godinu nakon budžetske godine i da obrazlože sve eventualne promjene.
- Da koriste inpute od resornih ministarstava o njihovim prioritetima politike i potrošnje da pomognu Kabinetu oko određivanja indikativnih gornjih granica za narednu godinu.

**4.25 Djelotvorno planiranje kapitalnih investicija bi posebno imalo koristi od srednjoročnog budžetskog okvira.** Nadalje, MF preduzima prave korake na centralizovanju informacija o predloženim kapitalnim projektima i na obezbjeđivanju da svi oni podliježu odgovarajućim ekonomskim analizama prije nego što se mogu uključiti u budžet. Ranije je bilo moguće da Direkcija za puteve i Ministarstvo pomorstva i saobraćaja planiraju projekte, a da MF nema potpune informacije o njihovim budžetskim uticajima u narednim godinama. Koraci koji se sada preduzimaju na uspostavljanju procesa kapitalnog budžetiranja kojim upravlja MF se čini pozitivnim, međutim, ukoliko se želi da to uspije prioritet mora biti obezbjeđivanje osposobljenog tehničara u tom odjeljenju.

### C. UPRAVLJANJE GOTOVINOM I IZVRŠENJE BUDŽETA

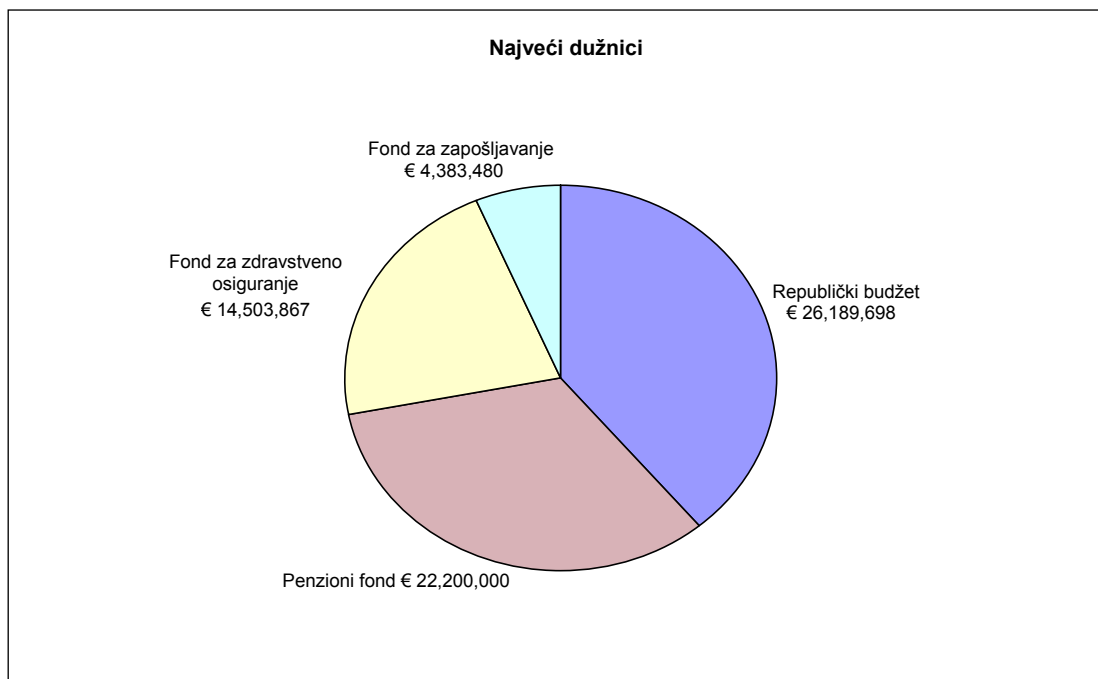
**4.26 Sistem trezora funkcioniše oko četiri godine i pomogao je da se dođe do dobro funkcionišućeg sistema plaćanja i izvještavanja.** Trezor koristi SAP sistem koji je povezan sa većinom krupnih budžetskih korisnika i omogućava monitoring potrošnje u realnom vremenu i od strane MF i od strane resornih ministarstava. Ministarstva sa kojima smo se susreli izražavaju svoje zadovoljstvo u vezi SAP sistema. Ministarstva on-line podnose zahtjeve za isplatom, ali trezor mora odobriti isplatu. Dolazilo je od kašnjenja u odobravanju isplata zbog nedostatka gotovinskih sredstava, a ministarstva znaju da se neka plaćanja na kraju godine mogu prebaciti za narednu. Ministarstva su obavezna da očiste postojeće zaostale obaveze prije nego što prave nove rashode, ali nije jasno koliko se to konzistentno primjenjuje. Ranije su zaostale obaveze bile skromne, a ukupne zaostale obaveze vlade smanjile su se 2005. godine. Zaostale obaveze jedinica lokalne samouprave procijenjene su na 1½ % BDP-a 2004. godine (poglavlje 6).

**4.27 Iako postoji formalni proces za planiranje gotovinskih sredstava, nije bilo jasno koliko dobro on funkcioniše i da li odražava istinsko planiranje ili naprosto kontrolu gotovinskih sredstava od mjeseca do mjeseca.** U principu, ministarstva pripremaju planove potrošnje za godinu dana koji se predaju MF, koje opet pravi gornje granice gotovinskih sredstava za 12 mjeseci. Zvaničnici trezora nisu mogli da daju informacije o tome koliko se zahtjevi za gotovinom poklapaju sa planom MF-a, niti u kom obimu stvarna gotovinska izdvajanja odgovaraju planiranim nivoima koje je odredilo MF. Tokom godine su prijavljene pojave izvjesnog rebalansiranja gornjih granica gotovinskih sredstava, ali kod mnogih ministarstava ukupna potrošnja tokom godine približna je budžetskim iznosima. Privremenim nedostacima gotovinskih sredstava upravlja odbor trezora koji prati određenu prioritizaciju koja uključuje dug, socijalna davanja i isplate zarada kao prve stavke koje se odobravaju; operativni rashodi i kapital se isplaćuju preostalim sredstvima.

**4.28 Kontrola obaveza još ne postoji i tako stvara potencijalni rizik za akumuliranje zaostalih obaveza za isplatu.** Nepostojanje evidencije o obavezama bi moglo biti skopčano sa ograničenjima u PSP ili svjesna politička odluka. Zvanične statistike označavaju da su se ukupne zaostale obaveze republičke vlade smanjile od kraja 2004. godine (sa 62 miliona eura 2004. godine na oko 26 miliona eura na kraju 2005. godine). Međutim, budući da se ne vrši praćenje obaveza, nemoguće je tačno znati da li je vjerovatno da će doći do zakupljanja novih zaostalih obaveza ili ne. Budući da su resorna ministarstva u stanju da svakog mjeseca prate svoje alokacije gotovinskih sredstava, vjerovatno neka od njih zadržavaju zahtjeve za plaćanjem dok dodatna sredstva ne budu dostupna, iako obaveza već postoji. Za ministarstva gdje planirani rashodi značajno odstupaju od stvarnih dodijeljenih gotovinskih sredstava, rizik od zaostalih obaveza je veći. U zbirnom iznosu izvršenje budžeta dobro prati iznos budžeta; međutim, kako je konstatovano ranije, ima izuzetaka kod pojedinih ministarstava. Nadalje, Revizorski izvještaj za 2004. godinu pokazao je da neki budžetski korisnici nisu precizno evidentirali svoje obaveze plaćanja.

**4.29 Uticaj vanbudžetskih fondova na konsolidovane fiskalne pozicije vlade pokazuje da je potreban jači nadzor.** Kako je prikazano na Grafiku 4.1, 2005. godine ukupne zaostale obaveze tri glavna van-budžetska fonda premašile su one kod republičkog budžeta (41,1 milion eura nasuprot 26,2 miliona). Nije bilo dostupnih podataka o promjenama u ukupnim zaostalim obavezama za bilo koji fond; međutim, finansijski izvještaji pokazuju da bi neravnoteža kod penzionog fonda mogla dovesti do značajnih zaostalih obaveza u budućnosti. U stvari, da nije bilo značajnih subvencija penzionom fondu od sredstava od privatizacije, došlo bi do potrebe za budžetskim finansiranjem ili zakupljanja zaostalih obaveza. Ova neravnoteža između prihoda i rashoda mora se razriješiti u bliskoj budućnosti, ali efikasnost potrošnje u preostala dva fonda se takođe mora popraviti.

Grafik 4.1. Najveći dužnici



4.30 Čini se da je izvještavanje o rashodima koje se podnosi na kraju godine i blagovremeno i kvalitetno. Godišnji finansijski izvještaji su spremni do kraja prvog kvartala i tada se predaju Državnoj revizorskoj instituciji. Osim toga, Završni račun budžeta za 2004. godinu dobio je dobru ocjenu državnih revizora. Izvještaj sadrži dovoljno detalja i sveobuhvatni pregled aktivnosti prihodovanja i rashodovanja. Sumarne tabele su jasne i daju u pojedinim slučajevima i poređenje sa prethodnom godinom. Dostupnost takvih informacija je odlična osnova za Skupštinu da može da vrši svoju nadzornu ulogu i donosi informisane odluke o budućim predlozima budžeta.

4.31 Iako je SAP softver doveo do djelotvornog izvještavanja o rashodima, tekuće reforme u oblasti pripreme budžeta postaviće nove zahtjeve za funkcionalnošću sistema. Ukoliko to već nije preduzela, vlada će morati da procijeni vrste informacija koje će biti potrebno pribavljati i izvještavati ubuduće i da procijeni da li je sadašnji sistem prilagođen zadovoljavanju tih zahtjeva. Troškovi održavanja sistema su očigledno bili problem ranije. Mada možda postoje kapaciteti u okviru modula koje je vlada kupila, još uvijek je potrebno donijeti odluku da li se to može koristiti na troškovno efikasan način. Ako ne, trebalo bi istražiti opcije upravljanja informacijama da bi se podržala implementacija programskog budžetiranja i srednjoročnih budžetskih okvira.

4.32 Ubuduće, MF bi trebalo da radi na:

- Uspostavljanju procesa kontrole preuzetih obaveza u okviru SAP sistema da bi se vršilo njihovo praćenje.
- Osaživanju upravljanja gotovinom i predvidivosti dajući makar kvartalne granice rashoda za resorna ministarstva da bi mogli planirati nabavke.

- Procjeni sadašnjih aranžmana nadzora za EBF da osigura da se ubuduće fiskalni rizici kontrolišu na odgovarajući način, pogotovo u cilju sprječavanja novih zaostalih obaveza.
- Procjeni obima informacija koje su potrebne da podrže reforme pripreme budžeta i razvijanja plana kako će se sadašnji IT sistemi prilagoditi da ih zadovolje na troškovno efikasan način.

#### D. JAVNE NABAVKE

4.33 Od jula 2002. godine Crna Gora je postigla veliki napredak u poboljšanju propisa, procedura i praksi javnih nabavki, organizacije i resursa, kontrolnog okruženja i obuke i izgradnje kapaciteta. Međutim, preostaju još značajni izazovi.

##### Propisi o javnim nabavkama

4.34 **Novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN), koji zamjenjuje zakon o javnim nabavkama iz 2001. godine, Skupština je usvojila u julu 2006.** Novi zakon usaglašava crnogorski zakon sa direktivama EU o javnim nabavkama i predviđa stvaranje dva odvojena tijela za javne nabavke: (i) administrativno tijelo za javne nabavke, koje će se baviti izradom i izdavanjem podzakonskih akata i propisa, postavljati standarde i objavljivati tendere; i (ii) sadašnja KJN koja će se i dalje baviti pritužbama.

4.35 **Zakon ima nekoliko pozitivnih strana**, koje uključuju: (i) jasnu definiciju odgovornosti i aktivnosti administrativnog tijela za javne nabavke (Članovi 16 i 17); (ii) jasnu definiciju vrsta procedura, sa otvorenim procedurama kao osnovnim metodom za nabavke (Član 19); (iii) određivanje uslova za ograničene procedure sa predkvalifikacijom (Član 20); (iv) objavljivanje na web sajtu obavještenje o dodjeli ugovora (Član 34); (v) zajedničku i višestruku odgovornost u slučaju zajedničkog tendera (Član 52); (vi) javno otvaranje tendera odmah nakon isteka roka za prijem—najkasnije u roku od jednog sata (Član 65); i (vii) pravnu zaštitu učesnika na tenderu putem mehanizma pregleda pritužbi (Članovi 79 -95). Pravila o sprječavanju korupcije i sukoba interesa se takođe uvode u novi nacrt ZJN.

4.36 **Dvije oblasti gdje mogu biti potrebna dalja poboljšanja zakona:** (i) evaluacioni kriterijumi—trenutno se zasnivaju na sistemu bodova, a ne na kriterijumima koji se mogu novčano izraziti (Članovi 63 i 64); (ii) odabir konsultanata—nema definicije u članu 4, ali se čini da je to pitanje obuhvaćeno u članu 74 bez potpunog opisa kako će se izvršiti konačni odabir. Nadalje, Dodatak I o Uslugama ne pravi razliku između usluga održavanja i popravki i usluga intelektualne prirode. Zakon nema karakteristike dinamičkog sistema kupovine niti elektronske aukcije (jedina elektronska sredstva su definisana u članu 4). Osim toga, kada se ZJN usvoji, svi dodatni propisi, pravila i procedure i standardna tenderska dokumentacija i formulari moraće da se revidiraju i usvoje.

##### Procedure i prakse nabavki

4.37 **Komisija za javne nabavke je osnovana u septembru 2001. godine i sastoji se od predsjednika, generalnog sekretara i dva člana.** Osnovne funkcije KJN uključuju: razmatranje

i odlučivanje po pitanju pritužbi ponuđača, najavu tendera, koordinaciju priprema novog ZJN, propisa i standardne tenderske dokumentacije, mreže javnih nabavki i kontakte sa drugim agencijama za javne nabavke i organizovanje obuke za službenike za javne nabavke (trenutno ima oko 603 službi koje podliježu ZJN).

**4.38 Prema novom zakonu, KJN će se transformisati u Komisiju koja razmatra pritužbe ponuđača.** KJN trenutno ima troje službenika i sprovodi razne aktivnosti koje uključuju objavljivanje tendera, vršenje nadzora nad službenicima za nabavke u resornim ministarstvima i primanje pritužbi ponuđača. Za one slučajeve koji su prihvaćeni, tender/evaluacija je ponovljena. I osnivanje administrativnog tijela za javne nabavke i osnaživanje KJN zahtijevaće odgovarajuće kadrovske popune, izgradnju kapaciteta i osnaživanje institucionalne infrastrukture.

**4.39 Novi zakon o nabavkama predviđa stvaranje posebnog administrativnog tijela za javne nabavke koje će biti zaduženo za administrativne funkcije u vezi javnih nabavki.** Ovo tijelo će vršiti nekoliko administrativnih funkcija, uključujući i pripremu propisa i standardne tenderske dokumentacije, prethodne preglede i odobrenja, objavu oglasa, prikupljanje podataka i održavanje baze podataka, e-nabavke, veze sa Vrhovnom revizorskom institucijom i veze sa drugim agencijama za javne nabavke.

### **Oснаživanje kontrolnog okruženja**

**4.40 Osnaženo kontrolno okruženje za javne nabavke zahtijeva djelotvornu internu i eksternu reviziju** (pogledati u nastavku). U tom smislu, osnaživanje interne revizije je od suštinske važnosti da se učvrsti kontrolno okruženje za javne nabavke. Da bi se interni revizori opremili za sprovođenje svojih dužnosti u pogledu javnih nabavki, bilo bi važno obučiti interne revizore po pitanjima javnih nabavki i omogućiti im odgovarajuću tehničku i stručnost u pogledu nabavki kad im je to potrebno. Nadalje, sa nedavnim osnivanjem Vrhovne revizorske institucije, bilo bi važno da ona sprovodi godišnje revizije na uzorku operacija nabavki ministarstava i državnih preduzeća koja su najveći potrošači da bi se postrojilo kontrolno okruženje.

**4.41 Osim toga, sistem pritužbe na tender koji dobro funkcioniše je od suštinske važnosti za strogi kontrolni sistem.** Sistem pritužbi na tender je ključni element da se obezbijedi da javni službenici budu odgovorni za svoje odluke po pitanjima javnih nabavki. Čini se da u Crnoj Gori sistem pritužbi na tendere funkcioniše prilično dobro, mada je još rano i efikasnost mehanizama će se bez sumnje popraviti osnaživanjem KJN. Tokom 2005. godine, KJN predato je 109 pritužbi, od kojih je 67 odbačeno (zbog nedostatka dokaza), ali je 48 prihvaćeno.

**4.42 Uбудуće, sledeće su ključni koraci za buduće djelovanje:**

- Pravni okvir: Svi dodatni propisi, pravila i procedure i standardna tenderska dokumentacija koja se pominje u novom ZJN treba biti pripremljena i usvojena.
- Odgovarajuća kadrovska popunjenost i obuka za administrativno tijelo za javne nabavke i KJN: osnovati administrativno tijelo, odgovarajuće kadrovski popunjeno i sa odgovarajućom infrastrukturom. Poboljšati kapacitete KJN putem obezbjeđivanja dodatnih kadrova i osnaživanjem njene institucionalne infrastrukture.

- Obuka svih službenika za javne nabavke. Obučiti sve službenike za javne nabavke—u ministarstvima i jedinicama lokalne samouprave kao i dobavljača, podugovarača i konsultanata—u pogledu novog zakona o javnim nabavkama i povezanih dodatnih propisa, pravila, procedura i standardne tenderske dokumentacije.

