
**CRNA GORA
OCJENA JAVNIH RASHODA I FINANSIJSKE
ODGOVORNOSTI**

**IZVJEŠTAJ O REZULTATIMA UPRAVLJANJA JAVNIM
FINANSIJAMA**



THE WORLD BANK

jul 2013. godine

SADRŽAJ

Kratak pregled	10
Rezime ocjene	13
(i) Integrisana ocjena rezultata UJF	13
(ii) Ocjena uticaja slabosti UJF.....	18
(iii) Perspektiva planiranja i sprovođenja reformi.	19
1. UVOD	21
2. OSNOVNI PODACI O ZEMLJI	24
2.1. Opis ekonomske situacije u zemlji	24
2.2. Opis budžetskih rezultata.....	27
2.3. Opis pravnog i institucionalnog okvira UJF	29
3. OCJENA SISTEMA, PROCESA I INSTITUCIJA UJF	31
3.1. Kredibilnost budžeta	31
3.2. Sveobuhvatnost i transparentnost	37
3.3. Priprema budžeta na bazi politika.....	49
3.4. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	53
3.5. Računovodstvo, evidentiranje i izvještavanje	72
3.6. Eksterni nadzor i revizija	78
3.7. Donatorske prakse	85
4. PROCES DRŽAVNIH REFORMI	88
Prilozi	
1. Rezime pokazatelja učinka	88
2. Izračunavanje PU-1, PU-2 i PU-3	92
3. Izjava o mehanizmu kontrole kvaliteta	96
4. Konsultovana lica	97
5. Dokumentarni i Veb izvori informacija.....	100
Tabele	
1. Platni bilans Crne Gore 2009-12 (u % BDP).....	25
2. Glavni elementi prihoda i rashoda 2009-12 (u milionima eura).....	25
3. Veličina i struktura opšteg državnog sektora (2012)	27
4. Izvršeni opšti državni budžet (u % BDP).....	28
5. Aktuelna budžetska raspodjela po sektorima (kao % ukupnih rashoda)	28
6. Aktuelni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet	31
7. Varijacije kao procenat ostvarenih rashoda (ne uključujući nepredviđene)	32
8. Ostvareni domaći prihodi u odnosu na odobreni budžet (u milionima eura).....	34
9. Zaostala plaćanja lokalnih vlada (u milionima eura)	36
10. Budžetski kalendar Crne Gore	49
11. Naplata zaostalih poreskih obaveza 2011-2012 (u milionima eura).....	56
12. Rashodi eksterno finansiranog projekta u izvještajima o ostvarenju budžeta (u milionima eura)	85
13. Projekcije u vezi sa EU Instrumentima za predpristupnu pomoć i stvarne isplate (u milionima eura).....	85
Dijagram	
1. Godišnji rast BDP za period 2006-12	24
Grafikon	
1. Izgled ocjena	14

SKRAĆENICE	
AVO	Autonomni vladin organ
BDP	Bruto domaći proizvod (Gross Domestic Product)
CIPFA	Ovlašćeni Institut za javne finansije i računovođstvo, VB (<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountability, UK</i>)
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
COSO	Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije, SAD, 1992 (<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, US, 1992</i>)
DIFK	Državna interna finansijska kontrola
DP	Preduzeće u državnom vlasništvu
DPL	Zajam za razvojnu politiku, SB (<i>Development Policy Loan, WB</i>)
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
EUROSAI	Evropska organizacija vrhovnih revizorskih institucija (<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
FMC	Finansijsko upravljanje i kontrola (<i>Financial Management and Control</i>)
FZO	Fond za zdravstveno osiguranje
GDDS	Opšti sistem za diseminaciju podataka (<i>General Data Dissemination System</i>)
HRM	Upravljanje ljudskim resursima (<i>Human Resources Management</i>)
HRMA	Organ za upravljanje ljudskim resursima (<i>Human Resources Management Authority</i>)
IIR	Institut internih revizora
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
IPA	Instrument za predpristupnu pomoć (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
IPSAS	Međunarodni računovođstveni standardi za javni sektor (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
IPSASB	Odbor za međunarodne računovođstvene standarde za javni sektor (<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>)
IR	Interna revizija
IRUJF	Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija, izdati od strane INTOSAI (<i>International Standards for Supreme Audit Institutions, issued by INTOSAI</i>)
JIR	Jedinica interne revizije
JP	Javno preduzeće
KFV	Klasifikacija funkcija vlade
KKJN	Komisija za kontrolu javnih nabavki
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
MO	Ministarstvo obrazovanja
MOA	Ministarstva, odjeljenja i agencije - budžetske jedinice
NVO	Nevladina organizacija
PDV	Porez na dodatu vrijednost
PEFA	Javni rashodi i finansijska odgovornost (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
PEIR	Javni rashodi i institucionalni pregled (<i>Public Expenditure and Institutional Review</i>)
PEP	Predpristupni ekonomski program (<i>Pre-Accession Economic Program</i>)

PN	Podnacionalni
PU	Pokazatelj učinka
SAFE	Jačanje odgovornosti i fiducijarno okruženje (<i>Strengthening Accountability and Fiduciary Environment</i>)
SB	Svjetska banka
SECO	Švajcarski Sekretarijat za ekonomske poslove (<i>Swiss Secretariat for Economic Affairs</i>)
SIGMA	Podrška za poboljšanje u upravljanju i menadžmentu (<i>Support for Improvement in Governanace and Management</i>)
SJF	Statistika javnih finansija
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
UJF	Upravljanje javnim finansijama
UJN	Uprava za javne nabavke, ranije Direkcija
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija (<i>United Nations Development Programme</i>)
USD	Američki dolari (<i>US Dollars</i>)
VCG	Vlada Crne Gore
VS	Vanbudžetska sredstva
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

Finansijska godina je kalendarska godina koja počinje 01. januara, a završava se 31. decembra. Nacionalna valuta je Euro. Na dan 01. februar 2013. godine, EUR 1 = USD 1.36

PREGLED SKUPA POKAZATELJA

Pokazatelj učinka UJF		Način ocjenjivanja	Ocjene dimenzije				Ukupna ocjena 2013
			i.	ii.	iii.	iv.	
PU-1	Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet	M1	B				B
PU-2	Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na odobreni budžet	M1	B	A			B+
PU-3	Ukupni ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	M1	C				C
PU-4	Stanje i praćenje docnji na strani rashoda	M1	C	B			C+
PU-5	Klasifikacija budžeta	M1	A				A
PU-6	Sveobuhvatnost informacija sadržanih u budžetskoj dokumentaciji	M1	A				A
PU-7	Obim neprikazanih vladinih operacija	M1	B	D			D+
PU-8	Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade	M2	D	D	D		D
PU-9	Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih entiteta javnog sektora	M1	C	A			C+
PU-10	Dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti	M1	A				A
PU-11	Uređenost i učešće u procesu formulacije godišnjeg budžeta	M2	A	C	A		B+
PU-12	Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje	M2	C	A	C	C	C+
PU-13	Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika	M2	A	A	B		A
PU-14	Efikasnost mjera za registraciju poreskih obveznika i procjenu poreskih obaveza	M2	B	C	A		B
PU-15	Efikasnost naplate poreza	M1	D	A	D		D+
PU-16	Predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda	M1	A	A	A		A
PU-17	Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama	M2	B	B	A		B+
PU-18	Efikasnost kontrole planog spiska	M1	A	A	A	B	B+
PU-19	Transparentnost, konkurencija i mehanizam žalbi u oblasti nabavke	M2	A	B	A	D	B
PU-20	Efikasnost internih kontrola rashoda koji se ne odnose na plate	M1	D	B	B		D+
PU-21	Efektivnost interne revizije	M1	C	B	C		C+
PU-22	Blagovremenost i redovnost sravnjenja računa	M2	A	A			A
PU-23	Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice koje pružaju usluge	M1	A				A
PU-24	Kvalitet i blagovremenost budžetskih izvještaja u toku godine	M1	D	A	B		D+
PU-25	Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja	M1	C	A	D		D+

Pokazatelj učinka UJF		Način ocjenjivanja	Ocjene dimenzije				Ukupna ocjena 2013
			i.	ii.	iii.	iv.	
PU-26	Obim, priroda i praćenje eksterne revizije	M1	C	A	A		C+
PU-27	Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu	M1	B	B	B	B	B
PU-28	Zakonodavni nadzor izvještaja eksterne revizije	M1	A	C	B		C+
D-1	Predvidljivost direktne budžetske podrške	M1	N A	NA			NA
D-2	Finansijski podaci za potrebe budžetiranja i izvještavanje o projektima i programskoj pomoći	M1	N A	NA			NA
D-3	Udio pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama	M1	C				C

NA – Nije primjenljivo

POREĐENJE U ODNOSU NA 2008. GODINU

	A.REZULTATI UJF: I. Kredibilnost budžeta	2008	2013	Uporedive ocjene	Promjena u odnosu na 2008. godinu (za više detalja, pogledati opis pojedinačnih pokazatelja učinka)
PU-1	Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet	B	B	Da	Nema promjene
PU-2	Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na odobreni budžet	C	B+	Da, nakon ponovnog ocjenjivanja po novoj metodi	Ne: 2008. god. bi se u dimenziji (i) slično ocijenila ocjenom B
PU-3	Ukupni ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	A	C	Da, nakon ponovnog ocjenjivanja po novoj metodi	Da: 2008 god. bi se na osnovu sadašnjih kriterijuma ocijenila ocjenom D
PU-4	Stanje i praćenje docnji na strani rashoda	D	C+	Da	Napredak odražava veću dostupnost podataka
	B. KLJUČNA UNAKRSNA PITANJA: II. Sveobuhvatnost i transparentnost				
PU-5	Klasifikacija budžeta	B	A	Da	Napredak odražava uvođenje programske klasifikacije

PU-6	Sveobuhvatnost informacija sadržanih u budžetskoj dokumentaciji	B	A	Ne	Nema osnovne promjene (u izvještaju za 2013. god informacije o fiskalnom deficitu se smatraju adekvatnim, što nije slučaj u izvještaju za 2008. god.)
PU-7	Obim neprikazanih vladinih operacija	D+	D+	Da	Nema promjene
PU-8	Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade	B	D	Ne	U 2013. god uzet je u obzir veći broj faktora. Teška ekonomska situacija je otkrila probleme tekućih aranžmana.
PU-9	Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih entiteta javnog sektora	C+	C+	Da	Nema promjene
PU-10	Dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti	A	A	Da	Nema promjene
C. BUDŽETSKI CIKLUS					
III. Priprema budžeta na bazi politika					
PU-11	Uređenost i učešće u procesu formulacije godišnjeg budžeta	B	B+	Ne	U 2013. god. je zauzet povoljniji stav vezano za vrijeme raspoloživo za pripremu podnesaka budžeta
PU-12	Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje	C+	C+	Da	Bolja analiza održivosti duga i bolje makro-ekonomske projekcije, kao i sistematičnije planiranje budućih troškova i benefita investicionih projekata
IV. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta					
PU-13	Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika	A	A	Da	Nema promjene
PU-14	Efikasnost mjera za registraciju poreskih obveznika i procjenu poreskih obaveza	B	B	Ne	Kazne se smatraju manje efikasnim, ali su kontrole u potpunosti zasnovane na analizi rizika
PU-15	Efikasnost naplate poreza	C+	D+	Ne	Nema stvarne promjene: informacije o poreskim dugovanjima su bolje u 2013. god.
PU-16	Predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	A	Da	Nema promjene
PU-17	Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama	B	B+	Da	Bolja konsolidacija stanja na Jedinственном računu trezora
PU-18	Efikasnost kontrole platnog spiska	C+	B+	Da	Uspostavljen je novi kontrolni mehanizam, a izvršena je sveobuhvatna

					revizija
PU-19	Transparentnost, konkurencija i mehanizam žalbi u oblasti nabavke	B	B	Ne	Pokazatelj je redefinisao: Napravljen je značajan napredak u pogledu zakonskih propisa i administracije
PU-20	Efikasnost internih kontrola rashoda koji se ne odnose na plate	D+	D+	Da	Veća ocjena generalnog razumjevanja finansijskog upravljanja i kontrole
PU-21	Efektivnost interne revizije	C+	C+	Da	Promijenjena je struktura interne revizije
V. Računovodstvo, evidencija i izvještavanje					
PU-22	Blagovremenost i redovnost sravnjenja računa	A	A	Da	Nema promjene
PU-23	Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice za pružanje usluga	A	A	Da	Nema promjene
PU-24	Kvalitet i blagovremenost budžetskih izvještaja u toku godine	C+	D+	Ne	U 2008. god. je uočen nedostatak izvještaja o funkcionalnoj ili administrativnoj klasifikaciji
PU-25	Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja	C+	D+	Ne	U 2013. god. postoje jasni dokazi o neadekvatnom definisanju i objelodanivanju računovodstvenih standarda
VI. Eksterni nadzor i revizija					
PU-26	Obim, priroda i praćenje eksterne revizije	C+	C+	Da	Ostvaren je napredak je blagovremenom izvještavanju i evidentiranju naknadnog postupanja
PU-27	Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu	B	B	Da	Uključivanje Odbora koji nisu zaduženi za ekonomiju, finansije i budžet
PU-28	Zakonodavni nadzor izvještaja eksterne revizije	D+	C+	Da	Saslušani su predstavnici potrošačkih jedinica koje su dobile negativne izvještaje revizora
D. DONATORSKE PRAKSE					

D-1	Predvidljivost direktne budžetske podrške	NA	NA	Ne	Postoji samo jedna nedavna direktna budžetska podrška, dakle nema dokaza o istoj tokom datog perioda
D-2	Finansijski podaci za potrebe budžetiranja i izvještavanje o projektima i programskoj pomoći	C	NA	Ne	Vlada kontroliše vrijeme i iznos povlačenja sredstava iz eksternih izvora finansiranja
D-3	Udio u pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama	D	C	Da	Nedavna budžetska podrška rezultira većom ocjenom

KRATAK PREGLED

Ovaj kratki pregled služi kao dopuna PEFA Izvještaja koja daje sumarni pregled ključnih nalaza i pitanja koja zavređuju posebnu pažnju. Cilj datog pregleda nije da zamijeni mnogo detaljniji rezime procjene koji je u skladu sa PEFA smjernicama obavezan, a koji je data na stranama 13 - 18.

Ovo je druga po redu PEFA procjena za Crnu Goru, a odnosi se na podatke iz perioda od 2010. god. - 2012. god. Prva procjena je objavljena u julu 2009. godine, a odnosila se na podatke iz perioda od 2005. god. - 2007. god. U periodu između ove dvije procjene, ostvaren je pomak u mnogim oblastima, posebno u vezi sa ukupnim ostvarenim prihodima (PU-3), stanjem docnji na strani rashoda (PU-4), klasifikacijom budžeta (PU-5), upravljanjem stanjem gotovine, dugom i garancijama (PU-17), efikasnošću kontrole platnog spiska (PU-18), transparentnošću, konkurencijom i mehanizmom žalbi u oblasti nabavke (PU-19), zakonodavnim nadzorom izvještaja eksterne revizije (PU-28) i primjenom nacionalnih procedura na međunarodnu pomoć (D-3).

U Tabeli br. 1. sumirani su rezultati procjene za period 2010. god. - 2012. god. Ocjene su označene bojama kako bi se naglasile one oblasti koje imaju osnov i mogućnosti za dalje reforme. Tabela pokazuje da su ključne prednosti u oblasti upravljanja javnim finansijama Crne Gore (UJF) klasifikacija budžeta (PU-5), sveobuhvatnost informacija sadržanih u budžetskoj dokumentaciji (PU-6), dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti (PU-10), transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika (PU-13), predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda (PU-16), blagovremenost i redovnost sravnjenja računa (PU-22) i dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice za pružanje usluga (PU-23).

Tabela 1. Sumarni pregled PEFA rezultata za 2013. godinu

A. Rezultati UJF	B. Ključna unakrsna pitanja	E. Budžetski ciklus				D. Donatorske prakse
		I. Kredibilnost budžeta	II. Sveobuhvatnost i transparentnost	III. Izrada budžeta na bazi politika	IV. Izvršenje budžeta	
PU-1 Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet	PU-5 Klasifikacija budžeta	PU-11 Uređenost i učešće u procesu izrade godišnjeg budžeta	PU-13 Transparentnost obaveza poreskih obveznika	PU-22 Blagovremenost i redovnost sravnjenja računa	PU-26 Obim, priroda i praćenje eksterne evizije	D-1 Direktna budžetska podrška
PU-2 Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na odobreni budžet	PU-6 Budžetska dokumentacija	PU-12 Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje	PU-14 Registracija poreskih obveznika i procjena poreskih obaveza	PU-23 Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice koje pružaju usluge	PU-27 Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu	D-2 Finansijski podaci koje dostavljaju donatori za potrebe planiranja budžeta i izvještavanje o projektima i programskoj pomoći
PU-3 Ukupni ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	PU-7 Obim neprikazanih vladinih operacija		PU-15 Naplata poreza	PU-24 Kvalitet i pravovremenost budžetskih izvještaja u toku godine	PU-28 Zakonodavni nadzor (revizorski izvještaji)	D-3 Udio u pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama
PU-4 Stanje docnji na strani rashoda	PU-8 Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade		PU-16 Predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda	PU-25 Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja		
	PU-9 Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih entiteta javnog sektora		PU-17 Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama			
	PU-10 Dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti		PU-18 Efikasnost kontrole obrade ličnih primanja			
			PU-19 Javne nabavke			
			PU-20 Efikasnost internih kontrola rashoda koji se ne odnose na plate			
			PU-21 Efektivnost interne revizije			

A	
B+	
B	
C+	
C	
D+	
D	
NP	

Tabela pokazuje da je šest pokazatelja, a devet dimenzija, ocijenjeno ocjenom D ili D+ i da očigledno na njih treba obratiti pažnju. Naročito treba obratiti pažnju na propuste koji se odnose na izostavljanje značajnih rashoda donatorskih projekata u fiskalnim izvještajima (PU-7(ii)), nedostatak transparentnosti i predvidljivosti grantova koje centralna vlada dodjeljuje lokalnim vladama (PU-8 (i), (ii) i (iii)), nedostatak podataka o naplati poreskih dugovanja i redovno sravnjivanje procjena, naplate i dugovanja (PU-15 (i) i (iii)), nedostatak kontrole za preuzete obaveze (PU-20 (i)), nepostojanje funkcionalne ili administrativne analize rashoda za svrhe njihovog poređenja sa budžetima (PU-24 (i)), kao i izrada godišnjih finansijskih izvještaja koji ne upućuju na korištene računovodstvene standarde (PU-25 (iii)). Neka od ovih pitanja se već sagledavaju ili planovi za njihovo sagledavanje već pripremljeni, kao što je navedeno u tekstu.

Kredibilnost budžeta (PU-1 do PU-4)

Ostvareni državni prihodi i rashodi su značajno odstupili od originalnih budžeta za 2010., 2011. i 2012. godinu. Predviđanje prihoda je unaprijedeno zahvaljujući većem iskustvu i kadrovskom pojačanju u odgovornom sektoru MF.

Sveobuhvatnost i transparentnost (PU-5 do PU-10)

Klasifikacija budžeta je unaprijedena nakon što je u svim jedinicama centralne vlade implementirano programsko budžetiranje. Skoro sve aktivnosti centralne vlade su pokrivene budžetom, izuzev (relativno malog) Fonda za razvoj. Rashodi po osnovu projekata koje finansiraju donatori, bilo da se finansiraju iz grantova ili kredita, još uvijek nisu sistematski uključeni u odobreni ostvareni budžet. Najznačajniji nedostatak informacija odnosi se na preduzeća u državnom vlasništvu.

Priprema budžeta na bazi politika (PU-11 i PU-12)

Organski zakon o budžetu je jasno definisao budžetski kalendar koji se generalno poštuje, i u skladu sa kojim se budžet za datu godinu odobrava prije početka te godine. Za svrhe planiranja i praćenja koristi se trogodišnji vremenski period.

Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta (PU-13 do PU-21)

Zakonski okvir i procedure koji regulišu Poresku upravu i Upravu carina su jasni. Poreska uprava i Uprava carina imaju dobro razvijene kanale za edukaciju poreskih obveznika i redovno ih informišu. Pokazalo se da mehanizam poreskih žalbi funkcioniše na zadovoljavajući način. Tokovi novca se predviđaju i prate na mjesečnom nivou. Izvještaji o spoljnjem i domaćem dugu su generalno dobri. Ne postoji sveobuhvatna centralna kontrola rashoda u fazi preuzimanja obaveza.

Računovodstvo, evidentiranje i izvještavanje (PU-22 do PU-25)

Jedinstveni račun trezora se vodi kod Centralne banke. Na JRT se sliva većina državnih prihoda i sa njega se vrši većina državnih plaćanja. Izvještaji o izvršenju budžeta se prave mjesečno iz SAP sistema i postavljaju na vebsajt MF, međutim oni pokazuju samo ukupan iznos prihoda i rashoda po ekonomskoj klasifikaciji. Neizmirene preuzete obaveze se još uvijek ne evidentiraju i ne izvještavaju. Godišnji finansijski izvještaji se prave sa detaljnom analizom po osnovu sve tri

klasifikacije. Oni sadrže podatke o neizvršenim plaćanjima, ali ne uključuju informacije iz bilansa stanja ili napomene sa obrazloženjem.

Eksterni nadzor i revizija (PU-26 do PU-28)

Skupštinski odbori razmatraju makroekonomsko okruženje, opštu fiskalnu politiku i prave procjenu prihoda i rashoda, ali ne i srednjoročni fiskalni okvir i sektorsku prioritizaciju. Državna revizorska institucija vrši reviziju svih organa javnog sektora na bazi rotacije, pokrivajući 66% svih rashoda u 2012. godini. Skupštinski odbor za ekonomiju, finansije i budžet razmatra revizorske izvještaje u roku od dva mjeseca od prijema istih i rutinski odobrava preporuke Državne revizorske institucije.

Donatorske prakse (D1 do D3)

U budžet su uključeni samo doprinosi Vlade, ali ne i doprinosi donatora. Ne postoji formalno izvještavanje o ostvarenoj projektnoj podršci donatora.

REZIME OCJENE

Ova ocjena upravljanja javnim finansijama (UJF) u Crnoj Gori zasnovana je na Okviru za mjerenje rezultata PEFA 1 (Javni rashodi i finansijska odgovornost). Okvir je razvijen od strane partnera PEFA kao sredstvo koje može dati pouzdane informacije o učinku sistema, procesa i institucija UJF u datom vremenskom trenutku i, upoređivanjem ocjena dva vremenska trenutka, služiti za ocjenjivanje napretka tokom određenog perioda. Ova ocjena je sačinjena u januaru/martu 2013. godine, i odnosi se na podatke iz trogodišnjeg perioda 2010-2012. Prethodna ocjena je sačinjena u maju 2008. godine (objavljena u julu 2009. godine), na osnovu podataka iz perioda 2005-2007. Dakle, ocjena napretka se odnosi na period od preko pet godina. Prilikom izrade ovih ocjena korišten je 31 standardni pokazatelj. Dva od tri pokazatelja učinka koji su revidirani u februaru 2011. godine (PU - 2 i PU - 3) procijenjeni su i po staroj i po novoj osnovi kako bi se olakšalo njihovo poređenje, dok se treći pokazatelj (PU - 19) nije mogao procijeniti za 2008. god. po novoj osnovi. Tabela prikaz ocjena dat je u Prilogu 1 zajedno sa obrazloženjem i relevantnim izvorima informacija. Reforme koje su u toku ili u planu pomenute su u obrazloženju za svaki pojedinačni pokazatelj.

Treba naglasiti da je fokus ocjene na sistemima UJF i njihovom poređenju sa dobrom međunarodnom praksom kao što je definisano u PEFA kriterijima za svaki pokazatelj učinka. U skladu sa filozofijom osnaženog pristupa reformi UJF, ovaj Izvještaj o rezultatima UJF ne ocjenjuje prethodne reforme ili pojedince odgovorne za njihovo sprovođenje, niti daje ocjenu odnosno preporuke u pogledu tekućih i planiranih reformi. Cilj ovog Izvještaja je da obezbijedi skup objektivnih informacija koji će pomoći svim zainteresovanim stranama prilikom odlučivanja o budućim reformama. Nakon odobrenja od strane vladine PEFA radne grupe, Ministarstvo finansija će objaviti finalni izvještaj na svom veb-sajtu, sa linkom za veb-sajt PEFA Sekretarijata. Prihvaćeni nalazi se mogu se inkorporirati u strategiju i akcioni plan reforme UJF.

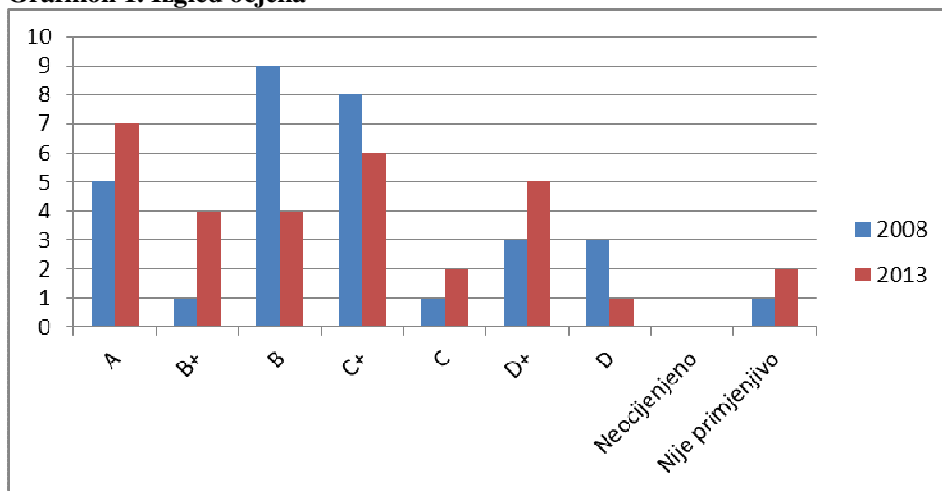
(i) Integrisana ocjena rezultata UJF

Ocjene iz 2008. i 2013. godine se mogu direktno porediti samo kod 21 od 31 pokazatelja učinka. Dva pokazatelja (D-1 i D-2) nisu primjenjiva. Kod sedam pokazatelja učinka PU-6, 8, 11, 14, 15, 24 i 25, nesigurnost u pogledu valjanosti ocjena datih 2008. godine remeti poređenje (pogledati obrazloženje vezano za svaki navedeni pokazatelj). Kod tri pokazatelja (PU-2, 3 i 19) promijenjena je metoda izračunavanja, ali je za PU-2 i PU-3 bilo moguće ponovo izračunati ocjene iz 2008. godine upotrebom nove metode i izvršiti poređenje sa ocjenama iz 2013. godine. Za PU-19 koji se odnosi na nabavku, nije bilo moguće ponovo izračunati ocjene iz 2008. godine, ali je evidentno da je ostvaren značajan napredak. Ukratko, devet pokazatelja su evidentno bolji (PU - 3, 4, 5, 17, 18, 19, 20, 28 i D-3). Kod 21 pokazatelja nema promjene u ocjeni mada je kod nekih ostvaren određeni napredak, ali ipak nedovoljno da bi se ocjena promijenila.

¹ Javni rashodi i finansijska odgovornost: Okvir za mjerenje rezultata upravljanja javnim finansijama, Izvještaj o rezultatima. Metodologija je dostupna na PEFA veb-sajtu: www.pefa.org. Takođe je dostupna na crnogorskom jeziku.

Grafikon ocjena nakon ponovnog ocjenjivanja PU - 2 i PU - 3:

Grafikon 1. Izgled ocjena



U odnosu na ocjenu iz 2008. godine, ostvareni su pomaci u više oblasti, mada nisu svi bili dovoljni da se neke od njih povećaju. Više podataka o zaostalim plaćanjima na strani rashoda su doveli do povećanja ocjene kod PU – 4; veća upotreba programske klasifikacije je dovela do povećanja ocjene za PU - 5 na A; analiza održivosti duga se sada vrši na godišnjem nivou, prave se bolje makro-fiskalne projekcije, a unaprijeđeno je i projektno planiranje (mada nije bilo promjene kod ukupne ocjene PU-12); ostvaren je napredak kod poreskih revizija na osnovu rizika (mada nije bilo ukupne promjene kod ocjene PU-14); uspostavljanje Jedinственог računa trezora i konsolidacija sredstava doveli su do povećanja ocjene za PU -17; veliki pomaci su ostvareni kod sistema obrade ličnih primanja (PU-18) i sistema nabavke (PU-19, mada ocjena za sisteme nabavke za druge navedene sisteme snižena zbog dvostruke uloge Komisije za kontrolu javnih nabavki); Smjernice za finansijsko upravljanje i kontrolu su doprinijele boljem razumjevanju pravila (PU-20 i, mada nije bilo promjene ukupne ocjene ovog pokazatelja); a ostvaren je pomak u skupštinskim saslušanjima u vezi sa nalazima revizora (PU-28). Postoji snažna posvećenost Vlade CG reformi UJF, što je sastavni dio zahtjeva za pristupanje EU.

Kredibilnost budžeta (PU-1 do PU-4)

Stvarni državni prihodi i rashodi su značajno odstupili od budžeta odobrenih u 2010., 2011. i 2012. godini. U 2011. i 2012. godini, bilo je potrebno izvršiti rebalans budžeta koje je odobrila Skupština, što je uglavnom bio rezultat pada prihoda. **Najveće odstupanje u rashodima u svakoj navedenoj godini je bilo kod opštih javnih poslova,** koji uključuju niz različitih aktivnosti i koji su premašili svoj budžet u prosjeku za 50% svake godine, a na račun ekonomskih poslova, zaštite životne sredine, sporta, kulture i religije. Ovo je glavni razlog odstupanja u ukupnim rashodima i njihovoj strukturi. Dio probijanja budžeta kod opštih javnih poslova može se pripisati i nebudžetiranim plaćanjem garancija za pozajmice preduzeća u 2011. i 2012. godini. Kapitalni budžet je generalno trošen u iznosu ispod odobrenog, pri čemu su rezanja dijelom odgovor na fiskalnu disciplinu. Rezultati ostalih ekonomskih kategorija su blizu budžeta.

Ukupno odstupanje u rashodima (PU-1) je ocijenjeno ocjenom B, kao u 2008. godini; došlo bi do napretka da nije bilo neophodno platiti garancije u 2011. i 2012. godini. Bitne promjene kada je u pitanju struktura rashoda nema (PU-2(i)), budući da bi se upotrebom nove metode

izračunavanja podaci iz 2008. godine ocijenili B. Potrošnja iz rezervi za nepredviđene okolnosti je na niskom nivou, što je u skladu sa dobrom praksom.

Zaostala plaćanja centralne vlade na strani rashoda (definisana kao neizmireni iznosi na kraju godine za dobra i usluge koji su dostavljeni odnosno pruženi, a ne kao iznosi sa čijim se plaćanjem kasni) **su iznosila oko 5 % ukupnih rashoda u posljednje tri godine** (ocjena C), i MF ih prati na kvartalnom nivou. Zaostala plaćanja su akutniji problem kod opština gdje poslednji podaci (30. septembar 2012. godine) ukazuju na to da zaostala plaćanja iznose oko 75 % ukupnih godišnjih opštinskih rashoda. Ova zaostala plaćanja reflektuju činjenicu da opštinski prihodi u velikoj mjeri zavise od investicione i građevinske aktivnosti i da pokazuju nagli opadajući trend u vrijeme recesije. Ova statistika nije uključena u ocjenu budući da se ona ograničava na centralnu vladu.

Ostvaren je pomak u predviđanju prihoda, što je rezultat većeg iskustva i pojačanja kadrova u odgovornom sektoru MF. Ocjena iz 2008. godine, data na osnovu perioda 2005-2007. godine, sada bi prije iznosila D nego A budući da nova metoda izračunavanja jednako tretira preniska i previsoka predviđanja. Ocjena za period 2010-2012. godine je C i bila bi veća da nije propusta u smislu preciznijeg budžetiraja prihoda od privatizacije.

Sveobuhvatnost i transparentnost (PU-5 do PU-10)

Budžetska klasifikacija je unaprijeđena implementacijom programa budžetiranja u svim jedinicama centralne vlade. Ona omogućava klasifikaciju funkcija vlade do podnacionalnog nivoa, kao i administrativnu i ekonomsku klasifikaciju koja je u skladu sa statistikom javnih finansija. Budžetska dokumentacija zadovoljava međunarodne standarde koji su definisani PEFA kriterijumima, osim kod uporedivosti budžeta sa prošlogodišnjim budžetom i nepostojanja kratkog pregleda klasifikacija po glavnim administrativnim centrima i programima.

Budžet pokriva skoro sve aktivnosti centralne vlade, osim (relativno malog) Razvojnog fonda. Značajni rashodi za penzije i zdravstvo koji se uglavnom finansiraju putem socijalnih doprinosa uključeni su u budžet za 2008. god. Rashodi šest regulatornih agencija koji se finansiraju iz nadoknada i rashodi koji se finansiraju iz prihoda koje ostvaruju zdravstvene i obrazovne institucije, a koji zajedno čine oko 3% ukupnih rashoda, prikazuju se jedino u fazi ostvarenog budžeta. **Rashodi projekata koje finansiraju donatori, iz grantova ili kredita, još uvijek nisu sistematski uključeni u budžet i u ostvareni rezultat budžeta.**

Pored uvođenja bivših vanbudžetskih fondova u budžet, fiskalna transparentnost je unaprijeđena od 2008. godine zahvaljujući većoj upotrebi veb-sajtova i blagovremenim postavljanjem podataka. **Najznačajniji manjak informacija odnosi se na državna preduzeća:** nedostataju ažurirani i konsolidovani podaci u vezi sa 30 državnih preduzeća koji čine oko 4 % ukupne zaposlenosti, uključujući podatke o njihovim eventualnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima.

Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade je smanjena zbog složenih pravila o podjeli zajedničkih prihoda i Egalizacionog fonda. Opštinske vlasti teško da mogu napraviti pouzdane projekcije u vezi sa sopstvenim prihodima ili transferima od strane centralne vlade u sledećoj godini *prije* nego što finalizuju i prezentuju svoje budžete savjetima na odobravanje. Opštine kvartalno izvještavaju MF o svojim prihodima, rashodima (koji trenutno iznose oko 8% ukupnog rashoda vlade) i dugovanju, međutim nedostaje im funkcionalna klasifikacija.

Planiranje budžeta na bazi politika (PU-11 i PU-12)

Budžetski kalendar propisan organskim zakonom o budžetu je jasan i generalno se poštuje tako što budžet se odobrava prije početka godine. Budžetske jedinice imaju dovoljno vremena da naprave svoje procjene, ali se ne poštuju preliminarne "gornje granice" za periodične i kapitalne rashode. Iako jedinice pripremaju svoje budžete po programu, isti ne sadrže podatke o planiranim i ostvarenim rezultatima i ishodima. Sektor za budžet planira dalji razvoj ovog aspekta uz tehničku pomoć Vlade Holandije.

Za planiranje i praćenje se i dalje koristi trogodišnji vremenski period, ali projekcije za godinu "n+1" napravljene prilikom utvrđivanja budžeta za godinu "n" nemaju nikakav uticaj prilikom kasnijeg utvrđivanja budžeta za godinu "n+1". Fiskalne projekcije se prave samo u ukupnom iznosu i po ekonomskoj klasifikaciji, tako da **fiskalni okvir ne obezbjeđuje sektorsko planiranje.** Pripremljene su neke sektorske strategije, ali one ne upućuju na projektovanu raspoloživost sredstava, i ne daju sistematski pregled povezanih operativnih troškova i troškova održavanja postojećih i novih projekata. U svakom slučaju, **primjetan je napredak u planiranju budućih troškova i benefita pojedinačnih investicionih projekata.**

Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta (PU-13 do PU-21)

Pravni okvir i procedure koji se odnose na poreze i carine su jasni, a Poreska i Carinska uprava imaju dobro razvijene kanale edukacije poreskih obveznika i vode računa o njihovoj informisanosti. **Mehanizam poreskih žalbi funkcioniše na zadovoljavajućem nivou kao zaštita za poreske obveznike,** gdje je veliki broj osporavanih procjena poništen od strane Ministarstva finansija (ne postoji mehanizam žalbi koji je nezavistan od Uprave, a da je na nivou ispod Upravnog suda). Poreski obveznici su registrovani u bazama podataka, ali linkovi između tih baza podataka i nacionalne identifikacione baze podataka i drugih izvora informacija o potencijalnim poreskim obveznicima još uvijek nisu elektronski. U posljednje dvije godine, iznos dugovanja po osnovu poreskih obveza i carinskih taksi se povećao sa oko 20% na 34% ukupno naplaćenih godišnjih prihoda. Naplata po osnovu poreskih obaveza se bez odlaganja prenosi u Trezor, ali ne postoji ukupno usklađivanje procjena u vezi sa naplatom i dugovanjima.

Gotovinski tokovi se predviđaju i prate na mjesečnom nivou, a potrošačke jedinice su sposobne da planiraju svoje programe i preuzimaju obaveze do minimum šest mjeseci unaprijed. Budžetske raspodjele su se tokom godine usklađivale prema dodatnom budžetu, i to u dvije od posljednje tri godine. Dok je neke preraspodjele moguće izvršiti u okviru datih ukupnih iznosa na osnovu dogovora sa MF, za svako povećanje u ukupnom iznosu ili bilo kakvo nametanje umanjjenja potrebno je da Skupština odobri "rebalansirani" budžet. **Podaci o spoljnjem i unutrašnjem dugu su generalno dobri:** izvještavanje o obimu i stanju duga se vrši mjesečno. Postoji centralno upravljanje i kontrola svih pozajmica i izdavanja garancija. Ipak, ukupan iznos neizmirenih garancija (od 10% BDP) je značajan, a s njima povezani fiskalni rizici su više nego jasni.