## E. INTERNA I EKSTERNA REVIZIJA

### Interna revizija

4.43 **Funkcija interne revizije postoji tek dvije godine, ali u okviru ograničenja kapaciteta koje ima, čini se da svoje funkcije sprovodi djelotvorno.** IR, koja se trenutno nalazi u okviru MF, ima samo šestoro ljudi, od kojih samo četvoro ima prethodno iskustvo u javnim finansijama. Ipak, IR je već sprovedla 24 revizije budžetskih korisnika i uglavnom je na putu zadovoljenja ciljeva svog trogodišnjeg plana revizija (po kome se predviđa revizija velikih budžetskih korisnika na godišnjem nivou, a manjih budžetskih korisnika jednom u tri godine). Priručnik za rad definiše da u obavljanju posla treba koristiti međunarodne standarde interne revizije, a odjeljenje ima odnos direktnog izvještavanja ministru finansija. Prema načelniku IR, preporuke ove jedinice su u velikoj mjeri prihvaćene od strane tijela kod kojih je vršena revizija.

4.44 **Budući prioriteti za IR moraju se usredsrediti na izgradnju kapaciteta i na uspostavljanje funkcija IR unutar resornih ministarstava.** Ova mjesta predviđena sistematizacijom ostala su nepopunjena, jer je teško naći kvalifikovane ljude na tržištu rada. Ali, ni prosto popunjavanje tih pozicija neće biti dovoljno da se proširi mnogo van MF. Intenzivna obuka za mlađe novozaposlene sa manje iskustva može biti jedina kratko- do srednjeročna alternativa za izgradnju kapaciteta. Izmiještanje IR u resorna ministarstva će takođe omogućiti da ona bude više komplementarna eksternoj reviziji, Državnoj revizorskoj instituciji. Nasuprot tradicionalnog shvatanja uloge IR, odjeljenje u Crnoj Gori trenutno funkcioniše više kao eksterna kontrola od strane MF nego kao sredstvo ministrima u resornim ministarstvima da obezbijede djelotvornu internu kontrolu.

### Eksterna revizija

4.45 **Državna revizorska institucija, kao i IR, ima samo dvogodišnju istoriju, ali je već bila djelotvorna u ispunjavanju svojih primarnih dužnosti.** DRI je izdala reviziju Završnog računa budžeta za 2004. godinu i svoj prvi godišnji izvještaj za 2005. godinu. Iako se revizija za 2004. godinu fokusirala na finansijskoj reviziji, DRI je takođe sprovedla pregled operacija, procedura i kontrola. Revizija je uključila i informacije o upravljanju budžetom, imovinom i poslovnim operacijama. Pravni okvir daje značajnu nezavisnost DRI, iako i dalje mora da prati pravila javne službe i predaje svoje zahtjeve za budžetom MF. Načelnik DRI naznačio je da je institucija imala mnogo koristi od velike podrške Skupštine i odličnog radnog odnosa sa IR. Njen mandat je dovoljan da pokrije pitanja kao što su javne nabavke i revizija vrijednosti za novac, mada će vjerovatno kapaciteti predstavljati ograničenje još izvjesno vrijeme. Okvir 4.1 daje pregled nekih primjedbi institucije u svom izvještaju za 2005. godinu.

**Okvir 4.1 Primjer nalaza revizije Završnog računa za 2004. godinu**

DRI je dala jasno mišljenje o računu. Međutim, revizija je dovela do nekih nalaza koji ukazuju na oblasti za poboljšanja. Neki od njih su kako slijedi:

1. Nedostaju precizni i ažurirani deponovani potpisi.
2. Neke zahtjeve za isplatom nije odobrila ovlaštena osoba.
3. Procedure koje se odnose na prikupljanje prihoda se ne primjenjuju uvijek.
4. Neke potrošačke jedinice nisu uradile popis aktive i pasive na dan 31. decembar 2004. godine.
5. Finansijski izvještaji ne sadrže uvijek Napomene o finansijskom izvještaju. Osim toga, finansijski izvještaji se uvijek ne predaju na vrijeme trezoru.
6. Odgovarajuća dokumentacija i evidencija koja se odnosi na sudske sporove se ne vodi. Osim toga, nisu uvijek budžetirani sudski sporovi.
7. Nije bilo moguće utvrditi da li su sve zaostale obaveze obuhvaćene evidencijom.

**4.46 Aktivnija uloga DRI zavisice od izgradnje kapaciteta tokom narednih godina.** Broj zaposlenih je ograničen na šest. Od kad su zaposleni u DRI, svi su prošli obuku na Pravnom fakultetu i Zavodu za računovodstvo i reviziju, osim praktičnog iskustva kroz šestomjesečnu obuku u revizorskim kućama Montrev i Deloitte. Očekuje se da će kontinuirana obuka osoblja biti jedna od politika ove institucije, a prijavljuju se za članstvo i u međunarodnom i u evropskom udruženju vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI i EUROSAI).

**F. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

4.47 Izazov za Crnu Goru na daljem putu je da osnaži proces *upravljanja* reformom i institucionalne mehanizme koji podržavaju reformu. Reforme kao što su programsko budžetiranje, srednjoročni budžetski okviri, kapitalno budžetiranje i osnaživanje interne revizije su svi važni na dugi rok, ali su u opasnosti da to budu neusmjereni napori koji završavaju sa malo stvarnog uticaja. Održivost reformi bi se mogla poboljšati time što bi se imao jedan sveobuhvatan akcioni plan koji opisuje konkretne rezultate koji se očekuju od svake reforme i prelazne prelomne trenutke ka postizanju svakog cilja. Imajući na umu ograničenja kapaciteta kakva su uobičajena za malo MF kao što je crnogorsko, još je važnije imati koherentan i realističan okvir kojim se treba odrediti slijed aktivnosti i evaluirati napredak koji se vremenom postiže.

4.48 Neke od prelaznih prekretnica koje vlada treba da razmotri u okviru svog sveobuhvatnog plana su:

- Pomoći svim većim budžetskim korisnicima da razviju razumnu strukturu *programskog budžetiranja* koja je ukorijenjena u strateškom planu te organizacije i koja jasno odražava tri do pet najvećih prioriteta politike te institucije. Pokazatelji uspjeha se mogu rješavati kasnije i u dužem vremenskom periodu, ali proces treba otpočeti djelotvornom identifikacijom ukupnih prioriteta politike.
- Razvijanje indikativnih nivoa rashoda za *srednjoročni budžetski okvir* razdvojen po sektorima i funkcijama, uključujući i vanbudžetske fondove. Ono bi išlo jednu godinu nakon budžetske godine, ali bi trebalo da obuhvati prioritete politike i da bude početna tačka za proces pripreme budžeta za narednu godinu.

- Razvijanje *kapitalnog budžeta* kao dijela procesa za pripremu državnog budžeta za 2007. godinu. U ovoj fazi kapitalni budžet možda neće biti ništa više od običnog rezimea tekućih i budućih budžetskih uticaja svakog projekta.
- Razvoj strategija za internu finansijsku kontrolu kod svih većih potrošačkih jedinica i postepeni prelaz na decentralizovano upravljanje funkcijama interne revizije, što će zauzvrat zahtijevati skromno povećanje broja zaposlenih u *internoj reviziji* i njihovo postepeno preraspoređivanje da rade u okviru ključnih ministarstava kao njihovo osoblje za IR.

4.49 Budući da mnoge reforme upravljanja javnim finansijama imaju uticaja na sve sektore i na način na koji ministarstva saraduju sa MF, Vlada treba da razmotri osnaživanje institucionalnih aranžmana za koordinaciju reforme. Od suštinske je važnosti izgradnja kapaciteta unutar MF za implementaciju reforme, a to treba da se odrazi u okviru implementacije reforme javne uprave. Iako MF ima osnovnu odgovornost za svakodnevnu implementaciju, snažna podrška i odgovornost Kabineta (Pot)Predsjednika Vlade može biti ključna. Integrisanje reforme u upravljanju javnim finansijama kao dijela šire agende za pristupanje EU bi mogla biti još jedna strategija koju je vrijedno razmotriti.

## 5. PLANIRANJE JAVNIH INVESTICIJA I INSTITUCIONALNA PITANJA: PRIMJER SAOBRAĆAJNE INFRASTRUKTURE

### A. UVOD

5.1 Ojačanje institucionalnih i budžetskih procesa za kapitalne projekte je od suštinskog značaja za Crnu Goru ako želi prevazići infrastrukturni jaz stvoren zbog nedovoljnog investiranja i nedostatka pravilnog održavanja tokom protekle dekade. Kapitalne investicije u infrastrukturu ostaju na dosta niskom nivou, iznoseći samo oko 0,5 posto BDP.

5.2 **Odražavajući godine nedovoljnog investiranja, trenutna državna infrastruktura u Crnoj Gori je siromašna.** U vezi sa javnim putevima, planinska priroda terena, uz nedostatak održavanja u toku proteklih dekada, rezultovalo je većim troškom za korisnike puteva, i umanjilo komparativne prednosti Crne Gore u odnosu na ostale tranzitne koridore. Prosječna brzina je manja od 50 kilometara na sat. Kod željeznice, zbog neadekvatne rutine održavanja tokom posljednjih 15 godina, došlo je do progresivnog pogoršanja kvaliteta usluge sa učestalim saobraćajnim lomovima posebno tokom zimskih sezona. Prosječna brzina putovanja je između 30-50 km na sat, a infrastrukturu je potrebno hitno obnoviti. Slično slabi uslovi postoje i kod pomorskog saobraćaja, vodosnabdjevanja, sanitarnih sistema i enegrije. Mali broj i trenutno stanje infrastrukture, indikuju jasnu potrebu za većim kapitalnim investicijama.<sup>61</sup>

5.3 Ovo poglavlje razmatra izazove planiranja kapitalnih investicija u Crnoj Gori, uglavnom iz perspektive saobraćajnog sektora budući da ovaj sektor predstavlja glavnu komponentu infrastrukturnih investicija. Ostali ključni infrastrukturni sektori poput vodosnabdjevanja i energije, iako važni, nisu pokriveni ovim poglavljem, koje je organizovano na slijedeći način: Odjeljak B razmatra javnu potrošnju u vezi sa saobraćajnom infrastrukturom tokom protekle tri godine. Odjeljak C diskutuje da li Crna Gora ima fiskalnog prostora da investira u infrastrukturu. Odjeljak D naglašava institucionalne izazove kod planiranja kapitalnih investicija, uključujući i infrastrukturu. Odjeljak E nudi zaključke i preporuke za politiku.

### B. JAVNA POTROŠNJA U VEZI SA SAOBRAĆAJNOM INFRASTRUKTUROM

5.4 **U 2005. godini, kapitalni izdaci u Crnoj Gori finansirani iznutra iznosili su tek nekih 2 posto BDP-a (Grafik 5.1).** Kapitalni izdaci finansirani izvana nisu uključeni u vladinim podacima o kapitalnim izdacima, ali procjenjuje se da čine nešto malo preko 50 posto ukupnih kapitalnih izdataka u Crnoj Gori (Ministarstvo Finansija)<sup>62</sup>. Slično tome, iako su lokalne samouprave/opštine uključene u obezbjeđivanju osnovnih komunalnih usluga, njihove kapitalne investicije ne prati Ministarstvo finansija, dijelom zato što lokalne samouprave još nisu integrisane u opšte vladino izvještavanje.

<sup>61</sup> Dalji detalji o crnogorskoj saobraćajnoj infrastrukturnoj mreži kao i o regulatornom okviru dati su u Aneksu 4.

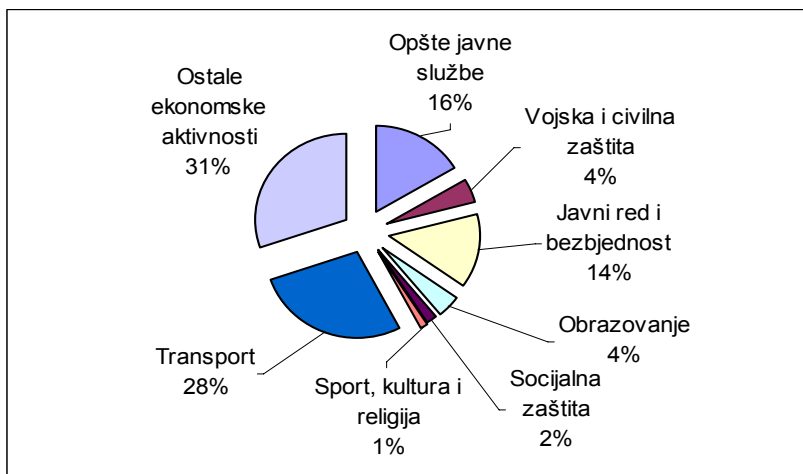
<sup>62</sup> Trenutno se radi na tome da se u državni budžet počev od 2007. godine uključe kapitalne investicije koje se finansiraju preko eksternih projektnih kredita.

5.5 **Godine 2005., oko 90 posto kapitalnih izdataka finansiranih iznutra otišlo je na ekonomska pitanja, opšte javne službe, saobraćaj, zdravstvene službe, i javni red i bezbjednost, tim redosljedom.** Unutar ekonomskih pitanja, skoro 90 posto kapitalnih investicija je otišlo na razvojne projekte. Kapitalne investicije u obrazovanju, sa druge strane iznosile su samo oko 4 posto ukupnih kapitalnih investicija. Praktično nije bilo nikakvog investiranja u istraživanje i razvoj.

5.6 **Ukupni saobraćajni rashodi finansirani iznutra 2003., 2004. i 2005. godine predstavljali su 0,4 posto, 0,79 posto, i 1,29 posto BDP-a.** Rashodi puteva, željeznica i administracije ostali su najvažnije komponente sektora rashoda tokom 2003.-2005., predstavljajući više od 90 posto. Iako iz niske baze, ukupni rashodi Ministarstva Saobraćaja povećali su se za 75 posto između 2004. i 2005. godine, što sugeriše da sektor dobija veći značaj u pogledu dodjele sredstava.

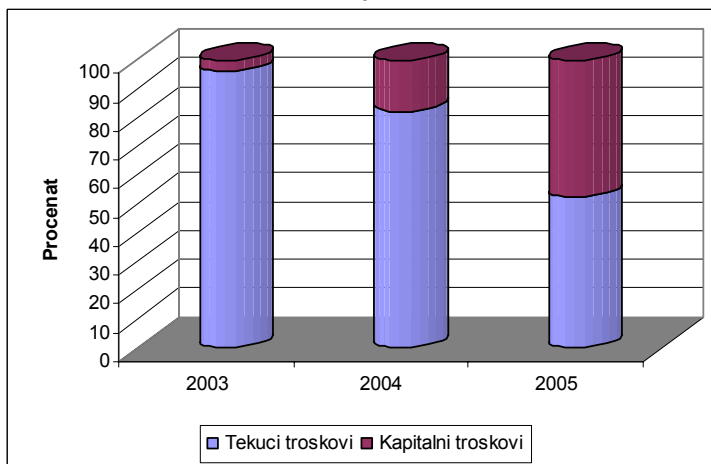
5.7 **Kapitalni izdaci u sektoru saobraćaja koji su finansirani iznutra 2003., 2004. i 2005. godine predstavljali su 0,02 posto, 0,14 posto, i 0,61 posto BDP-a.** Udio kapitalnih izdataka u rashodima saobraćajnog sektora povećao se od 4,32 posto u 2003. do 17,68 posto u 2004. godini, pa do 47,36 posto 2005. godine, prije svega odražavajući znatne investicije u sektoru puteva. Pored toga, Crna Gora je tokom godina imala znatnu spoljnu pomoć u sektoru saobraćaja. Tokom proteklih šest godina, ukupno spoljnje finansiranje saobraćaja bilo je 114,2 miliona eura, od kojih je bilo 85 miliona eura kredita, a 29,2 miliona eura je bilo grantova.<sup>63</sup>

**Grafik 5.1. Crnogorski kapitalni izdaci po funkciji, 2005 (% udjela u ukupnim kapitalnim izdacima)**



Izvor: Ministarstvo Finansija

**Grafik 5.2. Postotak udjela kapitalnih i stalnih izdataka u sektoru izdataka za saobraćaj, 2003-05.**



Izvor: Ministarstvo Finansija

<sup>63</sup> Grantovi su došli od Evropske Agencije za Rekonstrukciju, uglavnom kroz tehničku pomoć. 80 posto kredita (67 miliona eura) bilo je od Evropske Investicione Banke, 12 posto (11 miliona eura) od Evropske Banke za

**5.8 Iako u porastu posljednjih godina, kako odnos kapitalnih izdataka u sektoru saobraćaja prema BDP-u (0,61 posto) tako i udio kapitalnih izdataka unutar kompletnih sektorskih izdataka (48 posto 2005. godine) ostaju veoma nisko.** Iako Vlada dodjeljuje više kapitalnih izdataka za sektor saobraćaja nego prethodnih godina, oni ostaju nisko. Godine 2005. na svom najvišem nivou, kapitalni izdaci za sektor saobraćaja bili su 0,61 posto BDP-a a budžet sektora saobraćaja je bio 1,29 posto BDP-a. Ova posljednja stopa je skoro slična Bosni i Hercegovini gdje izdaci u sektoru saobraćaja predstavljaju 1,6 posto BDP. Crna Gora i Bosna i Hercegovina imaju kapitalne izdatke ispod nivoa drugih zemalja Jugoistočne Evrope, gdje izdaci za druge zemlje variraju između 1,9 (za Albaniju) i 4,3 (za Mađarsku). Na sličan način, iskustvo drugih zemalja u razvoju sugeriraju da stalni izdaci ne bi trebali predstavljati više od 20 posto ukupnih izdataka sektora.

**5.9 Niski kapitalni izdaci u sektoru saobraćaja odražavaju se djelimično na praktično odsustvo učesća privatnog sektora, posebno kad se radi o izgradnji puteva.** Ukoliko vlasti u Crnoj Gori žele povećati investicije u sektoru saobraćaja, biće potrebno da budu djelotvorniji partneri sa privatnim sektorom. Ima malo mogućnosti unutar dostupnih resursa za povećanje izdataka u sektoru isključivo iz Budžeta. Pa ipak, vlasti bi takođe trebale razvijati jasan pravni okvir za Javna Privatna Partnerstva (JPP) u infrastrukturi, kako bi bilo moguće djelotvorno nadzirati JPP-ove sa ciljem smanjenja potencijalnih uslovnih obaveza koje proističu iz takvih aranžmana.

**5.10 Postoji veliki jaz između održavanja i potreba za poboljšanjem sektora saobraćaja i stvarnih budžetskih odvajanja za ovaj sektor.** Na primjer, 2004. godine, finansijska sredstva dodijeljena za rutinsko održavanje i poboljšanje puteva bilo je samo 44 posto od procijenjenih potreba za održavanjem, i 18 posto potreba za poboljšanjem puteva. Između 2001. i 2005., samo 5 miliona eura je bilo dodjeljivano godišnje za rutinsko održavanje puteva. Procjenjuje se da Crna Gora ubire prihode od taksi koje se naplaćuju korisnicima puteva, u iznosu od oko 60 miliona eura 2004. godine, ali ti prihodi idu Ministarstvu finansija i nisu formalno namijenjeni sektoru saobraćaja. Detaljnija procjena jaza između potreba i dodjele sredstava će biti urađena u drugoj fazi PEIR.

### **C. POSTOJI LI FISKALNI PROSTOR ZA FINANSIRANJE INFRASTRUKTURE?**

**5.11 Dok jasan infrastrukturni jaz sugeriraju potrebu za više investicija u infrastrukturu, ključno pitanje je da li Crna Gora ima fiskalnog prostora da investira u infrastrukturu.** Sa druge strane, kao što je diskutovano u poglavlju 2, nedavna analiza fiskalne održivosti pokazuje da Crna Gora ima potrebu za daljom fiskalnom konsolidacijom kako bi postigla održivost. Prema toj analizi, fiskalni višak od 0,4 posto BDP je potreban za fiskalnu održivost. Pa ipak, preliminarni podaci za 2005. godinu sugeriraju da je primarni deficit bio tek nešto iznad 1 posto BDP-a. Fiskalno pooštavanje – reda veličine 1 % BDP – potrebno je da bi se postigla fiskalna održivost.

**5.12 Sa druge strane, Crnogorski fiskalni prostor za infrastrukturna ulaganja sa mogućim povećanjem nastalim visokim obimom prihoda od privatizacije u 2005. godini,**

---

Rekonstrukciju, i 8 posto (7 miliona eura) od Njemačke finansijske agencije, KfW. Aneks 6 sumira stvarno ugovorene iznose po projektu između 2000. i 2006.

**procjenjuje se na oko 10 posto BDP-a.** Nedavni izvještaj MMF-a<sup>64</sup> preporučio je da se prihod od privatizacije koristi primarno za smanjenje obima domaćeg duga. Dok su neki prihodi već bili korišćeni od strane Vlade za otplatu domaćeg duga i, u manjoj mjeri, zaostale obaveze, ostaje još znatan saldo. Čini se tako da Vlada ima nešto fiskalnog prostora za investiranje u infrastrukturu.<sup>65</sup> Međutim, budući da kapitalni izdaci povećavaju deficit, stepenom do kojega se infrastrukturno ulaganje finansira od prihoda od privatizacije moraće biti pažljivo upravljano unutar ograničenja sveukupne makroekonomske pozicije kako bi se izbjeglo prekomjerno stimulisanje ukupnog zahtjeva privrede i negativni uticaj na tekući račun i fiskalnu održivost.

**5.13 Nadalje, kako bi vlada ostvarila svoje makro-fiskalne ciljeve, i uzela u obzir finansiranje ulaganja u infrastrukturu od prihoda od privatizacije, bilo bi potrebno da konsoliduje prihode od privatizacije u jedan fond.** Prema važećem zakonodavstvu, znatan dio prihoda od privatizacije je u vlasništvu Fonda za razvoj i van-budžetskih fondova. Za Fond za razvoj, ovi prihodi bi prevashodno imali za cilj finansiranje svojih inicijativa kako bi se ojačao sektor MSP. Ukoliko bi se centralizovao, Fond za Razvoj bi onda trebalo da dobija budžetska sredstva za svoju razvojnu politiku MSP kao dijela opštih vladinih budžetskih procesa.

#### **D. IZAZOVI U VEZI SA PLANIRANJEM JAVNIH INVESTICIJA I KAPITALNIM BUDŽETIRANJEM**

**5.14 Planiranje javnih investicija skoro da ne postoji u Crnoj Gori.** Trenutno, postoji jedan broj agencija i potrošačkih jedinica koje prikazuju svoje godišnje potrebe za kapitalnim izdacima Ministarstvu Finansija, sa malo očiglednom koordinacijom ili prioritizacijom predloženih investicionih projekata. Nijedna agencija nema sveukupnu odgovornost za koordinaciju. Ovaj institucionalno fragmentirani pristup investicionom planiranju dovodi do situacije gdje ne postoji holistička strateška vizija Vlade za određivanje prioriteta.

**5.15 Kapitalni izdaci u Crnoj Gori trenutno imaju jednogodišnji horizont, sa malo pažnje posvećene srednjoročnim budžetskim potrebama za završetak kapitalnih projekata.** Ministarstvo Saobraćaja i Pomorstva je jedno od pilot ministarstava u kojemu je uvedeno programsko budžetiranje 2004. godine. To ministarstvo i Budžetsko Odjeljenje MF radili su zajedno na izradi budžeta za 2005. godinu koji je povezan sa ciljevima politike baziranim na strategiji saobraćaja. Dok ove napore treba pohvaliti, strategija sektora saobraćaja još nije finalizirana i potrebno je još rada da bi se ojačala strateška vizija Ministarstva Saobraćaja i Pomorstva i napravio trogodišnji plan. Nedostatak srednjoročne perspektive za kapitalne budžete umanjio je predvidljivost finansiranja i pravilnog planiranja kapitalnih projekata.

**5.16 U cijeloj Vladi postoji slaba prioritizacija kapitalnih projekata.** Svaka potrošačka jedinica (PJ) tipično razvija svoj kapitalni budžet i podnosi ga MF bez ikakve diskusije na nivou Kabineta u smislu toga gdje leže strateški prioriteti vlade. Ovo dovodi do situacije gdje budžetske ponude po potrošačkim jedinicama poprimaju oblik lista želja koje se kasnije smanjuju kako bi se uklopile u ograničenja ukupnih budžetskih sredstava. Fragmentarna priroda

<sup>64</sup> Vidi MMF, "Managing the Proceeds of Privatization, Improving Debt Management Capacity and Assessing Future PFM Reform Requirements," September, 2005.

<sup>65</sup> Tačan iznos nije poznat, ali procjenjuje se na barem 4-5 posto BDP.

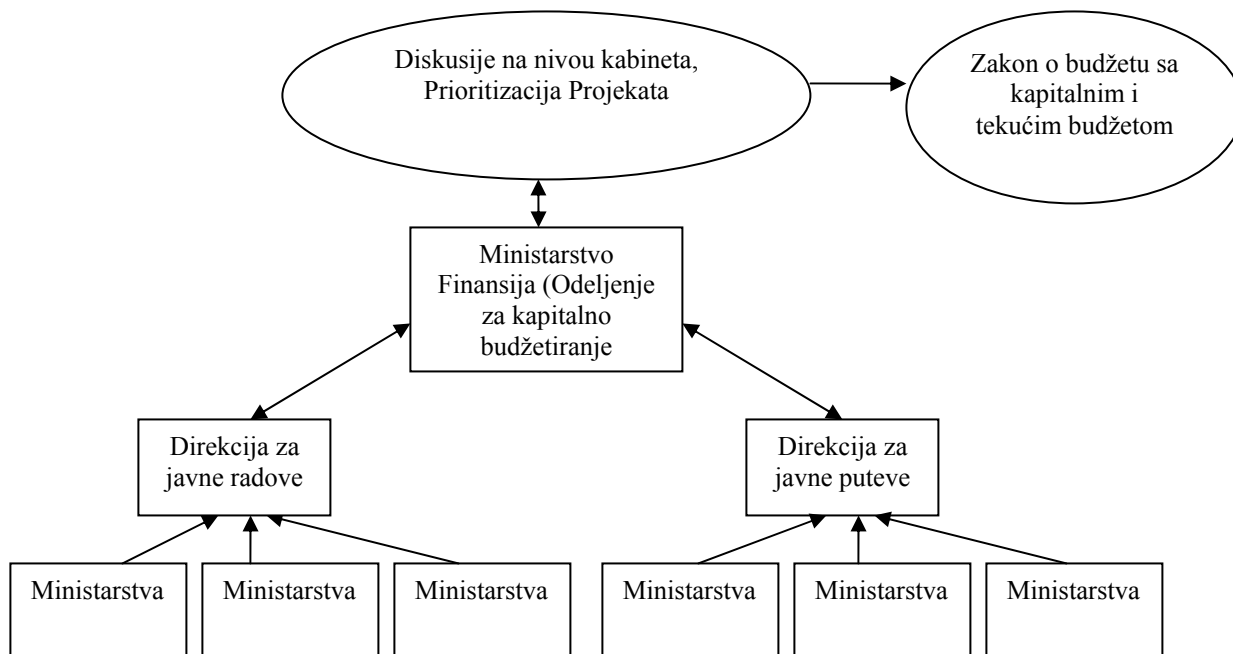
zahtjeva operativnog (tekućeg) i investicionog (kapitalnog) budžeta čini teškim određivanje prioriteta i procjenu uticaja takvih investicionih projekata na ekonomiju.

**5.17 Po prvi put, Crna Gora sada planira uvođenje kapitalnog budžetiranja u budžetu za 2007. godinu.** Nedavni amandmani Zakona o budžetu (Službeni list RCG, br. 71/05) obezbijedili su zakonski okvir za uvođenje kapitalnog budžeta, zajedno sa uobičajenim operativnim budžetom. Neki projekat se smatra da je od kapitalnog značaja ako zadovoljava jedan od slijedećih kriterijuma: (i) dugoročno finansiranje jedne ili više struktura stvara dodatni prostor od 200 ili više kvadratnih metara; (ii) izgradnja zgrade, nabavka ili kupovina opreme prelazi milion eura; i (iii) renoviranje, održavanje ili rekonstrukcija postojeće strukture prelazi 800.000 eura.

**5.18 Jedinica za kapitalno Budžetiranje je takođe oformljena u Ministarstvu finansija da bi upravljala procesom kapitalnog budžetiranja u saradnji sa Direkcijom Javnih Puteva i Direkcijom javnih radova.** Prema smjernici Ministarstva Finansija, neki projekat se smatra da je od kapitalnog značaja ako zadovoljava jedan od slijedećih kriterijuma: (i) dugoročno finansiranje jedne ili više struktura stvara dodatni prostor od 200 ili više kvadratnih metara; (ii) izgradnja zgrade, nabavka ili kupovina opreme prelazi milion eura; i (iii) renoviranje, održavanje ili rekonstrukcija postojeće strukture prelazi 800.000 eura. Nadalje, svi projekti kapitalnih investicija potrošačkih jedinica će biti koordinirani i konsolidovani od strane Direkcije javnih radova (DJR) i Direkcije Javnih Puteva (DJP). Zajedno sa novo oformljenom Direkcijom Javnih Puteva (DJP) iz 2005., i postojećom Direkcijom Javnih radova (DJR), u toku je priprema za početak kapitalnog budžetiranja sa budžetom za 2007. godinu.

**5.19 Potrošačke jedinice moraju podnijeti višegodišnji plan kapitalnog budžeta DJR, DJP i MF za sve kapitalne projekte (Grafik 5.3).** DJP će biti odgovorna za koordinaciju svih projekata saobraćajne infrastrukture, dok će DJR biti zadužena za koordinaciju plana kapitalnih investicija kod ne-infrastrukturnih potrošačkih jedinica (npr. obrazovanje, zdravstvo, opšte vladine službe). Ove dvije u saradnji sa Ministarstvom Finansija (MF), će konsolidovati kapitalne projekte svih potrošačkih jedinica prema tome kako dobro su pripremljeni, prema razvojnim i fazama izgradnje, i da ih podnesu Vladi za raspravu na nivou Kabineta i utvrđivanje prioriteta. Od liste prioriteta koja je utvrđena tokom faze pripreme, Kabinet će napraviti konačni izbor projekata koji će biti odobreni i finansirani kroz godišnji budžetski plan. Implementacija projekata kapitalnog budžeta i izvještaj o realizaciji budžeta će biti pod nadzorom MF, DJP, i DJR. Kvartalni izvještaji o fazama implementacije i iznos potrošenih sredstava po finansijskim izvorima i vrste troškova će biti podneseni Vladi od strane Potrošačkih jedinica.

Grafik 5.3. Shema planiranog procesa kapitalnog budžetiranja u Crnoj Gori



Izvor: Razgovori predstavnika Svetske banke i Ministarstva finansija Crne Gore

**5.20 Postoji nekoliko institucionalnih i administrativnih briga u vezi sa kapacitetom koje se uočavaju.** Planiranje kapitalnih projekata odozdo prema gore, na bazi zdrave analize ekonomskih i društvenih koristi od projekata, biće od suštinskog značaja za uspješno utvrđivanje prioriteta i odabir kapitalnih projekata u cijeloj vladi. Priprema takvih dobrih planova projekata sa druge strane zavisi od kapaciteta institucionalnih i ljudskih resursa svakog ministarstva.

**5.21 Prvo, nadležna ministarstva nemaju potrebne ljudske i institucionalne kapacitete da u ovom trenutku pripreme i podnesu dobre kapitalne projekte.** Ograničena upotreba formalnih tehnika ekonomske procjene kod identifikacije projekata i određivanja prioriteta je jedna od glavnih slabosti u budžetskom procesu. Kod saobraćaja, na primjer, stvaranje baze podataka puteva i struktura je preduslov za profesionalni pristup upravljanju imovinom. Ne postoji inventarska baza podataka puteva i struktura, niti redovan nadzor stanja imovine. Čak i ono malo informacija koje se prikupljaju o obimu saobraćaja i osovinskom opterećenju radi se na više nego nesistematičan i robustan način. Da bi se pripremili dobri kapitalni projekti, prije svega je potrebno uvesti robustne sisteme prikupljanja podataka o stanju i upotrebi imovine, koji se čuvaju u bazi podataka. Identifikacija prioriteta za izdatke za održavanje u tom sektoru tada može biti urađena na osnovu zdrave procjene ekonomske sposobnosti datog dostupnog budžetskog iznosa, koristeći model Razvoja i Upravljanja Auto-putevima. Slična ali jednostavnija vježba prikupljanja podataka bi se mogla sprovesti za lokalne puteve, što bi dopustilo upotrebu jednostavnijeg sistema upravljanja tom mrežom. Stoga je kod nadležnih ministarstava neophodna znatna izgradnja institucionalnih kapaciteta i obuka kako bi se uvelo kapitalno budžetiranje i povećao kvalitet kapitalnih projekata koje ova ministarstva trebaju

podnijeti. Znatni napori i vještine su takođe potrebni kako bi se integrisao kapital i stalni budžeti za takve projekte.

**5.22 Drugo, nije jasno da li će DJP i DJR imati tehnički kapacitet da pruže podršku potrošačkim jedinicama** kod pripreme dobrih kapitalnih projekata, i kako ove posljednje mogu djelotvorno služiti kao prva tačka “provjere” dobrih i loših prijedloga kapitalnih projekata. Obzirom na prošlo iskustvo da se investicioni prijedlozi Potrošačkih jedinica obično sastoje od malo više nego lista želja za investicionim projektima koje kabinet mora razmatrati bez ikakve analize očekivanih rezultata, troškova ili koristi povezanih sa takvim programima, nije jasno da li i kako će DJP i DJR pomoći u uvođenju jake ekonomske i društvene analize kapitalnih projekata.

**5.23 Posljednja ali ne manje važna stvar je da iako je 2005. godine osnovana Jedinica za kapitalno Budžetiranje pri Ministarstvu Finansija, jedinica trenutno nema dovoljno ljudi i resursa.** Osim nadzorne i koordinacijske uloge, od ove jedinice se očekuje da osigura integraciju planiranja investicija i operativnih budžeta, integraciju koja je od suštinskog značaja za uspješno uvođenje Srednjoročnog Okvira Izdataka tokom dužeg perioda. Da bi djelotvorno obavljalo tu ulogu, Ministarstvo finansija bi trebalo preduzeti procjenu trenutnog tehničkog osoblja unutar Ministarstva i potrebnih tehničkih vještina Jedinice da istraži mogućnosti za povećanje broja ljudi u Jedinici kroz horizontalne pokrete. Nadalje, biće potrebno organizovati adekvatne programe obuke, koji će pokriti i tehničke i finansijske aspekte planiranja kapitalnog budžeta i utvrđivanja prioriteta, kao i načine integrisanja stalnih i kapitalnih izdataka kapitalnih projekata.