Platni spisak i nabavka su zabilježili napredak u odnosu na 2008. godine. Platni spisak je povezan sa dosijeima zaposlenih, a promjene istog treba da odobri potrošačka jedinica, Organ za upravljanje ljudskim resursima i MF. U 2010/11, platni spisak centralne vlade je bio predmet rigoroznog ispitivanja od strane posebno angažovane grupe (uključujući ljude izvan državne službe i predstavnike zaposlenih). Pravni okvir za oblast nabavke je usklađen sa EU zahtjevima novim zakonom koji je stupio na snagu 2012. godine. Otvorena konkurentna nabavka je utvrđeni metod u većini slučajeva, dok upotrebu drugih metoda treba obrazložiti. Izgleda da su te druge metode opravdane u većini slučajeva u kojima se koriste pregovaračke procedure (koje trenutno čine oko 5% rashoda po osnovu nabavki). Nabavka je postala transparentnija

zahvaljujući veb portalu koji prikazuje planove nabavke potrošačkih jedinica, mogućnosti nadmetanja i zaključene ugovore. Postoji nezavisno stručno tijelo koje ispituje i blagovremeno presuđuje po žalbama u vezi sa nabavkom, ali involviranost tog tijela u odobravanje odstupanja od otvorene konkurentne nabavke kod velikih projekata znači da pomenuto tijelo nije sasvim nezavisno.

Iako preko kompjuterizovanog SAP sistema postoji efikasna kontrola rashoda u fazi plaćanja, još uvijek ne postoji sveobuhvatna centralna kontrola rashoda u fazi preuzimanja obaveza (mada zahtjev za godišnje planove nabavke mora odobriti MF obezbjeđuje djelimičnu kontrolu). Potrošačke jedinice mogu preuzimati obaveze protivno svojim budžetima, ali u slučaju pada prihoda može doći do toga da se neka plaćanja ne mogu izvršiti po dospelju, što rezultira u akumulaciji zaostalih plaćanja. U Trezoru se radi na razvoju novog kompjuterskog sistema u koji će se morati registrovati obaveze u vrijeme njihovog preuzimanja, što će MF omogućiti instrument za sprečavanje preuzimanja obaveza koje premašuju budžet i obezbijediti pouzdane informacije o budućim obavezama plaćanja.

Od 2008.godine, interna revizija je u velikoj mjeri decentralizovana na jedinice interne revizije u sklopu potrošačkih jedinica koje pokrivaju 90% ukupnih rashoda centralne vlade, a za čiju koordinaciju je zadužena Centralna jedinica za harmonizaciju, MF. Najviše napora je uloženo u izradu zakonskog okvira i njegovu implementaciju, uključujući obuku i sertifikaciju internih revizora za upotrebu međunarodnih standarda interne revizije. Trenutno, broj obučanih internih revizora nije adekvatan, a njihovi izvještaji još uvijek nisu ostvarili uticaj izvještaja koji su ranije sačinjavani u centralizovanom režimu.

Računovodstvo, evidentiranje i izvještavanje (PU-22 do PU-25)

Trezor vodi Jedinstveni račun trezora kod Centralne banke na koji se uplaćuje većina državnih prihoda i sa kojeg se vrši većina državnih plaćanja. Plaćanja se vrše na bankarsku instrukciju, a sravnjivanje se vrši dnevno, elektronskim putem. Izvan Jedinstvenog računa trezora, neke potrošačke jedinice još uvijek imaju račune kod komercijalnih banaka, npr. obrazovne i zdravstvene ustanove i neki donatorski projekt. Avansna plaćanja se bez odlaganja sravnjuju sa rashodima.

Informacije o svim sredstvima koje prime jedinice pružaoци usluga poput škola i klinika dostupne su iz redovnih računovodstvenih sistema.

Izvještaji o izvršenju budžeta se prave mjesečno iz SAP sistema i postavljaju se na veb-sajt MF. Oni pokazuju samo ukupne prihode i rashode po ekonomskoj klasifikaciji, bez presjeka po administrativnim jedinicama ili programima iako bi SAP sistem omogućio pripremu izvještaja po administrativnim jedinicama ili programima (Sektor za budžet u okviru MF koristi sistem za izvrši pregled stanja po pojedinačnim ministarstvima). **Izvještaji o rashodima pokazuju samo plaćanja** (uključujući neizmirene iznose za već dostavljenu robu odnosno već pružene usluge): **neizmirene preuzete obaveze još uvijek ne evidentirane i ne izvještavaju.** **Godišnji finansijski izvještaji (finalni izvršeni budžet) prave se sa detaljnim presjecima po osnovu sve tri klasifikacije. Oni sadrže informacije o zaostalim plaćanjima, ali ne sadrže informacije iz Bilansa stanja ili pojašnjenja.** Dakle, ima prostora za unapređenje praćenja izvršenja budžeta tokom godine, kao i obima i pokrivenosti godišnjih finansijskih izvještaja.

Eksterni nadzor i revizija (PU-26 do PU-28)

Skupštinski odbori ispituju makroekonomsko okruženje, opštu fiskalnu politiku i vrše detaljne procjene prihoda i rashoda, ali ne i srednjoročni fiskalni okvir i sektorsku

prioritizaciju. Vrijeme koje imaju na raspolaganju za ovo ispitivanje je ograničeno (jedan mjesec), pri čemu ono ima marginalni uticaj na budžet. Od predloženog novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti očekuje se da propiše duži vremenski rok za Skupštinski nadzor. Tokom godine, izvršna vlast ima relativno veliko diskreciono pravo da izvrši preraspodjelu budžeta bez konsultacije Skupštine, ili pak može izdejsstvovati rebalans budžeta pred Skuštinu po ubrzanoj proceduri.

Državna revizorska institucija vrši reviziju svih entiteta javnog sektora na osnovu rotacije, pokrivajući oko 66% svih rashoda u 2012. godini. DRI je usvojila INTOSAI međunarodne standarde za vrhovne revizorske institucije (ISSAIs) i zadovoljava standarde u mnogo aspekata. Revizije se prvenstveno fokusiraju na pouzdanost finansijskih izvještaja i usklađenost transakcija sa regulativom u primjeni: iskustvo u pogledu revizija učinka je još uvijek ograničeno. Revizorski izvještaji se izdaju na vrijeme, a preporuke date u izvještajima se sistematski prate u narednim revizijama.

Skupštinski odbor za ekonomiju, finansije i budžet razmatra revizorske izvještaje u periodu od dva mjeseca nakon prijema istih i redovno prihvata preporuke DRI. Odgovorni službenici revidiranih entiteta su rijetko pozvani da se pojave pred Odbor.

Donatorska pomoć (D1 do D3)

Crna Gora je primila direktnu budžetsku pomoć jedino u 2012. godini (Kredit za razvojnu politiku od Svjetske banke, isplaćen u jednoj tranši). Donatori ne daju formalno obavještenje Vladi CG o iznosima koji će se davati na raspolaganje ili njihovom vremenskom planu u odnosu na Vladin budžetski ciklus obzirom da to u cjelosti zavisi od ispunjenja propisanih uslova od strane Vlade CG. U vezi sa projektnom podrškom, **samo doprinosi Vlade CG su uključeni u budžet, a ne i doprinosi donatora, mada izvještaji o rezultatu budžeta uključuju svu podršku koja je prošla Trezor,** uključujući promjene na projektnim računima koji se drže kod komercijalnih banaka. **Ne postoji formalno izvještavanje o stvarnoj podršci donatorskih projekata.** Ovo je stvorilo poteškoće za Vladu CG u obezbjeđivanju preciznih, potpunih i blagovremenih informacija o donatorskim doprinosima koje bi se koristile prilikom planiranja, izvršenja i praćenja budžeta.

(ii) Ocjena uticaja slabosti UJF

Makro fiskalna disciplina

Periodični budžetski rashodi se uglavnom izvršavaju u skladu sa predloženim. Povećanje rashoda je prvenstveno rezultat aktiviranja garancija datih kao podrška kontinuitetu poslovanja industrijskih preduzeća. Ova koncentracija povećanja rashoda u jednom sektoru rezultira u promjenama u strukturi rashoda koja se sada mjeri PU - 2. Zbog nebudžetiranih rashoda i pada prihoda, morao se izvršiti rebalans budžeta u 2011. i 2012. godini, uglavnom povećanjem poreskih stopa i redukcijom kapitalnih rashoda. Upokos tome, dug se rapidno uvećavao od 2008. godine popocionalno BDP-u. Potrošačke jedinice su mogle preuzeti obaveze na strani rashoda bez obzira na raspoloživa sredstva ukoliko su ti rashodi u okviru njihovih budžeta i odobrenih planova za javne nabavke. Kao odgovor na pad prihoda, prepoznata je potreba kontrole nad preuzimanjem obaveza u cilju ograničavanja rashoda, te je implementiran novi sistem kao pomoćno sredstvo MF u praćenju preuzimanja obaveza. Zaostala plaćanja na strani rashoda (definisana kao neizmireni iznosi na kraju svake godine za dobra koja su već dostavljena odnosno usluge koje su već pružene, a ne plaćanja u kašnjenju) su ostala otprilike ista i iznose oko 5% ukupnih rashoda te ne ukazuju na neuspjeh fiskalne discipline. U svakom slučaju,

možda će biti neophodno preduzeti određene korake u pogledu samouprava, budući da ukupna zaostala plaćanja opština iznose skoro 100 miliona EUR. MF je poboljšalo predviđanje prihoda, ali još uvijek je potrebno napraviti bolje projekcije o nekim stavkama poput prihoda od privatizacije.

Sledeći problem u vezi sa fiskalnom disciplinom može proizaći iz nepredviđenih obaveza državnih preduzeća i bivših državnih preduzeća za koje je Vlada CG nedavno morala da preuzme garancije koje nisu bile budžetirane. Zahtjevi za restituciju zemljišta i kvazi fiskalni gubici za električnu energiju predstavljaju druge nepredviđene obaveze koje se ne procjenjuju na redovnoj osnovi. Još uvijek nema sveobuhvatne i redovne analize fiskalnih rizika i održivosti u javnom sektoru. Međutim, izvještavanje o javnom dugu je relativno dobro pokriveno i pouzdano. Nizak nivo naplate poreskih dugova narušava fiskalno upravljanje i može dovesti do neplanirane preraspodjele sredstava.

Strateška raspodjela sredstava

Sredstva se raspoređuju u skladu sa godišnjom budžetskom procedurom. Pokušaji da se budžet utvrdi u trogodišnjem fiskalnom okviru bili su samo djelimično uspješni budući da okvir projektuje samo ukupne fiskalne iznose bez sektorskog presjeka koji se utvrđuje i sprovodi na političkom nivou, i koji odražava svjesne izbore razvoja određenih javnih poslova. Sistem dvojnog budžetiranja pravi razliku između kapitalnih rashoda (investicija) i periodičnih rashoda (potrošnja) koja dovodi do odstupanja u operativnim rashodima i rashodima održavanja, i time smanjuje korist od kapitalnih sredstava i ograničava pružanje javnih usluga.

Operativna efikasnost

Sprovedene su značajne reforme u oblasti upravljanja platnim spiskom i nabavkama, što treba da rezultira u većoj vrijednosti za novac i efikasnijem pružanju usluga. Međutim, budžetski sistem ne promovise upravljanje učinkom obzirom da ne postoji redovno poređenje plana sa ostvarenim rezultatima i uloženim resursima.

Potrošačke jedinice mogu planirati svoje programe i preuzimati obaveze čim se odobri budžet, što promovise dobro planiranje, konsolidaciju nabavki i operativnu efikasnost. Međutim, pad prihoda tokom poslednjih godina je umanjio pouzdanje u raspoloživost budžetskih sredstava, a time i opseg planiranja. Slaba interna revizija i ograničena pokrivenost eksternom revizijom takođe utiču na smanjenje operativne efikasnosti.

(iii) Perspektiva planiranja i sprovođenja reformi

Potencijalno članstvo u EU je ključni prioritet Crne Gore. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je potpisan sa Evropskom Unijom u oktobru 2007. godine, a stupio na snagu u maju 2010. godine. Instrument za predpristupnu pomoć (IPA) je potpisan sa EU u novembru 2007. godine. Ovo je obezbijedilo 235 miliona eura u periodu 2007 - 2013. god. Pregovori za članstvo su otpočeli u junu 2012. godine.

Vlada Crne Gore ima uspješnu istoriju u sprovođenju reformi u UJF uključujući: 1) formiranje Državne revizorske institucije, Direkcije za javne nabavke (sada Uprava za javne nabavke) i Komisije za nadzor postupka javnih nabavki; 2) uvođenje i unapređenje upravljanja informacionim sistemom SAP; 3) uvođenje srednjoročnog makro-fiskalnog okvira i kapitalnog budžetiranja (mada ovo tek treba da ostvari svoj uticaj kroz veću stabilnost u fiskalnom planiranju) ; 4) konsolidaciju budžetske strukture uključivanjem četiri prethodna vanbudžetska

fonda u državni budžet i Jedinstveni račun trezora, kao i uvrštenje regulatornih agencija i javnih preduzeća u Memorandum Zakona o godišnjem budžetu; 5) uvođenje programskog budžetiranja; i 6) reorganizaciju sistema interne revizije i kontrole.

Vlada Crne Gore sada svake godine priprema Predpristupni ekonomski program (PEP) koji dostavlja Evropskoj komisiji. Tekući plan (2012) predviđa nastavak fiskalne konsolidacije praćen povećanjem efikasnosti državnih poslova. Radi se i na izradi Plana nacionalnog ekonomskog razvoja 2013-16, što je uobičajeni zahtjev EU kao dio predpristupnog procesa (Taj plan je sada usvojen kao "Trendovi razvoja Crne Gore za period 2013-2016"). **Ovo treba da obezbijedi okvir za izradu sektorskih strategija u skladu sa ukupnim srednjoročnim fiskalnim okvirom na kojem Vlada CG već radi. Predloženi novi Zakon o budžetu treba da obezbijedi čvrst osnov za napore koji se ulažu u realizaciju srednjoročnog plana za glavne javne poslove, i da obezbijedi da javni dug bude u granicama u okviru kojih se može kontrolisati. Tekuće aktivnosti na unapređenju upravljanja finansijama i kontrole u ministarstvima kao potrošačkim jedinicama, i širenju efikasne interne kontrole u državnom sistemu, treba da osnaže ove inicijative. Uspostavljanje kontrola nad preuzimanjem obaveza i nastavak rada na unapređenju prakse javnih nabavki ima isti cilj, da osnaži pomenute inicijative.**

1. UVOD

Cilj Izvještaja o rezultatima UJF

1. Cilj ocjene je da se nadležnim organima u Crnoj Gori obezbijedi međunarodno priznata ocjena tekućeg učinka sistema upravljanja javnim finansijama (UJF) u Crnoj Gori i njihovog napretka u odnosu na 2008. godinu. Koristiće se: (i) da pomogne nadležnim organima da identifikuju prioritetne reforme i revidiraju Strategiju i program reforme javnih finansija, (ii) da poveća kapacitete državnih organa za svrhe budućih PEFA samoocjena, i (iii) da pruži ključne informacije razvojnim partnerima, kao što je pouzdanost raznih oblasti UJF sistema, u cilju većeg oslanjanja tj. veće upotrebe sistema zemlje u donatorskim projektima.

Proces pripreme Izvještaja o rezultatima UJF

2. Ministar finansija je zatražio tehničku podršku Svjetske banke u sprovođenju ponovljene ocjene Javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) kako bi se izmjerio napredak u odnosu na prethodnu procjenu izvršenu 2008. godine, a objavljenu 2009. godine. U tom cilju, Vlada je formirala PEFA radnu grupu koja se sastoji od deset viših državnih zvaničnika, pod koordinacijom pomoćnika ministra za budžet Nemanje Pavličića, a kasnije Nikole Vukićevića. Zadatak je vodila Svjetska banka, a vođa tima za SB bio je Aleksandar Crnomarković, viši stručnjak za upravljanje finansijama. Ostatak tima SB činili su Henri Fortin (rukovodilac Centra reformu finansijskog izvještavanja) i Iwona Warzecha (viši stručnjak za upravljanje finansijama). Sačinjena je Lista poslova i zadataka/Projektini sažetak za međunarodnu konsultantsku firmu koja je trebala da preuzme ovaj zadatak pod direktivom radne grupe. Ugovor je dobila firma ACE International Consultants, Madrid, čiji se tim sastoji od dva međunarodna konsultanta, John Wiggins-a i Tony Bennett-a, i lokalnog konsultanta Radislava Jovovića. Ocjenu je finansirao Trust fond za jačanje odgovornosti i fiducijarno okruženje (SAFE), koji podržava Evropska komisija i švajcarski Sekretarijat za ekonomske poslove (SECO). Menadžer programa Trust fonda SAFE je Lewis Hawke.

3. Nakon prvog odlaganja uslijed crnogorskih izbora u oktobru 2012. godine, vremenski plan je dogovoren kao što slijedi:

VREMENSKI PLAN PROCJENE

Aktivnost	Datum/period
PEFA uvodna radionica	22-23. januar 2013. god.
Prikupljanje podataka	21. januar - 29. mart 2013. god.
Analiza podataka i preliminarno ocjenjivanje (prvi nacrt izvještaja)	1 - 11. mart 2013. god.
Radionica na temu prvog nacrta	22. mart 2013. god.
Drugi nacrt izvještaja (na crnogorskom jeziku)	05. april 2013. god.
Vlada CG i zainteresovane strane daju finalne komentare	30. april 2013. god.
Treći nacrt izvještaja	07. maj. 2013. god.
PEFA Sekretarijat i partneri donatori daju komentare	03. jun 2013. god.
Revizija nacrta izvještaja	14. jun 2013. god.
Verifikacija revizija od strane SB i dodatne revizije, ukoliko su potrebne	26. jun 2013. god.
Zapisnik o uvidu i saglasnosti uprave na izvještaj	25. jul 2013. god.
Prevod finalnog izvještaja na crnogorski jezik	29. jul 2013. god.
Dostavljanje izvještaja	30. jul 2013. god.

4. Prva radionica je uspješno održana 22-23. januara uz učešće 21 viših zvaničnika MF, DRI, UJN, Poreske uprave, Privredne komore, Direkcije za antikorupcijsku inicijativu i razvojnih partnera. Preliminarni nalazi su prezentovani pomoćniku ministra za budžet dana 1. februara 2013. godine, a dalji koraci su preduzeti u periodu 18-26. februara. 22. marta je održana jednodnevna radionica na kojoj su viši zvaničnici MF, DRI, UJN, Poreske uprave, dvije opštine i partnera donatora dali svoje komentare na prvi nacrt izvještaja timu zaduženom za izradu ocjene. Sastanci sa predstavnicima Ministarstva obrazovanja i Fonda zdravstva su održani u drugoj polovini mjeseca aprila.

Metodologija

5. PEFA metodologija je definisana u Okviru za mjerenje učinka upravljanja javnim finansijama (koji je dostupan na crnogorskom jeziku, na [http:// www.pefa.org](http://www.pefa.org)). Ona se zasniva na 28 pokazatelja koji pokrivaju aspekte UJF sistema zemlje i 3 pokazatelja koji upućuju na interakciju donatora u odnosu na proces budžetiranja i UJF sistem date zemlje. PEFA ocjene pružaju procjene stanja u oblasti UJF² u datom vremenskom trenutku (pregled), tako da naredne ocjene obezbjeđuju mjerenje napretka tokom datog vremenskog perioda. Međutim, one ne obezbjeđuju analizu uzroka postojećih slabosti niti daju preporuke, odnosno ne propisuju reforme, budući da su ovo pitanja vlade domaćina u konsultaciji sa zainteresovanim stranama.

6. Svaki pokazatelj je bodovan (ocijenjen) na skali od A do D. Ocjene se zasnivaju na minimalnim zahtjevima koji su definisani u metodologiji. Većina pokazatelja ima dvije ili više dimenzija koje se kombinuju korišćenjem metoda M1 ili M2, u skladu sa Okvirom. Kod metode M1, ukupna ocjena se bazira na dimenziji sa najmanjom ocjenom (najslabija karika). Kod metode M2, uzima se prosjek ocjena za pojedine dimenzije da bi se dobila ocjena ukupnog pokazatelja. Ocjene date ovdje upoređuju se sa ocjenama PEFA izvještaja iz 2009. godine koje su date na osnovu statusa UJF utvrđenog prilikom prikupljanja podataka u maju 2008. godine. Promjene u ocjenama odražavaju napredak ili (u nekim slučajevima) pogoršanje učinka. Promjene se pripisuju, koliko je to moguće, određenim reformama i drugim faktorima koji se mogu utvrditi. Tri pokazatelja (PU-2, PU-3 i PU-19) su promijenjena u februaru 2011. godine; Za PU - 2 i PU - 3 je retrospektivno izvršena ponovna ocjena u skladu sa novim zahtjevima kako bi se obezbijedila valjana poređenja, što nije bilo izvodljivo za PU- 19.

7. Glavni izvori informacija korišteni za potrebe izrade ove PEFA ocjene su: (a) vladini izvještaji i podaci; (b) eksterne procjene i izvještaji (od strane SB, MMF, EU, SIGMA); i (c) intervjui sa korisnicima i pružaoциma informacija iz oblasti UJF, kao i sa drugim zainteresovanim stranama (državnim zvaničnicima, članovima skupštinskih odbora, predstavnicima razvojnih partnerskih organizacija, predstavnicima određenih NVO, stručnim savjetnicima za pitanja crnogorskih poreza i pravnog sistema). U mjeri u kojoj je bilo moguće, konsultanti su se trudili da potvrde informacije iz alternativnih izvora. Izvori informacija su dati u Prilogu br. 1, odnosno u Prilozima br. 3 i 4.

8. *Provjera kvaliteta* ocjene je i biće obezbijedena na sledeći način: (1) provjerom Liste poslova i zadataka/ Projektnog sažetka od strane Vlade CG, PEFA Sekretarijata i pozvanih stručnjaka za ekspertsku provjeru (Prilog 3); (2) provjerom preliminarnog nacrta izvještaja od strane vladine radne grupe i diskusijom na radionici zakazanoj za 22. mart 2013. godine; i (3) provjerom drugog nacrta izvještaja od strane Vlade CG i Svjetske banke, i (4) provjerom trećeg nacrta od

² Izuzetno, pokazatelji PU-1, 2 i 3 odnose se na poslednje tri godine za koje su podaci bili dostupni u vrijeme izrade procjene, u ovom slučaju su to 2010., 2011. i 2012. godini. Skupština još uvijek nije odobrila podatke iz 2012. god., ali su isti dovoljno pouzdani za svrhe izrade ove procjene.

strane PEFA Sekretarijata i stručnjaka za ekspertsku povjeru (Prilog 3).

Opseg ocjene

9. Fokus pokazatelja učinka UJF je UJF na nivou centralne vlade, uključujući povezane regulatorne i nadzorne institucije, kao i državne fondove.³ Javna preduzeća, finansijske i nefinansijske institucije su izvan vlade, a stoga i van opsega ove ocjene, osim ukoliko ne utiču na ukupni finansijski rizik (PU-9). Podnacionalne vlade (lokalne samouprave) obuhvataju 21 opštinu. Pokazatelj PU-8 ispituje interakciju između centralne vlade i ovih opština koje su odgovorne za manje od 10% rashoda opšte vlade. Ocjena centralne vlade obično ne pokriva UJF na opštinskom nivou, ali to ovdje nije slučaj: budući da su zaostala plaćanja na strani rashoda važno pitanje, Lista poslova i zadataka koja se odnosi na ovu ocjenu nalaže da se izvrši ocjena zaostalih plaćanja na nivou lokalne vlade koliko je moguće i da se o tome napravi izvještaj. Da bi se zadržala komparativnost, takva zaostala plaćanja se ne sabiraju sa zaostalim plaćanjima centralne vlade i ne ulaze u ocjenu PU-4.

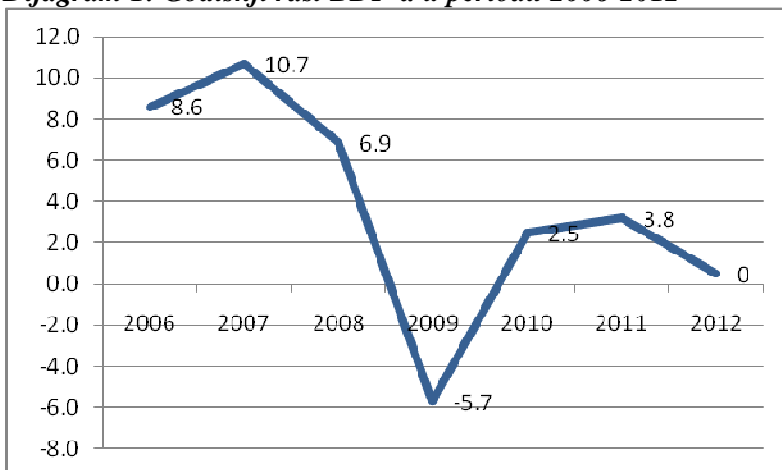
³ Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Fond za zdravstveno osiguranje, Zavod za zapošljavanje, Razvojni fond i Fond za kompenzaciju

2. OSNOVNI PODACI O ZEMLJI

2.1. Opis ekonomske situacije u zemlji

10. Crna Gora je mala zemlja (13,812 km², 620,029 stanovnika) koja pripada grupi zemalja sa najnižom gustinom naseljenosti u Evropi (44.9 stanovnika/km²). Stopa rasta BDP u 2011. godini je bila 3.8%, ali se rast zaustavio u 2012. godini. Teško da se bilo kakav rast može očekivati tokom godine⁴. Ukupni BDP u 2012. godini je iznosio cca. \$ 4,25 milijarde (€ 3,3 milijarde). BDP po glavi stanovnika od oko \$ 6,875 je jednak odnosno veći u odnosu na druge zemlje zapadnog Balkana.

Dijagram 1: Godišnji rast BDP-a u periodu 2006-2012



Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

Makroekonomski pokazatelji i trendovi

11. Crna Gora je mala i otvorena ekonomija sa relativno malom proizvodnom bazom. Većina potrošačke robe se mora uvoziti, dok u industrijskoj proizvodnji dominiraju aluminijum i gvožđe. Neminovan je veliki deficit na trgovinskom bilansu, gdje uvoz roba prelazi 50 % BDP, dok je izvoz oko 15 %. Bilans usluga se poboljšava poslednjih godina uporedo sa razvojem turizma i sada iznosi preko 16 % BDP. Kontinuirani priliv stranih direktnih investicija (SDI) iako su iste opale u odnosu na visoke stope iz perioda prije 2009. godine, i pozitivni neidentifikovani tokovi u iznosu od oko 10% BDP omogućili su dobar ukupni balans. Ekonomska situacija se značajno promijenila u odnosu na 2007. godinu. Globalna finansijska kriza je počela sredinom 2007. godine, ali Crna Gora nije osjetila njene posledice sve do poslednjeg kvartala 2008. godine. Do kraja 2009. godine, kriza je dovela do pada nivoa ekonomske aktivnosti u Crnoj Gori, i smanjenja realnog BDP za 5.7%. Rast je nastavljen 2010. godine nakon oporavka cijena aluminijuma što se odrazilo na veću proizvodnju i izvoz, a taj se trend se nastavio i u 2011. godini. Međutim, kontinuirana stagnacija eurozone i susjednih zemalja rezultirala je u zaustavljanju oporavka 2012. godine, sa izgledima da ekonomija ostane na istom nivou.

⁴ Svjetski ekonomski pregled – oktobar 2012

12. Sledeća tabela daje kratak pregled stanja platnog bilansa zemlje.

Tabela 1: Platni bilans Crne Gore 2009-12 (u % BDP)

	2009	2010	2011	2012
rast BDP	-5.7	2.5	3.8	0.5
uvoz	-54.3	-52.3	-54.7	-54.4
izvoz	9.9	11.5	14.6	14.8
trgovinski bilans	-44.3	-40.8	-40.1	-39.6
usluge, neto	11.7	13.2	16.3	16.2
tekući bilans	-29.6	-24.6	-19.4	-19.7
strane direktne investicije	35.8	17.8	11.9	11.4
greške i propusti	11.9	12.7	10.8	10.8

Izvori: MMF, Član IV Izveštaja za 2012, Zavod za statistiku Crne Gore i Centralna banka Crne Gore

13. Trajanje eksternih i internih disbalansa i fiskalni rizici koji proizilaze iz potencijalnih obaveza predstavljaju izazov za ekonomiju. Sledeća tabela prikazuje razvoj glavnih elemenata prihoda i rashoda u periodu 2009-2012. Ukupni prihodi pokazuju silazni trend u gotovinskim terminima, što znači oštriji pad kada se dati iznosi prilagode inflaciji. Na strani rashoda, očigledno povećanje udjela rashoda za zaposlene u ukupnim rashodima prvenstveno odražava integraciju socijalnog osiguranja i zdravstvenih fondova koji su ranije bili primaoci budžetskih transfera u budžet. Kapitalni rashodi pali su sa 112.4 miliona eura u 2009. godini na 58.7 miliona eura u 2012. godini kao rezultat fiskalne discipline. Uprkos smanjenju kapitalnih i drugih diskrecionih rashoda, određenim povećanjima akeiza, uvođenju privremene naknade za SIM kartice, elektronske kase, pušačke zone i kablovske TV sredinom 2012. god., fiskalni deficit je svake godine značajno premašio plan. Rezultat toga je kontinuirani rast neto državnog duga u apsolutnom iznosu i u procentu BDP, a istovremeno i povećanje dijela duga prema eksternim zajmodavcima sa 61.4 % u 2009. godini na 76 % na kraju 2012. godine.

Tabela 2: Glavni elementi prihoda i rashoda, 2009-12 (u millionima Eura)

	2009	2010	2011	2012
Ukupni prihodi	1189.27	1138.17	1127.48	1114.33
od čega Porezi na prihod	149.73	110.02	117.74	146.28
PDV	370.78	364.18	392.24	354.71
Doprinosi	307.54	379.76	353.58	362.75
Tekući rashodi	1162.49	1169.98	1234.69	1223.88
od čega Plate i dohoci	259.16	283.66	371.26	374.66
Roba i usluge	115.07	148.69	127.55	172.94
Transferi vezano za socijalno osiguranje	412.97	423.15	454.76	481.64

Transferi prema institucijama, NVO itd.	204.67	174.64	87.91	31.51
Kapitalni rashodi	112.36	63.25	67.12	58.74
Rezerve, krediti i otplata garancija	30.32	16.66	47.80	44.58
Neto fiskalni bilans	-132.10	-112.24	-189.67	-163.80
Neto fiskalni bilans kao % BDP	-4.4	-3.6	-5.9	-5.0
Javni dug kao % BDP	38.25%	40.94%	45.99%	51.23%
Spoljni dug kao % ukupnog javnog duga	61.4%	71.8%	71.5%	76.0%

Izvori: tabele Opšteg sistema za diseminaciju podataka (OSDP) MF, diskusije sa Sektorom za ekonomsku politiku i razvoj, MF

14. Uspostavlja se novi okvir transparentne fiskalne odgovornosti. Cilj nacrtu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je da se propišu zakonski limiti godišnjeg deficita i državnog duga. Namjera je da maksimalni deficit u 2014. godini bude 2% BDP, sa tendencijom smanjenja na 1% u narednim godinama. Državni dug ne smije premašiti 60% BDP tokom datog perioda do kraja 2015. godine; dakle, plan je da se državni dug smanji na ispod 45% do 2020. godine, i naposljetku na manje od 30%. Održivost javnih finansija je unaprijeđena usvajanjem strukturnih reformi, naročito određenim promjenama u državnom penzionom sistemu i rigoroznijom kontrolom zapošljavanja u državnim institucijama. Ipak, biće potrebno nekoliko godina da ove reforme daju svoj puni rezultat. U međuvremenu, zbog slabe diversifikacije i konkurentnosti crnogorska ekonomija ostaje ograničena.

Članstva u međunarodnim organizacijama i odnosi sa Evropskom Unijom

15. Crna Gora je članica Ujedinjenih nacija, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, Savjeta Evrope, Svjetske trgovinske organizacije, i osnivač i članica Mediteranske unije. Evropska komisija je prepoznala značajan napredak Crne Gore ka ispunjenju zahtjeva za članstvo u EU. Stoga, 17. decembra 2010. godine, Evropska Unija je Crnoj Gori dodijelila zvanični status zemlje kandidata, a pregovori o pridruživanju počeli su sredinom 2012. godine. Diplomatski odnosi između Crne Gore i EU zemalja se ostvaruju preko Crnogorske misije u EU, u Briselu, koja u punom kapacitetu radi od 2006. godine i EU delegacije u Crnoj Gori, u Podgorici, koja je operativna od novembra 2007. godine.

Državni sistem

16. Državna uprava Crne Gore ima ukupno 54 tijela: 16 ministarstava, 2 sekretarijata, 18 uprava, 10 instituta, 6 direkcija i 2 agencije, sa ukupnim brojem zaposlenih 10.512, što je otprilike četvrtina svih koji rade u javnom sektoru. Većina preostalih 30.000 zaposlenih rade u opštinama, zdravstvenim i obrazovnim ustanovama. Ukupan broj budžetskih korisnika je cca. 382; većina su "indirektni budžetski korisnici", uključujući osnovne škole i zdravstvene institucije. Pored toga, postoji 21 opština i 5 bivših vanbudžetskih fondova, od kojih su četiti integrisana u budžet centralne vlade. Očekuje se da će ukupni opštinski rashodi u 2012. godini iznositi nekih 124 miliona eura, ili oko 9 % rashoda opšte vlade. Rashodi u 2012. godini su bili kao što slijedi:

Tabela 3: Veličina i struktura opšteg državnog sektora (2012)

	Rashodi u € mn	% ukupnog iznosa
Centralna vlada uključujući državne fondove	1278	88
Regulatorni organi (6) i druge vanbudžetske jedinice (vidjeti PU-7 (i))	42	3
Lokalne samouprave (21 opština)	124	9
UKUPNO	1444	100

Izvor: Kalkulacije Sektora za budžet (jedinica za državna preduzeća i lokalnu upravu) i tima za izradu ocjene

Obrazloženje reforme državne uprave i reformi u oblasti UJF

17. U Izvještaju o napretku Crne Gore za 2011. godinu, koji je pripremila Evropska komisija, navodi se da su "preduzeti značajni koraci kako bi se pristupilo reformi državne uprave". Vlada je usvojila Strategiju reforme državne uprave za period 2011-2016, zajedno sa pratećim akcionim planom (AURUM), u martu 2011. godine. Strategija uključuje uvođenje evropskih standarda u vezi sa zapošljavanjem i unapređenjem, kao i mjere za povećanje efikasnosti državne uprave. Strategija takođe predviđa ukupno smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, ali ne definiše kako će se to postići bez uticaja na učinak i efikasnost usluga. Neke od mjera su već preduzete u cilju uvođenja ekonomija razmjera i integracije onih organa čije su aktivnosti bile odvojene i van koordinacije (kao npr. razne službe državne inspekcije). Određeni koraci su preduzeti u cilju reforme pravnog okvira koji reguliše državnu službu, naročito usvajanjem dva osnovna pravna dokumenta Zakona o namještenicima i državnim službenicima i Zakona o opštem upravnom postupku.

18. U decembru 2012. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Predpristupni ekonomski program za Crnu Goru (PEP) 2012-2015, koji je pripremljeno Ministarstvo finansija. U PEP-u se navode glavne stavke politika i strukturnih reformi koje treba implementirati u narednom trogodišnjem periodu. Program će služiti kao osnova za kreiranje dosledne ekonomske politike koja za cilj ima povećanje ekonomske konkurentnosti Crne Gore, ublažavanje negativnih efekata kontinuirane ekonomske stagnacije eurozone i formiranje stabilnog osnova za dugoročni održivi razvoj. Program nudi dva makroekonomska i fiskalna scenarija: osnovni scenario i scenario nižeg rasta. PEP je dostavljen Evropskoj komisiji u januaru 2013. godine, a biće prezentovan i stavljen na diskusiju na sastanku ministara zemalja kandidata i Evropske komisije u maju 2013. godine. PEP je dio procedure predpristupnog fiskalnog nadzora koja ima za cilj pripremu zemlje kandidata za učešće u procedurama multilateralng nadzora i koordinacije ekonomskih politika koja je sada na snazi u EU kao dio Ekonomske i monetarne unije (vebsajt MF).

2.2. Opis budžetskih rezultata

Fiskalni rezultati

19. Ekonomska situacija opisana u dijelu 2.1. uticala je na sve nivoe javnih prihoda i rashoda. Godišnji budžet za 2010. godinu se održao, ali je za 2011. i 2012. godinu izvršen rebalans budžeta da bi se obezbijedila sredstva za povećanje rashoda po osnovu aktivacije garancija, a istovremeno smanjivao rashod na bazi diskrecionog prava gdje je to bilo izvodljivo bez bitnog remećenja. U 2012. godini prihodi su smanjeni za 5.0%, a rashodi povećani za 0.6%. Tabela

niže prikazuje originalne budžete opšte vlade u vidu procenta BDP-a.⁵

20. Može se vidjeti da su prihodi opali za 5.3 procentna boda kao udio u BDP, dok su rashodi opali za 5.2 procentna boda, uprkos većem opterećenju po osnovu kamate. Ukupni deficit je blago povećan na 3.9% BDP. Deficiti su uglavnom pokriveni iz eksternih izvora.