## **E. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

**5.24** Na 2 posto BDP-a, crnogorski kapitalni izdaci finansirani iznutra su puno ispod nivoa ostalih zemalja u regionu. Godine 2005., kapitalne investicije u infrastrukturi iznosile su samo oko 0,5 posto BDP-a.

**5.25 Odražavajući godine nedovoljnog investiranja, trenutno stanje infrastrukture je dosta loše.** U vezi sa javnim putevima, planinska priroda terena, uz nedostatak održavanja tokom proteklih dekada, rezultiralo je višim troškovima za korisnike puteva, i smanjilo komparativne prednosti Crne Gore u odnosu na ostale tranzitne koridore. Prosječna brzina je manja od 50 km/sat. Kod željeznica, zbog neadekvatne rutine održavanja tokom proteklih 15 godina, došlo je do progresivnog pogoršavanja kvaliteta usluge sa stalnim saobraćajnim lomovima posebno tokom zimskih sezona. Prosječna brzina putovanja je 30-50 km na sat, a infrastrukturi je hitno potrebna rekonstrukcija. Slično loši uslovi postoje kod pomorskog saobraćaja, vodosnabdjevanja, sanitarnih službi i energije. Niske brojke i trenutno stanje infrastrukture, indiciraju da postoji potreba za više kapitalnih investicija.

**5.26 Zaista, pitanje trenutnog nedostatka investicija u infrastrukturu, posebno u putnu mrežu, trebalo bi biti najveći prioritet za Vladu.** To će zahtijevati ne samo povećano dodjeljivanje sredstava sektoru saobraćaja kako bi se osigurao neopodan razvoj izdataka, omogućilo održavanje i riješilo pitanje zaostalog održavanja, već i reviziju trenutnih struktura i obim naplata korisnicima puteva kako bi se osigurala potreba i obim popravaka te osiguralo da prihodi budu maksimizirani i da stimulacija korisnika bude optimizirana (npr. takse za teške kamione), srazmjerno sposobnošću plaćanja.

5.27 **Pa ipak, Vlada ne samo da treba osigurati da odluke o javnim investicijama poštuju šira makroekonomska i fiskalna ograničenja, već da projekti budu striktno prioritetizovani i financirani na bazi svojih ekonomskih i društvenih vrijednosti.** Postoji jasna razmjena između investicionog programa javne infrastrukture i makro stabilnosti/fiskalne održivosti, i Vlada mora prije svega osigurati da postoji adekvatan fiskalni prostor kako bi se preduzela dodatna infrastrukturna ulaganja. Kada se jednom utvrdi fiskalni prostor za kapitalne projekte od suštinskog značaja je da se uspostavi rigorozna procjena projekata javnih investicija i sistem kontrole kako bi se rangirali projekti javnih investicija i financirali samo oni čije ekonomske i društvene dobiti opravdavaju financiranje. Dok se fiskalni prostor za investicije u infrastrukturi potencijalno povećao visokim obimom prihoda od privatizacije, koji se procjenjuju na oko 10 posto BDP-a u 2005. godini, institucionalni procesi za planiranje i sprovođenje ulaganja u infrastrukturu bi trebali biti poboljšani.

5.28 Revizija planiranja kapitalnog budžeta i institucionalni aranžmani u Crnoj Gori, pokazuju da postoji potreba za stvaranjem kako administrativnih, tako i institucionalnih kapaciteta za planiranje i koordinaciju javnih investicija kao i za utvrđivanje prioriteta. Specifičniji koraci koje bi Vlada trebala slijediti da bi ojačala planiranje javnih investicija i utvrđivanje prioriteta su:

- *Razvoj kapitalnog budžeta kao dijela procesa za pripremu Državnog budžeta 2007. godine.* U ovoj fazi kapitalni budžet možda nije više nego suma trenutnog i budućeg budžetskog uticaja svakog projekta. Pa ipak, to bi se moglo vremenom poboljšati.
- *Ojačanje kapaciteta osoblja i institucionalnog kapaciteta Jedinice za Kapitalni Budžet unutar Ministarstva Finansija kako bi se pomogla koordinacija i utvrđivanje prioriteta investicionih projekata.* Trenutno, nijedna agencija nema ukupnu odgovornost za koordiniranjem planiranja kapitalnih investicija. Dok je ustanovljenje Jedinice za Kapitalni Budžet pri Ministarstvu Finansija korak naprijed, jedinici trenutno nedostaje odgovarajuće osoblje (trenutno je tu samo jedna osoba). Hitno je potrebna procjena potreba za osobljem i institucionalnih potreba Jedinice kako bi se znatno proširio njen tehnički i institucionalni kapacitet za koordinaciju cjelokupnog planiranja javnih investicija, procijenili investicioni prijedlozi i koordinirali kapitalni i stalni budžet unutar istog okvira.
- *Ojačanje tehničkog i institucionalnog kapaciteta potrošačkih jedinica (PJ) za pripremanje dobrih kapitalnih projekata, na bazi zdravih ekonomskih, društvenih i ekoloških analiza.* Trenutni tehnički kapacitet kod nadležnih ministarstava, bilo za stvaranje prethodnih procjena troškova ili za razvoj djelotvornih indikatora za mjerenje učinka programa, je slab. Za bolju procjenu budžetskog uticaja, takođe je veoma važno da i kapitalni i stalni budžeti budu procijenjeni od strane iste agencije. U skladu sa tim MF treba napraviti procjenu trenutnih tehničkih vještina i osoblja i organizovati adekvatne programe obuke vezano za tehničke i finansijske aspekte planiranja kapitalnog budžeta za nadležna ministarstva kao i za DJR i DJP.
- *Ojačanje tehničkog i institucionalnog kapaciteta DJP i DJR za upravljanje, konsolidaciju i preliminarnu provjeru svih kapitalnih projekata u pripreмноj fazi.* DJP i DJR bi trebale biti dobro popunjene osobljem kako bi se osigurala dostupnost neophodnog tehničkog kapaciteta potrebnog za koordinaciju svih kapitalnih budžeta Potrošačkih jedinica.

Tehničke vještine bi trebale pokriti finansijske aspekte kao i tehničke aspekte koji su specifične za svaki sektor. Treba napraviti procjenu tehničkih vještina kod tih dvaju agencija i organizovati adekvatno popunjavanje osoblja i programe obuke.

**5.29 Obzirom na ograničeni fiskalni prostor, Vlada mora takođe stvoriti okruženje koje omogućava učešće privatnog sektora u sektoru saobraćaja da bi se zadovoljio rastući zahtjev za investicije u infrastrukturu.** U tom smislu, vlada bi trebala ojačati partnerstvo sa privatnim sektorom za finansiranje budućih investionih zahtjeva na dva načina. Prvo, razvojem ključnih preduslova za uspješna Javna-Privatna partnerstva (JPP), naime: a) adekvatan i jak institucionalan okvir uključujući dobro zamišljenu sektorsku politiku i strategiju, b) primarno i sekundarno zakonodavstvo o koncesijama i javnim nabavkama i c) odgovarajući kapacitet unutar MF i MJRTS da procijene prijedloge i potencijalne implicitne i eksplicitne uslovne obaveze. I drugo, zaštitom fiskalne stabilnosti i ograničavanjem vladine fiskalne eksponiranosti kadgod je to moguće.



## **6. IZVAN NACIONALNOG BUDŽETA: FISKALNI RIZICI LOKALNIH SAMOUPRAVA I DRŽAVNIH PREDUZEĆA**

### **A. UVOD**

6.1 **Dok je na nivoima centralne vlade postignut napredak, računovodstveni okvir se pogoršava kako se krećemo ka širem javnom sektoru.** Djelotvorno fiskalno upravljanje i upravljanje javnim sektorom zahtijeva da crnogorske vlasti vrše nadzor nad sveobuhvatnom slikom fiskalnih aktivnosti koje preduzimaju svi dijelovi vlade. Uska pokrivenost vladinih aktivnosti stvara podstreke za zaobilaženje fiskalnih računa, potencijalno rezultira skrivenim ranjivostima i doprinosi ukupnom nedostatku transparentnosti. Protivno tome, široka pokrivenost koja uključuje lokalne vlade i državna preduzeća (DP), smanjuje fiskalne rizike i povećava transparentnost koja je ključni faktor za tržišno povjerenje i dobro upravljanje.

6.2 **Trenutna pokrivenost fiskalnih računa ne pruža adekvatnu osnovu za formulisanje fiskalne politike i identifikaciju fiskalnih rizika i potreba koje treba proširiti.** Fiskalna pokrivenost u izvještajima objavljena od strane Vlade uključuje van-budžetske fondove i *parcijalne* informacije o lokalnoj samoupravi, ali u potpunosti isključuju sektor Državnih Preduzeća (DP). Iako su lokalne vlasti uključene kao dio konsolidovanog državnog budžeta od 2004. godine i iako je pripremljen skup pravila za izvještavanje, sve jedinice lokalne samouprave ne pridržavaju se ovog zahtjeva, a Ministarstvo finansija nema instrumente da sankcioniše njegovo nepoštovanje. Kao rezultat toga, ne evidentiraju se sve obaveze lokalne samouprave u statistici sektora javnog duga. Stoga, Vlada nije u poziciji da identifikuje ključne fiskalne rizike koji mogu nastati u radu lokalne samouprave i DP.

6.3 **Protiv ovakve pozadine, ovaj odjeljak procjenjuje moguće rizike koje nose sa sobom lokalne samouprave i DP i daje sugestije za evidentiranje istih u vladinim fiskalnim računima.** On nalazi da i lokalne samouprave i DP nose znatne fiskalne rizike. Lokalne samouprave imaju prilično velike van-budžetske aktivnosti i zaostale dugove, njihov kombinovani budžetski deficit 2004. godine iznosio je 0,3 posto BDP, a finansiranje deficita je neodrživo. Dva od tri DP-a koja su provjeravana su gubitaši, a njihovi ukupni operativni gubici su 2004. godine iznosili oko jedan posto BDP, dok treće jedva pokriva svoje troškove i ima veliki nesklad valuta u svom radu. Da bi se pristupilo rješavanju ovih pitanja, ovaj odjeljak sugeriše pojačani vladin nadzor; proširenje pokrivenosti fiskalnih računa; i implementaciju institucionalnog okvira za privatno učešće u infrastrukturi (PUI).

### **B. LOKALNE SAMOUPRAVE**

6.4 **Ima 21 lokalna samouprava, od kojih sve imaju individualno izvršavanje budžeta.** Dva glavna zakona regulišu njihove aktivnosti, definišu njihove izvršne strukture i nadzorne organe, i daju im raspored prihoda i rashoda (zakon o finansiranju lokalne samouprave i zakon o lokalnoj samoupravi). Njihovi budžeti se pripremaju u saradnji sa civilnim društvom, odobravaju ih opštinski parlamenti, šalju ih Ministarstvu finansija (MF) kao informaciju, i objavljuju ih. Budžeti lokalne samouprave, koji predstavljaju oko 5 posto BDP-a, uključuju vlastite prihode,

podijeljene prihode, i transfere iz egalizacionog fonda, posebni račun kod Trezora koji dobija 10 posto od poreza na lična primanja i finansira opštinske račune u formi egalizacionih i stimulativnih grantova.<sup>66</sup> Prihodovni račun kojim se upravlja na centralnom nivou objašnjava skoro 50 posto ukupnih prihoda lokalne samouprave (više od 70 posto prihoda opštine Podgorica).

### Nadzor od strane Centralne Vlade

**6.5 Zakonski, fiskalne operacije lokalne samouprave nadzire MF.** Iako lokalne samouprave uživaju autonomiju u pogledu svojih budžeta i dopušteno im je da prodaju svoju imovinu, njihovo zaduživanje je predmet odobravanja od strane državne vlade.<sup>67</sup> Od njih se takođe zahtijeva da obezbijede MF kvartalne podatke o svojim fiskalnim operacijama i zaduživanjima, u roku od 30 dana od dana završetka kvartala.<sup>68</sup>

**6.6 U praksi, međutim, nadzor MF nad aktivnostima lokalne samouprave je slab.** Ne poštuju sve lokalne samouprave zahtjev za izvještavanje: neke podnose izvještaj sa zakašnjenjem, druge ne sprovode eksterne revizije, a neke pružaju parcijalne informacije.<sup>69</sup> Međutim, MF ne sankcioniše ovo nepridržavanje, u svjetlu slabih administrativnih kapaciteta nekih lokalnih samouprava. Nadalje, MF ne provjerava tačnost informacija iz izvještaja, što zahtijeva prikupljanje podataka o računima kod komercijalnih banaka od centralne banke.<sup>70</sup> Takođe, lokalne samouprave ne izvještavaju o svojim van-budžetskim aktivnostima (npr. agencije, fondovi, pod-jedinice) i imaju prilično velike zaostale dugove.<sup>71</sup> Stoga, ukoliko bi se finansijska pozicija lokalnih samouprava neočekivano oslabila, centralna vlada bi se mogla naći u situaciji kada bi se od nje tražilo da obezbijedi finansijsku podršku bez adekvatnih informacija.

**6.7 Odražavajući slabi nadzor, podaci o konsolidovanoj centralnoj vladi koje priprema MF nisu kompletni.** Podaci o operacijama centralne vlade isključuju van-budžetske aktivnosti lokalne samouprave i u potpunosti se oslanjaju na izvještaje lokalnih samouprava. Podaci o dugu centralne vlade uključuju zvanični dug lokalnih samouprava, ali isključuju dužničke račune lokalnih samouprava kod komercijalnih banaka i zaostale dugove.

<sup>66</sup> Porezi i takse kojima upravlja centralna vlada su: (i) porez na lična primanja; (ii) porez na prodaju nepokretnosti; (iii) porez na pića; i (iv) koncesione takse. Egalizacioni i stimulativni grantovi distribuiraju se opštinama na slijedeći način: Opštine čiji prihodi po glavi stanovnika od poreza na lična primanja, PDV-a, i poreza na kompanije su niži od drugih opština dobijaju egalizacioni grant od trezora. Opštine koje postižu najviše godišnje povećanje prihoda koje same prikupljaju dobijaju stimulativne grantove iz egalizacionog fonda.

<sup>67</sup> Međutim, zakon ne zabranjuje da lokalne samouprave koriste mogućnosti isplate novca bez pokrića od strane banaka.

<sup>68</sup> MF je izdalo uredbu u januaru 2006. godine koja obavezuje opštine da daju podatke MF o računima na osnovu unificirane povelje o računima.

<sup>69</sup> Najveći broj revizija se sprovodi bilo preko javnih revizorskih kuća ili revizora koji nisu baš uvaženi.

<sup>70</sup> Lokalne samouprave imaju račune kod komercijalnih banaka.

<sup>71</sup> Misija nije mogla dobiti informacije o trenutnom stanju zaostalih dugova. Međutim, na kraju 2004. godine, ti zaostali dugovi su iznosili oko 1,5 posto BDP.

## Procjena fiskalnih rizika

**6.8 Rad lokalne samouprave predstavlja fiskalne rizike zbog prilično velikog obima van-budžetskih aktivnosti, neodržive prirode finansiranja deficita i akumulacije zaostalih dugova.** Kombinovani deficit lokalnih samouprava – kako izvještavaju lokane samouprave (to jest, isključujući opštinske van-budžetske aktivnosti) – bio je oko 0,3 posto BDP u 2004. godini.<sup>72</sup> Opština Podgorica predstavlja najveći rizik budući da je 80 posto deficita bilo skoncentrisano u ovoj opštini, i uglavnom finansirano kroz prodaju opštinske imovine (Tabela 6.1).<sup>73</sup> Nadalje, akumulirani zaostali dugovi odgovali su 1½ posto BDP u 2004. godini. Čak i kada bi se isključile potencijalne skrivene obaveze (to jest, van-budžetske operacije i zaostali dugovi), deficit lokalne samouprave i što je još važnije, neodrživa priroda njenog finansiranja stvara važne fiskalne rizike.

**Tabela 6.1. Crna Gora: Fiskalne operacije lokalnih samouprava, 2002-04<sup>1/</sup>**

	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	(u milionima eura)			(u postotoku BDP-a)		
Ukupni prihodi	53.8	70.7	72.0	4.1	4.9	4.7
Porezi	33.7	39.4	31.4	2.6	2.7	2.0
Porez na lična primanja	16.9	18.7	9.0	1.3	1.3	0.6
Porez na promet nekretnina	3.0	3.0	1.9	0.2	0.2	0.1
Lokalni porezi	13.8	17.7	20.5	1.1	1.2	1.3
Neoporezovani prihodi	18.3	25.1	31.2	1.4	1.7	2.0
Kamate i kazne od neplaćenih lokalnih poreza	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0
Kamate na neplaćene lokalne poreze	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Izrečene finansijske sankcije kroz upravni postupak	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Takse	14.3	21.4	25.5	1.1	1.5	1.7
Ostali prihodi	3.9	3.5	5.5	0.3	0.2	0.4
Primljeni transferi	1.8	6.2	9.4	0.1	0.4	0.6
Transferi od Državnog Budžeta – Egalizacioni fond	1.1	3.4	9.4	0.1	0.2	0.6
Ostale subvencije	0.7	2.8	0.0	0.1	0.2	0.0
Ukupni rashodi	58.7	77.2	75.8	4.5	5.4	5.0
Operativni rashodi	35.3	42.6	50.9	2.7	3.0	3.3
Ukupni troškovi osoblja	16.6	20.7	21.0	1.3	1.4	1.4
Material i usluge	8.7	12.1	18.9	0.7	0.8	1.2
Kamata i ostali troškovi povezani sa finansijama	0.0	0.5	1.8	0.0	0.0	0.1
Subvencije javnim finansijskim korporacijama	9.2	8.6	5.2	0.7	0.6	0.3
Socijalna pomoć i drugi transferi pojedincima	0.7	0.7	4.0	0.1	0.0	0.3
Kapitalni rashodi	15.6	26.0	17.1	1.2	1.8	1.1
Ostali rashodi	7.8	8.6	7.9	0.6	0.6	0.5
Bilans	-4.9	-6.5	-3.9	-0.4	-0.5	-0.3
Identifikovano finansiranje	5.1	7.6	5.6	0.4	0.5	0.4
Prihodi od prodaje imovine	4.7	6.9	3.7	0.4	0.5	0.2
Prihodi od zajmova	0.4	0.7	1.3	0.0	0.0	0.1
Promjena depozita (+ = smanjenje)	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
Neidentifikovano finansiranje/diskrepancija	0.2	1.1	1.7	0.0	0.1	0.1

1/ Podaci za 21 opštinu.

Izvor: Crnogorske vlasti, i procjene osoblja MMF-a

<sup>72</sup> Podaci nisu dostupni u vezi sa obavezama koje nastaju od van-budžetskih aktivnosti, iako se misli da su one velike.

<sup>73</sup> Prodaja imovine je izpolitizovana. Zbog zakonskih dvosmislenosti u vezi sa vlasništvom nad opštinskim zemljištem, opozicione opštine imaju poteškoća kod prodaje opštinskog zemljišta.

**6.9 Planovi lokalne samouprave da sprovođenje ulaganja u formi javnih-privatnih partnerstava (JPP) čine dalje izvore fiskalnog rizika.** Opština Podgorica planira dva JPP projekta (vidi Okvir 6.1).<sup>74</sup> Međutim, JPP su kompleksna i uključuju raspon različitih rizika. Zbog nedostatka zdravog zakonskog okvira za JPP, djelotvornog investicionog planiranja i jakih vladinih i opštinskih kapaciteta da vrednuju i nadziru te rizike, JPP mogu za vladu predstavljati važne fiskalne rizike.

#### **Okvir 6.1 Opština Podgorica**

**Opština Podgorica ima trećinu stanovništva Crne Gore.** Ona ima 879 zaposlenih u agencijama i institucijama kojima opština upravlja (npr. centri kulture, informacijski centri, muzeji, biblioteke). Opština Podgorica ima jedinstveni račun kod neke komercijalne banke i redovno podnosi izvještaje MF. Njene godišnje izvještaje kontroliraju državna revizorska kompanija.

**Budžet opštine Podgorica je tokom 2002-05 imao registrovane deficite od 0,2-0,4 posto BDP-a.** Rashodi predstavljaju oko 25 posto ukupne potrošnje lokalne samouprave, ali deficit objašnjava 80 posto kombinovanog deficita lokalne samouprave. Centralno upravljanje porezima i vladini transferi čine više od 70 posto opštinskih prihoda, ostavljajući manje od 30 posto samoprikupljajućim prihodima. Svi prihodi su namijenjeni određenim kategorijama potrošnje. Deficit se u potpunosti finansira kroz prodaju imovine. Nedavno, opština je takođe napravila dug kod jedne komercijalne banke od 5,5 miliona eura.

**Opština Podgorica sprovodi van-budžetske aktivnosti, o kojima ne izvještava MF.** Ona finansira aktivnost "Podgoričke Agencije za Investicije" djelimično izvan svog budžeta. Ova agencija preduzima i investicione projekte koji nisu samo investicioni projekti same opštine, i ima budžet od oko 0,8 posto BDP Crne Gore. Zajedno sa grantovima i transferima od opštine Podgorica, dvije opštinske takse (građevinska taksa, taksa za registraciju vozila), koje nisu uključene u opštinski budžet, finansiraju budžet Agencije.

**Opština Podgorica planira dva JPP projekta** (npr. hotel i izgradnja zelene pijace) uglavnom davanjem zemljišta koje bi kasnije bilo pretvoreno u privatno vlasništvo. Vrijednost opštinskog doprinosa ovim planiranim projektima iznosi do oko jedan posto crnogorskog BDP-a za 2005. godinu. Prema opštini, svi ugovori se garantuju preko obveznica izvršenja koje obezbjeđuje privatni investitor koje iznose do određenog procenta vrijednosti projekta.

### **C. SEKTOR DRŽAVNIH PREDUZEĆA**

**6.10 Sektor državnih preduzeća (DP) predstavlja dodatne fiskalne rizike.** U Crnoj Gori ima 67 DP-a, od kojih je 15 u vlasništvu centralne vlade (vidi Dodatak I).<sup>75</sup> Informacije o njihovoj veličini, prometu, a finansijski uslovi DP-a nisu dostupni. Iako je svako DP pod starateljstvom nadležnog ministarstva, koje nadzire aktivnost DP-a, konsolidovani računi sektora DP-a se ne izrađuju, a sa informacijama trenutno dostupnim vlastima nije moguće konstruisati fiskalne operacije i indikatore duga za ovaj sektor.

#### **Vladin nadzor**

**6.11 Sveobuhvatan nadzor DP-a radi procjene fiskalnih rizika se ne sprovodi.** Nema centralizovane jedinice ili jedne vladine institucije koja sprovodi obaveze vladinog nadzora DP-a. Nadležna ministarstva dobijaju godišnje finansijske izvještaje od ovih preduzeća, od kojih se

<sup>74</sup> Budući da se misija nije sreala sa drugim opštinama, ona nije svjesna ostalih JPP.

<sup>75</sup> Vlada je dioničar kod više od 160 preduzeća.

jedan primjerak povremeno šalje MF radi njihove informacije. MF ne prikuplja podatke o svim obavezama DP-a niti nadzire račune DP-a, i nije u poziciji da donese sud u vezi sa tim koje DP predstavlja potencijalni rizik za budžet u kratkoročnom periodu.<sup>76</sup> Dakle, Vlada ne bilježi fiskalne rizike koji trenutno postoje u nekim DP-a ili koji bi se mogli pojaviti u budućnosti kada finansijska pozicija DP-a neočekivano oslabi.

### Procjena fiskalnih rizika

**6.12 Procjena fiskalnih rizika koje predstavljaju DP-a bazirana je na studiji slučaja tri preduzeća** (Tabela 2): ElektroPrivreda Crne Gore A.D. (EPCG), Montenegro Airlines (MA), Pošta Crne Gore (PCG). Podaci potrebni za realizaciju procjene bili su samo djelimično obezbijeđeni, dok podaci o finansiranju rada DP-a nisu bili obezbijeđeni.

**6.13 Prva briga je generalni nedostatak menadžerske nezavisnosti.** Jedino MA radi na komercijalnoj osnovi. Kod druga dva DP-a, cijene su zakonski regulisane i ne pokrivaju neophodno operativne troškove. Bordovi direktora uključuju predstavnike ministarstava i u većini slučajeva u potpunosti su postavljeni od strane vlade. Ipak, politike zapošljavanja su generalno nezavisne od vladinog uplitanja, sa nekim izuzecima što se tiče postavljanja izvršnih direktora.

**6.14 Kvazi-fiskalne aktivnosti su česte i neke aktivnosti su oslobođene PDV-a.** Budžetski transferi DP-ima su zanemarivi i nijedno DP nije pod ispitivanjem dobijenih transfera od budžeta tokom protekle tri godine. Međutim, PCG dobija godišnje transfere od telekomunikacijske kompanije, dok je dug i zaostale obaveze EPCG prema vladi iznosi 1,2 posto BDP. I EPCG i PCG dobijaju subvencije vlade i nude svoje usluge po subvencioniranim cijenama. Iako su ispitivana DP podvrgnuti istim porezima kao i privatne firme, prodaje dva preduzeća (MA i PCG) oslobođene su PDV-a. Prema kompanijama, avionske karte se smatraju kao izvoz a poštanske usluge se smatraju suštinskim. Konačno, dug EPCG koji garantuje vlada je oko 7½ posto BDP-a za 2005. godinu, a zaostale obaveze prema vladi iznose 0,8 posto BDP-a.<sup>77</sup>

**6.15 Godišnji izvještaji se ne objavljuju a finansijski izvještaji se ne revidiraju na pravi način.** Godišnji izvještaji nisu informativni, a revizije uglavnom sprovode državne revizorske kompanije. Samo računi jednog preduzeća (EPCG) – koje se nalazi na crnogorskoj berzi (NEX) – revidirani su od strane uglednih privatnih revizora, ali godišnji izvještaji se ne objavljuju.

**6.16 EPCG i PCG su finansijski nejaki dok MA jedva pokriva svoje troškove** (Tabela 5). EPCG i PCG prijavljuju godišnje operativne gubitke od 2002. godine (oko jedan posto BDP u 2004. godine), dok je MA počeo bilježiti manje viškove nakon svoje dokapitalizacije 2002. godine, ali ima problem likvidnosti budući da njegov protok gotovog novca još uvijek stvara deficit.

**6.17 Sva tri DP-a su ranjiva i uzrokuju uslovne rizike vladi.** MA, kao jedino DP koje ne registruje operativne gubitke, ima veliki nesklad valuta u svom radu. Dok se svi njegovi prihodi

<sup>76</sup> Po mišljenju MF, jedino Crnogorske Željeznice predstavljaju važan fiskalni rizik za vladu.

<sup>77</sup> Veliki dio ovog duga (6½ posto BDP-a) datira prije 1992. godine i premet je pregovaranja vlade.

navode u eurima, oko 65 posto potrošnje MA (to jest, ugovori o zakupu do 2007. godine sa dvije avio-kompanije i kupovina goriva) je u američkim dolarima. Povećanje vrijednosti Eura u odnosu na američki dolar tokom 2002.-05. donijelo je korist MA; međutim promjena ovog trenda imala bi suprotan uticaj na prihod MA. Kako EPCG tako i PCG imaju znatne uslovne obaveze u odnosu na njihove operativne bilanse. Ove kompanije pružaju osnovne javne usluge, one su nacionalni monopoli u Crnoj Gori, a njihova veličina u smislu zaposlenja je izuzetno velika. Prodaja EPCG je takođe unakrsno subvencionirana. U slučaju iznenadnog finansijskog oslabljenja kod bilo koje od ovih kompanija, vlada im može samo pružiti finansijsku pomoć.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> U slučaju PCG, novi zakon kaže da vlada treba nadoknaditi gubitke koji nastaju od nekih usluga.

**Tabela 6.2: Crna Gora: Karakteristike glavnih državnih preduzeća<sup>1/</sup>**

Javno preduzeće	Proizvodni sektor	Menadžerska nezavisnost						Veze sa vladom			Finansijski uslovi			Upravljačka struktura				Ostali faktori	
		Politika cijena		Politika zapošljavanja				Dobija kreditne garancije	Angažovani na Polju kvazi-fiskalnih aktivnosti	Standardna poreska i regulatorna pravila kao privatne komp.	Profitabilnost <sup>3/</sup>	Kreditna sposobnost		Uvrštene dionice <sup>6/</sup>	Ekstreme Revizije	Godišnji Izvještaji	Manjinska Prava Zaštićena		Uslovne Obaveze <sup>7/</sup>
		Cijene reflektuju troškove	Dobija subvencije <sup>2/</sup>	Autonomna Od zakona o državnim službenicima	Utvrdjivanje plata	Previše Radnika	Samo Komercijalni Ciljevi					Nivo duga <sup>4/</sup>	Troškovi duga <sup>5/</sup>						
EPCG	Električna energija	Ne	Ne	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	0,0%	17,9%	22,90%	Da	Da	Da	Nije primjenjivo	Da <sup>9/</sup>	
MA	Vazdušni saobraćaj	Da	Ne	Da	Da	Ne	Da	Ne	Ne	Da	0,05%	25,7%	11,36%	Ne	Da <sup>8/</sup>	Da	Nije primjenjivo	Ne	
PCG	Pošta	Ne	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	0,0%	15,0%	2,20%	Ne	Da <sup>8/</sup>	Da	Nije primjenjivo	Da <sup>9/</sup>	

1/ "Da" znači da preduzeće zadovoljava specifični test.

2/ Ako je odgovor "Da", naznačiti da li se subvencija kompenzira transferima iz budžeta.

3/ Profitabilnost se definiše kao odnos neto profita naprema neto vrijednosti u najskorijim godinama, u postocima.

4/ Nivo duga se definiše kao odnos ukupnih obaveza naprema ukupne active u najskorijim godinama, u postocima.

5/ Trošak duga se definiše kao odnos akumuliranih 4-godišnjih finansijskih troškova naprema prosječnom ukupnom dugu, uključujući kratkoročni i dugoročni dug, u postocima.

6/ Naznačiti da li na nekoj vodećoj Berzi, domaćoj, ili ni na jednoj.

7/ Naznačiti da li je preduzeće suočeno sa važnim uslovnim obavezama, i njihovu prirodu.

8/ Državna revizorska kompanija.

9/ Oba preduzeća suočena su sa značajnim uslovnim obavezama stvorenim zakonskim određivanjem cijena svojih usluga.

**Tabela 6.3: Crna Gora: Selektovani finansijski indikatori za državna preduzeća, 2002.-'04. (milioni €)**

	2002	2003	2004
<b>EPCG</b>			
Aktiva	1,025.8	991.3	1,118.5
Dionički kapital	827.9	798.3	918.1
Prodaje	140.7	157.0	138.9
Operativni Bilans	-35.9	-25.1	-10.8
Idem (u postotcima BDP)	-2.8	-1.7	-0.7
Operativni bilans + trošak finansiranja	-33.5	-30.5	-14.2
Idem (u postotcima BDP)	-2.6	-2.1	-0.9
<b>PCG</b>			
Aktiva	23.5	23.5	24.4
Dionički kapital	20.1	18.5	20.7
Prodaje	13.0	12.7	12.5
Operativni Bilans	-0.9	-2.4	-0.9
Idem (u postotcima BDP)	-0.1	-0.2	-0.1
Operativni bilans + trošak finansiranja	-0.4	-1.6	-0.1
Idem (u postotcima BDP)	0.0	-0.1	0.0
<b>Montenegro Airlines</b>			
Aktiva	30.6	33.8	35.8
Dionički kapital	26.5	26.6	26.6
Prodaje	16.3	24.5	29.6
Operativni Bilans	0.1	0.1	0.2
Idem (u postotcima BDP)	0.01	0.01	0.01
Operativni bilans + trošak finansiranja	0.0	0.0	0.0
Idem (u postotcima BDP)	0.00	0.00	0.00
<b>Memorandum</b>			
Nominalni BDP	1,302.0	1,441.0	1,531.0
Stvarni rast BDP (u postotcima)	3.8	2.7	7.2

*Izvor: Godišnji izvještaji preduzeća.*

## D. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### Vladin nadzor

**6.18 Centralna vlada treba hitno pojačati nadzor nad lokalnim samoupravama i DP-ima.** MF prikuplja parcijalne podatke o lokalnim samoupravama (to jest, isključujući njihove vanbudžetske aktivnosti), ne provjerava njihovu tačnost, niti sankcioniše kašnjenja ili neadekvatno izvještavanje od strane lokalnih samouprava. Pored toga, nema centralizovanih informacija o sektoru DP-a, i obaveze DP-a koje garantuje vlada su jedini dostupni podaci o sektoru DP-a kod MF. Stoga, ukoliko bi finansijska pozicija lokalnih samouprava ili DP-a neočekivano oslabila, državna vlada bi se mogla naći u situaciji gdje se od nje traži da obezbijedi finansijsku podršku bez adekvatnih informacija.

**6.19 Da bi pojačao nadzor, MF treba uspostaviti jedinicu za nadzor operacija i finansijskih aktivnosti lokalnih samouprava i DP-a.** Ta jedinica bi trebala prikupljati i sastavljati kvartalne izvještaje o konsolidovanim računima opštinskih vlada (uključujući vanbudžetske aktivnosti) i obavezama (uključujući zaostale obaveze i prekoračenja). Te informacije

trebaju biti usklađeni sa podacima na bankovni računima opština koje bi obezbijedila centralna banka. Ta jedinica bi takođe trebala stvarati bazu podataka o DP-a, prikupljati i sačinjavati kvartalne informacije o obavezama DP-a uključujući zaostale obaveze, i dobijati prihodovne izvještaje od ElektroPrivrede Crne Gore (EPCG).

### **Pokrivanje Fiskalnih Računa**

**6.20 Pokrivanje fiskalnih računa ne pruža adekvatnu osnovu za formulisanje fiskalne politike, a identifikovanje fiskalnih rizika i potreba treba proširiti.** Fiskalna pokrivenost u izvještajima objavljenim od strane vlade uključuje van-budžetske fondove i parcijalne informacije o lokalnoj samoupravi, ali isključuje sektor DP-a. nadalje, MF ne daje izvještaj o svim obavezama lokalne samouprave u statistikama o dugovanju javnog sektora. Stoga, vlada nije u poziciji da identifikuje ključne fiskalne rizike koji bi mogli proisticati iz operacija lokalne samouprave i DP-a.

**6.21 Proširenje pokrivenosti fiskalne i statistike dugovanja bi moglo biti podijeljeno na tri koraka.** To su slijedeći: (i) uključiti sve obaveze lokalne samouprave (od kojih zaostale obaveze i bankovna prekoračenja) u podatke o dugovanju javnog sektora, sa obavezama DP-a koje ne garantuje vlada i zaostalim obavezama označenih kao memorandumska stavka; (ii) uključiti van-budžetske aktivnosti lokalne samouprave u operacije centralne vlade; i (iii) dodati operativni bilans EPCG u fiskalnim tabelama kao emorandumsku stavku. Šire pokrivanje fiskalnih operacija koje bi uključilo DP-a se ne preporučuje u kratkoročnom periodu, u svjetlu ostalih prioriteta.