Tabela 4: Izvršeni budžet opšte vlade (u procentima BDP)

	2010	2011	2012
Ukupni prihodi	43.3	40.3	38.0
- Sopstveni prihodi	42.2	39.6	37.4
- Prihodi od privatizacije	0.8	0.5	0.4
-Grantovi	0.3	0.3	0.2
Ukupni rashodi i neto kreditiranje	47.1	45.0	41.9
- rashodi koji se ne odnose na kamatu	46.0	43.6	40.1
- rashodi po osnovu kamate	1.0	1.5	1.8
Ukupni deficit (uključujući grantove)	-3.8	-4.7	-3.9
Primarni deficit	-2.8	-3.3	-2.1
Neto finansiranje	3.8	4.7	3.9
- eksterno	5.2	4.0	6.0
- interno	-1.4	0.7	-2.1

Izvor: Opšti sistem za diseminaciju podataka (GDDS). Sopstvena sredstva ne uključuju prihode od otplate kredita.

Raspodjela sredstava

21. Tabela 5 niže ukazuje na značajno povećanje u raspodjeli sredstava za socijalno osiguranje, sa 36.3% ukupnih rashoda na 39.9%. Ovo je izvršeno na račun svih drugih sektora, osim na račun javnog reda i bezbjednost, što je donijelo uštede odbrani.

Tabela 5: Aktuelna budžetska raspodjela po sektorima (kao procentualni iznos ukupnih rashoda centralne vlade)

	2010	2011	2012
1. Opšta javna služba	8.1	8.3	8.5
2. Odbrana	3.4	3.0	3.0
3. Javni red i zaštita	9.8	9.7	10.2
4. Ekonomski poslovi	12.2	11.9	9.8
5. Zaštita životne sredine	0.7	0.5	0.3
6. Stambena pitanja i pomoć zajednici	0.7	0.8	0.6
7. Zdravstvo	14.7	14.0	14.6
8. Rekreacija, kultura i religija	2.5	2.5	2.2
9. Obrazovanje	11.7	11.3	11.0
10. Socijalna zaštita	36.3	38.0	39.9
Ukupni rashodi (finalno izvršenje)	100.0	100.0	100.0

Izvor: Sektor za budžet, MF

⁵ Prezentacija budžeta centralne vlade u tabeli razlikuje se od standardne prezentacije koju vlada koristi za izračunavanje deficita/viškova. Naročito, (1) grantovi i prihodi od privatizacije se ovdje računaju kao prihod prije nego kao finansiranje, i (2) prihodi od otplate kredita se ne računaju kao dio ukupnih prihoda, već kao dio neto kreditiranja.

2.3. Opis pravnog i institucionalnog okvira za UJF

Pravni okvir

22. Ustavom iz 2007.godine formira se: zakonska, izvršna i sudska vlast. Članom 144 uspostavlja se Državna revizorska institucija za svrhe revizije "zakonitosti i uspješnosti u upravljanju državnim sredstvima i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima entiteta koji se finansiraju državnim sredstvima ili entiteta koja se formiraju putem državne imovine". Zakonska vlast (Skupština) usvaja godišnji budžet koji je predložila Vlada, kao i Završni račun budžeta (završne račune). Veći dio pravnog okvira propisan je zakonima koje je donijela Skupština. Nacrti zakonskih propisa (npr. o predloženom novom Zakonu o budžetu) mogu biti predmet javnih konsultacija prije nego što se prezentuju Skupštini. Za godišnji budžet neophodno je odobrenje Skupštine, kojoj treba omogućiti makar mjesec dana da razmotri prijedloge, mada se u praksi ovaj period može skratiti, dok se "rebalansirani" budžeti koji se uvode tokom godine obično usvajaju po ubrzanoj proceduri koja ostavlja veoma malo vremena za skupštinsku diskusiju. Zakon o budžetu⁶ iz 2001. godine koji je najskorije dopunjen u 2010. godini, zajedno sa propisima koji se odnose na likvidnost i drugim podzakonskim aktima, propisuje upravljanje javnim finansijama u Crnoj Gori. Zajedno, oni pokrivaju centralnu i lokalnu vladu. Bivši Zakon o državnom dugu postao je sastavni dio Zakona o budžetu, dok su druge izmjene transformisale vanbudžetske fondove u budžetske državne fondove. Druga izmjena je bila usvajanje Zakona o internoj finansijskoj kontroli u decembru 2008. godine, a zatim i njegovo ažuriranje u 2011. godini. Ovaj Zakon je zamijenio poglavlje 9 Zakona o budžetu koje se odnosilo na internu reviziju. Postoji ogroman korpus podzakonskih akata. Na primjer, računi se vode u skladu sa Pravilnikom o konzistentnoj klasifikaciji računa za državni budžet, vanbudžetske fondove i opštinske budžete. Fiskalni odnosi unutar vlade uglavnom propisuje Zakon o finansiranju lokalnih samouprava. On je poslednji put dopunjen 2010. godine. Državna revizorska institucija vrši eksterne revizije u skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji.

23. Pored zakonskih izmjena, Vlada Crne Gore je usvojila strategije reforme u oblasti UJF koje pokrivaju razvoj unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (DIFK) [2007 i 2011], Upravljanje javnim dugom [2008, uskoro će se ažurirati] i Javne nabavke [2011]. Potreba za usklađivanjem sa EU standardima je važna motivacija za veliki broj promjena u zakonima i propisima o oporezivanju, javnim nabavkama i DIFK; iako je napravljen značajan pomak, ostalo je još dosta posla da se aranžmani Crne Gore u potpunosti usklade sa EU *acquis communautaire*.

Institucionalni okvir

24. Predsjednik Crne Gore je šef države i narod ga bira direktno na petogodišnji mandat. Na poslednjim izborima održanim u oktobru 2012. godine, koalicija Evropska Crna Gora je održala svoju poziciju najveće stranke u Skupštini (39 mjesta od ukupno 81), iako sa nekoliko mjesta manje tako da sada zavisi od svojih koalicionih partnera. Članovi Skupštine se biraju na četvorododišnji mandat. Vlada se sastoji od predsjednika Vlade, dva zamjenika predsjednika Vlade i 15 Ministara. Ministar finansija nadgleda implementaciju glavnog Zakona o budžetu kojim se reguliše priprema budžeta, izvršenje budžeta, upravljanje dugom, računovođstvo u vezi sa budžetom i izvještavanje preko Trezora. Ministarstvo finansija (MF) se sastoji od osam sektora (odjeljenja) i nadzire nekoliko 'uprava' uključujući Poresku i Carinsku upravu, Upravu

⁶ Često se zove i Organski zakon o budžetu/ Zakon o budžetskom sistemu kako bi se razlikovao od Zakona o godišnjem budžetu po kojem Skupština odobrava raspodjelu sredstava.

za imovinu, Upravu za sprečavanje pranja novca, i Državni statistički biro. U okviru MF, Sektor za budžet priprema i kontroliše izvršenje budžeta (uključujući i odobravanje planova za javne nabavke), dok je Odjeljenje za likvidnost odgovorno za platni i računovodstveni sistem, i za upravljanje javnim dugom. Druge ključne institucije u crnogorskom okviru UJF uključuju Državnu revizorsku instituciju, Upravu za antikorupciju, Upravu za javne nabavke i Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki.

Ključne karakteristike UJF sistema

25. UJF u Crnoj Gori je uveliko decentralizovano, sa centralizovanim donošenjem odluka, standardnim centralizovanim okvirom i decentralizovanim izvršenjem. Obzirom na to da je IT infrastruktura zemlje unaprijeđena, sve naplate prihoda su automatski na raspolaganju Trezoru, a Trezor vodi Jedinstveni račun trezora sa kojeg se u ime budžetskih jedinica vrše sve uplate. Ovlašćenje za odobrenje uplata daju šefovi potrošačkih jedinica službenicima za upravljanje finansijama i kontrolu. Plate se takođe isplaćuju centralno na osnovu platnih spiskova koje dostavljaju budžetske jedinice. Skoro sve uplate se vrše putem bankovnog transfera, bez korišćenja gotovine ili čekova. Nabavka je uglavnom decentralizovana na potrošačke jedinice, koje su određene kao ugovorna lica. Interna revizija se, uz snažnu podršku i usmjeravanje iz centra (Centralna jedinica za harmonizaciju), postupno razvija u servis koji pomaže u upravljanju budžetskim jedinicama. Cjelokupno izvještavanje tokom odnosno na kraju godine, vrši se pomoću kompjuterizovanog sistema Trezora (SAP).

3. OCJENA SISTEMA, PROCESA I INSTITUCIJA U OBLASTI UJF

3.1 KREDIBILNOST BUDŽETA

26. Kredibilnost budžeta je bitna za sve građane, investitore i naravno za sve one koji će ga izvršavati. Razlika između odobrenog budžeta i ostvarenih rashoda i prihoda mjeri odstupanje budžeta, što predstavlja bitno mjerenje ukupnog učinka sistema UJF.

PU 1: Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet

27. U periodu od 2010. do 2012.godine, rashodi centralne vlade (ne uključujući otplatu dugova i kamate, kao ni rashode za donatorske projekte) su odstupili od originalnih budžeta za 3.1%, 6.3% i 6.6%, tim redosledom, što je rezultirano ocjenom B. Detaljne kalkulacije su date u Prilogu 2, a rezime u tabeli 6 niže. Rashodi uključuju otplatu garancija i rashode iz rezervi za nepredviđene situacije, ali ne uključuju plaćanje kamata niti rashode eksternih grantova. Povećanje rashoda u 2011. i 2012. godini je uglavnom rezultat zahtjeva za otplatu garancija.

Tabela 6: Ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet (u milionima Eura)

	Odobreni budžet	Ostvareni budžet	Procentualna razlika između odobrenog i ostvarenog budžeta
2010	1285.57	1245.46	-3.1
2011	1250.26	1328.52	+6.3
2012	1204.63	1284.27	+6.6

Promjena učinka i ostalih faktora u odnosu na PEFA iz 2008. godine

28. U periodu od 2005. do 2007.godine, odstupanja budžeta su iznosila 5.5%, 0.3% i 8.3%, što je rezultiralo ocjenom B. U odnosu na taj period, izmjereno odstupanje pokazuje neznatne promjene. Relativno veliko povećanje rashoda ostvarenog budžeta u odnosu na odobreni budžet u 2007. god. se sravnilo zahvaljujući tome što je prihod naplaćen u značajno većem obimu od budžetiranog. **Ocjena pokazatelja: B.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-1	B	B	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	B	B	Ostvareni rashodi nisu odstupili od originalnog budžeta za više od 10% ni u jednoj od ove tri godine.	I pored potrebe da se otplate garancije u 2011. i 2012. god., ostvaren je određeni pomak u učinku kao npr. u situaciji veoma striktnih fiskalnih ograničenja Vlada je uložila maksimalan napor da ispuni svoje budžetske planove

PU 2: Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na odobreni budžet

29. Specifikacija ovog pokazatelja je promijenjena u odnosu na 2009. godinu. Način izračunavanja odstupanja rashoda je redefinisan, a uvedena je nova dimezija koja uzima u obzir razne prakse u upravljanju fondom rezervi za nepredviđene okolnosti.

Dimenzija (i) Obim odstupanja u strukturi rashoda tokom poslednje tri godine, ne uključujući rezerve za nepredviđene okolnosti

30. Ovaj pokazatelj služi da se procjeni budžetska disciplina i pokaže sposobnost vlade da održi odnosno da se drži raspodjele budžeta koja je dostavljena potrošačkim jedinicama. Drugim riječima, ovim pokazateljem se procjenjuje kredibilitet budžeta kao izjave o namjeri politike. Izračunavanje odstupanja u rashodima za polaznu tačku uzima funkcionalnu raspodjelu tih rashoda kao kod PU-1. Odobrena budžetska raspodjela na svaki sektor pojedinačno usklađuje se sa ukupnom procentualnom razlikom između odobrenog budžeta i ostvarenog budžeta, kao prilikom izračunavanja PU-1; ukupan iznos razlika između ovih usklađenih budžetskih raspodjela i ostvarenih rashoda u svakom sektoru pojedinačno prikazan je kao procenat ukupno ostvarenih rashoda. Prema ovoj metodi kalkulacije, značajno povećanje rashoda u jednom sektoru ne samo da utiče na ukupne rashode (PU - 1), već utiče i na strukturu rashoda (PU - 2 (i)) obzirom da se poporcionalni udjeli drugih sektora u ukupnom iznosu automatski smanjuju.

31. Odstupanje u strukturi rashoda je premašilo 10 % samo u jednoj od poslednje tri godine (pogledati Prilog 2), što ispunjava PEFA kriterijum za ocjenu B. Dobijeni iznosi u periodu od tri godine iznosili su 11.3%, 9.8%, i 9.1%, tim redosledom. **Ocjena dimenzije: B.**

Tabela 7: Odstupanja kao procenat ostvarenih rashoda (isključujući nepredviđene)

Godina	Ostvareni rashodi (u milionima eura)	Zbir odstupanja (u milionima eura)	Zbir odstupanja kao procenat ostvarenih rashoda
2010	1232.87	139.36	11.3%
2011	1316.73	129.44	9.8%
2012	1266.19	115.76	9.1%

Izvor: MF, Sektor za budžet: za detalje pogledati Prilog br. 2

Dimenzija (ii) Prosječan iznos rashoda plaćenih iz fonda za nepredviđene okolnosti u poslednje tri godine

32. Promjena u načinu izračunavanja dimenzije (i) gore je praćena uvođenjem nove dimenzije. Ovo je urađeno u cilju promovisanja dobre prakse u korišćenju fonda rezervi, nagrađivanjem izbjegavanja da se značajni rashodi naplate iz ih ovih rezervi. Budući da su rashodi plaćeni iz fonda rezervi iznosili 1.0%, 0.9%, i 1.5% ukupnih rashoda za tri godine 2010-2012, što je daleko ispod od granične vrijednosti dobre prakse koja iznosi 3%, ocjena ove dimenzije je A. Pogledati kalkulaciju u **Prilogu br. 2. Ocjena dimenzije: A.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-2	C	B+	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	C	B	Odstupanje u strukturi rashoda premašilo je 10% samo u jednoj u posljednje tri godine.	Kada su podaci za 2008. godinu ponovo izračunati novom metodom, to je rezultiralo odstupanjem od 8.7%, 5.6% i 15.6% u periodu 2005-2007. Ocjena po novom kriterijumu bi bila B zbog velikog odstupanja u 2007. godini.
(ii)	NR (Nije raspoloživo)	A	Budući da su iznosi koji su naplaćeni iz fonda rezervi bili manji od 3% ukupnih rashoda u svakoj od tri godine u periodu 2010-12. god., ocjena je A.	Nova dimenzija je uvedena u 2011. godini, tako da nema direktnog poređenja sa prethodnom situacijom. Ali, rezerva je uvijek bila mala i opravdala bi ocjenu A iz 2008. god.

PU 3: Ukupni ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet

33. Ostvareni domaći prihodi u odnosu na domaće prihode u odobrenom budžetu. Ovaj pokazatelj procjenjuje učinak vlade u pogledu naplate domaćih prihoda (poreskih i drugih) u odnosu na plan. Glavni porezi su porezi na lična primanja, doprinosi za socijalno osiguranje, porez na dobit pravnih lica, porez na dodatu vrijednost, akcizna taksa, carina i porez na imovinu. U skladu sa Priručnikom SJF (statistika javnih finansija) iz 1986. godine, prihodi od privatizacije su uključeni u domaće prihode. Prihodi po osnovu otplate kredita i sredstava prenešenih iz prethodne godine nisu uključeni jer se oni stvaraju sa rashodima, a ne prihodima.

34. Sektor za ekonomsku politiku i razvoj u okviru MF priprema procjene prihoda na godišnjem nivou. Tokom posljednjih nekoliko godina razvijen je jednostavan Excel model u cilju predviđanja BDP i drugih makroekonomskih parametara, a time i svake stavke prihode (30 stavki) za naredne tri godine. Procjena je izvršena u aprilu, u konsultaciji sa Poreskom upravom i Upravom carina (po pitanju izmjena koje se tiču poreza), Centralnom bankom i Zavodom za statistiku, a zatim dostavljena Sektoru za budžet. Ažurirana je u avgustu i prilikom svakog dodatnog budžeta. Po pravilu, rast prihoda ne treba da premaši očekivani nominalni rast BDP. Procjene mogu poremetiti neočekivane vremenske prilike (npr. nepovoljne vremenske prilike u prvom kvartalu 2012. godine), odlaganja implementacije poreskih izmjena ili druge neočekivane promjene.

35. Kao kod PU-2, došlo je do promjene u metodi ocjenjivanja PU-3. Sada se se previsoka naplata/preniske procjene kažnjavaju isto kao i preniska naplata/ previsoke procjene. **Po novoj metodi, ocjena u 2008. godini bi prije bila D nego A (pogledati kalkulaciju u Prilogu 2).** U stvari, došlo je do pomaka u predviđanju prihoda, čemu je doprinijelo stabilnije iako krizno makro-ekonomsko okruženje, kao i veće iskustvo i kadrovska pojačanje u odgovornom sektoru MF. Sledeća tabela prikazuje glavne elemente prihoda, odobrenog budžeta i ostvarenog budžeta u trogodišnjem periodu 2010-12.

Tabela 8: Ostvareni domaći prihodi u odnosu na odobreni budžet (u milionima eura)

	2010		2011		2012	
	Odobreni budžet	Ostvareni budžet	Odobreni budžet	Ostvareni budžet	Odobreni budžet	Ostvareni Budžet
Porez na dohodak fizičkih lica	83.63	89.75	88.59	81.64	91.64	82.26
Porez na dobit pravnih lica	49.58	20.27	32.90	36.10	34.22	64.02
PDV	398.86	364.18	401.26	392.24	417.81	354.71
Akcizne takse	149.89	134.26	147.48	143.38	161.81	151.77
Uvozna carina	48.87	50.81	53.53	45.33	52.89	28.97
Drugi poreski prihodi	15.44	16.53	4.95	5.39	5.14	5.72
Doprinosi fondu	323.93	379.76	359.61	353.58	371.99	362.25
Naknade i nadoknade	54.49	47.97	47.67	41.71	39.12	30,55
Prihodi od privatizacije	59.00	2.78	15.00	3.35	10.00	0.01
Ostali prihodi	33.36	31.86	30.41	24.78	31.01	34.08
Ukupno	1217.05	1138.17	1181.40	1127.48	1215.64	1114.14
Procentualna razlika između odobrenog i ostvarenog budžeta		6.5%		4.6%		8.3%

Izvor: Sektor za budžet, MF

36. Kao što se vidi iz tabele, većina elemenata prihoda je konzistentno precjenjivana tokom datog perioda. Najznačajniji izvori prihoda su PDV i doprinosi Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje. Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica nisu smanjeni daleko ispod procijene, ali su prihodi od poreza na dobit pravnih lica u 2010. godini naglo pali kao rezultat ukidanja avansnih plaćanja. U 2012. godini je došlo do naglog pada prihoda od PDV-a zbog usporavanja ekonomske aktivnosti. Prihodi od uvozne carine su pali kao rezultat njenog smanjenja zbog pristupanja Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Prihodi od poreza na dobit pravnih lica su u 2012. god. daleko premašili očekivanja, vjerovatno kao rezultat većih profita iz prethodne godine. Došlo je do pada očekivanih prihoda od privatizacije. **Ocjena pokazatelja: C.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objasnenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-3	A	C	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	A	C	Ostvareni prihod u posljednje tri godine je iznosio 93.5%, 95.4% i 91.7% budžeta, što zadovoljava kriterijum za ocjenu C (između 92% i 116% u barem dvije od posljednje tri godine). Da nije pada u prihodima od privatizacije, ocjena bi bila B.	Po novom metodu po kojem se kažnjavaju preniske procjene prihoda, ocjena u 2008. godini bi bila D zbog ekstremno niske procjene u 2006. i 2007. godini. Dakle, došlo je do stvarnog pomaka u predviđanju prihoda.

PU 4: Stanje i praćenje docnji na strani rashoda

Dimenzija (i) Stanje zaostalih plaćanja na strani rashoda (kao procenat stvarnih ukupnih rashoda za odgovarajuću fiskalnu godinu) i nedavne promjene stanja

37. Kod računovodstvenog knjiženja na gotovinskoj osnovi, zaostala plaćanja na strani rashoda se izostavljaju iz izvještaja o rashodima: oni predstavljaju "skriveni rashod". Zaostali rashodi se u Vladi Crne Gore definišu kao obaveze po osnovu dobara i usluga koje su pružene, ali neplaćene, bez obzira na dospjeli datum plaćanja, u skladu sa standardima obračunskog računovodstva, i objavljuju se u cjelosti. Zaostale obaveze ne uključuju obaveze (izdate naloge) za koje roba ili usluge nisu primljene odnosno pružene. One treba da uključe potraživanja za robu i usluge koje su primljene odnosno pružene iako su date fakture u kašnjenju.

38. Izgleda da u Crnoj Gori zaostala plaćanja uglavnom proizilaze iz toga što prihodi ne budu u skladu sa očekivanjima, naročito na opštinskom nivou, a da nije moguće srezati raspoređeni i odobreni budžet dovoljno brzo da se ukupni rashodi dovedu na nivo raspoloživih sredstava. Izgleda da zaostala plaćanja ne odražavaju, u značajnom obimu, svjesno preuzimanje obaveza koje prevazilaze raspoređeni budžet date potrošačke jedinice.

39. 31. decembra 2010. godine, zaostala plaćanja centralne vlade iznosila su € 61.3 miliona ili 4.9% ukupnih evidentiranih ostvarenih rashoda. 31. decembra 2011. godine, zaostala plaćanja su se blago povećala na € 61.9 miliona ili 4.7% ukupnih rashoda za tu godinu. 31. decembra 2012. godine, zaostala plaćanja su se ponovo blago povećala na € 65 miliona, ili 5.1% ukupnih rashoda (podaci iz izvještaja o izvršenju budžeta, DRI izvještaja za 2010. i 2011. godinu, i izvještaja Sektora za budžet za 2012. godinu).⁷ Ne postoji starosni profil, ali na kraju 2012. godine, € 44 miliona obaveza nije dospjelo do 2013. god. Veći dio zaostalih plaćanja čine obaveze po osnovu socijalnog osiguranja: prilog u godišnjim finansijskim izvještajima daje

⁷ Ovo su podaci iz nacrtu Godišnjih finansijskih izvještaja DRI. Sumarni pregled bužeta za period 2009-2012, koji je pripremlilo Sektor za budžet na osnovu Glavne knjige trezora, ukazuje na neto povećanje zaostalih plaćanja (obaveza) od € 29.1 mn u 2009. god., € 29.8 mn u 2010. god. i € 29.2 mn u 2011. godini. Svrnjivanje ovih iznosa se pokazalo nemoguće.

ekonomsku klasifikaciju.⁸ Obzirom da su zaostala plaćanja u okviru 2-10% godišnjih rashoda, i da ne opadaju na godišnjem nivou, **ocjena dimenzije: C.**

Dimenzija (ii) Dostupnost podataka za praćenje stanja obaveza plaćanja

40. Od potrošačkih jedinica se traži da MF-u dostave izvještaje o zaostalim plaćanjima zajedno sa svojim kvartalnim izvještajima o prihodima i rashodima u roku od mjesec dana po završetku kvartala. Oni ih uglavnom dostavljaju na vrijeme. Takvi podaci nisu bili raspoloživi tokom pripreme ocjene iz 2008. godine.

41. Obzirom da su potrošačke jedinice motivisane da izvještavaju o ovim obavezama u cilju zadržavanja svojih trezorskih naloga i obzirom da podaci o zaostalim plaćanjima podliježu reviziji, podaci su prihvaćeni kao dovoljno pouzdani za ocjenu ovog pokazatelja, na osnovu dvije godine, do decembra 2012. god. **Ova dimenzija je B,** zbog nedostatka starosnog profila.

Zaostala plaćanja lokalnih vlada

42. Opštine kvartalno podnose finansijske izvještaje Sektoru za budžet u okviru MF. Ti izvještaji se obično prime tri mjeseca po isteku svakog kvartala. Izvještaji pokazuju prihode, rashode, zvanični dug i garancije, kao i zaostala plaćanja. 30. septembra 2012. godine, zaostala plaćanja 21 opštine, uključujući njihova javna preduzeća, iznosila su € 94.9 miliona eura, što je mali napredak u odnosu na ukupan iznos od 98.5 miliona eura na kraju 2011.godine. Ova cifra se poredi sa ukupnim opštinskim rashodima za 2012. god. (ostvarenje plana) u iznosu od 123.6 miliona eura, i pokazuje da su zaostala plaćanja lokalnih vlada značajno veća od zaostalih plaćanja centralne vlade, i u apsolutnim i u relativnim iznosima. Zaostala plaćanja su u osnovi rezultat pogoršanja ekonomije u 2009. godini koje je dovelo do kolapsa velikih prihoda od građevinske aktivnosti i transferima imovine, od čega su opštine u velikoj mjeri zavisile. Sledeća tabela pokazuje glavne elemente zaostalih plaćanja na kraju 2010. i 2011. godine, kao i stanje na kraju septembra 2012. godine. Izbjegla su se neto povećanja zaostalih plaćanja, ali dok se jedna vrsta zaostalih plaćanja otplaćivala, pojavljivala su se zaostala plaćanja druge vrste, a neka plaćanja su odlagana kako bi se omogućila otplata starijih zaostalih plaćanja. Sektor za budžet ističe da su opštinski budžeti trenutno u plusu, odnosno da se zaostala plaćanja polako smanjuju.

Tabela 9: Zaostala plaćanja lokalnih vlada (u milionima eura)

	kraj 2010	kraj 2011	30 septembar 2012
Tekući rashodi	27.7	42.2	48.4
Transferi po osnovu socijalne zaštite	0.1	0.1	0.1
Transferi pojedincima, NVO	4.9	9.9	4.3
Kapitalni rashodi	19.2	34.7	27.9
Kredit	42.7	10.7	13.5
Drugo	0.3	0.9	0.7
Ukupno	95.0	98.6	94.9

⁸ 31. decembra 2011. god., napravljena je sledeća analiza zaostalih plaćanja: tekući rashodi 13.3 mn, transferi po osnovu socijalnog osiguranja 41.4 mn, transferi institucijama i pojedincima 5.7 mn, kapitalni rashodi 0.4 mn, zajmovi i krediti 0.6 mn i otplata duga 0.5 mn. (Poslednje je stavka finansiranja, a ne rashoda, ali nije značajna).

Planirane reforme

43. Dizajnirana je softverska aplikacija zasnovana na Vebu kako bi se potrošačkim jedinicama omogućilo da evidentiraju obaveze po osnovu faktura koje dobijaju. 15 potrošačkih jedinica, uključujući Ministarstvo obrazovanja, koriste ovaj sistem, a sve ostale jedinice će, do juna 2013. Godine, imati obuku u vezi sa unosima obaveza u Veb sistem. U sledećoj j fazi razvoja, evidentiraće se i nalozi i druge obaveze (pogledati PU-20 (i)).

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-4	D*	C+	Metoda ocenjivanja M1 (najslabija karika)	* Kombinovana ocjena u 2008. god. treba da je NR, a ne D. Ne može se izvršiti poređenje sa 2013. god. uslijed nedostatka pouzdanih podataka.
(i)	NR Nije raspoloživo	C	Obim zaostalih plaćanja je u okviru 2-10% ukupnih rashoda, i nema dokaza da je bitno smanjen u poslednje dvije godine.	Ne može se izvršiti poređenje sa 2008. god.
(ii)	D	B	Podaci o stanju zaostalih plaćanja se generišu na kvartalnoj osnovi, ali nisu kompletni i ne uključuju starosni profil.	Pomak u pogledu raspoloživosti podataka.

3.2. SVEOBUHVAATNOST I TRANSPARENTNOST

Pokazatelji od 5 do 10 se bave obuhvatnošću budžeta i time da li su fiskalni i budžetski podaci dostupni javnosti. Oni takođe pokrivaju aranžmane za finansiranje lokalnih vlada (PU-8) i fiskalne rizike centralne vlade od aktivnosti koje obavljaju državna preduzeća i opštine (PU-9).

PU 5: Klasifikacija budžeta

44. Ovaj PU ocenjuje sistem klasifikacije koji se koristi za formulaciju, izvršenje i izveštavanje o budžetu centralne vlade. Formulacija i izvršenje budžeta se zasniva na administrativnoj, programskoj, ekonomskoj i glavnoj funkcionalnoj klasifikaciji uz korištenje standarda SJF (statistika javnih finansija) i KfV (klasifikacija funkcija vlade). Kontni okvir omogućava da se sve transakcije evidentiraju u SAP sistemu Trezora, sa svim detaljima prema različitim klasifikacijama. Procjena godišnjeg Zakona o budžetu za 2013. god. ukazuje da je klasifikacija budžeta u razumnoj mjeri usaglašena sa SJF i KFD standardima (pogledati sledeći stav). Klasifikacija je dovoljna da se napravi fiskalna statistika u skladu sa Priručnikom statistike javnih finansija (SJF) iz 1986. godine koji se zasniva na gotovini. Nedavno, prilikom analize Trezora i poslova fiskalnog izveštavanja u istočnoj Evropi i centralnoj Aziji (oktobar 2012.), naznačeno je da Crna Gora planira da se prebaci na obračunsko računovodstvo, ali za postizanje

ovog cilja nije definisan precizan vremenski okvir.

Budžet za 2013. godinu daje detaljan presjek budžeta po organizacionoj, ekonomskoj i deset glavnih funkcionalnih klasifikacija. U budžetu za 2013. godinu, stavka "ugovorne usluge" je podijeljena na veliki broj različitih elemenata. Sve potrošačke jedinice imaju programsku analizu od 2011. godine, što korespondira podfunkcijama unutar KFD. Ove informacije su sada dostupne po administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i podfunkcionalnoj klasifikaciji.

45. Ekonomska klasifikacija se razlikuje od SJF u tri aspekta (i) grantovi i prihodi od privatizacije se prikazuju kao finansirajuće stavke, a ne kao prihodi (ii) prihodi od otplate kredita i sredstava koji se prenose iz prethodne godine uzimaju se kao stavka prihoda, a ne kao poravnanje rashoda i neto kreditiranje, i (iii) kapitalni rashodi ispod € 30,000 se tretiraju kao tekući rashodi. Sve tri stavke su date zasebno tako da se izvještaji Vlade CG mogu jednostavno reformatirati u SJF. **Ocjena pokazatelja: A.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-5	B	A	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	B	A	Kontni okvir podržava pružanje konzistentnih informacija u skladu sa ekonomskom, administrativnom, funkcionalnom, pod-funkcionalnom i programskom klasifikacijom.	Unapređenje funkcionalne klasifikacije kompletiranjem programske strukture.

PU 6: Sveobuhvatnost informacija sadržanih u budžetskoj dokumentaciji

46. Godišnja budžetska dokumentacija (godišnji budžet i prateća budžetska dokumenta) koja se dostavlja zakonodavnim organima na uvid i odobrenje, treba da pruži kompletnu sliku fiskalnih projekcija centralne vlade, budžetskih predloga i rezultata ostvarenih u prethodnim godinama. Pored detaljnih informacija o prihodima i rashodima, da bi bila kompletna, godišnja budžetska dokumentacija treba da sadrži podatke o određenim elementima. Ocjena utvrđuje koje su, od devet informacija uključenih u budžetsku dokumentaciju, dostavljene Skupštini.

1. Makroekonomske pretpostavke, uključujući makar procjene ukupnog rasta, stope inflacije i deviznog kursa

Makroekonomske projekcije ukupnog rasta i inflacije date su u memorandum budžeta. Budući da Crna Gora koristi euro, ne postavlja se pitanje nezavisnog variranja deviznog kursa, dok se u praksi najveći dio njene trgovine (uključujući turizam) ostvaruje sa eurozonom ili zemljama čije su valute vezane za euro. Makroekonomske projekcije uključuju perspektive za razvoj ekonomske aktivnosti i trogodišnju ukupnu fiskalnu projekciju državnih prihoda, rashoda i duga koja je konzistentna sa ukupnim ekonomskim stanjem. Smatra se da je ovaj standard zadovoljen.

2. Fiskalni deficit definisan po statistici javnih finansija (SJF) ili drugom međunarodno priznatom standardu

Kao što se vidi iz diskusije o PU-5, klasifikacija budžeta je konzistentna sa standardima SJF i KFD (klasifikacija funkcija vlade). Međutim, eksterni grantovi se tretiraju prije kao finansiranje nego kao prihod što bi bilo normalno kod SJF prezentacija (ostala neslaganja u odnosu na

uobičajenu SJF ekonomsku klasifikaciju ne utiču na ukupni fiskalni balans). Rashodi koji rezultiraju iz protestovanja garancija koji bi se prethodnih godina tretirali kao finansiranje, sada su prepoznati kao rashodi koji vode fiskalnom deficitu. Budući da su grantovi do sada predstavljali samo veoma mali dio ukupnih prihoda, a da su obuhvatni podaci omogućili izračunavanje deficita na osnovu alternativnih definicija, ovaj standard se sada može smatrati zadovoljenim. Po ocjeni iz 2008. god., ovaj standard se nije smatrao zadovoljenim.

3. Finansiranje duga, opis očekivane strukture duga

Član 17 Zakona o budžetskom sistemu nalaže da se u prijedloge budžeta uključe detalji o načinu finansiranja svakog fiskalnog deficita (ili o načinu korištenja svih viškova). U praksi, ovi se podaci inkorporiraju u novije budžete. Ovaj standard je zadovoljen.

4. Obim duga, uključujući makar detalje vezano za početak tekuće godine

Jedino što ovaj standard zahtjeva jeste raspoloživost svih podataka u vezi sa obimom duga na početku 2012. godine kada se daju predlozi za 2013. godinu. U praksi, podaci o državnom dugu (uključujući garancije i opštinske pozajmice) objavljuju se kvartalno, sa detaljnim presjekom dospjelih neizmirenih iznosa prema eksternim zajmodavcima, tako da će detalji o državnom dugu na kraju juna 2012. godine biti raspoloživi kada se budu razmatrali predlozi budžeta za 2013. godinu. U skladu sa time, smatra se da se je ovaj standard zadovoljen.

5. Finansijska sredstva, uključujući minimum detalje vezano za početak tekuće godine

Ponovo u skladu sa standardom, jedino se zahtjeva da podaci o državnim finansijskim sredstvima na početku 2012. godine budu raspoloživi prilikom razmatranja budžeta za 2013. godinu. Budući da su ovi podaci dati u finalnom izvještaju o izvršenju budžeta za 2011. godinu koji će biti usvojen od strane Skupštine prije prezentacije prijedloga budžeta, ovaj standard se može smatrati zadovoljenim.

6. Rezultati prošlogodišnjeg budžeta, prezentovani u istom formatu kao i prijedlog budžeta

Ostvareni rezultati prošlogodišnjeg budžeta nisu prikazani u prijedlogu Zakona o budžetu ili u Memorandumu koji prati prijedlog budžeta. Međutim, kao što je navedeno gore, ostvareni rezultati prošlogodišnjeg budžeta su prezentovani Skupštini u završnom izvještaju budžeta prije usvajanja novog budžeta. Kao rezultat toga, Skupštini je omogućeno da uporedi prošlogodišnju potrošnju sa predloženim budžetom. Dakle, kriterijum je zadovoljen.

7. Budžet za tekuću godinu (revidirani budžet ili procjenjeni rezultat), prezentovan u istom formatu kao i prijedlog budžeta

Prijedlog budžeta se zasniva na administrativnoj, programskoj i ekonomskoj klasifikaciji. Memorandum budžeta sadrži procjenu rezultata za tekuću godinu, ali samo na osnovu ekonomske klasifikacije. Kao rezultat toga, kriterijum nije zadovoljen.

8. Rezime budžetskih podataka o prihodima i rashodima po glavnim stavkama korišćene klasifikacije (referenca PU-5), uključujući podatke vezano za tekuću i prošlu godinu

Prijedlog budžeta ne sadrži rezime budžetskih podataka za većinu klasifikacija za prošlu, sadašnju i budžetsku godinu. Memorandum sadrži samo glavne budžetske elemente, prihode i rashode, prezentovane prema ekonomskoj klasifikaciji (bez prihoda od prodaje sredstava, kredita, zajmova i grantova) sa poređenjem u periodu od tri godine. Rezime rashoda po funkcionalnim sektorima i glavnim administrativnim jedinicama nije dostavljen. Obzirom da neka dokumenta koja se traže u skladu sa ovim kriterijem nisu raspoloživa, kriterijum nije zadovoljen.

9. Obrazloženje budžetskih implikacija novih politika, sa procjenama budžetskog uticaja svih bitnih izmjena u politici prihoda i/ili nekih bitnih promjena u programima rashoda

Nedavni godišnji budžeti su u osnovi ukazali na uticaj nastavka sprovođenja definisanih politika koje se odnose na prihode i rashode, a nisu bili korišćeni kao sredstvo za implementaciju izmjena tih politika. Član 7 Zakona o budžetskom sistemu propisuje da se objasne budžetske konsekvence svakog zakonskog prijedloga, zajedno sa svim koracima koje je potrebno preduzeti kako bi se vratio budžetski balans, pri čemu rebalansiranje treba da odobri Skupština uobičajenom procedurom. Projektovani nedostaci prihoda ili viškovi rashoda treba da dovedu do korektivne akcije putem rebalansa budžeta; tokom pripreme ovog izvještaja (nakon ratifikacije budžeta za 2013. godinu) revizije ekonomskog stanja, a time i procjene prihoda, rezultirale su u rebalansu budžeta koji je uključio povećanja poreza i smanjenje troškova. Ovaj standard je zadovoljen. Obzirom da je 7 od 9 kriterijuma zadovoljeno, **ocjena pokazatelja: A.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-6			Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	B	A	Obzirom da se 7 od 9 kriterijuma smatra zadovoljenim, ocjena je A.	Nema suštinske promjene: sadašnja procjena prihvata da prikazivanje deficita ne navodi na pogrešno mišljenje u bitnoj mjeri, i da objavljivanje podataka o finansijskim sredstavima na početku tekuće godine u prošlogodišnjem izvještaju o izvršenju budžeta zadovoljava standard.