### **Privatno učešće u infrastrukturi**

**6.22 Postoji hitna potreba za razvojem institucionalnog okvira za pitanja privatnog učešća u infrastrukturi (PUI).** Dok lokalne samouprave namjeravaju usvojiti PUI, trenutno postoji odsustvo adekvatnih zakonskih ili institucionalnih mehanizama da bi se ovi projekti razvili na uredan način. Da bi se spriječila pojava fiskalnih rizika vezanih za ove ugovore, vlada bi trebala razviti zdravi zakonski i institucionalni okvir koji pokriva razne aspekte PUI. U tom kontekstu, vlada treba takođe pojačati svoje sveukupno investiciono planiranje i procese nabavki. Nadalje, ona treba izgraditi kapacitete centralne vlade i lokalne samouprave za bavljenje projektima PUI, uključujući procjenu dobijene vrijednosti za uloženi novac i fiskalne rizike. U srednjoročnom periodu, kada PUI ugovori postanu djelotvorni, vlada treba nadzirati te aktivnosti kroz svoje mehanizme opštinskog izvještavanja.

Tabela 6.4: Crna Gora: Preporuke za unaprjeđenje vladinog nadzora aktivnosti lokalne samouprave i DP-a

Sektor	Preporuke
LOKALNA SAMOUPRAVA	<p><b>Nadzor centralne vlade</b></p> <p>Pripremiti listu opštinskih van-budžetskih aktivnosti (fondovi, agencije, ili drugi organi) u saradnji sa lokalnim samoupravama.</p> <p>Zahtijevati od centralne banke mjesečne informacije o bankovnim računima opština i njihovih van-budžetskih aktivnosti.</p> <p>Uspostaviti jedinicu pri Ministarstvu Finansija za nadzor finansijskih uslova lokalne samouprave (ista jedinica bi mogla nadzirati aktivnosti DP).</p> <p>Uskladiti informacije koje obezbjeđuju lokalne samouprave sa onima dobijenim od centralne banke.</p> <p>Revidirati zakon o zaduživanju opština kako bi se korištenje kapaciteta prekoračenja komercijalnih banaka od strane lokalne samouprave učinilo zavisnim od odobrenja centralne vlade.</p> <p><b>Izvjštavanje lokalne samouprave</b></p> <p>Zahtijevati od opština mjesečne informacije o njihovim obavezama, uključujući korištenje kapaciteta prekoračenja i zaostalih obaveza.</p> <p>Zahtijevati od opština da uključe svoje van-budžetske operacije u opštinske izvještaje.</p>
DRŽAVNA PREDUZEĆA	<p><b>Širenje informacija</b></p> <p>Proširiti statistiku dugovanja centralne vlade kako bi se uključile sve opštinske obaveze (kapaciteti prekoračenja, zaostale obaveze).</p> <p>Integrirati liniju po liniju konsolidovanih opštinskih finansija, uključujući opštinske van-budžetske aktivnosti, u račun centralne vlade kako bi se dobila sveukupna pokrivenost fiskalnih operacija od strane centralne vlade.</p> <p><b>Javna Privatna Partnerstva</b></p> <p>Razviti zdravi zakonski okvir koji pokriva sve aspekte javnih-privatnih investicija (JPI).</p> <p>Ojačati kapacitete MF i opština u smislu procjene JPI i javnih privatnih partnerstava i rezultirajućih fiskalnih rizika.</p> <p>Zahtijevati izvještavanje o JPI.</p> <p><b>Vladin nadzor</b></p> <p>Pripremiti popis DP-a u saradnji sa ostalim vladinim institucijama.</p> <p>Napraviti bazu podataka DP-a koja uključuje: broj zaposlenih, zakonski status, udio vlasništva vlade, godišnji promet, operativni bilans, ukupne obaveze i zaostale obaveze.</p> <p>Uspostaviti jedinicu pri Ministarstvu Finansija za nadzor finansijskih uslova DP-a.</p> <p>Obavezati DP-a da sprovedu reviziju preko nezavisnih uglednih privatnih revizora i da objavljuju godišnje izvještaje.</p> <p><b>Izvjštavanje</b></p> <p>Zahtijevati od DP-a da podnose kvartalne podatke MF o svojim obavezama, sa detaljima onih garantovanih od strane vlade, onih prema ostalim DP-a ili lokalnim samoupravama, i zaostalih obaveza.</p> <p>Zahtijevati od EPCG da podnosi kvartalne izvještaje MF o prihodu i protoku gotovog novca.</p> <p><b>Širenje informacija</b></p> <p>Uključiti obaveze DP-a koje nisu garantovane od strane vlade—isključujući obaveze između preduzeća— kao memorandumsku stavku u statistikama dugovanja javnog sektora.</p> <p>Dodati operativni bilans EPCG u memorandumsku stavku fiskalnih izvještaja.</p>

Apendiks I. Crna Gora: Spisak preduzeća u državnom vlasništvu

	U vlasništvu centralne Vlade (u procentima)	Konsolidovano vlasništvo Vlade (u procentima)
<b>Deoničarska preduzeća</b>		
1 Agrotransport DD Podgorica	0.0	66.0
2 Bisemica	0.0	76.0
3 Bokeljka, Kotor	0.0	67.8
4 Beranka AD	0.0	80.1
5 HTP Budvanska rivijera	41.6	58.7
6 Igalo AD	0.0	81.0
7 Crnogorska plovidba	89.5	100.0
8 AD Gornji Ibar, Rožaje	3.0	54.1
9 Gros-Market	0.0	65.9
10 HK Agrokombinat 13 jul AD	0.0	77.1
11 HTP Boka AD, Heceg Novi	0.0	59.5
12 AD Ibarmond, Rožaje	0.0	51.0
13 Preduzeće za izgradnju Podgorice AD	0.0	52.8
14 Jadransko brodogradilište ADBijela	0.0	62.7
15 AD Jadran Perast	0.0	70.8
16 Jugooceanija AD, Kotor	26.3	51.0
17 AD Krušik HK 4 novembar, Mojkovac	60.5	66.7
18 AD Lovcen, Podgorica	0.0	76.5
19 AD Luka, Kotor	0.0	80.4
20 AD Maksim, Murino	18.4	51.3
21 AD Marina, Bar	0.0	67.0
22 IMO Metalac	0.0	59.9
23 Montenegro Modern Shoes	55.6	75.2
24 Montepranzo-Bokaproduct	0.0	75.1
25 DD Nibus, Nikšić	0.0	51.9
26 Željeznica Crne Gore	60.1	65.7
27 HK Željezara Nikšić AD	23.7	59.3
28 Institut crne metalurgije AD	22.0	55.0
29 Zimosport AD	0.0	87.8
30 AD Optel, Pljevlja	53.6	89.9
31 AD Plantaže	0.3	54.4
32 Pljevaljska banka AD, Pljevlja	56.4	78.7
33 AD Polimka, Berane	5.4	50.3
34 Prehrane	0.0	69.0
35 Prva petoljetka, B. Polje	47.0	87.8
36 Prekookeanska plovidva, Bar	18.4	51.3
37 AD Barska plovidva, Bar	18.4	51.2
38 Radoje Dakic AD	31.6	52.2
39 Rivijera AD TRG	0.0	66.3
40 RZ za urbanizam I projektovanje AD	0.0	66.5
41 Sinjajevina, Šavnik	0.0	89.8
42 ŠP- Andrijevića AD	0.0	80.0
43 ŠP AD Bijelo Polje	0.0	85.1
44 ŠP- Danilovgrad	0.0	77.8
45 ŠP- Kolašin	0.0	68.1
46 ŠP AD Nikšić	0.0	82.5
47 ŠP AD Podgorica	0.0	75.1
48 ŠP AD Pljevlja	0.0	81.8
49 ŠP AD Rožaje	0.0	70.0
50 ŠP AD Žabljak	0.0	82.5
51 Turist Bijelo Polje	0.0	76.4
52 HTP Ulcinjska rivijera, Ulcinj	9.7	60.7
53 Uzor	0.0	70.0
54 Vinopromet	0.0	77.2
55 AD Luka Bar, Bar	54.1	54.1
56 Golubovci komerc	18.4	84.4
57 Plodovi Crne Gore	26.0	73.0
58 Elektroprivreda CG Nikšić	67.7	67.7
59 AD za prikazivanje filmova Kultura	0.0	77.7
60 Tržni centar AD Mojkova	0.0	77.3
<b>Preduzeća sa ograničenom odgovornošću</b>		
61 Montrev LLC	100.0	100.0
62 SEKAS, Podgorica	100.0	100.0
63 Montenegrobonus, Cetinje	100.0	100.0
64 Regional Water Supply Company, Budva	100.0	100.0
65 Vodacom	-	100.0
66 Pošta Crne Gore DOO	100.0	100.0
67 Montenegro Airlines	99.8	99.8



## LITERATURA

Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, volume 91, pp. 1369-1401.

Dujic, S., 2003, "Administrative Reform in Montenegro—State of Affairs and Prospects." In *Collection of Papers for the Second Conference on Public Administration Reform in Montenegro*, Ministry of Justice, Podgorica.

Dye, Kenneth M. and Rick Stapenhurst, 1998, "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption", Washington, D.C: World Bank Institute

EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), 2005, (Website: <http://info.worldbank.org/governance/beeps/>), Serbia and Montenegro BEEPS at-a-glance.

European Commission, 2005a, "Report on the Preparedness of Serbia and Montenegro to Negotiate a Stabilization and Association Agreement with the European Union", Brussels, April.

European Commission, 2005b, "Serbia and Montenegro: Progress Report", Brussels, November.

Freedom House, "Nations in Transit", Serbia and Montenegro Country Report, [www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6898](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6898)

International Commission on the Balkans, 2005, "The Balkans in Europe's Future." April.

International Crisis Group, 2005, "Montenegro's Independence Drive", Europe Report No. 169, December.

International Monetary Fund, 2005, "Managing the Proceeds of Privatization, Improving Debt Management Capacity and Assessing Future PFM Reform Requirements," Washington, D.C., September.

Kaufmann, D., A. Kraay, M. Mastruzzi (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", [www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4)

Klitgaard, Robert, 1996, "Bolivia: Healing Sick Institutions in La Paz." In *Governance and the Economy of Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. Edited by Patrick Meagher. College Park, MD: Center for Institutional Reform and the Informal Sector.

Knack, S. and E. Keefer, 1995, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, VII, 207-227.

Langseth, Peter Jeremy Pope and Rick Stapenhurst, 1997, "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption." Washington, D.C.: The World Bank.

Mauro, P., 1995, "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, CX, 681-712.

The Stability Pact Anti-Corruption Initiative (SPAI) (website: <http://www.spai-rslo.org/database/process.asp>) General Assessment, Chapter 6.

Supreme Audit Institution of Montenegro, Annual Report 2005.

Transparency International website  
<http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>

World Bank, 2003, "Serbia and Montenegro: Public Expenditure and Institutional Review" (In Three Volumes) Volume III : Montenegro, Report No. 23689-YU, Washington, D.C.

World Bank, 2005a, "Debt Sustainability in Serbia and Montenegro", mimeo, Washington D.C., October.

World Bank, 2005b, "Republic of Montenegro: Economic Memorandum", Report No.32623-YU, Washington, D.C., October.

World Bank, 2005b, "The Republic of Serbia: A Policy Agenda for a Smaller and More Efficient Public Sector", Washington DC, December.

# ANEKSI

## ANEKS 1. CRNA GORA: KLJUČNI MAKROEKONOMSKI INDIKATORI

Indikator	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Stvarni sektorski razvoji</b>					
BDP, mil. EUR	1245	1302	1433	1535	1644
BDP, mil. USD	1115	1230	1621	1909	2045
BDP stvarni rast	-0.2	1.7	2.3	3.7	4.1
Rast industrijske proizvodnje (godina za godinom)	-2.0	0.6	2.4	13.8	-1.9
Poljoprivredni rast (godina za godinom)	7.0	6.6	1.0	3.5	
<b>Javne finansije</b>					
Prihodi centralne vlade, % BDP	23.3	26.7	25.7	24.5	26.5
Rashodi centralne vlade, % BDP	26.3	30.8	29.9	26.5	29.8
Budžetski deficit prije grantova, % BDP	-3.0	-4.1	-4.2	-2.1	-3.3
Opšti prihodi vlade, % BDP	38.0	35.1	34.8	36.4	37.7
Opšti rashodi vlade (uključujući Uniju), % BDP	42.3	38.6	39.8	39.9	40.4
Opšti vladin deficit prije grantova, % BDP		-3.8	-4.9	-3.5	-2.7
Opšti deficit vlade nakon grantova, % BDP	-1.6	-1.8	-4.0	-3.1	-2.4
Prihodi od privatizacije, EUR mil.	0.0	66.4	15.8	7.7	169.4
Prihodi od privatizacije, % BDP	0.0	5.1	1.1	0.5	10.3
Otplata duga, EUR mil.	59.5	48.9	55.7	52.0	
<b>Cijene</b>					
Inflacija (Indeks Cijena Potrošačkih Dobara, eop)	24.0	9.4	6.7	4.3	1.8
Inflacija (Indeks Cijena Potrošačkih Dobara, prosjek)	22.9	17.5	7.0	3.1	3.4
Troškovi života (eop)	26.6	9.5	6.2	1.5	2.4
<b>Inostrana trgovina</b>					
Izvoz roba, mil. USD	210.8	305.1	263.5	504.0	536.0
Uvoz roba, mil. USD	-647.4	-706.7	-762.7	-1064.3	-1175.1
Trgovinski deficit, mil. USD	-436.6	-401.6	-499.3	-560.3	-639.0
CAD prije grantova, mil. USD	-307.5	-247.9	-234.0	-260.8	-250.2
CAD, kao % BDP	-27.6	-20.1	-16.2	-13.7	-12.2
CAD nakon grantova, mil. USD	-175.0	-161.1	-202.9	-203.1	-198.8
CAD nakon grantova, kao % BDP	-15.7	-13.1	-12.5	-10.7	-9.7
Izvoz roba, mil. EUR	235.3	320.8	270.6	452.1	434.5
Uvoz roba, mil. EUR	726.3	742.8	-629.9	-868.6	-940.3
Trgovinski deficit, mil. EUR	-491.0	-422.0	-359.3	-416.4	-505.9
Izvoz roba u EUR, kao % BDP	18.9	24.7	18.9	29.5	26.4
Uvoz roba u EUR, kao % BDP	58.3	57.1	-44.0	-56.6	-57.2
Trgovinski deficit, kao % BDP	-39.4	-32.4	-25.1	-27.1	-30.8

Indikator	2001	2002	2003	2004	2005
CAD nakon grantova, mil. EUR	-175.0	-161.1	-102.0	-119.6	-140.7
CAD nakon grantova, kao % BDP	-15.7	-13.1	-7.1	-7.8	-8.6
Bruto zvanične rezerve, mil. EUR	34.5	43.0	38.5	53.5	
DSI, mil. EUR	10.6	87.3	38.7	50.6	374.7
DSI, % BDP	9.5	6.7	2.7	3.3	22.8
Turistički prihod, mil. USD	94.9	144.0	151.2	179.7	
<b>Monetarni</b>					
M1	na	402.0	386.1	430.7	595.1
M2, mil EUR	na	496.0	460.8	535.5	801.1
M2, kao % BDP	na	38.1	32.2	34.9	48.7
<b>Plate</b>					
Prosječna neto plata u EUR	108.0	142,2**	173.9	195.9	213.0
Prosječna penzija, EUR	98.4	108.7	112.0	123.0	
<b>Zaposlenje</b>					
Prosječno zaposlenje (oficijelno), 000	141.1	140.1	142.7	143.5	143.7
Registrovana nezaposlenost, prosjek u 000	81.6	80.9	71.7	65.0	55.0
Stopa nezaposlenosti prema anketi radne snage	24.6	24.5	26.9	27.7	
<b>Zaduženost</b>					
Ukupan spoljni dug, EUR mil.		903.2	510.1	601.7	683.9
Ukupan spoljni dug, % BDP		69.4	35.6	39.2	41.6
Javni spoljni dug, EUR mil.	674.4	893.6	461.5	488.1	526.1
Javni spoljni dug, % BDP	54.2	68.7	32.2	31.8	32.0
Javni dug, EUR mil.	na	1149.2	711.2	742.9	695.4
Javni dug, % BDP	na	88.3	49.6	48.4	42.3
<b>Memorandumske stavke:</b>					
Stanovništvo	613328	615534	61774	620145	
USD po 1 EUR, kraj perioda	0.883	1.043	1.250	1.362	1.186
USD po 1 EUR, prosječno po periodu	0.896	0.946	1.131	1.244	1.244

## ANEKS 2. PROJEKCIJE ŠKOLSKE, STUDENTSKE I NASTAVNIČKE POPULACIJE

### Projektovano stanovništvo za Crnu Goru kod školskih grupa

Godina starosti	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
6-14	80,811	79,701	76,027	74,901	73,821	72,283	71,516	70,981	70,691	70,632
15-18	39,871	39,193	37,030	36,229	35,555	34,748	34,053	33,400	32,731	32,021
19-22	40,347	40,610	40,578	40,131	39,470	38,337	37,177	36,095	35,156	34,354

Izvor: MONSTAT procjene za 2003. i 2004. Vlastite procjene za kasnije godine, na bazi stope rasta stanovništva u Srbiji