PU 7: Obim neprikazanih vladinih operacija

Procjene godišnjeg budžeta, izvještaji o izvršenju budžeta koji se pripremaju tokom godine, završni finansijski izvještaji i drugi fiskalni izvještaji za javnost treba da pokriju sve budžetske i vanbudžetske aktivnosti centralne vlade kako bi omogućili kompletnu sliku prihoda centralne vlade, rashoda po svim kategorijama, i finansiranje. Ovo će biti slučaj ako (i) su vanbudžetske aktivnosti (aktivnosti centralne vlade koje nisu uključene u Zakon o godišnjem budžetu, poput onih koje se finansiraju putem vanbudžetskih sredstava) beznačajne ili ako se bilo kakav značajan rashod za vanbudžetske aktivnosti uključuje u fiskalne izvještaje, ako (ii) su aktivnosti uključene u budžet kojim se upravlja izvan vladinog budžeta i sistema računovodstva (uglavnom projekti donatora) beznačajne ili uključene u fiskalno izvještavanje vlade.

(i) Nivo vanbudžetskih rashoda (koji nisu donatorski projekti) koji se ne evidentiraju tj. koji nisu uključeni u finansijske izvještaje

47. Svi državni fondovi (PIO, Fond zdravstva, Fond za zapošljavanje itd.) osim Investiciono razvojnog fonda (jednostavno nazvanog Razvojni fond) ulaze u procjene godišnjeg budžeta, izvještaje o godišnjem izvršenju budžeta i završne godišnje finansijske izvještaje od 2008. godine. Godišnji Zakon o budžetu se mora objaviti na veb portalu Ministarstva finansija, kao i na veb sajtu Skupštine Crne Gore, mada nije bilo moguće potvrditi u februaru 2013. godine da je to i urađeno. Razvojni fond je revolving fond za kredite namijenjene malim i srednjim preduzećima. Njegov prvobitni kapital od 97.2 miliona € iz 2009. godine je dobijen iz prihoda od privatizacije. Neizmireni krediti na kraju 2011. godine iznosili su 10,1 miliona €. Godišnje novo kreditiranje Fonda iznosi oko 32 miliona €, a ima za cilj da pokrije sve troškove finansiranja i administrativne troškove Fonda kamatom koja se plaća na kredite Fonda. Ovo je državna funkcija i Fond potpada pod definiciju MMF/SJF centralne vlade uprkos njegovom izostavljanju iz Jedinistvenog računa trezora. Fond MF-u dostavlja godišnje izvještaje o budžetu, planirane i izvršene. Ukupni rashodi Fonda u 2011. god. iznosili su 3.4 miliona €.

48. Postoji šest regulatornih agencija - Regulatorna agencija za energetiku, Agencija za ljekove i medicinska sredstva, Regulatorna agencija za telekomunikacije, Regulatorna agencija za elektronske medije, Agencija za nadzor osiguranja i Komisija za hartije od vrijednosti Crne Gore. Rashode ovih agencija ne finansira centralna vlada, već se finansiraju iz sopstvenih prihoda kao što propisuju zakoni koji se na njih odnose. Viškovi se ili trasferišu u budžet centralne vlade ili se čuvaju za poslovanje u budućem periodu, kako nalažu specifični propisi koji se odnose na svaku agenciju pojedinačno. Svaka agencija prirema i dostavlja godišnje finansijske izvještaje Vladi i/ili Skupštini, kako nalažu propisi koji se na njih odnose. Međutim, budući da se ovi rashodi izvještavaju tek u završnoj fazi, bez komparativnog izvještavanja u fazi budžetiranja, oni se smatraju neprikazanim podacima. U 2011. godini, njihovi rashodi su procijenjeni na iznos od 9 miliona €.

49. Dodatno, naknade i drugi prihodi koje primaju bolnice i obrazovne institucije zadržavaju i koriste te institucija, bez transfera preko jedinstvenog računa trezora (pogledati Zakon o budžetu, Član 32a). Oni MF izvještavaju o ovim 'sopstvenim sredstvima' na mjesečnoj osnovi, ali se ne ta sredstva uključuju u državni budžet, godišnje izvještaje o izvršenju ili godišnje finansijske izvještaje. Ona su procijenjena na €30 mn u 2012. godini (oko 3 % ukupnih budžetskih rashoda), od čega se cca. polovina pripisuje Univerzitetu. Ovakav tretman VCG opravdava motivacijom koju daje institucijama da obezbijede naplatu nadoknada itd., kao i fleksibilnošću da se održi i unaprijedi pružanje usluga. Međutim, iznosi koji se naplaćuju i troše treba da budu transparentniji. Obzirom da je po procjeni MF-a ukupni neprikazani rashod u okviru 1-5 procenata ukupnih budžetskih rashoda, **ocjena dimenzije je: B.**

(ii) Podaci o prihodima/rashodima pojedkata finansiranih od strane donatora koji ne ulaze u finansijske izvještaje

50. Ukoliko se određene aktivnosti finansiraju iz eksternih kredita ili grantova, samo onaj dio koji je potreban kao lokalno finansiranje ulazi u procjene budžeta, iako završni podaci sadrže sve relevantne rashode osim ukoliko donatorske agencije vrše plaćanja (uglavnom eksterno) bez transfera sredstava preko Trezora. Dakle, grantovi se smatraju prije dio finansiranja nego prihoda, s tim što je fiskalni deficit koji je prezentovan od strane vlade u određenoj mjeri prenaplašen. Međutim, iznosi grantova primljenih tokom perioda 2010-12 iznosili su samo cca. 5 miliona eura godišnje, tako da je uticaj na deficit do sada bio veoma mali. Budući da se očekuje značajno povećanje rashoda vezano za IPA koji finansira EU od 2013. godine pa nadalje, na nekih 20-30 miliona eura godišnje, bitno je obezbijediti da se takav rashod potpuno

uključi u izvještaje u fazi budžetiranja i završnoj fazi, i da se grantovi tretiraju prije kao prihodi nego kao finansiranje. Obzirom da eksterno finansirani rashodi ostaju van prezentacija budžeta, **ocjena dimenzije je D.**

Planirane reforme

51. MF očekuje izmjenu u prikazivanju grantova i uključenje ukupnih rashoda za aktivnosti koje se eksterno finansiraju. Ovo će u svakom slučaju biti potrebno ukoliko Crna Gora želi da ispuni kriterijume neophodne za pridruživanje EU.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-7	D+	D+	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	B	B	Neprikazani rashodi se grubo procjenjuju na 42 miliona € godišnje, što je u okviru 1-5% ukupnih rashoda.	Nema neto izmjene
(ii)	D	D	Podaci o projektima koje finansiraju donatori su u ozbiljnom nedostatku	Nema izmjene

PU 8: Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade

52. Dok se skup pokazatelja učinka fokusira na UJF centralne vlade, u velikom broju zemalja podnacionalne vlade (PV) imaju široki spektar odgovornosti u pogledu rashoda. Specifični zakoni utvrđuju nivo PV, njihove odgovornosti u pogledu rashoda i aranžmane o podjeli prihoda. Transferi koji ulaze u ove kategorije su obično bezuslovni grantovi čije korištenje utvrđuju PV preko svojih budžeta. Pored toga, centralna vlada može dodijeliti uslovne grantove (za određenu svrhu) PV u cilju pružanja određene usluge i podjele odgovornosti u pogledu rashoda, npr. po funkciji ili programu, ili od slučaja do slučaja. Ukupan nivo grantova (npr. vertikalna raspodjela) su obično odluke o budžetskoj politici po nahođenju centralne vlade ili dio ustavnih pregovaračkih procesa i ne ocjenjuju se ovim pokazateljem. Međutim, neophodni su jasni kriteriji, kao što su fomule, za podjelu grantova među entitetima PV-a (npr. horizontalna raspodjela sredstava) kako bi se obezbijedila transparentnost i srednjoročna predvidljivost raspoloživih sredstava za svrhe planiranja i budžetiranja programa rashoda po PV-a. Takođe je od krucijalnog značaja za PV da od centralne vlade dobiju pouzdane informacije o godišnjoj raspodjeli sredstava mnogo prije kompletiranja njihovih procesa pripreme budžeta (najbolje pred sami početak).

Ustav Crne Gore definiše podnacionalni nivo vlade koji se naziva lokalna samouprava i čine je 21 opština. Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje organizaciju, ovlašćenje i kompetentna tijela opštine, a Zakon o finansiranju lokalnih samouprava pokriva njihovim upravljanje finansijama⁹. Opštine su odgovorne za nabavku i održavanje lokalnih infrastruktura, kao i za lokalne socijalne i kulturne aktivnosti. One se ne uključuju u pružanje zdravstvenih i obrazovnih usluga. Većina njihovih rashoda ide na kapitalne projekte, koji se u nekim slučajevima podržavaju iz eksternih grantova i kredita, mada su ti rashodi sada smanjeni uslijed fiskalne rigidnosti. Kao što je

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni list 42/2003, 28/2004, 75/2005, 13/2006, 88/2009 i 3/2010. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. list decembar 2010 (zakon 74/2010). Regulatorna propisuje kriterije za dobijanje pomoći iz Egalizacionog fonda svake godine, kako se utvrđuje raspodjela i kako se ona u konačnom vrši.

pojašnjeno niže, ne postoje transferi centralne vlade prema opštinama, a prihodi opština su veoma zavisni od investicija - posebno unutrašnjih investicija – aktivnosti koja ima tendenciju opadanja ili rasta u zavisnosti od ukupnih ekonomskih okolnosti. Obim problema koji iz ovoga proizilaze nije bio jasno vidljiv u 2008. god., kao što je u 2013. godini.

53. Svake godine u junu, Ministarstvo finansija dostavlja cirkularno pismo (tehničke instrukcije) za pripremu budžeta za sledeću godinu od strane potrošačkih jedinica i lokalnih samouprava. Tehničke instrukcije uključuju bitne ekonomske parametre, instrukcije, smjernice i rokove za pripremu budžeta, i približne iznose preporučenih¹⁰ rashoda za svaku lokalnu samoupravu zasebno.

Dimenzija (i) Transparentnost i objektivnost sistema horizontalne raspodjele uslovnih i bezuslovnih transfera iz centralne vlade na podnacionalne vlade

54. Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (Zakon 74/2010) propisuje opštinske izvore sredstava, načine finansiranja, i procedure za planiranje budžeta, izvršenje budžeta i finansijsko izvještavanje: postoje četiri izvora opštinskog finansiranja:

1. Sopstvena sredstva. Ona uključuju prireze na prihod i druge poreze, porez na imovinu, komunalne i administrativne takse, i naknade za postavljanje komunalija na izgrađeno zemljište, naknade za korištenje puteva i zaštitu životne sredine, iznosi ostvareni prodajom ili izdavanjem opštinske imovine, prihodi od koncesija koje su pod opštinskom kontrolom, i nadoknade za druge usluge koje pružaju opštine. Opština može nametnuti prirez do 13% (15% u Podgorici i na Cetinju) nacionalnog poreza koji je platio svaki poreski obveznik na dohodak, pravno lice na dobit (uključujući prihod od samozaposlenja), na kapitalne dobitke, i imovinu i imovinska prava. Manja, ali relativno prosperitetna opština je naglasila da takvi prilivi čine oko 30% njenog prihoda.

2. Opštinski udio u nacionalnim приходima (u skladu sa Zakonom 74/2010). Ovi prihodi čine 12% (16% za Cetinje i 15% za Podgoricu) prinosa od poreza na lični dohodak i poreza na dobit pravnih lica na teritoriji svake opštine; 80% prihoda od transfera nepokretnosti; 70 % prihoda od koncesija za korištenje prirodnih resursa i šuma; 20% prihoda od lučkih nadoknada i nadoknada za korištenje priobalnih resursa; i 30% naknada za registraciju i upotrebu motornih vozila. Pomenuta opština dobija oko 20% svojih prihoda iz ovog izvora.

3. Egalizacioni fond. Zakon 74/2010 omogućava finansiranje siromašnijih opština (opštine koje su definisane kao opštine čiji je fiskalni kapacitet ispod prosjeka) putem Egalizacionog fonda. Sredstva ovog Fonda sastoje se od 11% nacionalnog prinosa od poreza na lični dohodak i poreza na dobit pravnih lica, 10% prinosa od poreza na transfer nekretnina, 100% prinosa od poreza za upotrebu motornih vozila, plovila i vazduhoplova i 40% koncesionih naknada na igre na sreću. Fond takođe može dobiti kratkoročne kredite iz državnog budžeta. Kriterijume za raspodjelu sredstava, pravila upravljanja i poslove propisuje Zakon i podzakonska regulativa. Komisija za praćenje razvoja sistema fiskalne jednakosti opština primjenjuje kriterijume i upravlja Fondom. Fond se ne pojavljuje nigdje u budžetu centralne vlade, budući da se njegovi prihodi akumuliraju direktno iz naplate poreza prije nego što ti porezi uđu u Trezor, a njegovi troškovi predstavljaju dio prihoda date opštine. U julu svake godine, MF informiše opštine kojih se tiče koliko mogu očekivati od 90% očekivanih prihoda Fonda tokom sledeće godine; preostalih 10% se ostavlja za potrebe završnog računovodstva po isteku date godine. Gore pomenuta opština očekuje oko 40% svojih godišnjih prihoda iz ovog izvora, ali siromašnije opštine od njega zavise u znatno većoj mjeri

¹⁰ Obzirom da opštine imaju pravnu autonomiju, gornji limiti MF-a su više dati kao preporuke nego kao direktive.

obzirom da su njihove mogućnosti da ostvare sopstveni prihod male.

4. Uslovni grantovi iz državnog budžeta za investicione projekte. Oni se koriste za finansiranje 10-50% troškova investicionih projekata, koliko zahtijeva opština. Procenat granta zavisi od naplaćenog iznosa poreza na neizgrađeno zemljište od strane opštine u prethodnoj godini: što je naplata poreza po glavi stanovnika niža u odnosu na druge opštine, procenat granta je veći. Do marta svake godine, opštine moraju dostaviti svoje zahtjeve vezano za željene investicione projekte (koji će se implementirati u istoj godini) zajedno sa petogodišnjim investicionim planom MFu, koje ono pregleda i daje preporuke na date zahtjeve Vladi na odobrenje. Ovi se grantovi često koriste da bi se obezbijedilo potrebno sufinansiranje za eksterno finansirane projekte. Gore pomenuta opština obično primi oko 10% svog prihoda u formi eksternih i uslovnih grantova.

55. Ovaj sistem je prilično nejasan i izlaže opštine značajnim rizicima. Poreski prihodi podliježu značajnoj fluktuaciji u zavisnosti od stanja ekonomije, čime se uvodi element neizvjesnosti i u sopstvene prihode opština i u zajedničke prihode, dok će bilo kakav deficit prihoda umanjiti mogućnost kompenzacije gubitka prihoda putem Egalizacionog fonda čiji će resursi takođe biti smanjeni. Takođe ostaje nejasno koje se opštine kvalifikuju svake godine za dio u Fondu, obzirom da njihovi fiskalni kapaciteti mogu varirati od godine do godine. PEFA kriterijumi zahtjevaju transparentan sistem, zasnovan na pravilima, za utvrđivanje horizontalne raspodjele transfera od strane centralne vlade. Budući da nema transfera od centralne vlade osim uslovnih grantova za investicione projekte, i da prihodi opština uveliko zavise od složenih aranžmana čiji prihodi mogu značajno fluktuirati u zavisnosti od ekonomskog ciklusa, **ocjena ove dimenzije je D.**

Dimenzija (ii) Blagovremenost dostave pouzdanih informacija podnacionalnim vladama o raspodjeli sredstava od strane centralne vlade za narednu godinu

56. Opštine dobijaju informacije od centralne vlade o iznosima prihoda koje mogu očekivati (stavke 2-4 gore) prije, tokom i nakon što otpočinu proces pripreme svojih budžeta. Dio njihovih "sopstvenih sredstava" (stav 1 gore) zavisi od naplate poreza na dobit na nacionalnom nivou, dok njihova ostala sopstvena sredstva mogu varirati još više uslijed nepredviđenih promjena u nivou investicione aktivnosti. Iskustvo iz perioda 2008-9 ukazuje da opštinski prihodi ponekad mogu biti ispod budžeta za 20% i više. Prihodi lokalnih vlada su pali sa 257 miliona eura u 2008. godini na 184 miliona eura u 2009. godini, što predstavlja pad od skoro 30%. 15 miliona eura ovog smanjenja se pripisalo opštinskom udjelu u poreskim prihodima (pad od 15%), dok je prihod od naknada pao sa 127 miliona eura na 77 miliona eura (pad od skoro 40%). MF daje informacije o stvarno transferisanim (podijeljenim) prihodima u prošloj godini i vrši procjenu prihoda u narednoj godini. Ipak, prisutne su određene nejasnoće u pogledu ukupnog iznosa Egalizacionog fonda i iznosa koje treba rasporediti na svaku opštinu. Uslovni grantovi za projekte, kao što je pomenuto gore, se ne znaju sve dok uveliko ne otpočne budžetska godina (obično april). Oni se čuvaju u državnom budžetu, a ne opštinskim budžetima, ali se ipak računaju kao raspodjele centralne vlade. Tačan iznos Egalizacionog fonda i njegova finalna raspodjela nisu poznati sve do kraja svake godine do saznanja stvarnih prihoda. Po zakonu, opštine su u obavezi da predaju svoje nacрте budžeta MF-u do kraja oktobra, i da do kraja novembra obezbijede odobrenje relevantne skupštine opštine. U praksi, finalni opštinski budžeti se obično definišu prije kraja decembra svake godine.

57. Obzirom da pouzdane procjene prihoda nisu raspoložive prije finalizacije opštinskih budžeta, **ocjena** ove **dimenzije** je **D**.

Dimenzija (iii) Obim prikupljenih konsolidovanih fiskalnih podataka (minimum prihodi i rashodi) i izvještavanje vlade po sektorskim kategorijama

58. Fiskalni podaci o opštinskim приходima i rashodima se izvještavaju i konsoliduju u ekonomskoj klasifikaciji. Opštinski finansijski izvještaji ne uključuju funkcionalnu klasifikaciju budući da programsko budžetiranje još uvijek nije implementirano na tom nivou. U opšte izvještaje vlade, MF unosi sve opštinske rashode pod stavku 'opšte javne usluge'. Rashodi lokalne vlade trenutno (2013) iznose oko 8 % ukupnih opštih rashoda vlade.

59. Obzirom da lokalne vlade ne sačinjavaju izvještaje o sektorskoj/funkcionalnoj distribuciji svojih rashoda, konsolidacija fiskalnih podataka po sektorskim kategorijama nije moguća za opštu vladu. **Ocjena** ove **dimenzije** je **D**.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
PU-8	B	D	Metoda ocjenjivanja M2	
(i)	A	D	Raspodjela transfera na opštine je pokrivena detaljnim pravilima, ali ona nisu transparentna za korisnike i korisnici ne mogu predvidjeti svoje prihode.	Čini se da je ocjena iz 2008. godine tumačila zahtjev samo u smislu pravila raspodjele, ne razmatrajući njihovu transparentnost za korisnike. Od tada nije bilo prave promjene.
(ii)	A	D	Kompletni podaci o raspodjeli centralne vlade nisu raspoloživi prije nego što se od opština zahtjeva da dostave svoje budžete na odobranje.	Čini se da neke informacije nisu bile raspoložive prilikom procjene iz 2008. godine i da od tada nije bilo značajnih promjena.
(iii)	D	D	Ne postoji funkcionalna klasifikacija rashoda PN vlade	Nema promjene

PU 9: Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih entiteta javnog sektora

60. Ovaj pokazatelj se bavi obimom praćenja fiskalnog rizika od strane centralne vlade. Fiskalni rizici su, između ostalog, propusti servisiranja duga (sa ili bez garancija izdatih od strane centralne vlade), operativni gubici uzrokovani nepodržanim kvazi fiskalnim poslovima, zaostala plaćanja na strani rashoda i nepodržane penzijske obaveze. Pokazatelj ima dvije dimenzije koje se odnose na (i) autonomne vladine organe i preduzeća u državnom vlasništvu i (ii) podnacionalne nivoe vlade.

Dimenzija (i) Obim praćenja autonomnih vladinih organa i preduzeća u državnom vlasništvu od strane centralne vlade

61. Kao što je pomenuto pod PU-7 (i) postoji Razvojni fond i šest regulatornih agencija: Regulatorna agencija za energetiku, Agencija za lijekove i medicinsku opremu, Regulatorna agencija za telekomunikacije, Regulatorna agencija za elektronske medije, Agencija za nadzor osiguranja i Komisija za hartije od vrijednosti Crne Gore. Svaka agencija dostavlja vladi i /ili

Skupštini svoje godišnje finansijske izvještaje. Njihovi ukupni rashodi su manji od 1% ukupnih rashoda centralne vlade. Od 2008. godine, Uredba MF-a propisuje da ove agencije dostavljaju godišnje finansijske planove Ministarstvu finansija do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu, ili na zahtjev. Ovi godišnji finansijski izvještaji se sastoje od: bilansa uspjeha, bilansa stanja, izjave o promjeni akcijskog kapitala, izvještaja o novčanom toku i tabele operativnih pokazatelja.

62. U državnom vlasništvu je 30 preduzeća (DP) koje prati Sektor za budžet MF. Oni zajedno čine oko 4% ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori. Od njih se traži da dostavljaju svoje godišnje finansijske izvještaje koji su prošli reviziju do 31. marta naredne godine. U finansijskoj godini 2011, 20 takvih izvještaja je primljeno do datog roka. Izvještaji uključuju: bilans uspjeha, bilans stanja, izvještaj o promjenama na kapitalu, izvještaj o novčanim tokovima i tabelu operativnih pokazatelja. U 2008. godini, MF je usvojio Uredbu kojom se, između ostalog, traži od DP da izvještaje dostavljaju kvartalno, na osnovu međunarodnih finansijskih standarda izvještavanja. Sektor za budžet konsoliduje podatke dobijene od 10 najvećih DP, koja su odgovorna za najveći dio rashoda. MF ne rješava pitanje potencijalnih obaveza i drugih fiskalnih rizika. Deset najvećih DP je imalo ukupan gubitak u iznosu od 69.1 miliona € u 2011. godini, od čega je Elektroprivreda bila odgovorna za 66.6 miliona €. Budući da cijene struje kontroliše nezavisno tijelo, koje imenuje Skupština, ovi gubici (koji iznose oko 5% godišnjeg budžetskog rashoda) bi eventualno mogli pasti na teret Vlade.

63. Pored fiskalnih rizika koji proizilaze iz poslova PD, vlada može preuzeti odgovornost za rizike koji proizilaze iz poslovanja kompanija u privatnom sektoru. Najzačajniji od ovih je poslovanje Kombinata aluminijuma, koji je nekada bio u vlasništvu države, a za čiji je pozajmice Vlada garantovala kako bi obezbjedila kontinuiranu proizvodnju u KAP-u. Ova garancija je do sada protestirana u dvije tranše u 2011. i 2012. godini, što je rezultiralo u ukupnim plaćanjima u iznosu od približno €60 miliona. Godišnja subvencija u pogledu potrošnje električne energije u KAP-a, koja iznosi oko €5 miliona godišnje, je zaustavljena početkom 2013. godine. Osim plaćanja koja su proizašla iz podrške poslova sa aluminijumom, vlada je takođe snosila troškove viška zaposlenih koji su proistekli iz restrukturiranja Željezare u bankrotu, 2012. godine, a u cilju njene lakše prodaje novom investitoru i u cilju nastavka proizvodnje.

64. Osim fiskalnih rizika sa nacionalnim implikacijama koji proističu iz aktivnosti AVO, DP i podnacionalnih nivoa vlade, Vlada CG je prepoznala i prati dva značajna fiskalna rizika koji u osnovi proističu od raspada bivše Jugoslavije: zahtjevi za restituciju zemljišta i zamrznuta devizna štednja. Redom:

1. *Zahtjevi za restituciju zemljišta* (€1 milijarda) Zakon o restituciji koji je usvojen u martu 2004. godine propisuje proces odlučivanja po osnovu zahtjeva, formiranje i finansiranje Fondova za nadoknadu, izdavanje obveznica restitucije itd. Detaljna procjena obaveza po osnovu restitucije nije izvršena, ali neke procjene ukazuju da premašuje €1 milijardu. Zakoni trenutno propisuju godišnji gornji limit od 0.5 % BDP, a ukupni gornji limit je 10 % BDP. Dok ovi limiti imaju za cilj da ograniče fiskalne rizike vezano za restituciju, zahtjevi za restituciju ostaju da budu značajan fiskalni rizik – postoji preko 300 zahtjeva na čekanju kod Međunarodnog suda za ljudska prava u Strazburu.

2. *Zamrznuta devizna štednja* (€135 miliona) U 2003. godini, Vlada Crne Gore je odlučila da otplati domaći dug koji proističe iz stare zamrznute devizne štednje, uključujući štednju kod rezidentnih banaka, nerezidentnih banaka i piramidalnih banaka. Dug koji je rezultirao iz zamrznute devizne štednje kod rezidentnih i nerezidentnih banaka iznosi €124.1 miliona i konvertovan je u državne obveznice koje dospjevaju godišnje do 2017. godine. Dug koji je rezultirao iz zamrznute devizne štednje kod piramidalnih banaka je regulisan posebnim

zakonom i iznosi nekih 9.5 miliona €.

65. Kao što je pomenuto gore, Vlada je preduzela korake da osnaži praćenje AOV, DP i drugih izvora prepoznatog fiskalnog rizika putem izvještaja koje dobija nakon dešavanja. S druge strane, čini se da još uvijek nisu preduzeti koraci za razmatranje projektovanih finansijskih rezultata DP, u cilju maksimizacije njihovog doprinosa ekonomiji i izbjegavanja bilo kakvog bitnog finansijskog gubitka. Obzirom da PEFA pokazatelj stavlja akcenat ne samo na potrebu izvještavanja u pogledu izvora fiskalnog rizika (npr. Izvještaji svakog AOV, DP i drugih izvora fiskalnog rizika), već i na sačinjavanje i analizu konsolidovanog pregleda fiskalnog rizika, nedostatak bilo kakvog konolidovanog pregleda finansijskih rezultata DP, **ocjena** ove **dimenzije je C**.

(ii) Obim u kojem centralna vlada prati fiskalnu poziciju podnacionalne vlade

66. Opštinski budžeti treba da budu balansirani, ali 'balansiranje' može biti ostvareno putem pozajmica (Zakon o finansiranju lokalnih samouprava, član 41), tako da Zakon apsolutno ne sprečava opštine da troše više nego što su njihovi prihodi. Međutim, pozajmice na period duži od jedne godine mogu se uzeti samo u cilju finansiranja kapitalne investicije i za to je, po glavnom Zakonu o budžetu, potrebna saglasnost Ministarstva finansija, dok po Zakonu o finansiranju samouprava troškovi servisiranja duga moraju biti u okviru 10 % prošlogodišnjih prihoda. Opštine su u obavezi da kvartalno izvještavaju centralnu vladu o svojim planiranim i ostvarenim budžetskim приходima i rashodima, kao i o svojim dugovima i neizmirenim obavezama. Pored toga, Zakon o finansiranju samouprava obavezuje opštine da izvještavaju o izvršenju budžeta u skladu sa odredbama Pravilnika o računovodstvu i Kontnog okvira za budžet i vanbudžetska sredstva. Ovi godišnji računi se predaju Ministarstvu finansija kao informacija, u roku od 30 dana od njihovog usvajanja.

67. Dakle, postoji čvrst nadzor nad opštinskim pozajmicama. Ali, kada se opštine nađu pod ozbiljnim finansijskim pritiskom, one su tada opterećene zaostalim plaćanjima po osnovu neplaćenih faktura, odloženim isplatama plata, pregovorima za odlaganje plaćanja prema dobavljačima i plaćanja na druge načine. Kao što je pomenuto pod PU-4 gore, ukupan evidentirani iznos ovih zaostalih plaćanja iznosi skoro 100 miliona €, mada se čini da se sada postupno smanjuju. Obzirom da postoji rigorozan i efikasan monitoring nad opštinskim pozajmicama i zaostalim plaćanjima, **ocjena** ove **dimenzije je A**.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
PU-9	C+	C+	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	C	C	Većina AOV i DP predaju svoje fiskalne izvještaje Vladi najmanje godišnje, ali ne postoji konsolidacija fiskalnih pitanja u izvještaju.	Nema promjene
(ii)	A	A	Opštine kvartalno i godišnje dostavljaju fiskalne izvještaje MF-u, uključujući praćenje svojih zaostalih plaćanja, te se ona konsoliduju u kvartalni izvještaj. Dakle, na žalost postoje značajna zaostala plaćanja, ali je sveukupna pozicija jasna.	Ocjena iz 2008. godine je izostavila pitanje zaostalih plaćanja, ali možda tada nije bilo zaostalih plaćanja.

PU 10: Dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti

68. Ovaj pokazatelj procjenjuje da li javnost, ili barem relevantna interestna grupa, ima jednostavan pristup podacima o fiskalnim planovima, pozicijama i rezultatima vlade. Razmatra se šest elemenata informacija za koje je pristup javnosti od suštinskog značaja.

1. Paket godišnje budžetske dokumentacije (kao u PU-6) koji javnost može imati na uvid

Glavni Zakon o budžetu definiše godišnju budžetsku dokumentaciju i strukturu Zakona o godišnjem budžetu koji je dostupan na veb sajtu Ministarstva finansija onda kada se preda zakonodavnoj vlasti. Godišnja budžetska dokumentacija je dostupna u papirnoj formi, na zahtjev upućen Ministarstvu finansija. Godišnja budžetska dokumentacija sadrži: procjene prihoda i rashoda, memorandum budžeta koji daje pretpostavke pripreme budžeta i kako će budžet biti izvršen u skladu sa ekonomskom, organizacionom, funkcionalnom i programskom klasifikacijom. On takođe sadrži projekcije o troškovima za naredne dvije godine. Ovaj standard je zadovoljen.

2. Raspoloživost godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta

Kvartalni sumarni izvještaji o rashodima po ekonomskoj klasifikaciji su dostupni na veb sajtu MF u roku od mjesec dana nakon njihove izrade. Ovaj standard je zadovoljen. Međutim, treba napomenuti da nisu date informacije o organizacionoj i funkcionalnoj klasifikaciji.

3. Objavljivanje završnih godišnjih finansijskih izvještaja, u okviru šest mjeseci od završene revizije

Shodno Zakonu o budžetu, Vlada treba da dostavi Skupštini, do kraja jula (Član 49), prijedlog Zakona o završnim godišnjim finansijskim izvještajima. U skladu sa Zakonom o državnog reviziji (DRI), ova institucija treba da dostavi svoj Godišnji izvještaj na završne godišnje finansijske izvještaje Vladi i Skupštini prije kraja oktobra (Član 19), tako dajući Skupštini osnov da usvoji zakon o izvršenju godišnjeg budžeta i omogućavajući objavljivanje finansijskih izvještaja. Ovaj standard je zadovoljen.

4. Dostupnost konsolidovanih izvještaja eksternog revizora o poslovima centralne vlade javnosti, u roku od šest mjeseci od završene revizije

Izvještaji eksternog revizora o konsolidovanim poslovima centralne vlade za 2010. i 2011. godinu objavljeni su u oktobru, ubrzo nakon završene revizije. Ovaj standard je zadovoljen.

5. Objavljivanje, minimum kvartalno, svih zaključenih ugovora čija vrijednost premašuje 100.000 američkih dolara

Zaključivanje svih ugovora bez obzira na njihovu vrijednost, objavljuje se na veb sajtu Uprave za javne nabavke (Član 107 Zakona o javnim nabavkama iz 2011. godine) u roku od tri dana od donošenja odluke o zaključenju ugovora. Ovaj standard je zadovoljen.

6. Sredstva koja su raspoloživa primarnim uslužnim jedinicama: da li se informacije objavljuju minimum godišnje, ili se daju na raspolaganje na zahtjev, a vezano za sredstva raspodijeljena primarnim uslužnim jedinicama uz nacionalnu pokrivenost minimum dva sektora (npr. osnovne škole, primarne zdravstvene ustanove)?

Informacije o resursima koji su na raspolaganju primarnim uslužnim jedinicama uz nacionalnu pokrivenost date su samo o bolnicama, ne i o školama. Informacije o finansiranju lokalnih škola ili bolnica od strane centralne vlade nisu dostupne javnosti. Ovaj standard je samo djelimično zadovoljen.

69. Obzirom da je pet od šest kriterijuma u potpunosti zadovoljeno, **ocjena** ovog **pokazatelja** je **A**.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-10	A	A	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	A	A	5 od 6 standarda je zadovoljeno.	Nema promjene.

3.3. PRIPREMA BUDŽETA NA BAZI POLITIKA

PU 11: Urednost i učešće u procesu formulacije godišnjeg budžeta

Iako je MF obično pokretač procesa formulacije godišnjeg budžeta, efikasno učešće drugih ministarstava, odjeljenja i agencija, kao i političko vodstvo, utiče na obim u kojem će budžet odraziti makro-ekonomske, fiskalne i sektorske politike. Puno učešće zahtjeva da proces budžetiranja bude integrisan od vrha do dna i obratno, adekvatnim i blagovremenim uključivanjem svih strana, a u skladu sa unaprijed definisanim kalendarom formulacije budžeta.

Dimenzija (i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara

70. Zakon o budžetu daje detaljan okvir budžetskog procesa. Budžetski kalendar je definisan članovima 20-28 Zakona. Zakon je ažuriran 2010. godine, ali su glavni elementi iz budžetskog kalendara utvrđenog 2001. godine. Nije bilo bitnih odstupanja od vremenskog plana u posljednje tri godine. Tabela 10 niže ukazuje na stvarne datume na koje su ispunjene ključne stavke budžetskog procesa. **Ocjena** ove **dimenzije** je **A**.

Tabela 10: Budžetski kalendar Crne Gore			
1	Budžetska godina 2011	Budžetska godina 2012	Budžetska godina 2013
MF izdaje smernice u pogledu makroekonomske i fiskalne politike	april 2010.	april 2011.	april 2012.
MF izdaje budžetski kalendar	20. maj 2010.	30. maj 2011.	maj 2012.
Potrošačke jedinice dostavljaju budžetske zahtjeve	kraj jula	kraj jula	kraj jula
Državni fondovi dostavljaju budžetske zahtjeve	kraj avgusta	kraj avgusta	kraj jula

MF dostavlja nacrt budžeta Vladi (Kabinetu)	oktobar	oktobar	oktobar
Budžet se prezentuje Skupštini	06. novembar 2010.	21. novembar 2011.	decembar (kašnjenje nakon izbora održanih u oktobru 2012.)
Skupština odobrava budžet	16. decembar 2010.	23. decembar 2011.	17. decembar 2012.

(ii) Smjernice za pripremu budžetskih podnesaka

71. Svake godine u maju MF izdaje detaljno cirkularno pismo vezano za budžet, i ono sadrži gornje granice potrošnje u okviru kojih potrošačke jedinice treba da posluju. Međutim, ove gornje granice ne odražavaju nikakvo prethodno zajedničko razmatranje od strane Ministara, i smatraju se polaznim tačkama za pregovore sa MF. Tekući i kapitalni budžeti se tretiraju zasebno. Budžetski podnesci ne razdvajaju troškove nastavka postojećih programa i politika od troškova izmjena, osim što se budžet za tekuće projekte može odvojiti od budžeta za nove projekte (Godišnji izvještaj MF za 2012. godinu). Detalji o broju zaposlenih i troškovima zaposlenih su potrebni. Iako je budžet strukturiran po organizacionim jedinicama i programima (u okviru svake potrošačke jedinice), ne postoje zahtjevi koji se odnose na pokazatelje rezultata ili učinka, niti ciljevi koje treba ostvariti svake godine što bi omogućilo ocjenu efikasnosti ili efektivnosti. Budžetski podnesci treba da sadrže prognoze za naredne dvije godine, ali se one ne objavljuju sa budžetom niti se usklađuju sa ukupnim srednjoročnim projekcijama (vidjeti PU-12 niže). Budući da gornje granice rashoda koje su utvrđene za potrošačke jedinice ne reflektuju zajedničke odluke Ministara već se smatraju polaznom tačkom za pregovore, **ocjena** ove **dimenzije** je **C**.

(iii) Blagovremeno odobrenje budžeta od strane zakonodavne vlasti

72. Zakon o godišnjem budžetu je odobravalala Skupština do 31. decembra svakoj od posljednje tri godine. Zakon o budžetu obezbjeđuje kontinuitet izvršenja budžeta ukoliko Skupština ne uspije da odobri zakon na vrijeme, ali ovo nije bilo potrebno za posljednja tri budžeta. Zakon o budžetu sadrži opšti zahtjev da se budžet može dopuniti u slučaju smanjenih prihoda ili povećanih uplata. U 2011. i 2012. godini, prvobitni budžeti su dopunjavani (jednom) tokom godine. **Ocjena** ove **dimenzije** je **A**.

Planirane reforme

73. Vlada se trenutno (mart 2013) konsultuje oko novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Član 24 zahtjeva da se za svaku potrošačku jedinicu utvrdi gornja granica potrošnje, posebno za tekuće i kapitalne rashode, i za plate. Ovo je obavezno samo za budžetsku godinu, a indikativno za slijedeće dvije godine.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
PU-11	B	B+	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	A	A	Budžetski kalendar se poštuje, isti ostavlja dovoljno vremena za rasprave.	Nema promjene
(ii)	D	C	Gornje granice troškova nisu predmet prethodnog odobrenja Vlade.	Nema osnovne promjene. Stav zauzet u 2013. godini jeste da ima dovoljno mogućnosti za zajedničku vladinu raspravu prije nego što se predloži dostave Skupštini.
(iii)	A	A	Budžeti se odobravaju prije početka svake godine.	Nema promjene

PU 12: Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje

Odluke u pogledu politike rashoda imaju višegodišnje implikacije i moraju se prilagoditi raspoloživosti sredstava u srednjoročnoj perspektivi. Stoga, višegodišnje fiskalno predviđanje prihoda, rashoda i potencijalnog finansiranja deficita (uključujući revizije održivosti duga, eksternog i internog) predstavljaju bitan element u formulaciji politike. Sveukupni okvir treba da je dopunjen detaljnim planovima razvoja svakog sektora pojedinačno (uključujući sve potrebne investicije) koji su konzistentni sa okvirom.

(i) *Višegodišnje fiskalne projekcije i funkcionalne raspodjele*

74. Godišnji izvještaj o fiskalnoj politici sadrži trogodišnje fiskalne projekcije u ekonomskoj klasifikaciji. Analitički osnov za ove projekcije se značajno poboljšao u odnosu na 2008. godinu, a one detaljno opisane u vladinom Predpristupnom ekonomskom programu koji se svake godine dostavlja EU. Međutim, projekcije ne sadrže sektorski odnosno organizacioni presjek rashoda poslije budžetske godine koja slijedi, i prave se nove svake godine umjesto da se prenesu iz prethodne. Zbog toga, nema direktnih i transparentnih linkova između makrofiskalnog okvira i sledećih raspodjela budžeta. **Ocjena ove dimenzije je C.**

(ii) *Obim i učestalost analize održivosti duga*

75. Svake godine, Vlada vrši sveobuhvatnu analizu održivosti duga u konsultaciji sa MMF. Dinamika godišnjih revizija održivosti duga u smislu konsultacija sa MMF iz člana IV još uvijek nije bila utvrđena kada je pravljena ocjena za 2008. god. Uticaj kontinuirane ekonomske recesije na fiskalni balans, a time i cjelokupni javni dug je u potpunosti prepoznat, a implikacije za nivo javnog duga su u potpunosti prikazane u vladinim srednjoročnim fiskalnim projekcijama. MMF je skrenuo pažnju na potrebu da se razmotre problemi koji proizilaze iz nagomilavanja dospelja nekih dugova u godinama koje slijede, a koji se moraju prenositi. Vlada je jasno stavila do znanja svoju riješenost da smanji nedavno rapidno povećanje duga kao dijela BDP. Predviđeno je da novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti sadrži odredbe kojima se definiše vladin pristup kontroli javnog duga. **Ocjena ove dimenzije je A.**

(iii) Postojanje sektorskih strategija sa troškovnikom

76. Kao što je napomenuto kod PU-11 gore, procjene za dvije godine nakon sadašnje budžetske godine se moraju dostaviti kao dio budžetskog podneska. Ali, takve procjene još uvijek ne proizilaze iz sektorskih razvojnih strategija koje usmjeravaju ka jasnim ciljevima politike i koje Vlada odobrava u cjelini. Sektorske strategije koje inkorporiraju jasne ciljeve su pripremljene za neke od sektora i ministarstava, kao što je obrazovanje, prevoz i turizam, ali one nemaju kolektivni autoritet Vlade. Štaviše, ove strategije mogu dati samo djelimičnu sliku sektora, a troškovi mogu biti nepotpuni. Kao što je navedeno pod (i) gore, procjene za budući period sačinjene od strane svakog korisnika budžeta pojedinačno još uvijek nisu usklađene sa ukupnim fiskalnim okvirom. **Ocjena** ove **dimenzije** je **C**.

(iv) Veza između investicionih budžeta i prethodnih procjena troškova

77. Propisi o kapitalnom budžetu propisuju da su projekti u vezi sa sektorskim strategijama te da se implikacije tekućih troškova identifikuju za sve prijedloge kapitalnog budžeta. Procjene treba da pokrivaju period do tri godine po završetku projekta. Za odobrene projekte, ove procjene tekućih troškova se uključuju u procjene koje budžetske organizacije dostavljaju unaprijed zajedno sa svojim prijedlozima godišnjeg budžeta. Sektor za budžet u okviru MF smatra da su se učinci korisnika budžeta u ovoj oblasti poboljšali nakon Odluke Vlade iz oktobra 2010. godine da zahtjeva mnogo sistematičnije informacije o rashodima i prihodima koji su rezultat implementacije investicionih projekata i poslovanja na taj način sagrađenih objekata. Međutim, investicije se još uvijek planiraju odvojeno od periodičnog rashoda, i još uvijek nisu u potpunosti integrisane u sektorske strategije. **Ocjena** ove **dimenzije** je **C**.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-12	C+	C+	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	C	C	Projekcije ne uključuju nikakve sektorske raspodjele.	Neka poboljšanja u sadržaju, ali to ne kvalifikuje za bolju ocjenu.
(ii)	B	A	Sveobuhvatna analiza se vrši na godišnjem nivou.	Godišnje revizije u konsultaciji sa MMF nisu u potpunosti uspostavljene 2008. god.
(iii)	C	C	Sektorske strategije nisu konzistentne sa ukupnim fiskalnim okvirom.	Određena poboljšanja, ali još uvijek nedovoljno za veću ocjenu.
(iv)	C	C	Sistemska razmatranje budućih troškova i benefita investicija, ali nema konzistentnih veza sa sektorskim strategijama.	Određeni pomak u kvalitetu investicionog planiranja pojedinačnih projekata, ali bez konzistentnih veza sa ukupnim strategijama.

3.4. PREDVIDLJIVOST I KONTROLA IZVRŠENJA BUDŽETA

PU 13: Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika

78. Glavne poreske prihode administriraju i naplaćuju dva glavna poreska organa, Poreska uprava i Carinska uprava. Podaci koji su prezentovani pod PU-3 gore rezimiraju glavne elemente prihoda u periodu 2010-12. Ovaj pokazatelj ocjenjuje da li su poreske obaveze jasno definisane u zakonu i propisima, da li su neophodne informacije na raspolaganju poreskom obvezniku, i da li funkcioniše mehanizam poreskih žalbi.

(i) Razumljivost i sveobuhvatnost poreskih obaveza

79. Svaki porez se zasniva na posebnom zakonu koji definiše obavezu koja proizilazi iz takvog poreza. Zakoni se postupno usklađuju sa relevantnim direktivama EU, iako će ovaj proces još da traje. Osim toga, postoje posebni zakoni o poreskoj upravi, carinskoj upravi, administrativnim procedurama i inspekciji. Proces izmjene zakona i procedura znači konsultacije sa poreskim obveznicima ili njihovim predstavnicima kako vremenski plan dozvoljava. Diskreciona prava vlade su striktno ograničena. Neke kazne su izražene u zakonu u vidu raspona (vidjeti PU-14 (ii) niže): vlasti moraju da odlučuju o rasponu kazni. Takođe, postoje i uobičajene poteškoće prilikom procjene unutar ekonomije koja često neadekvatno vodi evidenciju. Poreski savjetnici nisu identifikovali nikakve probleme kod tekućih poslova. **Ocjena dimenzije: A.**

(ii) Dostupnost podataka o poreskim obavezama i administrativnim procedurama poreskim obveznicima

80. Poreska uprava i Carinska uprava ustanovile su čitav niz metoda da edukuju poreske obveznike time omogućavajući usklađenost sa procedurama registracije, deklaracije i plaćanja. Poreska uprava ima: mrežu koju čini osam filijala i jedinica u svakoj od 21 opština; on-line pristup svim uputstvima i formularima; brošure i letke; Priručnik i odgovore na niz često postavljenih pitanja; određenu telefonsku liniju; medijske kampanje tokom seminara, televizijske, radijske i druge aktivnosti. Vodi se detaljna statistika raznih eksternih aktivnosti. Osim toga, poreski obveznici imaju pristup svojoj poreskoj evidenciji i mogu tražiti kopiju takve evidencije od lokalne poreske službe, po svom nahođenju. **Ocjena dimenzije: A.**

(iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizma poreskih žalbi

81. U skladu sa Zakonom u upravnom postupku, postoje četiri nivoa žalbe na odluku koju je donijela uprava. U pogledu oporezivanja, organ prve instance je relevantni poreski organ (ili Poreska ili Carinska uprava). Organ druge instance je Odjeljenje za porez i carinu u okviru MF. Organ treće instance je Upravni sud, odakle se žalba može prenijeti na Vrhovni sud. Većina žalbi se odnosi na carinsku taksu, pri čemu je procjena od strane uvoznika (gdje nema rizika od lažne fakture) osporena od strane Carinske uprave. U 2012. godini, Carinska uprava je odbila procjenu uvoznika u 6,609 slučajeva; ovo je vodilo do 812 žalbi, od čega je MF prihvatilo 310 (38%). Carina je zbog toga imala bojazan da je usklađenost na šteti. Protokoli o saradnji sa poreskim organima druge zemlje ne funkcionišu uvijek i može biti potrebno 2-3 mjeseca da se predmet riješi. Ima mnogo žalbi i u odnosu na VAT i poteškoća u pogledu refundiranja, iako je ovaj porez uveden 2006. godine. U 2012. godini, Odjeljenju za poreze i carine u okviru MF

podnešeno je 394 žalbe na procjene Poreske uprave: od tog broja, 245 (62%) procjena je poništeno. Mehanizam funkcioniše dobro u pogledu zaštite poreskih obveznika mada bi u principu bilo poželjno da postoji neka nezavisna uprava koja bi razmatrala žalbe prije njihove dostave Upravnom sudu. Generalno, izgleda da ugovori funkcionišu prilično dobro u smislu zaštite interesa poreskih obveznika, iako bi u principu bilo poželjno da postoji sistem nezavisan od uprave koji bi se bavio žalbama prije njihovog podnošenja Upravnom sudu. **Ocjena ove dimenzije: B.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objasnenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-13	A	A	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	A	A	Legislativa i procedure su jasne za sve glavne poreze, a poreska i carinska uprava imaju striktno ograničenje diskrecionih prava.	Nema promjene
(ii)	A	A	Poreski obveznici imaju jednostavan pristup svobuhvatnim, jednostavno dobijenim, ažuriranim informacijama o poreskim obvezama i procedurama vezano za sve glavne poreske obveznike, uz dodatnu podršku medijskih kampanja.	Nema promjene
(iii)	B	B	Sistem poreskih žalbi je funkcionalan i transparentan, ali treba sagledati neka pitanja u pogledu pravednosti istog.	Nema promjene

PU 14: Efikasnost mjera za registraciju poreskih obveznika i procjenu poreskih obaveza

Efikasnost procjene poreza se utvrđuje interakcijom između registracije odgovornih poreskih obveznika i korektno ocjene poreske obaveze tih poreskih obveznika.

Registracija poreskih obveznika je olakšana kontrolnim mehanizmima koje je uvela Uprava prihoda (UP). Održavanje baze podataka poreskih obveznika na osnovu jedinstvenog identifikacionog broja poreskog obveznika je bitan element takvog sistema kontrole, ali je najefikasniji ukoliko se kombinuje sa drugim državnim sistemima registracije koji sadrže elemente oporezivog prometa i sredstava (kao npr. izdavanje licenci za poslovanje, otvaranje bankovnih računa i računa kod penzijskog fonda) Pored toga, UP treba da obezbijedi poštovanje zahtjeva za registraciju putem sprovođenja povremenih istraživanja o potencijalnim poreskim obveznicima, npr. selektivnom, fizičkom inspekcijom poslovnih prostora i mjesta stanovanja. Poštovanje obaveza prijave će zavisiti od uočene efikasnosti aranžmana za poresku inspekciju i reviziju, i na nivou kazni nametnutih za neprijavlivanje i kasno plaćanje.

(i) Kontrole sistema registrovanja poreskih obveznika

82. Svi građani Crne Gore imaju lične karte i registrovani su u centralnom registru. Registar sada potpada pod Poresku upravu. Evidencija u bazi podataka Poreske uprave (analitičke kartice) se redovno usklađuje sa bazom podataka Centralnog registra. Postoji saradnja i komunikacija sa Carinskom upravom koja ima posebnu bazu podataka, kao i sa Fondom zdrastva, Fondom za penzijsko i invalidsko osiguranje i Zavodom za zapošljavanje sa kojima doduše nema elektronskog povezivanja. Kompanije su takođe registrovane sa poreskim identifikacionim brojem (PIB) i, ukoliko je potrebno, registrovane su za PDV broj. Od svih kompanija se traži da svoje godišnje finansijske izvještaje dostavljaju Poreskoj upravi. Postoji i

Registar nekretnina. Budući da linkovi nisu automatizovani, narušena je sveobuhvatnost. Važan IT projekat je u toku i on će omogućiti elektronske podatke, kreirati linkove putem skladištenja podataka, ubrzati sistem, i unaprijediti izvještavanje. On-line izvještavanje je već u funkciji za mjesečni porez na lični dohodak i doprinose fondu, a plan je da on-line dostava vezano za PDV bude operativna u junu 2013. godine.

83. U pogledu Carinske uprave, svi unosi se registruju u bazi podataka Carinske uprave u vrijeme samog unosa i svakom unosu se daje jedinstveni identifikacioni broj. Ukupan broj unosa registrovanih u Carini je 5,210. Obzirom da su veze između baze podataka nepotpune, **ocjena ove dimenzije je B.**

(ii) Efikasnost kazni za nepoštovanje obaveza registracije i prijave

84. Kada su u pitanju porezi kojim upravlja Poreska uprava, kazne za neusklađenost sa obavezama registracije, prijave i plaćanja nameću se na osnovu višestrukog iznosa zakonske minimalne neto plate koja trenutno iznosi € 193 po osobi mjesečno. Kada je u pitanju kazna u pogledu poreza na lična primanja, ona se množi sa 2-10 mjeseci; za kompanije, 50-300 mjeseci za kompaniju, a za 5-20 mjeseci za rukovodioca kompanije; i kazne za PDV, 10-300 mjeseci za kompanije i 5-20 mjeseci za rukovodioca kompanije. U junu 2013. godine, prosječna crnogorska plata iznosila je € 728 po osobi mjesečno (ili € 480 neto). Većina kompanija su mala i srednja preduzeća kojima se upravlja na bazi vlasništva, tako da fiksna stopa strukture kazni utiče više na njih nego na velike poreske obveznike. Kazne se smatraju efikasnim za male poreske obveznike, ali ne i za velike.

85. U pogledu poreza kojima upravlja (uvozne takse, neke akcize i PDV na uvoz), Carinska uprava traži od uvoznika da prezentuju bankarske garancije za plaćanje takse. Oni omogućavaju uvoznicima da uvezu robu bez potpune dokumentacije, ali samo na davanje bankarske garancije na uvid. Ovo omogućava uvoznicima da dobiju 'tranzitne vize' koje im omogućavaju da prezentuju potpunu dokumentaciju na bilo kojem terminalu za finalno procesuiranje. Osim toga, Carinska uprava nameće kamatu na kasno plaćanje. Rizik neplaćanja je relativno mali. Stoga, nije jasno zašto se carinski dugovi uvećavaju, sa 0.5 miliona eura u decembru 2010. godine na 23.3 miliona eura u decembru 2012. godine (vidjeti PU-15 (i) niže). Obzirom da van carinske oblasti, kazne nisu djelotvorne za velike poreske obveznike, i obzirom na veliku učestalost grešaka detektovanih u poreskim revizijama (vidjeti (iii) niže), što bi moglo ukazati na to da kazne nemaju dovoljno uticaja, **ocjena ove dimenzije je C.**

(iii) Planiranje i praćenje programa poreske revizije

86. Poreska uprava je formirala kancelariju za velike poreske obveznike koja je od januara 2012. godine odgovorna za oko 500 poreskih obveznika čije poreske obaveze koje premašuju €0.5 mn godišnje. 107 njih je odabrano, u 2012. godini, za svrhe poreske revizije koja će se sprovoditi najmanje svake druge godine, a na osnovu njihove veličine, protoka vremena od prethodne revizije, sektorskih rizika itd. Prijave srednjih (12,524) i malih (18,786) poreskih obveznika podliježu reviziji od strane službi u okviru njihovih kadrovskih kapaciteta i u skladu sa godišnjim planom koji je dogovoren sa centralom, a na osnovu izvršene procjene rizika. Kriterijumi rizika uključuju: greške u poreskoj deklaraciji, veličini, nisko deklarisanе profitne marže i specifični sektorski rizici. DRI izvještaj za godinu do oktobra 2011. godinu otkrio je da su zahtjevi za povraćaj PDV-a bili neispravni u 858 slučajeva od 980, dok su zahtjevi za povraćaj poreza na lična primanja bili neispravni u 329 slučajeva od 415, što je rezultiralo u dodatnim procjenama od 37.8 miliona €.

87. U pogledu poreza kojima upravlja Carinska uprava, svi uvozi se registruju u bazi podataka Carinske uprave u momentu unosa, a sve transakcije prate supervizori i procesuiraju ih u skladu sa okvirom analize rizika. Ovo obezbeđuje da veći dio otpremne robe koja nosi veći rizik podliježe inspekciji na licu mjesta, a ne i uvoz generalno. U 2012. godini, Carina je naplatila 3.7 miliona € dodatnih prihoda kao rezultat 62 inspekcije na licu mjesta. Budući da se revizije bitno oslanjaju na analizu rizika, **ocjena** ove **dimenzije** je **A**.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objasnenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-14	B	B	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	B	B	Poreski obveznici se registruju u bazi podataka uz linkove prema nekim državnim registrima.	Nema promjene.
(ii)	B	C	Kazne za neusklađenost postoje, ali nisu uvijek djelotvorne na velike poreske obveznike. Postoje dokazi poreskih revizija o velikom broju neusklađenosti od strane poreskih obveznika.	Više dokaza o nepoštovanju obaveza od strane poreskih obveznika. Prilikom ocjene iz 2008. godine, nisu dostavljeni podaci o rezultatima poreskih revizija.
(iii)	B	A	Revizije poreza na dobit i istrage pronevjera se vrše i izvještavaju u skladu sa dokumentovanim planom revizije koji se zasniva na jasnim kriterijumima procjene rizika.	Poreske revizije koje se jasno zasnivaju na procjenama rizika.

PU 15: Efikasnost naplate poreza

88. Ovaj pokazatelj se fokusira se na pitanja da li je, onda kada se izvrši procjena obaveze, plaćanje zaista obezbijeđeno, novac uplaćen u Trezor bez kašnjenja, i da li su procjene, naplate, evidencija o zaostalim obavezama i priznanice Trezora odmah usaglašene.

(i) Stopa naplate bruto poreskih dugovanja, odnosno procenat poreskih dugovanja na početku fiskalne godine koji se naplati u toku te godine (prosjek za posljednje dvije fiskalne godine)

89. Poreska dugovanja obuhvataju visok udio starih potraživanja koja datiraju iz 2003. godine. DRI izvještava da mnoge od njih nije bilo moguće naplatiti (Izvještaj za 2010/11). Predstavnici Poreske uprave tvrde da čak 80% zaostalih plaćanja nije bilo naplativo. MF može da odgodi datum dospelja plaćanja, ili da dozvoli plaćanje u ratama (Zakon o budžetu, čl. 14). O eventualnim nenadoknadivim potraživanjima trebalo bi dostaviti izvještaj kabinetu MF uz obrazloženje. Kabinet treba da odluči o svakom otpisu, što se zatim objavljuje u završnim godišnjim finansijskih izvještajima. (Izvještaj o izvršenju budžeta). Međutim, u praksi se otpisi smatraju neopravdanim ustupcima prema poreskim obveznicima, i stoga se izbjegavaju. Predstavnici Poreske uprave tvrde da predloženi novi Zakon o budžetu ne propisuje bilo kakav otpis, i da se nepovratni dug posebno identifikuje i kontroliše. DRI izvještaj vezano za fiskalnu godinu 2010. godine iako zastupa otpis nenaplativih iznosa i strožije praćenje drugih dugovanja, ne identifikuje bilo iznos koji je stvarno bio otpisan.

90. Zaostala plaćanja poreza i taksi na kraju posljednje tri fiskalne godine, uključujući kamatu na neplaćene poreze, data su u tabeli u nastavku.

Tabela 11: Zaostale poreske obaveze 2010-2012 (u milionima eura)

	decembar 2010	decembar 2011	decembar 2012
Porez na dobit pravnih lica	11.8	16.1	20.7
Porez na nekretnine	25.5	29.1	34.1
Akcizna taksa	14.5	19.1	28.4
PDV	54.1	70.9	85.6
Kazne	1.9	2.1	2.5
Koncesije i naknade	11.9	12.2	17.0
Lokalne takse	2.4	2.4	2.4
Porez na promet (sada je obustavljen)	2.3	2.5	2.8
Porezi i doprinosi samozaposlenih poreskih obveznika	85.7	93.6	97.3
Carinska taksa	0.5	4.9	23.3
Međuzbir	210.8	252.7	314.1
Od čega obračunata kamata na dugove prema Poreskoj upravi	43.9	58.9	75.9
Porezi i doprinosi koji se odbijaju od zaposlenih na platu (procjena)	Nije raspoloživo	Nije raspoloživo	64.0
UKUPNO	Nije raspoloživo	Nije raspoloživo	378.1

Izvor: Poreska uprava i Uprava carina

Zaostala plaćanja na kraju 2012. godine čine 33.9% ukupno naplaćenih iznosa u toj godini. Ne uključujući poreze i doprinose koji se odbijaju od plata zaposlenih, a koje se mogu procijeniti samo na kraju 2012. godine, poreska dugovanja su se povećala sa 211 miliona eura na 314 miliona eura u posljednje dvije godine (povećanje u iznosu od 22% godišnje). 40% od 80.5 miliona eura povećanja dugovanja prema Poreskoj upravi (ne uključujući iznose koji se duguju u pogledu neplaćenog poreza na lična primanja i socijalne doprinose) se pripisuje dodatnoj kamati na neizmirena dugovanja. Kao rezultat toga, udio u ovim dugovanjima koji se odnosi na kamatu se povećao sa 20.8% na 24.2% tokom ovog perioda. Predstavnici Poreske uprave tvrde da je do 21. marta 2013. godine naplaćeno 24.7 miliona eura od poreskih dugovanja iz decembra 2012. godine.

PEFA ocjena se zasniva na naplati bruto dugovanja. Što se tiče visokog udjela nenaplaćenih dugovanja, evidentno je da procenat dugovanja koji bi se mogao naplatiti svake godine mora da bude analogno niži. Detaljnija slika težine ovog problema se može dobiti fokusiranjem na nedavna kretanja neto zateznih kamata na neizmirene iznose za različite poreze. Tako, porez pravnih lica je povećan sa 9.9 miliona eura na 15.8 miliona eura, akcizna taksa je povećana sa 10.9 miliona eura na 22.2 miliona eura, a PDV je povećan sa 45.9 miliona eura na 66.5 miliona eura od decembra 2010. godine do decembra 2012. godine. U međuvremenu, iznos glavnice koja se duguje u pogledu poreza i doprinosa samozaposlenih je neznatno smanjen, sa 62.2 miliona eura na 60.7 miliona eura, što upućuje na to da je Poreska uprava relativno uspješnija u obezbjeđivanju promptnog plaćanja skorijih obaveza ovog tipa. **Ocjena dimenzije: D.**

(ii) Efikasnost transfera naplaćenih poreskih prihoda u Trezor od strane uprava prihoda

91. Svaki tok poreskog prihoda se naplaćuje na posebni račun za svaku vrstu poreza koji ima nadležna agencija za naplatu prihoda (Poreska uprava ili Uprava carina) kod Centralne banke Crne Gore. Banke koje vrše naplatu sve identifikovane transakcije dnevno prenose na jedinstveni račun trezora Ministarstva finansija. Neidentifikovane sumnjive uplate su zanemarljive. **Ocjena dimenzije: A**

(iii) Dinamika sravnjivanja kompletnih računa procjene poreskih obaveza, naplate, dugovanja i uplata u Trezoru

92. Obje agencije za naplatu prihoda vrše dnevna sravnjivanja svojih računa u pogledu naplaćenog poreza, neidentifikovanih uplata i poreza doznačenih na jedinstveni račun trezora kojim upravlja Trezor. Međutim, nema redovnog usklađivanja procjena ukupnih poreskih ocjena, naplata i docnji. **Ocjena dimenzije: D.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-15	C+	D+	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	A	D	Koeficijent naplate duga u 2012. godini je bio ispod 60%, a ukupan iznos poreskih dugovanja je značajan	U ocjeni iz 2008. godine se navodi da su koeficijenti naplate iznosili preko 100%, što nije moguće. Izgleda da nije bilo stvarne promjene.
(ii)	A	A	Svi poreski prihodi se uplaćuju dnevno na Jedinstveni račun trezora	Nema promjene
(iii)	C	D	Nema redovnog usklađivanja dugovanja sa procjenama i naplaćenim iznosima.	Ocjena iz 2008. godine nije bila zasnovana ni na jednom izvještaju o usklađivanju. Izgleda da nije bilo stvarne promjene.

PU 16: Predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda

Efikasno izvršenje budžeta, u skladu sa planovima rada, zahtjeva da ministarstva, odjeljenja i agencije kao potrošačke jedinice dobiju pouzdane informacije o raspoloživosti sredstava u okviru kojih mogu preuzeti obavezu za periodična i kapitalna ulaganja. Ovaj pokazatelj ocjenjuje u kojoj mjeri Ministarstvo finansija pruža pouzdane informacije o raspoloživosti sredstava budžetskim jedinicama koje su primarni primaoci takvih informacija. Budžetske jedinice od značaja za ovaj pokazatelj su iste kao i one u pokazatelju PU-11. Da bi se postigla pouzdanost, iznos sredstava koja su data na raspolaganje entitetu na određeni vremenski period se ne smiju smanjiti tokom tog perioda.

(i) Obim predviđanja i praćenja gotovinskih tokova

93. Trezor priprema prognoze godišnjih gotovinskih tokova na osnovu inputa Odjeljenja za budžet i Sektora za ekonomsku politiku. Procjene potrošnje odražavaju odobrene planove potrošnje potrošačkih jedinica, podijeljene po mjesecima. Prognoze se stalno prate i ponovo prave svakog mjeseca. **Ocjena dimenzije: A**

(ii) Pouzdanost i opseg informacija o ograničenjima prilikom preuzimanja obaveze koje se periodično dostavljaju potrošačkim jedinicama

94 Gotovina se daje potrošačkim jedinicama na mjesečnom nivou, i zahtjevi za plaćanje moraju biti unutar kumulativne sume koja se daje svakoj potrošačkoj jedinici. Ukoliko bi se držale unutar profila rashoda koji su dostavljeni MF, i unutar ukupnih odobrenih iznosa u godišnjem budžetu po svakoj liniji budžeta, potrošačke jedinice bi generalno mogle da budu sigurne da će izvršavati obaveze najmanje šest mjeseci unaprijed. **Ocjena dimenzije: A**

(iii) Dinamika i transparentnost odobrenih iznosa u budžetu, o kojima se odlučuje na nivou upravljanja iznad potrošačkih jedinica

95. U slučaju nedostatka gotovine, koja proizilazi iz manjka prihoda ili naplate neizmirenih državnih garancija, Sektor za budžet može tražiti novi plan i prognozu gotovine od svake potrošačke jedinice. O njima se diskutuje sa jedinicama i smanjenja troškova se mogu napraviti selektivno. Ovo predstavlja dopunski budžet i mora biti odobreno od strane Vlade (Kabinet) i Skupštine. Rebalans budžeta za 2012 sadrži izvjesna smanjenja rashoda unutar godine, kako bi se sravnio određeni uticaj nižih prihoda i garantovala plaćanja. To je realizovano uz potpunu transparentnost. **Ocjena dimenzije: A**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-16	A	A	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	A	A	Prognoze gotovinskih tokova se ažuriraju mjesečno.	Bez promjene
(ii)	A	A	Potrošačke jedinice mogu normalno preuzimati obaveze najmanje 6 mjeseci ranije.	Bez promjene
(iii)	A	A	Dopunski budžeti su potrebni samo jednom godišnje većinom i sprovode se transparentno	Bez promjene, iako je ekonomsko okruženje teže

PU 17: Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama

Upravljanje dugom, u smislu ugovaranja, servisiranja i otplate, i davanja državnih garancija su glavni elementi ukupnog fiskalnog upravljanja. Loše upravljanje može dovesti do nepotrebno visokih troškova servisiranja duga i može stvoriti značajne fiskalne rizike. Održavanje sistema podataka o dugu i redovno izvještavanje o glavnim karakteristikama portfolija duga, i njegov razvoj, su ključni za obezbjeđenje valjanosti podataka i povezanih benefita kao što su precizno budžetiranje servisiranja duga, blagovremeno plaćanje, kao i dobro planirano prenošenje duga. Važan zahtjev za izbjegavanje nepotrebnih pozajmica i plaćanja troškova kamate je da se gotovinski bilanci na svim bankovnim računima vlade identifikuju i konsoliduju (uključujući one za vanbudžetska sredstva i projektne račune koje kontrolira vlada). Kalkulacija i konsolidacija bankovnih računa je olakšana tamo gdje postoji Jedinostveni račun trezora ili gdje su svi računi centralizovani. Da bi se postigla redovna konsolidacija više bankovnih računa koji se ne drže centralno, biće neophodno blagovremeno elektronsko poravnanje i ugovori o plaćanju sa vladinim bankarima. Efikasno upravljanje dugom zavisi od ugovaranja svih kredita i od pitanja svih garancija koje su pod kontrolom jednog organa, sa neizmirenim iznosima koji se utvrđuju upućivanjem na transparentne kriterijume.

(i) *Kvalitet evidencije i izvještavanja o dugu*

96. Javni dug iznosio je oko 50% BDP na kraju 2012. godine, od čega su skoro tri četvrtine spoljna dugovanja. Spoljni dug države je evidentiran u sistemu za praćenje dugova. Evidencija se redovno ažurira podacima od povjerilaca o isplatama i savjetima za plaćanje. Informacije u sistemu se upoređuju sa savjetima za plaćanje. S obzirom na to da zajmovi imaju uglavnom polugodišnje isplate duga, ova kontrola se sprovodi dva puta godišnje za svaki zajam. Sistem upravljanja dugovanjem unaprijeđen je 2011. godine putem tehničke podrške UNDP Bratislava Regionalni Centar i Ministarstva finansija Slovačke. Nema sumnje u kvalitet podataka o spoljašnjem dugu. Domaći dug obuhvata zamrznute potvrde o štednji, kao i dugove koji se odnose na zahtjeve za restituciju, bankarske i ostale pozajmice i izdavanje državnih obveznica. Opštinski dug je takođe uključen, kao i dug centralne vlade iako dugovi komunalnih servisa u opštinskom vlasništvu nisu pokriveni. Izvještaji o statusu državnih garancija se prave redovno. Evidencija se generalno smatra dobrom, mada podaci o opštinskom dugu (uključujući zaostala plaćanja) mogu biti donekle nepotpuni. Detaljni izvještaj o poslovanju i neizmirenom dugovanju se pravi mjesečno, uz kvartalno objavljivanje analize neizmirenog duga. Nema publikacije o

budućem planu plaćanja kamate i otplate glavnice. **Ocjena dimenzije: B**

(ii) Stepen konsolidacije stanja na vladinim računima

97. Od otvaranja Jedinog računa trezora (JRT) u januaru 2010. godine, vladini depoziti kod Centralne banke, i kod dijela poslovnih banaka preko kojih JRT posluje, bili su predmet dnevnih konsolidovanih izvještaja. Tokom perioda fiskalnih ograničenja, od otvaranja JRT, vladini depoziti su se uveliko smanjili. Na kraju 2010. godine, oni su još uvijek iznosili preko 100 miliona eura, ali su na kraju 2011. godine bili samo oko 20 miliona eura; sada su na njemu samo ograničeni operativni bilansi. Postoje i sredstva koja se odnose na projekte finansirane iz inostranstva, a vode se na posebnim računima kod komercijalnih banaka, i ne konsoliduju se sa računima JRT tokom godine. Platni spiskovi zdravstvenih institucija se isplaćuju preko komercijalnih banaka, ali se dobra i usluge plaćaju direktno sa JRT. Neki depoziti zdravstvenih i obrazovnih institucija koji proizilaze iz plaćanja za njihove usluge ostaju izvan JRT, iako su oni mali u odnosu na ukupne rashode. **Ocjena dimenzije: B**

(iii) Sistemi ugovaranja zajmova i izdavanja garancija

98. Godišnji zakon o budžetu ograničava nova zaduživanja i garancije. Ministar finansija potpisuje sve ugovore o zajmu i garanciji, i njegova saglasnost je potrebna za opštinske i DP pozajmice na periode preko 12 mjeseci. Predviđa se da će novi zakon o fiskalnoj odgovornosti sadržati odredbe u cilju obezbjeđenja efikasnog sprovođenja vladine strategije o kontroli javnog duga. **Ocjena dimenzije: A.**

Planirane reforme

99. UNDP su sponzori projekta, uz tehničku podršku Slovačke, za instaliranje novog softvera za upravljanje dugovima.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-17	B	B+	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	C	B	Evidencije duga su odgovarajuće, i postoji potpuno i redovno objavljivanje neizmirenih iznosa.	Napredak u praćenju i izvještavanju
(ii)	C	B	Većina bankovnih salda je poznata na dnevnoj bazi i može se konsolidovati, ali računi pojedinačnih zdravstvenih i obrazovnih institucija ostaju van Jedinog računa trezora	Napredak zbog konsolidacije tri državna fonda sa jedinstvenim računom trezora
(iii)	A	A	Sve pozajmice javnog sektora, uključujući izdavanje garancija se efikasno kontroliše od strane MF	Bez promjene

PU 18: Efikasnost kontrole platnog spiska

Ovaj pokazatelj tretira platni spisak samo za javne namještenike. Plate za povremeno obavljanje posla i sledovanja po osnovu odluke koji ne čine dio sistema platnog spiska obuhvata ocjena opštih internih kontrola (PU-20). Međutim, različiti segmenti javne službe se mogu registrovati u različitim platnim spiskovima. Svi takvi važniji platni spiskovi treba da budu ocijenjeni na osnovu ovog pokazatelja. U osnovi platnog spiska je baza podataka kadrova (u nekim slučajevima se naziva "nominalna lista" i nije nophodno kompjuterizovana), koja sadrži spisak osoblja koje treba isplatiti svakog mjeseca i koja se može potvrditi u odnosu na odobrenu utvrđenu listu i pojedinačne dosijee zaposlenih (ili kadrovske fajlove). Link između dosijea zaposlenih i platnog spiska je ključna kontrolna tačka. Bilo kakve dopune koje je potrebno izvršiti u bazi podataka treba procesuirati blagovremeno izmjenom izvještaja, što treba da rezultira u kontroli knjiženja. Reviziju platnog spiska treba sprovesti redovno da bi se identifikovali nepostojeći radnici, pupunili nedostajući podaci i prepoznale slabosti kontrole.

100. Shodno Ministarstvu finansija (Sektor za budžet i Centralna jedinica za harmonizaciju) kontrola obrade ličnih primanja državne uprave je značajno poboljšana od 2008. godine. U periodu od 2010. do 2011. godine, specijalna Komisija, uključujući i predstavnike iz različitih sektora za potrošnju kao i predstavnike osoblja, prepoznala je brojne nepravilnosti u funkcionisanju obrade ličnih primanja, što je imalo za rezultat uvođenje nove organizacije obrade ličnih primanja. Odjeljenje za isplatu zarada Ministarstva finansija sada ima potpune podatke svih zaposlenih (36 parametara vezano za svakog zaposlenog pojedinačno), i sprovođi redovne kontrole kojima provjerava rizičnije elemente – prekovremeni rad, dodatni rad, naknada za porodiljsko odsustvo, itd. – zarade svakog zaposlenog.

(i) Stepen integracije i usklađenosti između dosijea zaposlenih i podataka sa platnog spiska

101. Platni spisak Ministarstva finansija inkorporira dosijee zaposlenih u svoju elektronsku bazu podataka (uključujući sve one koji rade u obrazovanju i zdravstvu). Ni jedno lice ne može biti dodato na platni spisak bez odobrenja Ministarstva finansija, a svako unapređenje mora odobriti organ za upravljanje kadrovima prije nego bude registrovano u bazi podataka. O svakom unapređenju mora biti obaviještena i Poreska uprava prije nego isto stupi na snagu. Potrošačke jedinice su dužne da obavijeste Ministarstvo finansija svakog mjeseca o eventualnim faktorima, koji bi za rezultat imali promjenu u isplati svakom pojedincu. **Dimenzija ocjene: A**

(ii) Pravovremenost promjena dosijea zaposlenih i platnog spiska

102. Dosijei zaposlenih i platni spisak se ažuriraju po potrebi i redovno na mjesečnoj osnovi. Podrazumijeva se da se retroaktivna usklađivanja vrše rijetko. **Dimenzija ocjene: A**

(iii) Unutrašnje kontrole promjena dosijea zaposlenih i platnog spiska

103. Promjene platnog spiska moraju pokrenuti potrošačke jedinice, i onda zahtijevati odobrenje od Ministarstva finansija i organa za upravljanje kadrovima; na taj način su u cjelosti dokumentovane. **Dimenzija ocjene: A**

(iv) Postojanje revizija platnog spiska u cilju identifikacije slabosti kontrola i/ili nepostojećih radnika

104. Kao što je prethodno navedeno, cjelokupni sistem platnog spiska bio je predmet detaljne revizije sprovedene u periodu 2010.-2011. godine, što je dovelo do značajnih promjena u

njegovom funkcionisanju. Njegovo kontinuirano zadovoljavajuće funkcionisanje potvrdila je Studija unutrašnje revizije Ministarstva finansija 2012. godine. **Dimenzija ocjene, odražava činjenicu da se revizija sprovedena u periodu 2010-2011 ne ponavlja svake godine: B.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-18	C+	B+	Metoda ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	B	A	Platni spisak kojim upravlja MF u potpunosti odražava promjene u personalnim dosijeima	Značajno poboljšanje u odnosu na 2008. godinu
(ii)	A	A	Promjene se vrše blagovremeno, čime se retroaktivne korekcije svode na minimum	Nema promjene
(iii)	C	A	Promjene u dosijeima se u cjelosti dokumentuju.	Poboljšanje kontrole
(iv)	C	B	Kompletna revizija platnog spiska sprovedena je u periodu 2010-2011. god	Poboljšanje kontrole

PU 19: Transparentnost, konkurencija i mehanizam žalbi u oblasti nabavke

105. Ovaj pokazatelj je promijenjen 2011. godine. Sada se sastoji od četiri dimenzije i to:

- (i) **Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurencija u pravnom i regulatornom okviru,**
- (ii) **Korišćenje konkurentskih metoda nabavke,**
- (iii) **Pristup javnosti potpunim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama,**
- (iv) **Postojanje nezavisnog administrativnog sistema za žalbe na postupke nabavki.**

106. Novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) iz 2011. godine zamijenio je Zakon o nabavkama iz 2006. godine, i predstavlja veliki korak naprijed prema usaglašenosti sa standardima EU. Institucionalni okvir obuhvata državni organ nadležan za poslove javnih nabavki (Uprava za javne nabavke - UJN) i nezavisno tijelo koje je odgovorno za razmatranje žalbi (Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki - KKJN). Poslovi nabavki su decentralizovani na oko 600 ugovornih tijela od čega je oko 400 aktivno. Od tog broja oko 200 čine centralni državni organi. ZJN se primjenjuje na sve postupke nabavki robe, radova i usluga koje kupuju organi državne uprave i lokalnih uprava, preduzeća u vlasništvu države, i pravna lica koja koriste finansijska sredstva koje obezbjeđuje Vlada CG ili lokalna uprava. U 2012. godini, broj javnih ugovora iznosio je oko 5,000 ukupne vrijednosti oko €400 mil, uključujući 2,700 ugovora „niže vrijednosti“. Sva ugovorna tijela pripremaju godišnji plan nabavki, koji razmatra i odobrava Sektor za budžet MF i UJN, i postavlja na internet portal UJN do 31. januara predmetne godine. Bilo ko može pristupiti portalu. Ugovori bi trebalo da budu dodijeljeni ukoliko su u planu: promjene plana moraju se sprovesti sličnim postupkom razmatranja. Ugovorna tijela moraju dostaviti UJN potpisane ugovore u roku od tri dana radi njihovog postavljanja na portal.