### Projekcije broja učenika i nastavnika, pod pretpostavkom trenutnih odnosa upisa i poboljšanja odnosa upisa, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
<b>Scenario 1: Trenutni odnos upisa i odnos učenik-nastavnik</b>											
<b>Primarni</b>											
Studenti			74,205	74,630	73,524	72,416	70,810	69,305	68,663	68,297	68,209
Nastavnici			4,796	4,846	4,774	4,702	4,598	4,500	4,459	4,435	4,429
Smanjenje (povećanje) broja nastavnika od prethodne godine				(50)	72	72	104	98	42	24	6
Kumulativno smanjenje (povećanje) broja nastavnika				(50)	22	94	198	296	337	361	367
<b>Sekundarni</b>											
Studenti			32,078	31,903	31,430	30,957	30,270	29,627	29,352	29,196	29,158
Nastavnici			2,245	2,231	2,198	2,165	2,117	2,072	2,053	2,042	2,039
Smanjenje (povećanje) broja nastavnika od prethodne godine				14	33	33	48	45	19	11	3
Kumulativno smanjenje (povećanje) broja nastavnika				14	47	80	128	173	192	203	206
<b>Scenario 2: Povećanje upisa do 100% u osnovnim i 88% u srednjim do 2012. godine; trenutni odnos učenik-nastavnik</b>											
<b>Primarni</b>											
Studenti			74,205	74,630	74,062	74,185	73,759	72,559	72,250	72,227	72,279
Nastavnici			4,796	4,846	4,809	4,817	4,790	4,712	4,692	4,690	4,693
Smanjenje (povećanje) broja nastavnika od prethodne godine				(50)	37	(8)	28	78	20	2	(3)
Kumulativno smanjenje (povećanje) broja nastavnika				(50)	(13)	(21)	6	84	104	106	103
<b>Sekundarni</b>											
Studenti			32,078	31,903	30,278	30,458	30,492	30,238	30,356	29,748	29,103
Nastavnici			2,245	2,231	2,117	2,130	2,132	2,115	2,123	2,080	2,035
Smanjenje (povećanje) broja nastavnika od prethodne godine				14	114	(13)	(2)	18	(8)	43	45
Kumulativno smanjenje (povećanje) broja nastavnika				14	128	115	113	130	122	165	210

### ANEKS 3. SCENARIO TROŠKOVA ALTERNATIVNE ŠKOLSKE REFORME, 2007-2012

Vrsta rashoda	2004 (20 osnovnih škola)	2005 (27 osnovnih škola)	2006 (27 osnovnih škola i 30 gimnazija)	2007 (20 osnovnih škola)	2008 (20 osnovnih škola)	2009 (20 osnovnih škola)	2010 (20 osnovnih škola)	2011 (8 osnovnih škola)	2012	Ukupno
Rekonstrukcija i poboljšanje škola	1,217,960	1,133,841	1,096,768	979,354	1,031,871	1,107,871	1,042,374	208,475	31,271	7,849,784
Obuka za nastavnike i direktore	213,780	194,000	198,000	298,000	338,000	318,000	298,000	288,000	238,000	2,383,780
Nastavna pomagala		107,087	135,000	71,000	62,600	65,320	61,464	9,798	8,000	520,269
Školski namještaj		205,892	420,000	152,513	342,222	183,015	342,222			1,645,864
Kompjuterska oprema		195,000	1,325,000	2,956,000	2,655,000	2,585,000	2,675,000	1,250,000	1,240,000	14,881,000
Besplatna nabavka udžbenika		7,236	100,000	70,000	80,000	100,000	80,000	80,000	80,000	597,236
Bibliotečki matreijal		27,120	38,000	20,089	22,098	0				
Nadzor javnih radova		14,515	21,000	19,587		22,157				77,260
<b>Ukupno</b>	<b>1,431,740</b>	<b>1,884,691</b>	<b>3,333,768</b>	<b>4,566,542</b>	<b>4,531,791</b>	<b>4,381,363</b>	<b>4,499,060</b>	<b>1,836,273</b>	<b>1,597,271</b>	<b>27,955,193</b>

## ANEKS 4. CRNOGORSKA SAOBRAĆAJNA INFRASTRUKTURNA MREŽA I REGULATORNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

### A. Saobraćajna infrastrukturna mreža

#### Putna Infrastruktura

**Crnogorska infrastruktura državnih puteva proteže se 6.848 km, od kojih je 964 km regionalnih puteva, a 884 km su magistralni putevi (Tabela A4.1).** Ukupna mreža takođe sadrži 312 mostova, 136 tunela, i oko 5.000 km lokalnih puteva. Polovina lokalnih puteva nije asfaltirana i njima upravlja 21 opština. Trenutno ima oko 100.000 registrovanih vozila u Crnoj Gori od kojih je 89 % privatnih putničkih vozila.

**Planinska priroda terena, uz zastoje u održavanju tokom proteklih decenija, rezultira većim troškovima za korisnike puteva, stvara uslovnu obavezu i smanjuje komparativne prednosti Crne Gore u odnosu na ostale tranzitne koridore.** Fizičke karakteristike većine regionalnih puteva (strme padine, odsustvo bankina, uske krivine, niski radijusi, relativno visoka stopa degradacije asfalta) rezultuje time da je prosječna brzina manja od 50 kilometara na sat. Nadalje, u zemlji nema ruta koje su označene kao dio Trans-Evropske Mreže (TEN) koridora, ali neke od glavnih ruta su dio Saobraćajne Opservatorije Jugoistočne Evrope (SEETO) definisane regionalne ‘središnje’ mreže. Pomoć od strane agencija EU za finansiranje, naime Evropske Agencije za Rekonstrukciju (EAR), ima za cilj hitne popravke. Bez adekvatnog održavanja, kvalitet puteva se pogoršava povećanom stopom dok je rekonstrukcija neophodna i to za znatno veći trošak nego u slučaju bilo kakve kratkoročne uštede za troškove održavanja<sup>79</sup>, stvarajući uslovnu obavezu. Pored toga, neuspjeh održavanja asfaltnih puteva procjenjuje se da povećava korisničke troškove za faktor tri, u smislu dodatnog vremena, goriva, i habanja vozila.

**Tabela A4.1: Putna mreža u Republici Crnoj Gori prema Kategoriji i Klasi**

Kategorija/Klasa	Evropski	Magistralni	Regionalni	Ukupno
Primarna	20	593		613
Sekundarna	53	129	144	326
Tercijarna		88	820	908
<b>Ukupno</b>	<b>73</b>	<b>811</b>	<b>964</b>	<b>1848</b>

*Izvor:* Odjeljenje za Cestovnu i Željezničku Infrastrukturu (DCŽI), 2004.

<sup>79</sup> Heggie and Vickers (1998). izvještava da je obnavljanje asfaltnog puta 3 puta skuplje nego njegovo održavanje, u trenutnim uslovima, i oko 35% više u vrijednosnim uslovima.

**Planiranje lokalnih puteva, finansiranje i izgradnja su odgovornosti opština.** Lokalni putevi su definisani bilo kao oni (i) koji povezuju naselja i sela sa glavnom putnom mrežom, ili (ii) ulice unutar naselja i sela. Najvažnije opštine u smislu lokalne putne mreže su: Nikšić sa 1200 km lokalnih puteva, i Podgorica sa 900 km lokalnih puteva. Opština Bar ima 164 km. Za potrebu ovog pregleda nisu prikupljeni podaci od drugih opština. Opštine, iako zadužene za izgradnju i održavanje lokalnih puteva, ne dobijaju nikakva sredstva od Centralne vlade i u nekim slučajevima njihov mandat se ne finansira.

**Trenutna putna mreža u smislu gustine čini se niskom.** Prema jednoj mjeri gustine, kilometri puta na 1000 km<sup>2</sup>, Crna Gora se ne može povoljno porediti sa većinom susjednih zemalja (izuzev sa Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom) (Tabela A4.2.). U smislu kilometara puta na 1000 ljudi, Crna Gora je u boljoj poziciji nego mnoge regionalne zemlje (Hrvatska, Albanija, BiH, i Makedonija) i dosta iznad prosjeka za zemlje sa nižim srednjim primanjima. U oba slučaja, dosta je daleko od OECD nivoa.

#### Željeznička infrastruktura

**Ukupna dužina željezničke mreže u Crnoj Gori je 250 km (330 km uključujući sporedne kolosjake na stanicama i ranžirne stanice).** Željeznička mreža uključuje 169,2 km elektrificiranih linija, 81,2 km ne-elektrificiranih linija. Mreža povezuje Jadransku luku Bar sa zapadom, sa Podgoricom, a onda sa granicom sa Srbijom i TEN Koridorom X u Srbiji. Kao takva, ta linija je definisani dio SEETO Glavne Regionalne Mreže.

**Željeznička mreža čini slovo ‘X’ koje uključuje:** (i) liniju Vrbnica-Bar, to jest dužinu od 169 km, u potpunosti elektrificiranu i operativnu od 1976. godine, i uključuje 107 mostova, 106 tunela, 9 galerija, 371 prelaza; (ii) Nikšić-Podgorica u dužini od 56 km, operativnu od 1948. godine; i (iii) liniju Podgorica–Skadar koja povezuje Podgoricu sa albanskom državnom granicom, koja je 25 km, operativna od 1986. godine, ali se od 2002. godine koristi samo za teretni saobraćaj.

**Što se tiče željezničke mreže, priroda terena i visina pruge od 1000 m nadmorske visine, podrazumijevaju visoke troškove rada i održavanja.** Tokom posljednjih 15 godina, zbog neadekvatne rutine održavanja, došlo je do progresivnog pogoršavanja kvaliteta usluge sa učestalim saobraćajnim prekidima posebno tokom zimskih sezona. Prosječna brzina putovanja je oko 50 km na sat između Bara i Bijelog Polja i 30 km na sat između Podgorice i Nikšića, a obnavljanje infrastrukture je hitno potrebno.

**Tabela A4.2. Gustina crnogorske putne infrastrukture u usporedbi sa ostalima (posljednji dostupni pregled 1997-2003)**

	Gustina puteva	
	(Put - km/1000 km <sup>2</sup> )	(Put-km/1000 ljudi)
<b>Crna Gora</b>	<b>495.8</b>	<b>11.0</b>
Albanija	657	3.5
Bosna i Hercegovina	426.7	5.6
Makedonija	341.5	4.3
Češka Republika	1646.0	12.5
Hrvatska	506	6.4
Estonija	1319.7	41.2
Mađarska	1732.6	15.7
Slovenija	1006.5	10.2
Evropa & Centralna Azija	580.3	8.6
Gornja srednja primanja	1076.4	9.2
Niža srednja primanja	327.7	4.9
Visoka primanja: OECD	1340.4	17.3

Izvor: WDI i IEF baze podataka.

## **Pomorska Infrastruktura**

**Na crnogorskoj obali postoje četiri luke za međunarodni saobraćaj i dva brodogradilišta.** Luka Bar je glavna pomorska infrastruktura u Crnoj Gori, sa godišnjim kapacitetom od 5 miliona tona, manipulišući sa 90 posto pomorskog tereta. To je jedina luka u regionu sa dubokom vodom. Prostire se na površini od 200 ha sa dobrim željezničkim i putnim vezama i ima izuzetan potencijal za proširenje (600 ha). Tri druge luke od nacionalnog interesa smještene su u širem Kotorskom zalivu: Luke Kotor, Zelenika i Risan. Luka Kotor može prihvatiti brodove za krstarenje i velike privatne jahte. Ali ove luke imaju jaku konkurenciju kod drugih luka na Jadranu.

## **Aerodromska infrastruktura**

**Crna Gora ima dva međunarodna aerodroma, jedan u Podgorici i jedan manji u Tivtu u blizini Kotorskog zaliva, uglavnom za čarter letove tokom ljetnje turističke sezone.** Aerodrom Podgorica se smatra glavnom kapijom Crne Gore za sve klase vazdušnog saobraćaja (turizam, biznis, korporacijski, opšta avijacija i teretna), i domaća baza za nacionalnu avio-kompaniju, Montenegro Airlines. Oba aerodroma se poboljšavaju da bi se zadovoljili visoki standardi putničkih kapaciteta i svi zahtjevi Međunarodne Organizacije za Civilnu Avijaciju (ICAO) za rad, bezbjednost i sigurnost. Očekuje se da će novi terminali na aerodromima u Podgorici i Tivtu biti otvoreni do kraja maja 2006. godine. Putnički saobraćaj je bio oko 700.000 putnika 2005. godine, jednako podijeljen između dva aerodroma, sa zastupljenošću međunarodnog saobraćaja od jedne trećine od ukupnog broja. Trenutno ima malo teretnog vazdušnog saobraćaja.

## **B. Institucionalni i regulatorni okvir**

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (MSP) razvija saobraćajnu strategiju, uz pomoć EAR. U skladu sa ključnim principima ove strategije<sup>80</sup>, Republika Crna Gora je 2005. godine potpisala Memorandum o razumijevanju (MoU) o razvoju Glavne Mreže Jugoistočne Evrope koja ima za cilj podršku implementacije “najefikasnijih i ekološki prijateljskih načina transporta na regionalnom nivou”. Obim MoU pokriva infrastrukturu i srodne usluge, uključujući administrativne i regulatorne procedure. Harmonizacija i standardizacija tehničkih standarda i regulatorne ili administrativne odredbe koje utiču na protok saobraćaja u i preko regiona, u skladu sa standardima i direktivama EU, definisani su kao važna uloga za olakšanje saobraćaja. Slijedeći odjeljci prezentiraju važne nove reforme i zakone za svaki pod-sektor.

---

<sup>80</sup> Neki od ključnih principa koji naglašavaju strategiju saobraćaja su: Regionalna saradnja i integracija sa ciljem povećanja trgovine i tranzita; bezbjednosna pitanja kao jedna od glavnih povezujućih tema; koncesija i dalja privatizacija, kada se pokaže odgovarajućom, svih javnih poduhvata vezanih za pružanje saobraćajnih usluga ili upravljanje transportnim terminalima (luke, aerodromi); komercijalizacija infrastrukture upravljanja kroz principe naplate korisnicima i upotrebe privatnih izvođača radova na održavanju; ekološki načini saobraćaja fokusirajući se na mjere koje donose ekološke koristi i one koje smanjuju direktne i indirektno uticaje infrastrukture na projekte; uključivanje svih zainteresovanih strana i privatnog sektora, posebno fondova korisnika infrastrukture; i unaprijeđenje prikupljanja podataka i menadžerskog kapaciteta relevantno i pouzdano planiranje.

## Sektor Puteva

Saobraćajni regulatorni okvir se obnavlja kako bi se uveli glavni principi liberalizacije, pravične konkurencije, i privatizacije, u skladu sa međunarodnim standardima. Do 2004. godine, Uprava Pomorske Sigurnosti, Direkcija Državnih Puteva, i Direkcija za Autoputeve bili su pod nadzorom Ministarstva za Saobraćaj i Pomorstvo – Direkcija za Državne Puteve zadužena za održavanje puteva, unaprijeđenje i rekonstrukciju kapaciteta primarne tehničke infrastrukture, kapacitete DP-a, zdravstva, obrazovanja, kulture i sportskih kompleksa. Nakon usvajanja novog zakona o državnim putevima, DJP je postala manje uključena u izgradnju magistralnih puteva, ali je ostala uključena, kada to zatraže opštine, u izgradnju puteva koji povezuju opštine sa glavnom putnom mrežom, kao i puteva koji povezuju opštine sa selima. Održavanje lokalnih puteva, unaprijeđenje i izgradnja su opštinska odgovornost.

**Planiranje i budžetski proces u ovom sektoru je slabo**, sa određenim brojem nedostataka koji umanjuju efikasnost troškova unutar sektora, uključujući, *između ostalog*: (i) odsustvo sektorske politike i strategije razvoja; (ii) slabosti u identifikaciji i procjeni projekata; (iii) slaba budžetska kontrola; i (iv) ograničenja u upravljanju imovinom u ovom sektoru.

**Postoji nedostatak profesionalnog upravljanja imovinom u ovom sektoru.** U sektoru puteva, ima malo redovnog nadzora stanja imovine, nema baze podataka puteva i inventara struktura, i malo informacija koje se prikupljaju o obimu saobraćaja osovinskom opterećenju dobijaju se na manje nego sistematičan robustan način.

**U skladu sa tim, ograničena upotreba formalnih tehnika ekonomske procjene kod identifikacije projekata i utvrđivanju prioriteta je jedna od glavnih slabosti u budžetskom procesu.** Uspostavljanje baze podataka puteva i struktura je preduslov za profesionalni pristup upravljanju imovinom. Opšti pristup uključuje uvođenje robustnih sistema prikupljanja podataka o stanju i upotrebi imovine. Identifikacija prioriteta za troškove održavanja u ovom sektoru može tada biti urađena na osnovu zdrave procjene ekonomske održivosti od datog dostupnog budžetskog iznosa. Slična, ali jednostavnija, vježba prikupljanja podataka bi mogla biti preduzeta za lokalne puteve, koja bi dopustila korištenje jednostavnijeg sistema upravljanja mrežom lokalnih puteva.

**Državni zakon o putevima uključuje odredbe za korištenje javnih-privatnih partnerstava (JPP) za razvoj putne infrastrukture.** Ranije nije bilo djelotvornog institucionalnog sklopa koji bi uključio učešće privatnog sektora ili čak konsultacije u vezi sa infrastrukturnim politikama. Pored toga, “Crnogoraput”, javno preduzeće, ima praktično monopol nad održavanjem i izgradnjom puteva u Republici. Petogodišnji ugovor o rutinskom održavanju javnih puteva potpisan je sa “Crnogoraput” u aprilu 2005. godine, za godišnji iznos od 9 miliona eura. Republika bi trebala razmatrati mogućnost uvođenja konkurencije od strane privatnog sektora izvođača radova na održavanju i izgradnji puteva sa ciljem poboljšanja efikasnosti i smanjenja troškova radova na putu.