Dimenzija (i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurencija u zakonskom i regulatornom okviru

107. Zahtjevi pravnog i regulatornog okvira za nabavke i trenutno stanje u Crnoj Gori dati su u sljedećoj tabeli.

(i) <i>Da li je organizovan hijerarhijski i da li su nadležnosti jasno utvrđene?</i>	<i>DA. Novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) iz avgusta 2011. godine stupio je na snagu u januaru 2012. godine. Ovaj zakon i propisi koji proizilaze iz ovog zakona utvrđuju hijerarhijsku nadležnost ugovornih tijela u uglavnom decentralizovanom sistemu nabavki.</i>
(ii) <i>Da li je slobodan i lako dostupan javnosti preko odgovarajućih sredstava?</i>	<i>DA. Objavljen od strane Službenog lista, odštampan (uključujući izdanje na engleskom jeziku 2011) i moguće ga je preuzeti sa internet stranice Uprave za javne nabavke (www.ujn.gov.me)</i>
(iii) <i>Da li se primjenjuje na sve nabavke koje se realizuju koristeći državna sredstva?</i>	<i>DA. Uz strogo ograničene izuzetke (ZJN, član 3)</i>
(iv) <i>Da li je nabavka putem javnog nadmetanja postala standardni način nabavke i da li jasno definiše situacije u kojima mogu da se koriste drugi načini i kako to treba opravdati?</i>	<i>DA. Član 6 ZJN definiše javno nadmetanje standardnim postupkom. Članovi od 23 do 30 i dopunski propisi definišu ostale postupke i situacije u kojima se oni mogu koristiti</i>
(v) <i>Da li je obezbijeđen pristup javnosti sljedećim informacijama o nabavkama: državnim planovima nabavki, mogućnostima za podnošenje ponuda, dodijeljenim ugovorima, i podacima o rješavanju žalbi na postupke nabavki?</i>	<i>DA. ZJN propisuje pristup javnosti i sve potrebne informacije su postavljene na vebstranovima UJN i KKJN.</i>
(vi) <i>Da li je predviđen nezavisni upravni postupak analize nabavki za postupanje po žalbama uložanim na postupak nabavke od strane učesnika prije potpisivanja ugovora?</i>	<i>DA. Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, nezavisno tijelo, ispituje i rješava žalbe. Dalje žalbe na rješenja se mogu podnijeti Upravnom sudu.</i>

108. Pošto je ispunjeno svih šest kriterijuma, **ocjena dimenzije je A.**

Dimenzija (ii) Korišćenje konkurentskih metoda nabavke

109. Direktno ugovaranje (nabavke od jednog izvora) se koristi za ugovore vrijednosti do €5,000, što podliježe pravilu da ukupna vrijednost takvih ugovora ne prelazi 10% ukupne izvršene nabavke te jedinice u prethodnoj godini (uz opadajući procenat tokom narednih godina). Neposredno prikupljanje ponuda (shopping metod) se može koristiti za ugovore „niže vrijednosti“, odnosno do €25,000 za robu i usluge ili €50,000 za ugovore o radovima. Preko ovih granica, ugovorno tijelo koje želi da koristi manje konkurentne metode ugovaranja (pregovori, okvir, konsultantske usluge) shodno ZJN mora da traži prethodno odobrenje Uprave za javne nabavke. UJN mora da odgovori na ovakve zahtjeve u roku od osam dana. U 2011. godini, UJN je primila 176 zahtjeva od kojih 23% nije odobreno (Godišnji izvještaj UJN za 2011). U 2012. godini, 34% zahtjeva za odobrenje ugovora koji su rezultat pregovaranja je odbijeno. Rezultat toga bio je da se takav ugovor preformuliše ili se tijelo nadležno za zaključivanje ugovora okrenulo otvorenom postupku.

110. Prema UJN, Zakon se generalno poštuje. Tokom 2011. godine UJN je primila i ispitala 149 navoda o nepravilnostima. Dokazano je 26 slučajeva nepravilnosti i UJN je o tome dostavila izvještaj DRI i MF. Izvještaj o reviziji DRI za 2011. godinu sadrži komentare da evidencija o direktnim nabavkama često nedostaje (ili da je netačna), kao i da je ograničenje od 10% često prekoračeno, npr. od strane Radio i TV Agencije (Izvještaj DRI za 2011. godinu). Takođe je prisutna podjela ugovora kako bi se isti sveli unutar granica konkurencije, doduše sve manje. I pored značajne podrške i savjetodavnih usluga koje pruža UJN, čini se da problem jednim dijelom nastaje i zbog nedostatka tehničkih kapaciteta, naročito kod potrošačkih jedinica u kojima ne postoje službenici zaduženi za nabavke, a dijelom usljed organizacije nabavki. Postoji između 350-400 službenika za nabavke. Svi imaju diplome, a njih 136 su prošli obuku i položili ispit kod UJN, ali nekim potrošačkim jedinicama nedostaje službenik za nabavke, tako da stručni savjet nije uvijek na raspolaganju odborima za nabavke, ili se njihov savjet može zanemariti u odlukama o nabavkama. Treba takođe naglasiti da u skladu sa zakonom naručilac može da ovlasti drugog naručioca da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke.

111. Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki (KKJN) bi trebalo da analizira („vrši kontrolu“ shodno čl. 139 ZJN) postupka nabavke u ugovorima vrijednosti preko €500,000, i UJN bi trebalo da ispita („vrši inspekcijski nadzor“ čl. 148 ZJN) postupak nabavki za ugovore vrijednosti od €5,000 do €500,000. Ova odgovornost KKJN nije u skladu sa njenim statusom nezavisnog arbitra u sporovima nabavki. Po Zakonu, UJN je odgovorna za praćenje usaglašenosti ali je služba za inspekcijski nadzor na kraju 2011. godine imala samo dva inspektora, i sada je van nadležnosti UJN zato što su početkom 2012. godine inspektori prebačeni u Inspekcijsku upravu u nadležnosti Ministarstva ekonomije. UJN nema nikakvog učešća u izradi njihovog godišnjeg plana niti dobija primjerke izvještaja inspektora. Iako član 147 ZJN propisuje da inspekcijski nadzor vrši „nadležni organ“, koji je inače identifikovan (čl. 19) kao UJN, to za UJN više nije moguće da obavlja ovu funkciju.

112. Po UJN, samo 5.3% rashoda za nabavke u 2011. godini je bilo zaključeno na osnovu procedura pregovaranja. Iako broj usvojenih žalbi (vidi paragraf 115 dolje) može da signalizira da korištenje manje kompetitivnih metoda nabavki nije uvijek u potpunosti opravdana, pravilno uspostavljena uloga UJN u ograničavanju neopravdanog korištenja procedure pregovaranja obezbjeđuje da se **u većini slučajeva daju adekvatna obrazloženja odstupanja od otvorenih procedura, što rezultira u ocjeni: B.**

(iii) Pristup javnosti potpunim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama

113. Novi kriterijum PEFA zahtijeva da ključne informacije o nabavkama (državni planovi nabavki, mogućnosti za podnošenje ponuda, dodijeljeni ugovori i podaci o rješavanju žalbi na postupke nabavki) budu stavljene na raspolaganje javnosti preko odgovarajućih sredstava. U praksi državni planovi nabavki, mogućnosti za podnošenje ponuda i dodijeljeni ugovori odmah se postavljaju na veb-sajt portal UJN (www.ujn.gov.me). Odluke o žalbama postavljaju se na veb-sajt Komisije (www.kontrola-nabavki.me). Shodno tome, **ocjena ove dimenzije je A.**

(iv) Postojanje nezavisnog administrativnog sistema za žalbe na postupke nabavki

114. Novi ZJN propisuje da se sve žalbe ili navodi o korupciji u postupku nabavki mogu

direktno podnijeti Komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, uz dostavljanje kopije ugovornom tijelu. Komisija je nezavisni i autonomni organ, koji čine predsjednik i četiri člana, i odgovara Skupštini. Tokom 2011. godine, Komisija je donijela 516 odluka po žalbama, od čega je 165 prihvaćeno, 299 odbijeno, 47 odbačene kao neprihvatljive, dok su ostale povučene. Ove odluke su javno dostupne na veb sajtu Komisije. U postupcima po žalbama koje je Komisija prvi put imala u radu u 2012. godini, Komisija je odlučila o 516 žalbi tako da je doneseno 471 meritorna odluka, od čega 258 odluka o odbacivanju/odbijanju žalbe, 19 obustavljanja zbog odustajanja podnosioca, 168 odluka o punom ili djelimičnom usvajanju žalbe i 26 slučajeva u kojima se žalbe nisu mogle ispitati.

115. ZJN propisuje da Komisija mora donijeti rješenje u roku od 15 dana (što se može produžiti na 10 dana, ukoliko je potrebno angažovanje vještaka): tokom 2011, za donošenje odluke Komisiji je bilo potrebno do 25 dana, uz prosjek od 10-12 dana. Nakon završetka administrativnog postupka, ugrožene strane mogu ostvariti pravo na pravne lijekove kod Upravnog suda. ZJN procjenjuje da se oko 10% odbijenih žalbi (oko 30 odluka) prenosi na sljedeći apelacioni nivo („treći stepen“), Upravni sud.

116. Sveukupno, osim odgovornosti KKJN za nadzor nad konkurencijom kod velikih ugovora, koja nije u skladu sa njenom funkcijom nezavisnog arbitra po pitanju žalbi, može se smatrati da sistem žalbi funkcioniše na zadovoljavajućem nivou, iako očigledna stopa uspješnih žalbi od 30% može biti pokazatelj nedostataka u postupku javnih nabavki. Postoji i određena bojazan dobavljača da je naknada za vođenje postupka (1% vrijednosti ugovora i ne smije iznositi preko 8,000 eura) visoka i da može spriječiti neke ozbiljne žalbe, kao i one neosnovane. Međutim, izgleda da naknada iznosi manje od administrativnih troškova sistema, i refundira se u slučaju da žalba bude pozitivno riješena.

117. Zahtjevi za ocjenjivanje ove dimenzije i stvarnog trenutnog učinka dati su u tabeli niže. PEFA zahtjevi su jasni u tome da prve dvije dimenzije moraju biti u cjelosti ispunjene ako se prdlaže ocjena veća od D.

(i)	Organ bi trebalo da sačinjavaju iskusni stručnjaci koji poznaju pravni okvir za nabavke i koji uključuje članove iz privatnog sektora i civilnog društva kao i državne uprave	ISPUNJEN Komisiju čine predsjednik i četiri člana, koji su pravnici sa velikim iskustvom u ugovaranju, uglavnom iz privatne prakse. Ima 9 zaposlenih, uglavnom profesionalnih pravnika.
(ii)	Ne bi trebalo da učestvuje ni u kom svojstvu u poslovima nabavki niti u postupku koji dovodi do odluka o dodjeli ugovora;	NIJE ISPUNJEN Iako žalbeni process funkcioniše zadovoljavajuće kod većine ugovora, odgovornost KKJN za nadzor konkurencije u ugovorima najveće vrijednosti nije u skladu sa njenim statusom nezavisnog arbitra u slučaju žalbi.
(iii)	Ne bi trebalo da naplaćuje naknade koje bi spriječile zainteresovana lica da mu se obrate;	ISPUNJEN Smatra se da je naknada opravdana.
(iv)	Trebalo bi da slijedi postupke za podnošenje i rješavanje žalbi koji su jasno definisani i javno dostupni;	ISPUNJEN Postupak za podnošenje i rješavanje žalbi je jasno definisan u ZJN
(v)	Trebalo bi da ostvaruje ovlašćenje da obustavi postupak nabavke;	ISPUNJEN Član 139 ZJN
(vi)	Trebalo bi da donosi odluke u roku koji	ISPUNJEN Članovi 130 i 131 ZJN-a definišu

je određen pravilima/propisima; i	vremenske rokove za ugovorno tijelo i Komisiju, koji se uglavnom ostvaruju
(vii) Njegove odluke bi trebalo da su obavezujuće za sve strane (bez spriječavanja kasnije mogućnosti obraćanja eksternom višem organu).	ISPUNJEN Odluke Komisije su obavezujuće, ali podnosilac žalbe može dalje tražiti sudsku reviziju od Upravnog suda.

118. Obzirom da prva dva kriterijuma moraju biti u potpunosti ispunjena da bi se opravdala ocjena veća od D, **ocjena ove dimenzije je D.**

Planirane reforme

119. Strategija za javne nabavke i Akcioni plan objavljen je u decembru 2011. godine (www.ujn.gov.me). Planirane reforme obuhvataju dalji razvoj e-nabavki, jačanje kapaciteta i stručno osposobljavanje službenika za nabavke, fokus na uticaj nabavki na životnu sredinu i društvo, jačanje saradnje sa Upravom za anti-korupcijsku inicijativu i DRI, i regionalne saradnje.

120. Vlada CG je formirala Koordinaciono tijelo, sa kvartalnim dostavljanjem izvještaja Kabinetu u cilju praćenja sprovođenja strategije, koji čine predstavnici MF, UJN, KKJN i drugih organa koji učestvuju u njenom sprovođenju. Biće organizovani informativni sastanci, okrugli stolovi i javne rasprave kako bi se obezbijedila razmjena stavova sa poslanicima, zaposlenima, Privrednom komorom, Unijom poslodavaca, akademskom zajednicom, Državnom revizorskom institucijom, Upravom za anti-korupcijsku inicijativu, Komisijom za sprečavanje konflikta interesa, Upravnim sudom, Vijećem za prekršaje, Upravom policije, Sudskim vijećem, itd.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-19	B	B	Metod ocjenjivanja M2	
(i)	B	A	Svih šest navedenih zahtjeva je ispunjeno	Metod ocjenjivanja se promijenio od 2008. godine, tako da direktno poređenje ocjena nije validno. Međutim, čini se da je ostvaren značajan napredak u pogledu zakonskog okvira, veće transparentnosti preko veb portala i osavremenjavanja žalbenog postupka. Ali, involviranje KKJN u kontrolu ugovora velike vrijednosti znači da Komisija nije u potpunosti nezavisna u razmatranju žalbi na odluke u postupku nabavke.
(ii)	B	B	Iako podaci nijesu apsolutno jasni, izgleda da je odgovarajuće opravdanje za primjenu manje konkurentnih metoda dostupno u većini slučajeva.	
(iii)	B	A	Planovi nabavki, mogućnosti za podnošenje ponuda, dodijeljeni ugovori i podaci o rješenjima žalbi su postavljeni na javnim veb-sajtovima	
(iv)	NA	D	Odgovornost KKJN da kontroliše odstupanja od otvorene konkurencije kod najvećih ugovora znači da pva dva kriterijuma nisu ispunjena, što zahtijeva ocjenu D.	

PU 20: Efikasnost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na zarade

Efikan sistem interne kontrole je sistem koji je (i) relevantan (tj. zasnovan na procjeni rizika i kontrolama koje su neophodne za upravljanje rizicima), (b) sadrži obuhvatan i isplativ skup kontrola (koji prati usklađenost sa pravilima nabavke i drugim procesima u vezi sa rashodima, služi za prevenciju i detekciju grešaka i prevarnih radnji, štiti informacije i sredstva, i kvalitet i blagovremenost računovodstva i izvještavanja), (c) je u širokoj upotrebi, i (d) se zaobilazi samo iz zaista opravdanih razloga. Dokaz o efikasnosti sistema interne kontrole treba da stigne od vladinih finansijskih kontrolora, redovnih internih i eksternih revizija ili drugih istraživanja koje sprovede rukovodstvo. Jedna vrsta informacije može biti stopa greške tj. odbijanja u rutinskim finansijskim procedurama.

Drugi pokazatelj u ovom skupu pokriva kontrole u upravljanju dugom, platnim spiskom i avansnim plaćanjima. Stoga, ovaj pokazatelj pokriva samo kontrole preuzetih obaveza na strani rashoda i plaćanje dobara i usluga, plata po osnovu privremenog rada i sledovanja zaposlenima. Efikasnost kontrola za preuzete obaveze na strani rashoda je izdvojena kao posebna dimenzija ovog pokazatelja zbog značaja takvih kontrola da bi se obezbijedilo da vladine obaveze plaćanja ostanu u okviru granica projektovane raspoloživosti gotovine, čime se izbjegava stvaranje zaostalih plaćanja na strani rashoda (referenca: pokazatelj PU-4).

(i) Efikasnost kontrola za preuzete obaveze na strani rashoda

121. Na početku svakog mjeseca, potrošačke jedinice podnose Trezoru „rezervacije“ pomoću kojih efikasno preciziraju način na koji namjeravaju da iskoriste njima garantovana sredstva. Trezor izdaje mjesečne garancije za sredstva potrošačkim jedinicama na osnovu njihovih godišnjih izdvojenih sredstava u Zakonu o budžetu. Svi zahtjevi za plaćanja potrošačkih jedinica moraju biti unutar kumulativnih garancija koje su izdate, u suprotnom ih sistem SAP-a neće platiti.

122. Trezor vrši sva plaćanja nakon što ih upari sa rezervacijama. Međutim, ni prethodne obaveze po osnovu naloga, ugovora, itd. ni obaveze plaćanja po isporuci robe i usluga se još uvijek ne vode sistematski u sistemu Trezora. Potrošačke jedinice nijesu spriječene da preuzmu obaveze u iznosima koji premašuju iznos garantovanih sredstava koji im Trezor izdaje, i onda odlažu zahtjeve za plaćanje sve dok ne budu imale dovoljno garantovanih sredstava na raspolaganju, na taj način stvarajući zaostale obaveze (vidi PU-4 gore). MF dobija informacije o obavezama od potrošačkih jedinica kvartalno, a od fondova i opština mjesečno, ali postoji sumnja u pouzdanost njihovih sistema da prate i prijave sve neizmirene obaveze, i u svakom slučaju postojeći izvještaji ne čine operativnu kontrolu. Izvještaj DRI za 2011. godinu navodi da metod bilježenja otplate obaveza iz prethodnog perioda i podaci koji su predstavljeni u Izvještaju o zaostalim obavezama ne predstavljaju dovoljno pouzdanu osnovu za evidenciju. DRI je preporučila uspostavljanje boljeg sistema za evidenciju obaveza. Trezor trenutno razvija novu računarsku aplikaciju (vidi buduće reforme u nastavku).

123. Pošto nema kontrole nad preuzetim obavezama, **ocjena ove dimenzije je D.**

(ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumijevanje ostalih pravila/postupaka unutrašnje kontrole

124. Od 2010. godine uložen je značajan napor da se ojača Finansijsko upravljanje i kontrola u cijeloj vladi, koji je podržala EU kroz IPA program. Novi Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru donešen je 2008. godine i dalje unaprijeđen 2011, a novi Pravilnik o finansijskom upravljanju i kontroli objavljen je 2010. godine. Taj materijal je onda objedinjen u novom Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu, objavljenom u julu 2011. godine, koji se koristio kao osnova za detaljnu obuku u cijeloj vladi tokom 2012. godine. Svi aspekti organizacije, namjene i postupaka su obuhvaćeni ovim dokumentom. Službenici odgovorni za koordinaciju finansijskog upravljanja i kontrole imenovani su u 82 potrošačke jedinice. Prema CJH MF, potrošačke jedinice koje čine 80 % rashoda budžeta su sada usvojile pisana pravila i postupke za finansijsko upravljanje i kontrolu. Međutim, obuka i dalje traje i njene potpune prednosti još uvijek nijesu ostvarene. **Ocjena dimenzije, koja odražava potrebu da se upotpuni pokrivenost novih procedura: B.**

(iii) Step en usaglašenosti sa pravilima za obradu i evidenciju transakcija

125. Izvještaj Državne revizorske institucije iz 2011. godine o Budžetu za 2010. godinu ukazuje da pravila za obradu i evidenciju transakcija nijesu uvijek poštovana. Postoje pogrešne klasifikacije nekih stavki rashoda, kao što su „ugovorene usluge“ i bankarski troškovi. Rezerve budžeta su pogrešno korišćene za plaćanje medicinskog liječenja, vozila, obrazovanje i ostale troškove koji nisu bili „hitni i nepredviđeni“. Međutim, iznosi koje obuhvataju ove nepravilnosti su relativno mali, i DRI je dala mišljenje s rezervom (uslovno pozitivno) na Izvještaje o završnom računu budžeta za 2010. i 2011. godinu. **Ocjena dimenzije: B**

Planirane reforme

126. Shodno Državnom trezoru, programirana je softverska aplikacija dostupna na mreži da bi se potrošačkim jedinicama omogućilo da evidentiraju obaveze po fakturama kako ih primaju. 15 potrošačkih jedinica, uključujući Ministarstvo obrazovanja, trenutno koriste ovaj sistem, i sve druge potrošačke jedinice će sprovesti obuku o unosu inputa do juna 2013. godine. U narednoj fazi razvoja biće obuhvaćeni nalozi i ostale obaveze. To će omogućiti Trezoru da prati i izvještava o obavezama.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-20	D+	D+	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	D	D	Ne postoji kontrola obaveza u odnosu na dostupni organ budžeta	Bez promjene
(ii)	C	B	Uloženi su značajni naponi kako bi se unaprijedilo razumijevanje i poštovanje pravila i postupaka finansijske kontrole u cijeloj vladi.	Značajno poboljšanje od 2008. godine
(iii)	B	B	Poštovanje pravila je na prilično visokom nivou, ali još uvijek ima prostora za poboljšanje.	Bez promjene

PU 21: Efektivnost interne revizije

127. Interna revizija je nezavisna aktivnost koja izvještava rukovodioca potrošačke jedinice u okviru koje je uspostavljena i u kojoj bi trebalo primjenjivati moderne metode upravljanja rizikom na osnovu COSO okvira kako bi se obezbijedilo opravdano uvjeravanje da se javna sredstva koriste efikasno i efektivno za planirane namjene. Ovaj pokazatelj ocjenjuje (i) pokrivenost i kvalitet funkcije interne revizije, (ii) učestalost i dostavu izvještaja, i (iii) obim odgovora rukovodstva na nalaze. Interna revizija kako je sada uspostavljena u Crnoj Gori, zasniva se na Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (2008) koji je dalje unaprijeđen 2011 i 2012. godine. Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH), u okviru Ministarstva finansija, koordinira uspostavljanje i razvoj interne revizije u javnom sektoru, a takođe je zadužena za koordinaciju uspostavljanja i razvoja efikasnog finansijskog upravljanja i kontrola. Postojeća decentralizovana struktura interne revizije zamijenila je prethodnu centralizovanu aktivnost interne revizije koju je sprovodilo Ministarstvo finansija.

128. Usvojena su sljedeća podzakonska akta:

- Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (“Sl. List Crne Gore”, broj 50/12), koja propisuje način i kriterijume za uspostavljanje unutrašnje revizije u javnom sektoru;
- Uredba o zvanjima unutrašnjih revizora (“Sl. List Crne Gore”, broj 23/09), kojom se utvrđuju zvanja za unutrašnjeg revizora, uslovi za sticanje zvanja i raspoređivanje zvanja u platne razrede;
- Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije (“Sl. List Crne Gore”, broj 32/09);
- Pravilnik o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola (“Sl. List Crne Gore”, 37/10);
- Uputstvo o sadržaju izvještaja i načinu izvještavanja o radu unutrašnje revizije (“Sl. list Crne Gore”, broj 55/12);
- Uputstvo o sadržaju izvještaja i načinu izvještavanja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola (“Sl. list Crne Gore”, broj 55/12), koje pokriva kvartalne i godišnje izvještaje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola (vidjeti PU-20 gore)
- Pravilnik o metodologiji sagledavanja kvaliteta unutrašnje revizije u javnom sektoru (“Službeni list Crne Gore”, broj 11/13) kojim je propisana metodologija za sagledavanje kvaliteta organizacionog uređenja jedinice za unutrašnju reviziju i kvaliteta pojedinačnih revizorskih dosijea. Pravilnik sadrži upitnike koji pružaju neophodan osnov za kontrolu kvaliteta u svakom predmetu;
- Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za ovlašćenog unutrašnjeg revizora u javnom sektoru (“Sl. List Crne Gore”, broj 63/11);
- Priručnik za internu reviziju (treće izdanje);
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu (PU-20);
- Smjernice za pripremu internih pravila i procedura, i
- Uputstvo za pripremu knjige procedura za svaku potrošačku jedinicu.

129. CHU priprema konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu interne kontrole i funkciji interne kontrole, koji razmatra i usvaja Vlada. CHU je pripremila Konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru Crne Gore za 2012. godinu, koji je Vlada Crne Gore razmatrala i usvojila u maju 2013. Godine, nakon što su nalazi PEFA procjene bili prikupljeni.

(i) Pokrivenost i kvalitet funkcije interne revizije

130. Prema CHU, u februaru 2013. godine uspostavljeno je 39 jedinica interne revizije (JIR), kojima se pokriva 94% rashoda budžeta. 30 potrošačkih jedinica je zaključilo ugovore o uslugama unutrašnje revizije koje pružaju veći organi. 48 internih revizora je sada u radnom odnosu, od čega 17 u opštinama. Sedam revizora je već u potpunosti ovlašćeno, a očekuje se da ostalih 40 završe obuku po programu koji propisuje Ovlašćeni institut za finansije i računovodstvo javnog sektora Velike Britanije (UK Chartered Institute of Public Finance and Accountancy - CIPFA) do sredine 2013. godine.

Priručnik za unutrašnju reviziju je detaljan i zasniva se na Međunarodnim standardima za profesionalnu praksu unutrašnje revizije, izdatih od strane Međunarodnog Instituta Internih Revizora (IIA). Priručnik propisuje metodologiju rada unutrašnje revizije kod subjekata javnog sektora koja se zasniva na metodologiji revizije sistema.

Pored toga, jedinice za unutrašnju reviziju imaju kopije kompleta ovih standarda (na crnogorskom jeziku). Jedinica za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija ima dva interna revizora i jednog pripravnika. Sačinila je šest konačnih izvještaja tokom 2012. godine.

Prema Konsolidovanom izvještaj o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru Crne Gore za 2011. godinu, koji je Vlada Crne Gore razmatrala i usvojila u junu 2012. godine, procesi koji su bili predmet revizija od strane uspostavljenih jedinica za unutrašnju reviziju odnose se na: platni spisak (vidjeti PU-18 gore), javne nabavke, ostvarivanje pojedinačnih prava na penziju, penzijsko i invalidno osiguranje, neizmirene obaveze, pitanja upravljanja kadrovima, prikupljanje prihoda, promociju turizma i upravljanje službenim voznim parkom. **Ocjena ove dimenzije, imajući u vidu da pokrivenost ostaje ograničena, i da još uvijek ne ispunjava u cjelosti profesionalne standarde: C.**

(ii) Dinamika i dostavljanje izvještaja

131. Sve jedinice za unutrašnju reviziju su u obavezi da o obavljenoj reviziji dostave Nacrt revizorskog izvještaja rukovodiocu organizacione jedinice koja je bila predmet revizije. Nakon diskusije i dogovora oko Nacrta izvještaja sačinjava se konačni revizorski izvještaj, koji se dostavlja rukovodiocu subjekta u okviru kojeg je vršena revizija, u skladu sa članom 24 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Jedinice za unutrašnju reviziju dostavljaju kvartalne i godišnje izvještaje o radu CHU, uključujući glavne preporuke; CHU može tražiti kompletne izvještaje. Jedinice za unutrašnju reviziju **nemaju obavezu** da dostavljaju konačni revizorske izvještaje poslije svake obavljene revizije Ministarstvu finansija-CHU i DRI, već samo na njihov zahtjev. DRI koristi izvještaje unutrašnje revizije u pripremi i obavljanju svojih planiranih revizija, a rukovodioci jedinice za unutrašnju reviziju su u obavezi da omoguće pristup konačnim revizorskim izvještajima i dokumentaciji na osnovu koje je sačinjen konačan revizorski izvještaj.

Ocjena ove dimenzije, imajući u vidu ograničenje u pogledu nepotpune pokrivenosti izvještaja: B.

(iii) Stepen reakcije uprave na nalaze interne revizije

132. Tokom naknadnih revizija, jedinica za unutrašnju reviziju provjerava da li su realizovane preporuke koje su date u prethodnim revizorskim izvještajima i utvrđuje stepen njihove realizacije. Prema podacima iz Konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru Crne Gore za 2012. godinu, subjekti javnog sektora su sproveli u potpunosti 158 od 269 (59%) datih preporuka u revizorskim izvještajima, dok su 30 (11%) preporuka sproveli djelimično.

Ocjena ove dimenzije, imajući u vidu da su mnoge preporuke još uvijek bile u razmatranju: C.

Planirane reforme

133. Strategija daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2013-17, objavljena u junu 2012. godine, definiše glavne pravce razvoja tokom narednih pet godina. Strategija obuhvata dalju raspodjelu zadataka i odgovornosti, dalji razvoj pravila unutrašnje organizacije kojima se dopunjavaju opšta pravila, razvoj analize troškova, upotrebu tehnika upravljanja rizicima, jačanje kapaciteta i izdavanje sertifikata za ovlaštenog internog revizora.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-21	C+	C+	Metod ocjenjivanja M1 (najslabija karika)	
(i)	C	C	Unutrašnja revizija funkcioniše za većinu najvažnijih državnih organa i vrši određene sistemske revizije, ali nema dovoljan broj zaposlenih.	Područje pokrivenosti je prošireno ali ostaje da se rad u cjelosti razvije.
(ii)	A	B	Postoji značajan broj izvještaja, koji su predmet redovnog nadzora od strane MoF-CHU, i koriste se od strane DRI u njenom radu, ali ove decentralizovane jedinice unutrašnje revizije još uvijek ne rade punim kapacitetom.	Decentralizacija interne revizije je čini se za rezultat imala (privremeni) gubitak produktivnosti (vidjeti (iii) gore)
(iii)	C	C	Solidan nivo preduzetih koraka na date preporuke.	Rad ima veću pokrivenost, ali je potrebno ostvariti veći uticaj.

3.5. RAČUNOVODSTVO, EVIDENTIRANJE I IZVJEŠTAVANJE

PU 22: Blagovremenost i redovnost sravnjenja računa

134. Ovaj pokazatelj ocjenjuje da li su praćene odgovarajuće procedure kako bi se obezbijedilo da finansijski podaci budu precizni i pouzdani. Razmatraju se dvije dimenzije: (i) da li su česta usklađivanja podataka Trezora i bankovnog računa, i (ii) da li se privremeni računi i akontacije redovno usklađuju i saldiraju.

(i) Regularnost bankarskih usklađivanja

135. Tri su glavne vrste bankarskih računa kojima upravlja centralna vlada. Redovnost njihovog pojedinačnog usklađivanja je opisana u tekstu niže.

1. Trezor upravlja Jedinstvenim računom trezora koji se sastoji od jednog bankovnog računa kod Centralne banke Crne Gore i više računa kod poslovnih banaka, a u koji se slivaju skoro svi državni prihodi i sa kojeg se vrše skoro sva državna plaćanja. Jedinstveni račun trezora se usklađuje na dnevnoj osnovi i u elektronskoj formi sa izvještajima koji se dobijaju od Centralne banke. Obzirom da se instrukcije za plaćanje vrše elektronski zarad neodložnog postupanja, nema vremenske razlike između datuma instrukcije za plaćanje i datuma zaduživanja računa.
2. Kao što je bilo govora u vezi sa PU-15 (ii), agencije za naplatu prihoda drže i upravljaju računima kod Centralne banke za svrhe naplate prihoda. Oni se usklađuju na dnevnoj osnovi.
3. Kao što je bilo govora u vezi sa PU-17, postoje depoziti vezano za projekte koje finansiraju donatori, a koji se čuvaju na posebnim računima kod poslovnih banaka i ne konsoliduju se sa bilansima na JRT. S druge strane, računi vezani za projekte Svjetske banke i druge projekte koje finansiraju donatori, uključuju se u Trezor i u godišnje finansijske izvještaje.

136. U sektoru obrazovanja, obrazovne institucije koje se finansiraju iz Budžeta (uključujući škole), koje su posebna pravna lica, imaju i upravljaju svojim sopstvenim bankovnim računom koji drže kod poslovnih banaka i na koje primaju sredstva iz Budžeta za troškove već provjerene i odobrene od strane Ministarstva obrazovanja sa kojih se ti isti troškovi plaćaju. Ovi bankovni računi se usklađuju mjesečno u roku od četiri nedjelje na kraju mjeseca.

137. U sektoru zdravstva, jedinice koje pružaju usluge se snadbijevaju mjesečno kako bi pokrile svoje rashode. Troškovi se plaćaju direktno sa Jedinstvenog računa trezora. Svi bankovni računi zdravstvenih institucija se usklađuju na mjesečnoj osnovi u roku od četiri nedjelje od kraja mjeseca. **Ocjena za ovu dimenziju: A.**

(ii) Redovnost usklađivanja i saldiranje privremenih računa i avansa

138. Striktno poslovanje Jedinstvenog računa trezora obezbjeđuje da nema privremenih računa. Budžetski troškovi koji se finansiraju sa Jedinstvenog računa trezora zahtijevaju postojanje kompletne dokumentacije prije njihovog plaćanja sa Jedinstvenog računa trezora. Pregledom usklađivanja virtuelnih (privremenih) računa koji se drže kod agencija za naplatu prihoda i koji njima upravljaju je utvrđeno da oni sadrže samo mali broj kratkoročnih neusklađenih stavki. Potrošačke jedinice mogu dobiti avanse za stavke kao što su poslovna putovanja i male troškove. Troškovne jedinice upravljaju računom sa kojeg firma zaposlenom nadoknađuje gotovinske troškove i na koji Ministarstvo finansija avansira gotovinu svakoj troškovnoj jedinici dovoljnu da im omogući plaćanje troškova u gotovini. Gornje limite računa sa kojeg firma zaposlenom nadoknađuje gotovinske troškove utvrđuje Ministarstvo finansija nakon procjene potreba svake troškovne jedinice. Kako bi dobili dopunu za potrebnu gotovinu, potrošačke jedinice moraju dostaviti valjani zahtjev za troškove kako bi opravdali korišćenje potrošene gotovine. Na kraju godine, svaka potrošačka jedinica mora vratiti neiskorišćenu gotovinu Trezoru zajedno sa valjanim troškovnim računima kako bi opravdali svu potrošenu gotovinu. Sistem usklađivanja i saldiranja računa sa kojeg firma zaposlenom nadoknađuje gotovinske troškove po osnovu avansa, avansnih plaćanja za putovanja, avansa za ugovarače i avansa za zaposlene je zadovoljavajući. Imajući u vidu da se avansiranje akontacije podmiruje bez odlaganja i da se avansiranje gotovine obnavlja na godišnjem nivou, **ocjena ove dimenzije je A.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-22	A	A	Metod dobijanja ocjene M2	
(i)	A	A	Svi Vladini bankarski računi se usklađuju barem na mjesečnom nivou u roku od četiri nedjelje na kraju svakog mjeseca.	Nema promjene
(ii)	A	A	Svi avansi se podmiruju bez odlaganja	Nema promjene

PU 23: Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice za pružanje usluga

139. Ovaj pokazatelj ocjenjuje dostupnost pouzdanih informacija o sredstvima koja se dostavljaju primarnim jedinicama za pružanje usluga kao što su škole i klinike.