## Sektor Željeznica

**Regulatorni okvir za sektor željeznica takođe prolazi kroz period promjena nakon usvajanja novih zakona 2005. godine.** Istorijski, zajedno sa željeznicama drugih republika bivše Jugoslavije, ŽCG, željeznička kompanija Crne Gore, nije imala nikakav prepoznati međunarodni status budući da su Jugoslovenske Željeznice “JŽ” predstavljale sve željeznice bivše Jugoslavije. Same ŽCG bile su pod kontrolom Srbijanskih Željeznica “ŽTP Beograd”. Nedavno, ŽCG-u je omogućen ulaz u institucije međunarodnih željeznica, uključujući Međunarodnu Uniju Željeznica, “Union Internationale des Chemins de Fer” (UIC), i Zajednicu Evropskih Željeznica (CER). ŽCG će takođe biti uključene u pregovorima oko multi-lateralnih sporazuma sa susjednim zemljama, kao što su Albanija i Srbija, kako bi regulisale putničke i teretne linije između dvije zemlje.

**Novi zakon o željeznici je usvojen 2005. godine i usklađen sa relevantnim direktivama EU (npr. EU Dir.91/440).** On nalaže računovodstveno razdvajanje između infrastrukture i operacija, i između poslovnih linija. Zakon dopušta otvaranje željezničke infrastrukture licenciranim i međunarodnim operaterima. Stoga, od januara 2006. godine, ŽCG su postala Holding kompanija sa dvije akcionarske kompanije, jednom za rad i drugom za infrastrukturu. Sprovodi se program koji se tiče viška radne snage i koji je rezultirao 191 radnikom proglašenim tehnološkim viškom, sa iznosom nadoknade koja se treba platiti čak 1,5 milion eura.

**ŽCG ima veoma mali obim saobraćaja, otprilike jednako podijeljen između putničkog i teretnog kada se mjeri saobraćajnim jedinicama.** Međutim, putnički vozovi čine 84 posto voz-km.) Godine 2004., ŽCG su prevezle 1,2 miliona putnika (94 miliona putnik-km). To je bio 10 posto pad od broja putnika prevezenih 2003. godine, 44 posto manje nego 2001. godine, i manje od pola putnika prevezenih 1989. godine. Željeznica predviđa da će ukupan broj putnika opasti za još nekih 10 posto u 2005. godini, do nekih 1,1 milion.

**Većina putnika koji koriste željeznicu pojavljuju se na glavnoj liniji sjever-jug, sa stanicama u Baru, Podgorici i Bijelom Polju koje generišu oko 95 posto obima.**<sup>81</sup> Prosječna distanca koju putuju je oko 100 km. Tokom ljeta Podgorica-Bar linija prevozi turistički saobraćaj na obalu.<sup>82</sup> ŽCG se natječe sa autobusima i privatnim automobilima, i drži cijene željeznice nižim nego što su autobuske karte.<sup>83</sup> Cijena po putniku na km, međutim, je više nego udvostručena od 2001.

**Kao rezultat toga, ŽCG predstavlja željezničke operacije male gustine i loših učinaka.** Indikatori produktivnosti kao što su jedinice saobraćaja po km pruge ili jedinice saobraćaja po lokomotivi (Tabela A4.3) pokazuju da ŽCG nisu jedne od najlošijih u regionu po učinku, ali nisu ni jedne od najboljih takođe. Dok to djelimično odražava trenutni zastoje u teretnom saobraćaju, atomizacija bivših Jugoslovenskih Željeznica je iscjepkala željezničke usluge, smanjujući konkurentnost i doprinoseći daljem direktnom gubitku saobraćaja. Pored toga,

---

<sup>81</sup> Rebis Study, p. 55.

<sup>82</sup> Srbijanske Željeznice izvještavaju da ova linija prevozi znatan broj turista tokom ljetnje sezone iz Srbije takođe.

<sup>83</sup> Rebis Study, p. 55.

cestovna konkurencija je žestoka, sa vjerovatnošću pojačanja u sferi putničkog saobraćaja, sa rastućim nivoom vlasništva nad automobilima.

**Tabela A4.3: Odabrani indeksi produktivnosti za Zapadni Balkan i reperske željeznice (2003. ukoliko nije navedeno)**

Željeznica	Godina	Pruga- km	Elektrificirano (km)	Saobraćajne jedinice (Ms)	Saobraćajne jedinice po pruzi-km (Ms)	Saobraćajne jedinice po lokomotivi (Ms)	Saobraćajne jedinice po zaposlenom (000s)	Saobraćajne jedinice po \$ plate
Albanija	2003	447	0	136	0.3	5.5	60.6	42
B&H – ŽBH	2002/03	608	441	231	0.8	4.6	59.4	23
B&H – ŽZRS	2002/03	448	362	140	0.5	2.7	57.1	na
Hrvatska	2003	4,060	622	3,911	1	21.3	262.4	18
Kosovo	2004	333	0	60	0.2	12.8	140	40.5*
Makedonija	2003	925	318	447	0.5	13.2	116.1	24
<b>Crna Gora</b>	<b>2004</b>	<b>330</b>	<b>167</b>	<b>226</b>	<b>0.6</b>	<b>15.2</b>	<b>121.4</b>	<b>18</b>
Srbija	2003	3,809	1247	3,494	1.1	37.3	123.8	25
Danska	2003	3,240	624	7,479	2.3	38.5	893.7	-
Finska	2003	8,707	2400	13,385	1.5	31.2	973.7	-
Švedska	2003	15,359	7739	18,562	1.2	31.9	1,472.40	-
Njemačka	2003	65,782	19378	149,398	2.3	29.9	615.4	-

\* Saobraćajne jedinice po € plate.

## Sektor pomorstva

**Institucionalni okvir za sektor Pomorstva se takođe revidira kako bi se razdvojilo operativno upravljanje i planiranje od regulatornih funkcija.** Upravljanje lukama se vrši preko dvije Lučke kapetanije (Kotor, sa područnim jedinicama u Herceg-Novom, Zelenici i Tivtu; Bar, sa područnim jedinicama u Budvi, Ulcinju i Virpazaru), koje su regionalne organizacije pod Ministarstvom Pomorstva i Saobraćaja. Te kancelarije vrše inspeksijske i administrativne dužnosti funkcija Državne Kontrole. Te dužnosti pokrivaju izgradnju, postavljanje i održavanje pomorskog osvjetljenja pomorskih puteva, tehničko ispitivanje navigacijskih i plovnih objekata. Odjeljenje Ministarstva koje je određeno za te poslove uključuje tri službe: (i) Tehnička inspekcija brodova i implementacija međunarodnih propisa, (ii) bezbjedna plovidba, i (iii) opšti poslovi i administracija.

**U toku je izrada nekoliko zakona u skladu sa Memorandumom o razumijevanju i direktivama EU:** (i) Zakon o lučkim operacijama koji reguliše funkcionisanje luka i ustanovljava novu vladinu agenciju, naime Lučku upravu koja će sprovesti primjenu međunarodnih kodeksa i konvencija; (ii) Zakon o korištenju mora koji će odrediti suverenitet države, način korištenja priobalnih voda, eksploataciju, zaštitu i poboljšanje kvaliteta, (iii) Zakon o bezbjednosti i sigurnosti plovidbe u vezi sa svim zahtjevima plovidbe i sprovođenja istih, i (iv) Zakon o hidrografskim aktivnostima definišući ih prema konvenciji o zaštiti ljudskih života na moru. Pored toga, zakoni o registraciji brodova, sprječavanju zagađenja mora i pomorskoj navigaciji definišući rute, prava i obaveze korisnika mora su u posljednjoj fazi izrade.

## Sektor vazdušnog saobraćaja

**Nacionalnim aerodromima upravljaju Aerodromi Crne Gore, državna kompanija osnovana 1999. godine.** Vlada je, preko Aerodroma Crne Gore, kupila aerodrome u Podgorici i Tivtu od JAT-a 2003. godine. U novembru 2003. godine, Vlada je usvojila strateški - Master plan za razvoj ovog sektora. Odmah nakon toga, Aerodromi Crne Gore su preuzeli odgovornost za projekat modernizacije aerodroma Podgorica i Tivat, koji je započeo u aprilu 2003. godine.

**Regulisanje civilne avijacije poduzeto je od strane jednog organa osnovanog od strane država Srbije i Crne Gore na zajedničkoj osnovi.** Međunarodna saradnja između Uprave za civilni avio saobraćaj i Agencije za kontrolu vazdušnog saobraćaja intenzivirana je od 2005. godine. Sporazum u vezi sa liberalizacijom vazdušnog saobraćaja između država članica EU i Balkanskih zemalja trebao je biti potpisan 5. maja 2006. godine, a zasnovan je na slobodnom pristupu cjelokupnom tržištu koje će uključiti EU i sve susjedne zemlje, uključujući Zapadni balkan. Sporazum takođe dopušta osnivanje novih kompanija, pravične uslove za konkurenciju i jednaka prava na polju sigurnosti i bezbjednosti civilnom avio-saobraćaju, aerodromskih politika, novog koncepta kontrolnih sistema vazdušnog saobraćaja i očuvanja prirodnih resursa. Direkcije civilnog avio-saobraćaja Srbije i Crne Gore potvrđuju da će zbog ovog sporazuma tržište biti otvorenije i da će konkurencija biti veća, ali da će avio-kompanije imati puno vremena da se prilagode novim uslovima.

**Trenutno, Montenegro Airlines je jedini nacionalni prvoznik, osnovan od strane Vlade 1994. godine ali operativan od 2000. godine.** On leti sa 4 Fokker 100 aviona na redovnim linijama prema evropskim destinacijama: Cirihi, Frankfurt, Rim, Pariz, Ljubljana, Skoplje, Budimpešta i Beč. Trenutno dominantna pozicija Montenegro Airlines-a, obzirom na njegovu pouzdanost, se može umanjiti nakon novopotpisanog sporazuima koji bi liberalizovao ovaj sektor i povećao konkurenciju. Nema budžetskih transfera prema ovoj kompaniji iz republičkog Trezora.

### C. Javna potrošnja u vezi sa saobraćajem (2003-05)

Godine 2003. 93 posto potrošnje sektora saobraćaja otišlo je Putevima, Željeznicama i Administraciji uopšte, dok je 4 posto otišlo civilnoj avijaciji i oko 3 posto pomorskom saobraćaju. Budžetska struktura podrazumijevala je puteve, željeznice i administraciju zajedno, dok su Aerodromi Crne Gore i Pomorski saobraćaj (Luke Bar i Kotor) posmatrane odvojeno. Za sve pod-sektore osim civilne avijacije, rashodi su bili uglavnom stalni (Tabela A4.4). To potvrđuje činjenicu da je vrlo malo posvećeno poboljšanju i održavanju puteva i željeznica. Rashodi Aerodroma Crne Gore činili su 84 posto kapitalnih investicija i 16 posto stalnih rashoda.

**Tabela A4.4: Javna potrošnja sektora crnogorskog saobraćaja, 2003.**

Opis	2003		
	Stvarna (eur)	% ukupnog saobraćaja	% BDP-a
<b>Putevi, Željeznice i Administracija</b>			
Stalni rashodi	5817356	92.54	
Kapitalni rashodi	50000	0.80	
Ukupni rashodi	5867356	93.34	0.41
<b>Civilna avijacija</b>			
Ukupni stalni rashodi-JP	37781	0.60	
Kapitalni rashodi	200000	3.18	
Ukupno civilna avijacija	237781	3.78	0.02
<b>Pomorski saobraćaj</b>			
Stalni rashodi	177498	2.82	
Kapitalni rashodi	3669	0.06	
Ukupno pomorski saobraćaj	181166	2.88	0.01
<b>Ukupno za sektor Saobraćaja</b>			
Stalni rashodi	6032634	95.96	
Kapitalni rashodi	253669	4.04	
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>6286303</b>		<b>0.44</b>

*Izvor: Ministarstvo finansija, april 2006.*

Godine 2004., od ukupne potrošnje sektora transporta, 51 posto je otišlo na puteve, 40 posto na željeznice, 6 posto na pomorstvo i 2,5 posto na administraciju (Tabela A4.5). Ministarstvo saobraćaja i pomorstva uvelo je programsko budžetiranje u sektoru saobraćaja 2004. godine. U skladu sa tim, budžetska struktura uključivala je četiri programa: (i) Nacionalne i Regionalne puteve; (ii) Željeznice; (iii) Pomorski saobraćaj; i (iv) Administracija. Oko 20 posto rashoda sektora saobraćaja bili su kapitalni izdaci dok je 80 posto pripadalo stalnim rashodima. Kapitalne investicije bile su u pod-sektorima Puteva i Željeznica. Počevši od 2004. godine, civilna avijacija (na nivou unije sa Srbijom) i aerodromi su postali samodovoljni sa korisničkim taksama i ne dobijaju nikakav budžet od nacionalnog budžeta.

Godine 2005., od rashoda ukupnog sektora saobraćaja, 58 posto je otišlo na puteve, 38 posto na željeznicu, 3 posto na pomorski saobraćaj i 1 posto na administraciju. Posljednja dva opala su za dva u odnosu na 2004. godinu. Oko 48 posto rashoda sektora saobraćaja bili su kapitalni izdaci dok je 52 posto bilo stalnih rashoda (Tabela A4.5). Više kapitalnih investicija je bilo 2005. godine za sektor Puteva sa izgradnjom tunela Sozina uz pomoć EIB. Tunel Sozina, koji

poboljšava cestovnu vezu između Podgorice i Luke Bar, dug je 12 km, a građen je između 2001. i 2005. godine za ukupan iznos od 75 miliona eura, od kojih je 51 milion eura finansiran iz nacionalnog budžeta a 24 milion eura od strane EIB. Za pod-sektor pomorstva nikakvih kapitalnih investicija nije bilo dodijeljeno iz nacionalnog Budžeta u 2005. godini..

**Tabela A4.5: Javna potrošnja sektora saobraćaja u Crnoj Gori, 2004. i 2005. godine**

Opis	2004			2005		
	Stvarna (eur)	% Ukupnog saobraćaja	% BDP	Stvarna	% ukupnog saobraćaja	% BDP
<b>Putevi</b>						
Stalni rashodi	4993640.62	41.21		3919155	18.44	
Kapitalni rashodi	1197015.69	9.88		8463533	39.83	
Ukupni rashodi	6190656.31	51.08	0.40	12382688	58.27	0.75
<b>Željeznice</b>						
Stalni rashodi	4008959.28	33.08		6438419	30.30	
Kapitalni rashodi	859999.16	7.10		1600000	7.53	
Ukupni rashodi željeznice	4868958.44	40.18	0.32	8038419	37.83	0
<b>Pomorski saobraćaj</b>						
Stalni rashodi	680128.71	5.61		632010	2.97	
Kapitalni rashodi	78228	0.65		0	0.00	
Ukupni rashodi pomorskog saobraćaja	758357	6.26	0.05	632010	2.97	0.04
<b>Administracija</b>						
Stalni rashodi	292977	2.42		197295	0.93	
Kapitalni rashodi	7918	0.07		0	0.00	
Ukupni rashodi administracije	300895	2.48	0.02	197295	0.93	0.01
<b>Ukupno za sektor saobraćaja</b>						
Stalni rashodi	9975706	82.32		11186880	52.64	
Kapitalni izdaci	2143161	17.68		10063533	47.36	
<b>Ukupni rashodi</b>	12118867		0.79	21250413		1.29

Izvor: Ministarstvo finansija, april 2006.

**Tabela A4.6: Investicioni projekti u saobraćaju po inostranim izvorima finansiranja, 2000.-2005.**

Izvor finansiranja	Godina	Ugovoreni iznos (mil. eura)
<b>Evropska investiciona banka (Kredit)</b>		<b>67.0</b>
1. Hitno obnavljanje saobraćaja		16.0
Luka Bar	2002	6.0
Obnavljanje puteva	2001-2002	10.0
2. Projekat Evropski Putevi-Tunel Sozina	2005	24.0
3. Modernizacija crnogorskih aerodroma		12.0
4. Rekonstrukcija željeznica	2003-2005	15.0
<b>Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj (Kredit)</b>		<b>11</b>
Modernizacija aerodroma u Crnoj Gori		11.0
<b>KFW</b>		<b>7</b>
Rekonstrukcija tunela Lokve i izgradnja treće trake u tunelu	2002-2005	7
<b>Ukupni krediti</b>		<b>85</b>
<b>Evropska Agencija za rekonstrukciju (EAR) (Grantovi)</b>		
Investicije u obnavljanju puteva	2000	9.8
Tehnička pomoć (putevi)	2000	0.7
Investicije u obnavljanju puteva	2001	7.8
Tehnička pomoć (putevi)	2001	1.0
Tehnička pomoć (putevi)	2002	0.7
Tehnička pomoć (željeznice)	2002	1.5
Investicije u obnavljanju puteva	2004	1.0
Tehnička pomoć (putevi)	2004	0.5
Tehnička pomoć (željeznica)	2004	1.5
Tehnička pomoć (aerodromi)	2004	0.7
Investicije u obnavljanju puteva	2005	2.7
Tehnička pomoć (putevi & željeznice)	2005	1.3
<b>Ukupni grantovi EAR</b>		<b>29.2</b>

Izvor: EAR 2005. i Ministarstvo Finansija.