140. U sektoru obrazovanja, Ministarstvo obrazovanja (MO) može prikazati procjenu budžeta i aktuelno stanje za svaku školu. U smislu izvršenja budžeta, kako je bilo prethodno u tekstu govora u vezi indikatora učinka PU-22 (i), obrazovne institucije koje se financiraju iz Budžeta (uključujući i škole), s obzirom da su odvojena pravna lica, posjeduju i upravljaju svojim sopstvenim bankovnim računima koje drže kod poslovnih banaka u koje se slivaju sredstva iz Budžeta za odobrene troškove, kao i prihod koji se obračunava za svaku instituciju iz sopstvenih sredstava (uključujući grantove i iznose uplaćene za korišćenje njenih objekata). Kao što je gore navedeno u pogledu pokazatelja učinka 18, svaka obrazovna institucija priprema svoj mjesečni platni spisak koji Ministarstvo obrazovanja prosljeđuje Trezoru. Ministarstvo finansija sada posjeduje detalje o svakom pojedincu na platnom spisku u javnoj službi i primjenjuje provjere za rizične stavke. Trezor vrši plaćanja prema svakoj školi na osnovu zahtjeva za plaćanjem. Svaka škola, po prijemu sredstava na sopstveni bankarski račun, prenosi adekvatne neto plate svojim zaposlenima u skladu sa izračunatim mjesečnim platama. Na taj način, i Ministarstvo obrazovanja i pojedinačne obrazovne institucije su u potpunosti upoznate sa troškovima koji se u stvari financiraju iz Budžeta. Kompletni izvještaji se pripremaju kvartalno od strane svake institucije i usklađuju se od strane Ministarstva obrazovanja sa podacima o izvršenju Budžeta.

141. U sektoru zdravstva, Fond za zdravstveno osiguranje (FZO) zajedno sa svojim podređenim zdravstvenim institucijama zajednički priprema godišnje budžete za svaku instituciju na osnovu procijenjenog obima posla i minimalnog broja zaposlenih i operativnih aktivnosti potrebnih da se podrži obim posla. Kao u slučaju obrazovnih institucija, prihod iz sopstvenog izvora i rashod financiran iz tog prihoda se ne uključuju u budžet, ali se uključuju u izvještaje o izvršenju. Fond za zdravstveno osiguranje prenosi sredstva koja svakog mjeseca primi od strane Ministarstva finansija na bankovne račune svojih podređenih zdravstvenih institucija kako bi mogli izvršiti isplatu po osnovu platnog spiska. Rashod po osnovu dobara i usluga svake institucije se plaća direktno sa JRT. Na taj način se postiže da je potpuna informacija dostupna u računovodstvenim sistemima u pogledu sredstava koje je primila svaka institucija. **Ocjena ovog pokazatelja: A.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-23	A	A	Metod dobijanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	A	A	Rutinski računovodstveni sistemi omogućavaju pouzdane informacije o svim vrstama sredstava koje primaju kako osnovne škole, tako i domovi zdravlja širom zemlje i usklađuju se sa izvještajem minimum godišnje.	Nema promjene

PI 24: Kvalitet i blagovremenost budžetskih izvještaja u toku godine

142. Ovaj pokazatelj ocjenjuje da li je blagovremena i pouzdana informacija bila dostupna tokom godine u vezi sa napretkom u izvršenju odobrenog budžeta, kako bi se obezbijedio osnov za bilo kakvu korektivnu mjeru koja bi mogla biti potrebna. Razmatraju se tri dimenzije: (i) da li su izvještaji dostupni sa istim detaljima kao i procjene budžeta; (ii) da li su izvještaji raspoloživi bez odlaganja na kraju svakog perioda; i (iii) da li su informacije precizne i pouzdane.

(i) Domen izvještaja u smislu pokrivenosti i kompatibilnosti sa budžetskim procjenama

143. Pravilnik o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave lokalnih vlada (Službeni list 32/10 i 14/11) propisuje forme u kojima treba dostavljati kvartalne i godišnje finansijske izvještaje. Oni pokazuju poređenja radi posljednji revidirani budžet, a ne originalni budžet. Ministarstvo finansija postavlja na svom web sajtu budžetske izvještaje na konsolidovanom nivou umjesto detaljno kako je to prikazano u originalnom budžetu. Izvještaji su na ukupnom nivou zasnovani isključivo na ekonomskoj klasifikaciji i ne izvještavaju odvojeno o različitim potrošačkim jedinicama, funkcijama ili programima iako se čini da su sve informacije potrebne da se naprave takvi izvještaji već dostupni iz SAP sistema.

144. Kako je navedeno gore u PU- 20 (i), obaveze nisu obuhvaćene u sistemu Trezora u vrijeme nastajanja obaveza. Umjesto toga, ostavljeno je potrošačkim jedinicama da evidentiraju i upravljaju obavezama. Ministarstvo finansija prima informacije o obavezama od potrošačkih jedinica na kvartalnoj i godišnjoj osnovi. Te informacije se ne objavljuju, ali to i nije zahtjev u pogledu ovog pokazatelja. Usljed nedostatka informacija o bilo kakvom funkcionalnom i administrativnom presjeku ili uporedivosti sa budžetskom klasifikacijom, **ocjena dimenzije: D.**

(ii) Blagovremenost izdavanja izvještaja

145. Ukupni izvještaji u ekonomskoj klasifikaciji se pripremaju na mjesečnom nivou iz SAP sistema ubrzo nakon kraja svakog mjeseca. **Ocjena ove dimenzije: A**

(iii) Kvalitet informacija

146. Kvartalni izvještaji se zasnivaju na SAP informacionom sistemu koji pokriva sve jedinice i sredstva u okviru Jedinstvenog računa trezora. Nekoliko je pitanja vezano za tačnost podataka. Izvještaj DRI o Završnim budžetskim izvještajima iskazao je uslovno pozitivno mišljenje (kako je to formulisano od strane DRI) o stanju računa. Međutim, napomenuto je da nalazi revizije o

pojedinačnim potrošačkim jedinicama kojima su potrebne promjene u njihovim finansijskim izvještajima nisu uključeni u Završnom budžetskom izvještaju. Takođe je bilo nekih manjih pitanja vezano za klasifikaciju u pogledu ugovorenih usluga i bankarskih provizija. **Ocjena ove dimenzije: B**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-24	C+	D+	Metod dobijanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	C	D	Poređenje sa budžetom je moguće samo na osnovu ukupne ekonomske klasifikacije, a rashod je pokriven samo u fazi plaćanja	Nema suštinske promjene: nedostatak informacija izuzev u ekonomskoj klasifikaciji što nije navedeno u 2008.
(ii)	A	A	Informacije su dostupne bez odlaganja iz SAP sistema Trezora	Nema promjene
(iii)	A	B	Postoje određene bojazni vezano za tačnost izvještaja DRI, ali oni ne dovode u pitanje opštu konzistentnost i korisnost izvještaja	Određeno pogoršanje kvaliteta, koje može i odražavati samo rigoroznije standarde revizije

PI 25: Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja

147. Ovaj pokazatelj ocjenjuje kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja koji predstavljaju ključni element bilo kojeg transparentnog sistema dobrog upravljanja javnim finansijama. Razmatraju se tri dimenzije: (i) cjelovitost finansijskih izvještaja; (ii) blagovremenost njihovog dostavljanja; i (iii) da li su Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) ili korišćeni konzistentni nacionalni standardi u potpunosti objavljeni.

(i) Kompletnost finansijskih izvještaja

148. Izvještaj o izvršenju godišnjeg budžeta sačinjava Trezor u skladu sa članovima 26 i 51 Zakona o budžetu na osnovu izvršenja budžeta obavljenom preko jedinstvenog računa budžeta. On slijedi format godišnjeg budžeta i uključuje prihode i rashode, na bazi gotovine, kao i dodatne informacije o programima, dugovima i garancijama. Takođe ima dodatne statističke informacije. Međutim, kako je dolje navedeno u vezi sa dimenzijom (iii), ova informacija nije kompletna u pogledu finansijskih sredstava i obaveza. **Ocjena ove dimenzije: C.**

(ii) Pravovremenost dostavljanja finansijskih izvještaja

149. U skladu sa Zakonom o budžetu, Ministarstvo finansija je u obavezi da pripremi nacrt izvještaja o izvršenju budžeta i da ga dostavi Vladi (Kabinetu) do 1. juna u vezi sa godinom koja je završena 31. decembra. Vlada je dužna da dostavi završni izvještaj o izvršenju budžeta Skupštini do kraja septembra zajedno sa revizorskim izvještajem od strane Državne revizorske institucije (DRI).

150. Najnoviji dostupni izvještaj o izvršenju budžeta bio je u vezi godine koja se završila 31. decembra 2011. Ministarstvo finansija je napravilo nacrt izvještaja o izvršenju budžeta na 28. jun 2012. i Vlada je prosljedila konačni izvještaj o izvršenju budžeta Skupštini 28. septembra 2012. zajedno sa revizorskim izvještajem od strane DRI. Iako Vlada nije formalno dostavila DRI nacrt ili konačni izvještaj o izvršenju budžeta, DRI je primila primjerak nacrt iz juna mjeseca kako bi mogla završiti svoju reviziju na vrijeme za vladu i ispunila obavezu dostavljanja izvještaja Skupštini do kraja septembra. **Ocjena ove dimenzije: A.**

(iii) Korišćeni računovodstveni standardi

151. Nema upućivanja u godišnjim finansijskim izvještajima na korišćene računovodstvene standarde prilikom njihove pripreme. Format je razvijen tokom vremena kako bi inkorporirao zahtjeve za različitim informacijama i smanjio nepotrebne stvari bez naznaka na bilo koji konkretni set računovodstvenih standarda ili okvir finansijskog izvještavanja. Izvještaji su u konzistentnom formatu iz godine u godinu i pripremljeni su u skladu sa instrukcijama koje je izdalo Ministarstvo finansija u okviru glavnog Zakona o budžetu. Iako Ministarstvo finansija smatra da su izvještaji u velikoj mjeri konzistentni sa IPSAS koji se bazira na gotovini jer se primjenjuju na izvještaje o prihodima i rashodima, oni ne uključuju ostale informacije potrebne da se usklade sa standardom.

152. Izvještaji za 2011 (samo na crnogorskom jeziku) pokazuju prihode po stavkama i rashode po programu i ekonomskoj klasifikaciji u poređenju sa revidiranim budžetskim ciframa, i bankarskim depozitima na početku i kraju godine. Postoji i određena analiza materijalnih varijacija. Postoji i prilog (posljednja strana) koji pokazuje izdatke iz prethodnog perioda na početku i na kraju godine, analizirane po ekonomskoj kategoriji, iako ne po funkcionalnoj. Finansijska sredstva i obaveze nisu prikazane iako je državni dug prijavljen drugdje. Kao što je istaknuto u studiji iz 2011. čije je sačinjavanje sponzorirao UNDP, nema zakonski utvrđenih definicija sredstava i obaveza ili pravila vrednovanja koja se mogu primijeniti na finansijske izvještaje Vlade Crne Gore, i ovi izvještaji ne uključuju čak ni djelimični bilans stanja, informacije o promjenama u neto sredstvima, izvještaj o toku gotovine ili napomene sa obrazloženjem. Zbog ovih nedostataka, **ocjena dimenzije: D.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-25	C+	D+	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	C	C	Izvještaj pokazuje informacije o primicima, izdacima i stanju bankarskih računa.	Nema promjene
(ii)	A	A	Nacrt godišnjih izvještaja je dostavljen eksternoj reviziji u roku od 6 mjeseci od kraja godine	Nema promjene.
(iii)	C	D	Standardi nisu navedeni	Određeno pogoršanje, ali ovo može biti posledica manje rigorozne ocjene u 2008. Nema stvarne promjene.

3.6. EKSTERNI NADZOR I REVIZIJA

PU 26: Obim, priroda i praćenje eksterne revizije

153. Vrhovna državna revizorska institucija, Državna revizorska institucija (DRI) Crne Gore formirana je 2004. godine Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, čije su izmjene i dopune uslijedile 2006, 2007, 2010 i 2011. godine. Državna revizorska institucija je Ustavom Crne Gore (2007) pozicionira kao "samostalan i vrhovni organ državne revizije". Institucija ispituje pravilnost, efektivnost i efikasnost poslovanja organa i organizacija koje upravljaju budžetom i imovinom države i jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća, državnih fondova, Centralne banke Crne Gore i drugih pravnih lica u kojima država učestvuje u vlasništvu. Institucija nije vršila reviziju sredstava primljenih od donatorskih agncija, izuzev na zahtjev danske razvojne agencije, kada je vršila reviziju donatorskih sredstava Kraljevine Danske za finansiranje projekta "Program razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori" u 2011, 2012. i 2013. godini.¹¹

154. U 2012, Senat Državne revizorske institucije usvojio je Strateški plan razvoja Institucije, kao i Akcioni plan za realizaciju strateških ciljeva i aktivnosti, za period 2012-2017. godine. Državna revizorska institucija je izradila Strateški plan razvoja Institucije na osnovu uporedne analize zaključaka i preporuka iz izvještaja o samoocjenjivanju, koji je urađen od strane Institucije kao i izvještaja o eksternom ocjenjivanju urađenom od strane ekspertskeg tima SIGMA-e.

155. Iako je DRI samostalan i vrhovni organ u skladu s Ustavom Crne Gore (2007), zakonski okvir Institucije ne omogućava njenu punu finansijsku nezavisnost zbog uslovljenosti finansiranjem od strane Ministarstva finansija, ni operativnu samostalnost s obzirom da potpada pod centralizovane kadrovske procedure. U 2011. godini, Državna revizorska institucija pristupila je izmjenama i dopunama Zakona o DRI s ciljem obezbjedjivanja njene pune finansijske nezavisnosti i ostvarenja njene samostalnosti u postupku zapošljavanja, ocjenjivanja i napredovanja zaposlenih u Instituciji, što je definisano i Strateškim planom razvoja Institucije.

156. Državnom revizorskom institucijom upravlja petočlani Senat koji imenuje Parlament.¹² Senat podnosi Parlamentu Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima, koji sadrži izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta države (zakonom obavezna revizija) i izvode iz izvještaja o pojedinačnim revizijama izvršenim u poslovnoj godini (od oktobra prethodne do oktobra tekuće godine).

Članom 28. Zakona o DRI Skupština može posebnim aktom, reviziju Završnog računa Institucije povjeriti odgovarajućoj stručnoj organizaciji. Nakon preporuke date u Izvještaju o eksternom ocjenjivanju Institucije urađenom od strane ekspertskeg tima SIGMA-e, DRI je u 2012. godini pokrenula postupak javnih nabavki za odabir nezavisne revizorske kuće i nakon zakonom utvrđene procedure je izvršena revizija Završnog računa budžeta Institucije.

¹¹Na primjer, DRI je revidirala u 2011 Program razvoja organske poljoprivrede u okviru Ministarstva poljoprivrede, koja se većim dijelom finansira iz sredstava danskog granta, na zahtjev danske agencije za pomoć. Strateški plan predlaže da se korišćenje svih donatorskih sredstava revidira od strane DRI.

¹² Trenutno je jedno slobodno radno mjesto za koje se očekuje da će biti popunjeno u kratkom roku.

157. DRI trenutno ima 55 zaposlenih od kojih su 36 revizori koji su položili ispit za državnog revizora. Njemačka organizacija za tehničku pomoć (GIZ) pružala je tehničku podršku Instituciji od 2002-2012. godine. U 2012. godini Institucija je formirala posebno Revizorsko tijelo za vršenje i razvoj revizije uspjeha unutar svoje organizacione strukture. Razvoj revizije uspjeha odvija se u saradnji s Nacionalnom Kancelarijom za Reviziju Švedske, kao i kroz saradnju s revizorskim institucijama BiH. Kroz saradnju s međunarodnom organizacijom SIGMA-om, obezbjeđena je kratkoročna podrška Instituciji i to kroz realizaciju tri projektne aktivnosti: podrška aplikaciji za twinning light projekat za 2013. godinu; osiguranje kvaliteta revizija i obuka revizorskog kadra za vršenje revizije finansijskih izvještaja političkih partija i izbornih kampanja.

Državna revizorska institucija je u decembru 2011. godine, za zaposlene organizovala predavanje eksperta u računovodstvu realnog sektora. Takođe, DRI je u saradnji sa Njemačkom organizacijom za tehničku saradnju (GIZ) u junu 2012. godine, za zaposlene organizovala i obuku IDEA programa namijenjenog za prikupljanje, analizu i uzorkovanje podataka za reviziju. Obuka je izvršena u saradnji sa kolegama iz Računskog suda Slovenije. Kao podrška razvoju revizije uspjeha, veći broj seminara i radnih sastanaka je održan na temu uloge revizije uspjeha u javnom sektoru i horizontalne i vertikalne komunikacije za revizore uspjeha. Pored izvršenih revizija subjekata revizije u javnom sektoru, Institucija je vršila i revizije javnih preduzeća kao što je revizija Godišnjeg finansijskog izvještaja Montenegro Airlines Crne Gore i revizija Godišnjeg finansijskog izvještaja JP Aerodromi Crne Gore.

158. Državna revizorska institucija je punopravni član Medjunarodne organizacije Vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) od 2007. godine i Evropske organizacije Vrhovnih revizorskih institucija (EUROSAI) od 2008. godine. Državna revizorska institucija je usvojila ISSAI okvir revizorskih standarda.

(i) Obim i priroda izvršenih revizija

159. DRI sprovodi revizije u skladu s Poslovníkom Državne revizorske institucije i Upustvom o metodologiji rada Institucije. U reviziji Završnog računa budžeta države za 2010. godinu, koja je urađena u 2011. godini, Državna revizorska institucija je dala "uslovno pozitivno" mišljenje, što nije bilo u skladu s Okvirom ISSAI standarda. U reviziji Završnog računa budžeta države za 2011. godinu, koja je sprovedena u 2012. godini, Državna revizorska institucija je dala "uslovno" mišljenje što je u skladu s Okvirom ISSAI standarda. U 2012. godini, Državna revizorska institucija je uradila Priručnik o planiranju i vršenju finansijske revizije i revizije pravilnosti, koji sadrži standardizovane procesne aspekte revizije i detaljan opis revizorskih procedura, uključujući utvrđivanje rizika, materijalnosti i uzorkovanja.

Kolegijum rukovodi i prati određenu reviziju i odgovoran je za rezultat te revizije. Kolegijum se sastoji od dva člana Senata, od kojih je jedan rukovodilac sektora koji je vršio reviziju. Ukoliko kolegijum ne donese odluku, donosi je Senat.

Senat Državne revizorske institucije usvaja Godišnji plan revizija na osnovu utvrđenih kriterijuma za uključivanje subjekata revizije u Godišnji plan. Usljed ograničenja u pogledu vremena i resursa koji onemogućavaju potpuni obuhvat svih subjekata revizijom svake godine, utvrđeni kriterijumi obuhvataju informacije iz drugih izvora; mišljenje izraženo u prethodnoj reviziji (kontrolna revizija); visinu odobrenih sredstava i subjekte revizije koji nijesu bili predmet revizije u prethodnom periodu. U Godišnjem izvještaju koji pokriva period oktobar 2011 - oktobar 2012. godine, Državna revizorska institucija je revidirala subjekte revizije čiji ukupni izdaci iznose €850.2 miliona u odnosu na ukupno ostvarene

izdatke koji iznose €1,281.6 miliona (66.3%). U posmatranom periodu, revizijom je obuhvaćeno €1,267.0 miliona ostvarenih primitaka u odnosu na ukupno ostvarene primitke, koje iznose €1,371.2 miliona (92.4%). Prema DRI, kadrovi su maksimalno opterećeni i bilo bi veoma teško ostvariti čak i 75% pokrivenosti svake godine. **S obzirom da je pokrivenost revizijom bila manja od 75 procenata budžetskih rashoda, ocjena za ovu dimenziju: C.**

(ii) Pravovremenost dostavljanja izvještaja o reviziji zakonodavnim tijelima

160. U skladu sa Zakonom o završnom računu Državnog budžeta, Vlada je obavezna da priloži izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji Završnog računa budžeta uz izvještaj o izvršenju godišnjeg budžeta (godišnji finansijski izvještaji) i da ih oba dostavi Parlamentu kao jedan paket do kraja septembra.¹³ S obzirom da Ministarstvo finansija treba da dostavi nacrt izvještaja do 1. juna svake godine, to znači da preostaje zakonski rok od četiri mjeseca za završetak revizije. U vrijeme posjete vezano za prikupljanje podataka u februaru 2013, poslednji raspoloživi izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta DRI je bio izvještaj vezan za godinu koja se završila krajem decembra 2011. Vlada je odobrila nacrt izvještaja 28. juna 2012. i oni su dostavljeni zajedno sa revizorskim izvještajem Parlamentu u oktobru 2012.

161. Takođe, u skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, DRI je obavezna da dostavi Skupštini godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima do kraja oktobra. Godišnji izvještaj DRI predstavlja kompilaciju njenog izvještaja o reviziji Završnog računa budžeta države i izvoda iz pojedinačnih revizija koje je izvršila u izvještajnom periodu od oktobra prethodne godine do oktobra tekuće godine. DRI nije obavezna da dostavlja pojedinačne izvještaje o izvršenim revizijama Skupštini izuzev u okviru godišnjeg izvještaja DRI. Međutim, svi pojedinačni izvještaji o izvršenim revizijama su javno objavljeni na zvaničnom sajtu Institucije i stoga Skupština, ako želi, može da ih razmotri nezavisno od toga da li su mu formalno dostavljeni od strane Institucije. Posljednji godišnji izvještaj DRI pokriva njene aktivnosti od oktobra 2011. do oktobra 2012. (trenutno dostupan samo na crnogorskom), i dostavljen je Skupštini u oktobru 2012. PEFA ocjena se bazira na revizorskom izvještaju DRI o izvršenju revizije Završnog računa budžeta države. S obzirom da je revizorski izvještaj napravljen u roku od 3 mjeseca od dobijanja finansijskih izvještaja od strane Ministarstva finansija, **ocjena za ovu dimenziju je: A**

(iii) Dokazi o praćenju preporuka revizije

162. Pored revizije Završnog računa budžeta Crne Gore za 2011. godinu, Državna revizorska institucija Crne Gore je u izvještajnom periodu oktobar 2011- oktobar 2012. godine završila 15 pojedinačnih revizija. Revizijom Završnog računa budžeta Crne Gore za 2011. godinu obuhvaćena su 22 subjekta kojima je dato ukupno 47 preporuka. U konačnim izvještajima iz pojedinačnih revizija, subjektima revizije ukupno je dato 84 preporuke. Pored revizije Završnog računa budžeta Crne Gore za 2010. godinu, Državna revizorska institucija je u izvještajnom periodu oktobar 2010 - oktobar 2011. godine završila 14 pojedinačnih revizija. U izvještaju revizije Završnog računa budžeta za 2010. godinu izrađeno je 20 preporuka i mjera, dok je u konačnim izvještajima iz pojedinačnih revizija, subjektima revizije izrađeno ukupno 121 preporuka. U narednim revizijama, DRI prati

¹³ Ovo je u suprotnosti sa sistemom koji se predviđa PEFA okvirom po kome DRI šalje svoj izvještaj direktno Parlamentu. Razlog za dostavljanje godišnjih izvještaja prvo Vladi (Kabinetu) je taj što revidovano lice ima pravo dostavljanja odgovora na revizorske nalaze prije dostavljanja revizorskog izvještaja Parlamentu (Zakon o DRI, član 15).

status ispunjenosti datih preporuka i u svom godšnjem izvještaju Skupštini, DRI konkretno komentariše praćenje i implementaciji preporuka. U istom periodu izvršene su i dvije kontrolne revizije Ministarstva turizma i Nacionalne turističke organizacije. Konstatovano je da su subjekti revizije od ukupno 11 preporuka u potpunosti realizovali četiri preporuke, pet djelimično, a dvije nijesu realizovane. Ostali izvještaji uključuju brojne detalje o praćenju statusa prethodnih preporuka. Ocjena za ovu dimenziju: A

Planirane reforme

Izmjene i dopune Zakona o državnoj revizorskoj instituciji su u fazi razmatranja. Osim pomenutih predloženih izmjena za unapredjenje finansijske i operativne nezavisnosti institucije, na osnovu nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o DRI predloženo je i da su subjekti revizije dužni podnijeti izvještaj o realizaciji preporuka iz izvještaja o reviziji u roku koji odredi Institucija, što nije bilo predviđeno postojećim Zakonom o DRI.

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
PU-26	C+	C+	Metod dobijanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	C	C	Subjekti centralne vlade koji predstavljaju 50% i 75% ukupnih rashoda su predmet godišnjih revizija.	Nema kvantitativne promjene
(ii)	B	A	Revizorski izvještaji u vezi godišnjih finansijskih izvještaja se dostavljaju parlamentu u roku od 4 mjeseca od prijema nacrtu izvještaja	Očigledna promjena je posljedica interpretacije PEFA zahtjeva. Nema stvarne promjene u radu.
(iii)	B	A	Postoji jasan dokaz određenog efikasnog i pravovremenog praćenja preporuka.	Unapređenje kvalitata revizorskih preporuka i odgovora menadžmenta

PU 27: Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu

163. Ovaj pokazatelj upućuje na rad Skupštine prilikom razmatranja Vladinog predloga budžeta. (Materijali koje dostavlja Vlada kako bi podržala svoje predloge su obuhvaćeni u PU-6). Razmatraju se četiri dimenzije: (i) domen zakonodavnog nadzora, (ii) stepen uspostavljanja i poštovanja zakonskih procedura, (iii) adekvatnost vremena na raspolaganju zakonodavnim tijelima za obavljanje njihovog posla, i (iv) obim u kojem se budžet može dopuniti od strane izvršne vlasti, a da se ne upućuje Skupštini.

(i) Domen nadzora zakonodavnih tijela

164. PEFA kriteriji zahtijevaju razmatranje da li se domen kontrole od strane zakonodavnih tijela primjenjuje i na fiskalne politike, srednjoročni fiskalni okvir i srednjoročne prioritete, kao i

detalje o primicima i izdacima. Prema riječima Predsjednika skupštinskog odbora za ekonomiju, finansije i budžet, razmatranje budžetskog predloga od strane Skupštine pokriva makro-ekonomski pregled i ukupno stanje fiskalne politike. Međutim, on se ne proteže na srednjoročni fiskalni okvir, niti na srednjoročne prioritete. Odbor održava rasprave tokom nekoliko dana sa zvaničnicima, uglavnom iz Ministarstva finansija i DRI. Procedura je razvijena u 2008. godini da drugi odbori Skupštine takođe razmatraju predlog budžeta sa aspekta sektorske politike. Međutim, ukupno vrijeme na raspolaganju za kontrolu prije rasprave na plenarnoj sjednici je ograničeno, i razmatranja od strane Skupštine za rezultat ima samo manje promjene na dostavljeni Vladin predlog. **Ocjena dimenzije: B**

(ii) Mjera u kojoj su procedure zakonodavnih tijela dobro postavljene i poštuju se

165. Kao što je bilo gore riječi u pogledu poštovanja dimenzije (i), Vlada je prema Zakonu o Budžetu obavezna da podnosi godišnji budžet zakonodavnom tijelu do kraja novembra. Takođe, u Pravilniku o radu Skupštine koji je dalje razvijan od 2008. godine, postoje odredbe koje uređuju domen i rad relevantnih zakonodavnih odbora. Stoga su procedure jednostavne i utisak je da su dobro postavljene i da se poštuju. Međutim, i kao što je gore već o tome bilo govora u pogledu poštovanja dimenzije (i), efektivna uloga zakonodavnog tijela u formulaciji godišnjeg budžeta je prilično ograničena. **Ocjena dimenzije: B**

(iii) Adekvatnost vremena na raspolaganju zakonodavnim tijelima da odgovore na Vladine predloge

166. Kao što je bilo riječi gore u pogledu dimenzije (i), zakonodavno tijelo dobija predlog Godišnjeg budžeta tek krajem novembra u pogledu fiskalne godine koja počinje narednog januara, a budžet treba da bude usvojen do kraja decembra. Stoga, zakonodavno tijelo ima oko mjesec dana da razmotri predlog. Nacrt predloženog novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (vidjeti PU-11 gore) bi omogućio Skupštini do dva mjeseca da razmotri predloge budžeta. PEFA kriteriji za ocjene B i C su isti za ovu dimenziju: u skladu sa pojašnjenjima PEFA sekretarijata u vezi UJF Okvira za mjerenje učinka od septembra 2008, **ova dimenzija ima ocjenu B jer su druge dimenzije ovog pokazatelja dobile ocjenu B.**

(iv) Pravila za izmjene budžeta tokom godine bez ex-ante odobrenja od strane zakonodavnog tijela

167. PEFA metod dobijanja rezultata predviđa postojanje jasnih limita u pogledu mjere u kojoj se izvršenje može promijeniti ili budžetska sredstva preusmjeriti tokom njegovog izvršenja. Zakon o budžetu dozvoljava Vladi da izvrši preusmjeravanje sredstava između potrošačkih jedinica do 10% i dalje dozvoljava potrošačkim jedinicama, uz saglasnost Ministarstva finansija, da preusmjeri do 10% između programa. Takođe, Zakon o budžetu dozvoljava Vladi da preusmjeri neiskorišćena sredstva samo za plaćanje dugova, investicione projekte i rezerve. Direktor na taj način ima relativno veliku slobodu odlučivanja da preusmjeri troškove bez konsultovanja Skupštine. Ako dođe do opšteg povećanja, ili ako treba da se preduzmu mjere za smanjenje fiskalnog deficita rezanjem troškova i/ili smanjenjem prihoda, to treba da se odradi rebalansom budžeta koji usvaja Skupština. Iako su potrebne procedure transparentne i zahtijeva se saglasnost Skupštine, takvi rebalansi se obično usvajaju primjenom ubrzane procedure kao što je predviđeno članovima 151-153 Pravilnika o radu Nacionalne skupštine koji propisuje da jedan dan nakon dostavljanja obavještenja, sve faze zakonskog procesa mogu biti završene u roku od jednog dana. Ovo je procedura koja je primijenjena početkom 2013. kada je budžet za

2013. revidiran da obezbijedi određeno povećanje prihoda i smanjenje rashoda. **Ocjena dimenzije: B**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objasnenje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
PU-27	B	B	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	B	B	Domen kontrole od strane Skupštine ne proteže se na srednjoročno fiskalno planiranje.	Nema promjene.
(ii)	B	B	Procedure su dobro postavljene i unaprijeđene su da omoguće drugim skupštinskim odborima da učestvuju u procesu kontrole. Međutim, uticaj Skupštine na budžet ostaje ograničen.	Određena poboljšanja kroz uključenje drugih skupštinskih odbora pored Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.
(iii)	B	B	Skupština ima samo mjesec dana da ispita Vladine predloge prije usvajanja budžeta 31. decembra svake godine.	Nema promjene.
(iv)	B	B	Postoje jasna pravila vezano za izmjene i dopune budžeta tokom godine bez saglasnosti Skupštine, ali ona omogućavaju prilično velika preusmjeravanja.	Nema promjene.

PU 28: Zakonodavni nadzor izvještaja eksterne revizije

168. Ovaj indikator ispituje tretman eksternih revizorskih izvještaja od strane zakonodavnog tijela. Ocijenjene su tri dimenzije:

- (i) **Pravovremenost kontrole revizorskih izvještaja (za izvještaje dobijene u poslednje tri godine)**
- (ii) **Stepen rasprave o ključnim nalazima**
- (iii) **Izdavanje preporučenih mjera od strane zakonodavnog tijela i njihova implementacija od strane rukovodstva**

(i) Pravovremenost kontrole revizorskih izvještaja

169. Kao što je bilo govora u kontekstu PU-26(ii), u skladu sa članom 50 Zakona o budžetu, Vlada je obavezna da priloži revizorski izvještaj DRI o izvršenju budžeta (“završni račun”) uz predloženi zakon kojim se odobrava izvršenje budžeta i dostavi oba Skupštini kao jedan paket do kraja septembra. Takođe, u skladu sa Zakonom o DRI, DRI je obavezna da dostavi godišnji izvještaj o svom radu Skupštini do kraja oktobra, pri čemu je godišnji izvještaj DRI kompilacija njegovog izvještaja o izvršenju godišnjeg budžeta zajedno sa glavnim tačkama iz ostalih izvještaja koje je izdala od svog prethodnog godišnjeg. DRI nije obavezna i izabrala je da ne podnosi ove ostale revizorske izvještaje Skupštini izuzev u okviru svog godišnjeg izvještaja. Tokom perioda 2010-2012, Skupština je svake godine razmotrila izvještaj DRI o izvršenju budžeta, zajedno sa godišnjim zakonom o izvršenju budžeta u roku od dva mjeseca od prijema revizorskog izvještaja. **Time se ispunjava kriterijum za ocjenu: A**

(ii) Stepen rasprave o ključnim nalazima

170. Kako je navela DRI, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet održava rasprave o njihovom izvještaju o izvršenju budžeta i drugim tačkama u godišnjem izvještaju prije rasprave na plenarnoj sjednici o nacrtu zakona za odobravanje izvršenja budžeta. Predstavnici DRI i Ministarstva finansija učestvuju u tome i bilo je nekoliko prilika kada su zvanični predstavnici potrošačkih jedinica koji su dobili negativno mišljenje od DRI bili obavezni da se pojave. S obzirom da procedura pozivanja na odgovornost predstavnika tijela koji su bili predmet kritike ostaje relativno nerazvijena, **ocjena ove dimenzije je C.**

(iii) Izdavanje preporučenih mjera od strane zakonodavnog tijela i njihova implementacija od strane rukovodstva

171. Skupštinski odbor za ekonomiju, finansije i budžet po rutini predlaže odobravanje preporuka datih u revizorskom izvještaju DRI, i ovo je prihvaćeno od strane Skupštine na plenarnoj sjednici. Rutina ovog odobravanja udružena zajedno sa nedostatkom dodatnih preporuka vjerovatno odražava ograničeno vrijeme i resurse koji su na raspolaganju Odboru prilikom njihovog razmatranja izvještaja. Kao što je navedeno u vezi sa PU-26 (iii) gore, menadžment subjekata koji su bili predmet revizije u principu odgovaraju na sve preporuke koje je dala DRI i, u narednim revizijama, DRI izvještava o stepenu u kome su njihove preporuke implementirane. Skupština može predložiti drugačiji redosljed preporuka od onoga koji je dala DRI u svom rješenju upućenom Vladi, ali je suština ista. Formalno, stoga, Skupština daje preporuke direktorima koje se prate i makar djelimično implementiraju. S obzirom da je suština ovog zahvaljujući DRI, a ne rezultat bilo koje nezavisne inicijative od strane Skupštine da stavi svoj pečat na proces, **predložena je ocjena B.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
PU-28	D+	C+	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	B	A	Skupština završava svoj posao u vezi sa godišnjim izvještajem DRI o izvršenju budžeta u roku od tri mjeseca od prijema izvještaja.	Nema osnovne promjene. (Nije jasno zašto A nije dodijeljeno u 2008.)
(ii)	D	C	Rasprave se vode kako o izvještaju o izvršenju budžeta, tako i o ostalim tačkama godišnjeg izvještaja DRI, pri čemu se od predstavnika kritikovanih subjekata koji su bili predmet revizije traži povremeno prisustvo.	Određena skromna poboljšanja u odnosu na poziciju ocijenjenu u 2008.
(iii)	A	B	Postoje preporuke Skupštine i ima dokaza da su one bile praćene, ali involviranost Skupštine ima relativno mali realni uticaj na proces.	Nema osnovne promjene. Veći naglasak je dat u 2013. na činjenicu da je involviranost Skupštine u vezi sa preporukama datim direktoru suštinski formalne prirode.

3.7. DONATORSKE PRAKSE

D 1: Predvidljivost direktne budžetske podrške

172. Ova grupa pokazatelja „D“ razmatra kakvu interakciju imaju razvojni partneri sa datom vladom, i da li mogu pružiti blagovremene i precizne informacije o pomoći koju bi pružili, i o projektima koji se implementiraju pod njihovom kontrolom.

(i) Godišnje odstupanje od stvarne budžetske podrške (t.j. sredstva prenijeta u državni budžet koja se mogu koristiti po sopstvenom nahodaenju) u odnosu na projekciju koju daju donatorske agencije

173. Direktna budžetska podrška je primana od Svjetske banke (SB) kroz jedan kredit za razvojnu politiku (KRP) u periodu 2010-2012. Isplaćen je 30. januara 2012. i iznosio je 59.1 miliona €. U 2012, dodijeljena je takođe i garancija od strane Svjetske banke u iznosu od 60 miliona € u vezi sa izdavanjem obveznica od strane Crne Gore od 100 miliona €. Iako nije bilo stvarnih isplata u okviru ove garancije, smanjen je ukupan fiskalni rizik Vlade Crne Gore.

174. Svjetska banka ne obavještava zvanično Vladu o kreditu za razvojnu politiku u predstojećoj godini. Vlada traži sredstva za budžetsku podršku (DPL), a priprema DPLa od strane Svjetske banke i države klijenta traje i do godinu dana. Planirani DPLovi se obično nagovijeste u strategijama o partnerstvu sa državom koje Svjetska banka priprema za period od četiri godine, tako da se dotična Vlada i Svjetska banka dogovore znatno unaprijed o predstojećoj budžetskoj podršci. Međutim, vremenski rokovi za stvarnu isplatu budžetske podrške zavise od tempa njegove pripreme i od Vladinog ispunjavanja uslova za isplatu. Isplata DPLa u januaru 2012. je prvobitno očekivana u 2011. PEFA kriterijumi predviđaju redovan prijem budžetske podrške tokom dužeg perioda godina. S obzirom da je podrška dobijena samo u jednoj od tri godine 2010-12, i njeno dobijanje nije bilo predmet bilo koje prethodne projekcije koju je dao donator, **ova dimenzija se smatra da Nije Primjenljiva.**

(ii) Pravovremenost donatorskih isplata tokom godine (usklađenost sa ukupnim kvartalnim procjenama)

175. S obzirom da nije bilo unaprijed utvrđenog kvartalnog plana za isplatu, **ova dimenzija takođe Nije primjenljiva.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Obrazloženje za 2013. god.	promjena učinka ostali faktori
D-1	Nije primjenljiva	Nije primjenljiva	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	Nije primjenljiva	Nije primjenljiva	Nema projekcija dostavljenih od strane donatora	Nema
(ii)	Nije primjenljiva	Nije primjenljiva	Nema projekcija dostavljenih od strane donatora	Nema

D 2: Finansijski podaci za potrebe budžetiranja i izvještavanje o projektima i programskoj pomoći

(i) Cjelovitost i pravovremenost procjene budžeta od strane donatora za podršku projektima

176. Praksa u Crnoj Gori uključuje samo nacionalno ko-finansiranje povezano sa projektima koji se finansiraju eksterno u svojim budžetskim procjenama, ali se uključuju ukupni troškovi za projekte u izvještajima o realizaciji. U većini slučajeva stopa realizacije projekta je pod kontrolom relevantnog javnog organa u Crnoj Gori tako da tok informacija treba da bude od primaoca prema donatoru umjesto obratno. Kada su u pitanju EU projekti kod kojih je kontrola na strani Komisije, većina iznosa ne ulazi u budžet bilo u procjeni ili u krajnjoj fazi. Mnogi EU projekti se odnose na Opštine ili druge organe van nacionalnog budžeta. Dostupne informacije su prikazane u sljedećoj tabeli.

Tabela 12: Rashodi eksterno finansiranih projekata u izvještajima o ostvarenju budžeta (u milionima Eura)

	2010	2011	2012
Projektne krediti	17.74	11.13	14.44
Grantovi	4.47	3.93	4.21
IPA	0.39	0.09	0.64
Ukupno	22.79	15.15	19.29

Izvor: Sektor za budžet, Ministarstvo finansija

177. EU je dala približne cifre za očekivane i stvarne isplate od strane IPA za period 2010-12. koje su prikazane u sljedećoj tabeli.

Tabela 13: EU IPA – Projekcija i stvarne isplate (u milionima eura)

Godina	Projektovani iznos	Uplaćeni iznos
2010	27.4	28.4
2011	31.1	27.8
2012	49.0	35.4

Izvor EU Delegacija, Podgorica

178. Kao što je vidno, praksa u Crnoj Gori se ne uklapa u PEFA okvir analize. Stopa rashoda projekata koji se finansiraju iz kredita je pod kontrolom Vlade Crne Gore kao što je i odluka do koje mjere to treba izvjestiti u budžetu u fazi procjene i završnoj fazi. Prema Odjeljenju za budžet, Ministarstvo finansija, IPA rashod je do sada bio van centralnog vladinog budžeta. **Ova dimenzija se stoga smatra da Nije primjenljiva.**

(ii) Učestalost i pokriće izvještaja od strane donatora o stvarnim donatorskim tokovima za podršku projektima.

179. Kao što je objašnjeno u (i) gore, izvještaji donatora nisu trenutno relevantni u kontekstu izvještavanja o nacionalnom budžetu. **Ova dimenzija se stoga smatra da Nije primjenljiva.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
D-2	C	Nije Primjenljiva	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	C	Nije Primjenljiva	Procjene donatora nisu relevantne za nacionalni budžet.	Ako je procjena iz 2008. bila tačna, tretman eksterno finansiranih projektnih troškova u fazi procjene budžeta se promijenio
(ii)	C	Nije Primjenljiva	Izveštavanje o donatorima nije relevantno	

D 3: Udio pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama

180. Ovaj indikator sagledava kojim dijelom sredstava od pomoći se upravlja korišćenjem nacionalnih procedura za (i) nabavku, (ii) plaćanje/računovodstvo, (iii) izvještavanja i (iv) reviziju. Tamo gdje se pomoć pruža kroz budžetsku podršku, po definiciji se koriste nacionalne procedure u sva četiri aspekta. U periodu 2005-07 nije bilo direktne budžetske podrške. Gdje je u pitanju pomoć kroz projekat, primjena nacionalnih procedura može varirati u zavisnosti od slučaja. U Crnoj Gori projekti obično koriste nacionalne procedure za plaćanja i izvještavanje, ali do sada nijedan nije primijenio nacionalne procedure za nabavku i reviziju (iako je planirano da će u 2013. biti sprovedena pilot revizija od strane DRI za projekat Svjetske banke). Po definiciji, stoga, nacionalne procedure se koriste u 50 procenata razmotrenih okolnosti kada su u pitanju projekti. Ocjena stoga zavisi od ravnoteže između budžetske podrške i projektne pomoći. Imajući u vidu da direktna podrška Svjetske Banke budžetu obezbijedena u 2012. predstavlja značajan iznos u poređenju sa kontinuiranim tokom projektne pomoći, može se zaključiti da su se nacionalne procedure primjenjivale u prosjeku u više od 50 procenata slučajeva tokom perioda od tri godine 2010-12, **čime se kvalifikuje za ocjenu C.**

Pokazatelj / Dimenzija	Ocjena 2008	Ocjena 2013	Objašnjenje za 2013. god.	Promjena učinka ostali faktori
D-3	D	C	Metod utvrđivanja ocjene M1 (najslabija karika)	
(i)	D	C	Nacionalne procedure primijenjene u više od 50% slučajeva.	Davanje direktne budžetske podrške povećava udio pomoći koja je predmet nacionalnih procedura.

4. PROCES DRŽAVNIH REFORMI

Eventualno članstvo u EU je glavni prioritet za Crnu Goru. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je potpisan sa Evropskom Unijom u oktobru 2007. godine, a stupio je na snagu u maju 2010. godine. Instrument za pred-pristupnu pomoć (IPA) je potpisan sa EU u novembru 2007. godine. Ovo je obezbijedilo 235 miliona eura za period od 2007-13. Pregovori za članstvu su počeli u junu 2012. godine.

Reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama su centralna komponenta SSP. Vlada Crne Gore ima uspješnu istoriju implementacije reformskih programa u oblasti UJF uključujući: 1) formiranje Državne revizorske institucije, Direkcije za javne nabavke (sada Uprave za javne nabavke) i Komisije za nadzor postupka javnih nabavki; 2) uvođenje i poboljšanje upravljanja informacionim sistemom SAP; 3) uvođenje srednjoročnog makro fiskalnog okvira i budžetiranje kapitala; 4) konsolidovanje budžetske strukture uključivanjem četiri prethodno van-budžetska fonda u državni budžet i jedinstveni račun trezora, i uključivanje regulatornih Agencija i državnih preduzeća u Memorandum Zakona o godišnjem budžetu; 5) uvođenje programa budžetiranja; 6) reorganizovanje sistema interne revizije i kontrole. Nema centralnog komiteta ili nekog drugog mehanizma koji usmjerava i koordinira ove reforme, ali PEFA ocjena je bila vođena i koordinirana od strane radne grupe, čiji se mandat može produžiti i koristiti za ove svrhe.

Vlada Crne Gore sada svake godine priprema Predpristupni ekonomski program (PEP) koji dostavlja Evropskoj komisiji. Tekući plan (2012) predviđa nastavak fiskalne konsolidacije uz ostvarivanje veće efikasnosti u državnim poslovima. U njemu se navodi da se radi na izradi Plana nacionalnog ekonomskog razvoja za period 2013-16, što inače EU zahtjeva kao dio predpristupnog procesa (smatra se da je Plan sada usvojen pod nazivom Razvojni trendovi Crne Gore 2013-16). Ovo treba da obezbijedi okvir za izradu sektorskih strategija koje su konzistentne sa cjelokupnim srednjoročnim fiskalnim okvirom koji priprema Vlada Crne Gore. Predloženi novi Zakon o budžetu treba da obezbijedi snažniju podršku naporima da se napravi realni srednjoročni plan u pogledu glavnih državnih servisa i da se obezbijedi kontrola javnog duga. Tekuće aktivnosti na unapređenju finansijskog upravljanja i kontrole u potrošačkim ministarstvima i disperziji efektivne interne revizije u državnom sistemu imaju za cilj da ojačaju ove inicijative, isto kao i uspostavljanje kontrola u pogledu preuzimanja obaveza i nastavak rada na unapređenju prakse u pogledu javnih nabavki.

Prilog 1 Rezime pokazatelja učinka

No.	Pokazatelj	Ocjena	Kratko obrazloženje i osnovni korišćeni izvori
A. UJF ishod: Kredibilnost budžeta			
PU-1	Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet	B	Ostvareni rezultat nije odstupio od budžeta za više od 10% ni u jednoj od tri godine u periodu 2010-12. Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-2	Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na odobreni budžet	B+	(i) Odstupanje strukture je premašilo 10% u samo jednoj od posljednje tri godine. (B) (ii) Rashodi odobreni na teret rezervi nisu nikada premašili 3% u bilo kojoj godini. (A) Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-3	Ukupni ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	C	Ostvareni rezultat je opao ispod 92% budžeta samo u jednoj od tri godine. Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-4	Stanje i praćenje docnji na strani rashoda	C+	(i) Zaostala plaćanja su u rasponu od 2-10% ukupnih rashoda, nema dokaza o značajnom smanjenju (C) (ii) Podaci o zaostalim plaćanjima se generišu kvartalno, ali se ne klasifikuju po starosti (B) Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
B. KLJUČNA UNAKRSNA PITANJA: Sveobuhvatnosti i transparentnost			
PU-5	Klasifikacija budžeta	A	Formulacija i izvršenje budžeta na osnovu Kontnog plana koji podržava dosljednu ekonomsku, administrativnu i podfunkcionalnu klasifikaciju. Informacija od Sektora za budžet i Sektora trezora, Ministarstvo finansija
PU-6	Sveobuhvatnost informacija sadržanih u budžetskoj dokumentaciji	A	Ispunjeno je sedam od devet kriterijuma koji se odnose na informacije Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-7	Obim neprikazanih vladinih operacija	D+	(i) Neprijavljeni rashodi su manji od 5% budžetskih rashoda (B) (ii) Informacije o projektima koje finansiraju donatori u fiskalnim izvještajima imaju ozbiljne nedostatke (D) Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-8	Transparentnost fiskalnih odnosa unutar vlade	D	(i) Finansiranje opština je netransparentno i nepredvidljivo (D) (ii) Opštinski budžeti treba da budu utvrđeni prije nego što pouzdane informacije o prihodima budu dostupne (D) (iii) Nema prikupljenih informacija o funkcionalnom presjeku opštinskih troškova (D) Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija i opština Podgorica i Danilovgrad
PU-9	Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih entiteta javnog sektora	C+	(i) Monitoring DPa se u velikoj mjeri vrši naknadno (ex-post) i ne uključuje konsolidovanu procjenu rizika koje predstavljaju (C) (ii) Postoji efikasan monitoring finansijskog poslovanja opština uključujući kontrolu pozajmica koje uzimaju opštine (A) Informacija Sektora za budžet, Ministarstvo finansija
PU-10	Dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti	A	5 od 6 repera je zadovoljeno Informacija Sektora za budžet, Ministarstva finansija i pregledanih javnih izvora
C. BUDŽETSKI CIKLUS			

No.	Pokazatelj	Ocjena	Kratko obrazloženje i osnovni korišćeni izvori
C(i) Planiranje budžeta na bazi politika			
PU-11	Uređenost i učešće u procesu formulacije godišnjeg budžeta	B+	(i) Budžetski kalendar je jasan i poštovan (A) (ii) Krajnja gornja granica u budžetskom cirkularu nije obavezujuća i nije prethodno kolektivno odobrena od strane Vlade (C) (iii) Budžet je usvojen prije početka svake godine (A) Informacija Sektora za budžet, Ministarstva finansija i potrošačkih jedinica
PU-12	Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje	C+	(i) Ukupne fiskalne projekcije su napravljene za 3 naredne godine (C) (ii) Sveobuhvatna ocjena održivosti duga se vrši svake godine (A) (iii) Sektorske strategije nisu konzistentne sa ukupnim fiskalnim okvirom (C) (iv) Planiranje troškova i benefita u vezi sa investicijama je sistematičnije, ali se investicione odluke ne donose kao dio sektorskih strategija (C) Informacija Sektora za budžet i Sektora za makroekonomsku politiku, Ministarstvo finansija
C(ii) Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta			
PU-13	Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika	A	(i) Poreske obaveze su jasno definisane sa malim stepenom diskrecionog prava subjekata u naplati poreza (A) (ii) Informacija o obavezama je dostupna poreskim obveznicima (A) (iii) Sistem poreskih žalbi je funkcionalan i transparentan, mada postoje neka pitanja koja se tiču njegove pravednosti (B)
PU-14	Efikasnost mjera za registraciju poreskih obveznika i procjenu poreskih obaveza	B	(i) Nepotpune veze između relevantnih baza podataka (B) (ii) Povratni efekat kazni nedovoljan da obeshrabri široko rasprostranjeno nepoštovanje izvršavanja obaveza (C) (iii) Programi revizije poreza na osnovu analiza rizika (A) Informacija Sektora za poresku politiku Ministarstva finansija i Uprave carina
PU-15	Efikasnost naplate poreza	D+	(i) Zaostala plaćanja su velika i uglavnom se smatraju nenaplativim (D) (ii) Svi prihodi se odmah uplaćuju na Jedinstveni račun trezora (A) (iii) Nema redovnog usklađivanja procjena, naplata i zaostalih plaćanja (D) Informacija Poreske uprave i Uprave carina
PU-16	Predvidljivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	(i) Mjesečna procjena toka gotovine je napravljena u konsultacijama sa potrošačkim jedinicama i ažurira se na mjesečnom nivou (A) (ii) Potrošačke jedinice se mogu pouzdati da se obavežu 6 mjeseci unaprijed pod uslovom da ostanu o okviru budžetskih usmjeravanja (A) (iii) Nametanje smanjenja tokom godine se mogu odraditi samo uz ovlaštenje parlamenta i u cjelosti je transparentno (A) Informacija Sektora za budžet i Sektora trezora, Ministarstvo finansija
PU-17	Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama	B+	(i) Informacija je kompletna i pouzdana, izuzev što informacija o opštinskom dugu može malo kasniti (B) (ii) Svi vladini bilanci izuzev bilansa pojedinačnih zdravstvenih i obrazovnih institucija sa određenim sopstvenim tokovima prihoda se vode na Jedinstvenom računu trezora (B) (iii) Sve javne pozajmice uključujući i garancije se efikasno kontrolišu od strane Ministarstva finansija (A)

No.	Pokazatelj	Ocjena	Kratko obrazloženje i osnovni korišćeni izvori
			Informacija Sektora trezora, Ministarstvo finansija
PU-18	Efikasnost kontrole platnog spiska	B+	(i) Baze podataka zaposlenih i platnih spiskova su efikasno integrisane (A) (ii) Procedure obezbjeđuju da se promjene odražavaju u bazi podataka plata bez odlaganja (A) (iii) Kontrole su efikasne i obezbjeđuju kontrolu knjizenja (A) (iv) Sveobuhvatna revizija platnih spiskova je sprovedena u 2010-11 (B) Informacija CJH, Ministarstva finansija
PU-19	Transparentnost, konkurencija i mehanizam žalbi u oblasti nabavke	B	(i) Jasna i sveobuhvatna hijerarhija zakona i regulative (A) (ii) Evidencija da postoji obrazloženje za većinu slučajeva gdje se koristi manje konkurentan metod nabavke (B) (iii) Cjelovito objavljivanje planova nabavke, tendera, dodjeljivanja ugovora i rezultata žalbi u pogledu nabavke (A) (iv) Mehanizam žalbi zadovoljava kriterije, ali nije nezavistan od procesa odlučivanja kod ugovora velike vrijednosti (D) Informacija Uprave za javne nabavke i Komisije za kontrolu javnih nabavki
PU-20	Efikasnost internih kontrola rashoda koji se ne odnose na plate	D+	(i) Trenutno nema kontrole u pogledu obaveza (D) (ii) Značajno nedavno unapređenje u razumijevanju finansijskog upravljanja i kontrole (B) (iii) DRI smatra da su procedure za obradu i evidentiranje transakcija uglavnom poštovane iako postoje određene greške (B) Informacija Trezora i CJH, Ministarstva finansija i DRI
PU-21	Efikasnost interne revizije	C+	(i) Interna revizija funkcioniše u većini potrošačkih jedinica, ali i dalje ne zadovoljava profesionalne standarde (C) (ii) Izvještaji se redovno pripremaju, ali imaju ograničenu pokrivenost (B) (iii) Postoji evidencija o odgovorima uprave, ali je ponekad nepotpuna (C) Informacija od CJH, Ministarstvo finansija
C(iii) Racunovodstvo, evidentiranje i izvještavanje			
PU-22	Blagovremenost i redovnost sravnjenja računa	A	(i) Evidencija trezora se kontinuirano usklađuje sa bankarskom evidencijom Jedinstvenog računa trezora (A) (ii) Računi za manja gotovinska plaćanja se pokrivaju i usklađuju bez odlaganja (A) Informacija Sektora Trezora, Ministarstvo finansija
PU-23	Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice za pružanje usluga	A	Redovni računovodstveni sistemi pružaju pouzdane informacije o svim sredstvima koja primaju osnovne škole i klinike. Informacija Ministarstva obrazovanja i Fonda za zdravstveno osiguranje
PU-24	Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja	D+	(i) Poređenje u odnosu na budžet je moguće samo kod ukupne ekonomske klasifikacije (D) (ii) Izvještaji se dostavljaju mjesečno bez odlaganja (ali nema funkcionalnog presjeka) (A) (iii) Podaci su generalno pouzdani, ali je DRI identifikovala

No.	Pokazatelj	Ocjena	Kratko obrazloženje i osnovni korišćeni izvori
			određene manje probleme (B) Informacija Sektora za budžet i Sektora Trezora, Ministarstvo finansija i DRI
PU-25	Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izvještaja	D+	(i) Finansijska sredstva nisu uključena u finansijske izvještaje (C) (ii) Izvještaji se dostavljaju na reviziju u roku od 6 mjeseci od kraja godine (A) (iii) Izvještaji nisu usaglašeni sa IPSAS i nema objavljivanja računovodstvenih standarda (D)
C(iv) Eksterna kontrola i revizija			
PU-26	Obim, priroda i praćenje eksterne revizije	C+	(i) Godišnja pokrivenost revizijom je manja od 75% rashoda (C) (ii) Izvještaji dostavljeni Skupštini u roku od 4 mjeseca od prijema finansijskih izvještaja od strane DRI (A) (iii) Dobra evidencija o efikasnom i pravovremenom praćenju preporuka (A) Informacija DRI, CJH/Ministarstva finansija
PU-27	Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu	B	(i) Skupštinski nadzor ne pokriva srednjoročno fiskalno planiranje (B) (ii) Procedure su adekvatno uspostavljene, ali uticaj Skupštine na budžet ostaje limitiran (B) (iii) Skupština ima na raspolaganju samo mjesec dana da izvrši provjeru budžeta (B) (iv) Jasna pravila omogućavaju dopune budžeta u toku godine bez odobrenja Skupštine, ali i omogućavaju opsežne preraspodjele (B) Informacija Sektora za budžet i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet
PU-28	Zakonodavni nadzor izvještaja eksterne revizije	C+	(i) Skupština završava nadzor u roku od 3 mjeseca od prijema DRI izvještaja (A) (ii) Povremeno se održavaju saslušanja u pogledu izvještaja o izvršenju budžeta na koje se povremeno pozivaju predstavnici kritikovanih agencija (C) (iii) Postoje neki dokazi da se postupilo po preporukama, ali je stvarni uticaj mali (B) Informacija DRI i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet
D. DONATORSKA PRAKSA			
D-1	Predvidljivost direktne budžetske podrške	NA (nije primjenljivo)	(i) Nema iskustva o redovnom pružanju budžetske podrške (NA) (ii) Nema dostavljenih procjena o vremenskim rokovima plaćanja budžetske podrške (NA) Informacija Svjetske banke, (SB) koja je do sada jedini pružalac budžetske podrške
D-2	Finansijski podaci za potrebe budžetiranja i izvještavanje o projektima i programskoj pomoći	NA (nije primjenljivo)	(i) Nema informacija dostavljenih od strane donatora o budućim projektima podrške (NA) (ii) Izvještavanje donatora nije relevantno (NA) Informacija Svjetske banke i EU
D-3	Udio pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama	C	Nacionalne procedure se primjenjuju u prosjeku na preko 50% razmatranih slučajeva (C)

Prilog 2 Izračunavanje PU-1, 2 i 3

List za izračunavanje za UJF pokazatelja učinka PU-1 i PU-2 (kako je revidirano u januaru 2011.)

Tabela 1 – Fiskalne godine za ocjenu

Godina 1 =	2010
Godina 2 =	2011
Godina 3 =	2012

Tabela 2

Podaci za godinu = 2010						
Funkcionalni centar (u mil eura)	Budžet	Stvarno	Korigovani budžet	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	Procenat
Opšta javna služba	105.72	139.91	102.46	37.45	37.45	36.5%
Odbrana	40.59	40.15	39.34	0.81	0.81	2.1%
Javni red i bezbjednost	119.81	116.16	116.12	0.04	0.04	0.0%
Ekonomski poslovi	194.31	144.74	188.33	-43.59	43.59	23.1%
Zaštita životne sredine	30.05	8.31	29.12	-20.81	20.81	71.5%
Stambena pitanja i pomoć zajednici	9.33	7.95	9.04	-1.09	1.09	12.1%
Zdravstvo	177.25	175.13	171.79	3.34	3.34	1.9%
Rekreacija, kultura i vjera	33.53	30.11	32.50	-2.39	2.39	7.3%
Obrazovanje	144.84	138.58	140.38	-1.80	1.80	1.3%
Socijalna zaštita	416.61	431.83	403.78	28.05	28.05	6.9%
Dodijeljeni troškovi	1,272.04	1,232.87	1,232.87	0.00	139.36	
Nepredviđene situacije (rezerva)	13.53	12.59				
Ukupno uključujući nepredviđene situacije	1,285.57	1,245.46				
Ukupne (PU-1) varijacije						3.1%
Sastav (PU-2) varijacija						11.3%
Udio nepredviđenih situacija u budžetu						1.0%

Tabela 3

Podaci za godinu =		2011		Korigovani budžet	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	Procenat
Funkcionalni centar (u mil eura)	Budžet	Stvarno					
Opšta javna služba	135.29	208.56	143.84	64.72	64.72	45.0%	
Obrana	38.47	36.61	40.90	-4.29	4.29	10.5%	
Javi red i bezbjednost	119.48	116.68	127.03	-10.35	10.35	8.1%	
Ekonomski poslovi	141.28	143.97	150.21	-6.24	6.24	4.2%	
Zaštita životne sredine	8.44	6.61	8.97	-2.36	2.36	26.3%	
Stambena pitanja i pomoć zajednici	9.11	9.20	9.69	-0.49	0.49	5.0%	
Zdravstvo	170.92	169.39	181.72	-12.33	12.33	6.8%	
Rekreacija, kultura i vjera	33.85	30.27	35.99	-5.72	5.72	15.9%	
Obrazovanje	140.62	136.56	149.51	-12.95	12.95	8.7%	
Socijalna zaštita	440.99	458.88	468.86	-9.98	9.98	2.1%	
Dodijeljeni troškovi	1,238.45	1,316.73	1,316.73	0.00	129.44		
Nepredviđene situacije (rezerva)	11.81	11.79					
Ukupno uključujući nepredviđene situacije	1,250.26	1,328.52					
Ukupne (PU-1) varijacije						6.3%	
Sastav (PU-2) varijacija						9.8%	
Udio nepredviđenih situacija u budžetu						0.9%	

Tabela 4

Podaci za godinu =		2012					
Funkcionalni centar (u mil eura)	Budžet	Stvarno	Korigovani budžet	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	Procenat	
Opšta javna služba	97.82	159.47	103.55	55.92	55.92	54.0%	
Obrana	37.79	36.54	40.00	-3.46	3.46	8.7%	
Javi red i bezbjednost	115.72	122.82	122.50	0.32	0.32	0.3%	
Ekonomski poslovi	116.21	118.07	123.02	-4.95	4.95	4.0%	
Zaštita životne sredine	4.89	3.90	5.18	-1.28	1.28	24.7%	
Stambena pitanja i pomoć zajednici	4.84	6.77	5.12	1.65	1.65	32.1%	
Zdravstvo	176.66	176.57	187.01	-10.44	10.44	5.6%	
Rekreacija, kultura i vjera	29.98	26.95	31.74	-4.79	4.79	15.1%	
Obrazovanje	136.57	133.15	144.57	-11.42	11.42	7.9%	
Socijalna zaštita	475.61	481.95	503.48	-21.53	21.53	4.3%	
Dodijeljeni troškovi	1,196.09	1,266.19	1,266.19	0.00	115.76		
Nepredviđene situacije (rezerva)	8.54	18.08					
Ukupno uključujući nepredviđene situacije	1,204.63	1,284.27					
Ukupne (PU-1) varijacije						6.6%	
Sastav (PU-2) varijacija						9.1%	
Udio nepredviđenih situacija u budžetu						1.5%	

Tabela 5 – Matrica rezultata

Godina	za PU-1 Uklupno odstupanje od troškova	za PU-2 (i) Varijacija u sastavu	za PU-2 (ii) Udio u nepredviđenim situacijama
2010	3.1%	11.3%	
2011	6.3%	9.8%	1.1%
2012	6.6%	9.1%	

Ocjena za pokazatelj PU-1: **B**
 Ocjena za pokazatelj PU-2 (i) **B**
 Ocjena za ipokazatelj PU-2 (ii) **A** **B+**

PU-3

Godina	Budžetski dom prihodi	Aktuelni dom prihodi	Aktuelni kao % budžeta
2010	1,217.05	1,138.17	93.5
2011	1,181.40	1,127.48	95.4
2012	1,215.64	1,114.14	91.7

Ocjena za pokazatelj PU-3: **C**

Izvori: Sektor za budžet/MF, i kalkulacije tima zaduženog za procjenu

Prilog 3

Izjava o mehanizmu kontrole kvaliteta

Prilikom planiranja i izrade izvještaja o ocjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti za Crnu Goru, preduzete su sledeće aktivnosti u cilju kontrole kvaliteta. Datum finalnog izvještaja je 30. jul 2013. godine.

1. Pregled projektnog koncepta

- Nacrt projektnog koncepta je sačinjen 19. juna 2012. godine, a dostavljen 29. juna 2012. godine sledećim ocjenjivačima:
 - 1) Nemanja Pavličić, Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore
 - 2) PEFA Sekretarijat
 - 3) Željko Bogetić, Svjetska banka
 - 4) Patrick Umah Tete, Svjetska banka
 - 5) Klas Klaas, OECD, SIGMA

Finalni projektni koncept sačinjen 17. jula 2012. godine, a 20. jula 2012. godine dostavljen ocjenjivačima zajedno sa tabelom koja je sadržala odgovore na sva pitanja ocjenjivača.

2. Pregled nacrtu Izvještaja

- Nacrt izvještaja od 07. maja 2013. godine dostavljen je na uvid 21. maja 2013. Godine, sledećim ocjenjivačima:
 - 1) Nikola Vukićević, Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore
 - 2) PEFA Sekretarijat
 - 3) Sanja Madžarević-Sujster, Svjetska banka
 - 4) Klas Klaas, OECD, SIGMA
 - 5) Donka Prodanova, EU Delegation
 - 6) Sanja Mededović, UNDP

3. Pregled finalnog nacrtu izvještaja

Revidirani finalni nacrt ocjene dostavljen je ocjenjivačima 19. jula 2013. godine, zajedno sa tabelom koja je sadržala odgovore na komentare svih ocjenjivača.



PEFA ocjena za Crnu Goru, jul 2013

Proces osiguranja kvaliteta primjenjen u sačinjavanju ovog izvještaja zadovoljava sve zahtjeve PEFA Sekretarijata i stoga dobija akreditaciju '**PEFA CHECK**'.

PEFA Sekretarijat, 4. septembar 2013

Prilog 4 Konsultovana lica

Ime lica	Prezime lica	Kompanija/institucija	Pozicija
Nikola	Vukičević	Ministarstvo finansija / Sektor za budžet	Pomoćnik ministra (Predsjednik koordinacionog tima)
Nemanja	Pavličić	Ministarstvo finansija / Sektor za budžet	Pomoćnik ministra (bivši)
Boris	Bušković	Ministarstvo finansija / Državni trezor	Pomoćnik ministra
Ana	Krsmanović	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Pomoćnik ministra
Tijana	Stanković	Ministarstvo finansija / Sektor za ekonomsku politiku i razvoj	Pomoćnik ministra (bivši)
Bojan	Paunović	Ministarstvo finansija / Sektor za budžet	Nezavisni savjetnik (Sekretar radne grupe)
Milena	Milović	Ministarstvo finansija Sektor za budžet	Nezavisni savjetnik
Snežana	Mugoša	Ministarstvo finansija / Sektor za budžet	Savjetnik (Opštine)
Dragan	Darmanović	Ministarstvo finansija /Državni trezor	Menadžer
Iva	Vuković	Ministarstvo finansija / Sektor za ekonomsku politiku i razvoj	Savjetnik
Tatjana	Bošković	Ministarstvo finansija / Sektor za poreze i carine	Savjetnik
Mihailo	Rajčeta	Ministarstvo finansija / Sektor za poreze i carine	Savjetnik (Carina)
Lela	Ivanović	Ministarstvo finansija / Sektor za poreze i carine	Administrator
Emilija	Šaban	Ministarstvo finansija / Sektor za poreze i carine	Administrator
Nataša	Simonović	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Viši interni revizor
Stoja	Roćenović	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Viši interni revizor

Nina	Blečić	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Viši interni revizor
Stela	Racpagić	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Menadžer
Valentina	Perović	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Menadžer
Vaso	Vasović	Ministarstvo finansija / Centralna harmonizacija finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije (CJH)	Menadžer
Ivana	Radojičić	Ministarstvo finansija / Sektor za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći	Savjetnik
Ivana	Maksimović	Ministarstvo finansija	Nezavisni savjetnik
Milan	Lakićević	Poreska uprava	Direktor
Novo	Radović	Poreska uprava	Zamjenik direktora
Biljana	Jelić	Poreska uprava	Menadžer, Računovodstvo
Radoje	Simonović	Poreska uprava	Menadžer
Nada	Janković	Uprava carina	Direktor prihoda
Branislav	Janković	Uprava carina	Pravni savjetnik
Milan	Marković	Uprava carina	Rukovodilac Sektora za implementaciju propisa
Radivoje	Pejović	Uprava carina	Rukovodilac poslovne jedinice Podgorica
Mersad	Mujović	Uprava za javne nabavke	Direktor
Suzana	Privilović	Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	Direktor
Milan	Dabović	Državna revizorska institucija	Član Senata
Milena	Aleksić	Državna revizorska institucija	Državni revizor
Ljiljana	Boljević	Državna revizorska institucija	Državni revizor
Stana	Bešović	Državna revizorska institucija	Menadžer
Mladen	Tomović	Direkcija za anti-korupciju	Savjetnik
Sanja	Lesković	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Zamjenik ministra

Zoran	Tomić	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Sekretar ministra
Veljko	Vrbica	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	Menadžer, računovodstvo i finansije
Vesna	Vukurović	Ministarstvo obrazovanja	Zamjenik ministra
Mirjana	Kuičić	Fond zdravstva	Zamjenik direktora, Planiranje i kontrola
Milena	Cvijanović	Fond zdravstva	Menadžer, Finansije
Ranka	Andrić	Fond zdravstva	Menadžer
Aleksandar	Damjanović	Nacionalna skupština	Predsjednik skupštinskog odbora za ekonomiju, finansije i budžet
Jovanka	Petrović	Opština Danilovgrad	Sekretar za finansije
Zdravko	Bogetić	Opština Danilovgrad	Rukovodilac prihoda
Memija	Bošković	Opština Danilovgrad	Zamjenik rukovodioca, ekonomija i finansije
Miomir	Jaksić	Opština Podgorica	Sekretar za finansije
Snezana	Popović	Opština Podgorica	Pomoćnik sekretara, Finansije
Dragan	Pajović	Institut računovođa i revizora	Revizor
Rade	Šćekić	Institut računovođa i revizora	Savjetnik
Nina	Drakić	Privredna komora	Menadžer, analiza
Dušica	Ivović	KPMG	Viši revizor
Ljiljana	Prelević	Sterling Accountants	Partner
Donka	Prodanova	delegacija EU	Projektni menadžer
Rastislav	Vrbensky	UNDP	Koordinator za Crnu Goru
Sonja	Medjedović	UNDP	Programski menadžer

Prilog 5 Dokumentarni i Veb izvori informacija

Ministarstvo finansija:

- Izvještaj o javnim rashodima i finansijskoj odgovornosti (PEFA), 2009
- Zakon o budžetskom sistemu, Službeni list br. 40/01, 44/01, 28/04, 71/05, 12/07, 73/08, 53/09 i 46/10
- Zakon o lokalnim samoupravama, Službeni list 42/003, 28/2004, 75/2005, 13/2006, 88/2009 i 3/2010
- Zakon o finansiranju lokalnih samouprava, Službeni list 2003, 05/2008 i 51/08
- Zakon o godišnjem budžetu za 2010, 2011 i 2012
- Budžetski cirkulari za 2011 i 2012
- Zakon o godišnjem budžetu za 2012
- Predlog Zakona o godišnjem budžetu za 2013
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2012
- Završni računi za 2010
- Završni računi za 2011
- Nacrt završnih računa za 2012
- Uputstva o radu Trezora
- Pravilnik o računovodstvu i Kontnom planu
- Strategija daljeg razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori 2013-17, jun 2012
- Zakon o računovodstvu i reviziji, 2002
- Uredba o načinu pripremanja, sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja nezavisnih regulatornih tijela, pravnih lica, akcionarskih društava i društava sa ograničenom odgovornošću u kojima država ili opštine imaju većinsko vlasništvo
- Uredba o Pravilniku o načinu izvještavanja o budžetu i aktuelnim prihodima i rashodima opštinskih budžeta i budžetskoj zaduženosti opština
- Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija
- Strategija javnog duga za period 2008-2010
- Uredba o uzimanju pozajmica i izdavanju garancija Crne Gore za 2008, Službeni list Crne Gore, br. 15/30
- Pravilnik o kriterijumima za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda opštinama
- Odluka o planiranim sredstvima Egalizacionog fonda za 2011
- Odluka o konačnoj raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda za 2011
- Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju
- Pravilnik o radu Parlamenta
- Pravilnik o doslednoj klasifikaciji računa za republički budžet, budžeta vanbudžetskih fondova i opštinskih budžeta
- Zakon o obeštećenju korisnika prava po penzijskog invalidskog osiguranja
- Zakon o regulisanju obaveza i potraživanja po osnovu stare devizne štednje
- Zakon o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru, Službeni list 73/08 i dopune iz marta 2011. i maja 2012.
- Konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru za Crnu Goru za 2011, jun 2012
- Predpristupni ekonomski program (PEP) 2012-15
- Zakon o Poreskoj upravi

-
- Zakon o Carinskoj upravi
 - Zakon o upravnom postupku
 - Zakon o inspekciji
 - Zakon o porezu na dodatu vrijednost
 - Zakon o porezu na dobit pravnih lica
 - Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica
 - Ekonomski i fiskalni program za 2008-2010, Ministarstvo finansija
 - Godišnji izvještaj Ministarstva finansija za 2011, mart 2012
 - Bilten Ministarstva finansija XXVII jul-septembar 2012

Javne nabavke:

- Zakon o javnim nabavkama (Službeni list br. 46/06 od 21. jula, 2006)
- Izvještaj o javnim nabavkama 2011
- Strategija javnih nabavki 2011-15

Eksterna revizija:

- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji
- Instrukcija o metodologiji poslova DRI
- Pravila i procedure DRI
- Godišnji izvještaji DRI o izvršenim revizijama i aktivnostima u periodu od oktobra 2010. godine do oktobra 2011. godine, i od oktobra 2011. godine do oktobra 2012. god.

Drugi izvori:

- Godišnji izvještaj za 2011 Centralne banke Crne Gore (2012)
- Izvještaj Evropske zajednice (2012) o napretku Crne Gore 2012, Strategija o proširenju i glavni izazovi, 10. oktobar
- Zaključci Evropske zajednice za Crnu Goru (dio komunikacije Komisije Evropskog parlamenta i Savjeta "Strategija proširenja i glavni izazovi 2012-2013" COM (2012) 600 finalni)
- Nacrt nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008-2012
- Eurostat ESA Priručnik, 2002
- Strategija reforme javne uprave 2011-16 (ARUM)
- SIGMA Izvještaj do marta 2012. godine
- Svjetka banka (2011) Crne Gore: period nakon krize 2008-10: Put ka manjoj i efikasnijoj Vladi. Javni rashodi i institucionalni pregled, glavni izvještaj, oktobar 12
- MMF-Odjeljenje za fiskalna pitanja (2010) Uvođenje Srednjoročnog budžetskog okvira, oktobar
- MMF (2012) ME 2012 Član IV konsultacije, izvještaj za zemlju maj 12/122
- MMF Pregled poslovne situacije
- Kraan, Dirk-Jan, et al (2011) Budžetiranje Crne Gore, OECD Žurnal o budžetiranju, tom 12/1
- UNDP, MF i SlovakAid (2011) Izvještaj o procjeni nedostatka: procjena tekućeg sistema izvještavanja u javnom sektoru u Crnoj Gori, 21. januar
- UNDP, MF i SlovakAid (2011) Srednjoročna strategija za tranziciju javnog sektora na sistem obračunskog računovodstva u Crnoj Gori, nacrt, avgust

Vebsajtovi

Državna revzorska institucija	www.dri.co.me
Ministarstvo finansija	www.mif.gov.me
Uprava za javne nabavke	www.ujn.gov.me
Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	www.kontrola-nabavki.me
Poreska uprava	www.poreskauprava.gov.me
Uprava za imovinu	www.uzi.gov.me
Skupština	www.skupstina.me
Delegacija EU	www.delme.ec.europa.eu