



CRNA GORA

TEHNIČKI IZVJEŠTAJ – PROCJENA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA

Jun, 2022. godine

Ovaj dokument tehničke pomoći za Crnu Goru pripremio je tim Međunarodnog monetarnog fonda. Zasniva se na podacima koji su bili dostupni u vrijeme izrade istog, tj. julu 2021. godine.

Kopije ovog izvještaja javnost može dobiti od

Međunarodnog monetarnog fonda • Usluge objavljivanja
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefon: (202) 623-7430 • Faks: (202) 623-7201
Imejl: publications@imf.org vebsajt: <http://www.imf.org>
Cijena: 18,00\$ po odštampanoj kopiji

**Međunarodni monetarni fond
Vašington, D.C.**

Crna Gora

Ocjena upravljanja javnim investicijama

Arturo Navarro, Bojan Pogačar, Eduardo Aldunate, Mary Betley, Willie Du Preez i Milan Lakićević



Izveštaj tehničke pomoći

Mart 2022. godine

Sadržaj ovog izvještaja čine tehnički savjeti dati od strane zaposlenih u Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) upravnim organima Crne Gore („primaocima tehničke pomoći“) kao odgovor na njihov zahtjev za tehničkom pomoći. Ovaj izvještaj (u cjelini ili dijelom) ili rezimeji iz istog mogu biti objelodanjeni od strane MMF-a izvršnim direktorima MMF-a i članovima njihovih kadrova, kao i drugim agencijama ili tijelima primaoca tehničke pomoći, i po zahtjevu, predstavnicima Svjetske banke i drugim pružaocima tehničke pomoći i donatorima sa legitimnim interesom, osim u slučaju ako se primaocima tehničke pomoći izričito suprotstavi tom objelodanjivanju (vidi Operativne smjernice za distribuiranje informacija tehničke pomoći - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). Za objelodanjivanje ovog izvještaja (u cjelini ili djelimično) ili rezimeja iz istog stranama van MMF-a osim agencija i tijela primaoca tehničke pomoći, predstavnika Svjetske banke, drugih pružaoca tehničke pomoći i donatora sa legitimnim interesom biće potrebna izričita saglasnost primaoca tehničke pomoći i Sektora za fiskalne poslove MMF-a.

Pružanje ove tehničke pomoći (TA) omogućeno je zahvaljujući finansijskoj podršci Evropske komisije i Sekretarijata za ekonomske poslove Švajcarske (SECO).

SADRŽAJ

AKRONIMI	5
PREDGOVOR	6
IZVRŠNI REZIMA	7
I. JAVNE INVESTICIJE U CRNOJ GORI	12
A. Javne investicije i imovina države	12
B. Struktura i finansiranje javnih investicija	15
C. Autoput Bar-Boljare	18
II. EFIKASNOST JAVNIH INVESTICIJA U CRNOJ GORI	20
III. INSTITUCIJE UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA	22
A. Okvir ocjenjivanja upravljanja javnim investicijama (OUJI)	22
B. Opšta ocjena	24
C. Planiranje investicija	26
D. Alociranje investicija	35
E. Implementacija investicija	44
IV. OPŠTA PITANJA	50
A. Zakonski okvir	50
B. IT sistemi i upravljanje podacima	51
C. Izgradnja kapaciteta	51
UOKVIRENI TEKSTOVI	
Okvir 2.1. Definicija granice i jaza efikasnosti javnih investicija	22
Okvir 3.1. Regulatorna unapređenja UJI	24
Okvir 3.2. Mehanizmi za podršku koordinacije sa lokalnim samoupravama	29
SLIKE	
Slika 1.1. Imovina Države u Crnoj Gori (% BDP)	12
Slika 1.2. Deficit, dug i javne investicije (% BDP-a)	13
Slika 1.3. Tekuća i kapitalna potrošnja	14
Slika 1.4. Izvršenje kapitalnog budžeta	14
Slika 1.5. Struktura stranog duga (% ukupnog) 1	15
Slika 1.6. Javne investicije	16
Slika 1.7. Garancije date DP za investicione	16
Slika 1.8. Kapital JPP (2019)	16
Slika 1.9. Javne investicije po funkciji (% ukupnog)	17
Slika 1.10. Javne investicije po programima i implementacionim subjektima	18

Slika 2.1. Mjere pristupa infrastrukturi ¹	21
Slika 2.2. Percepcija kvaliteta	21
Slika 2.3. Granica i jaz efikasnosti – Indikatori kvaliteta autoputa	22
Slika 3.1. Dijagram okvira OUJI ¹	23
Slika 3.2. Strukturiranost institucija za upravljanje javnim investicijama	25
Slika 3.3. Efektivnost institucija za upravljanje javnim investicijama	25
Slika 3.4. Poštovanje fiskalnih pravila	27
Slika 3.5. Sistem planiranja politike u Crnoj Gori	28
Slika 3.6. Kredibilitet srednjeročnih limita potrošnje tokom vremena (u milionima EUR)	36
Slika 3.7. Odstupanja u kapitalnim investicijama između ostvarenog i planiranog	39
Slika 3.8. Potrošnja za održavanje	41
Slika 3.9. Planirani i stvarni izdaci održavanja	41

TABELE

Tabela 1.1. Rezime ocjene Crne Gore	9
Tabela 1.2. Crna Gora: Rezime preporuka	10
Tabela 3.1. Fiskalna pravila u Crnoj Gori	26
Tabela 3.2. Glavne institucionalne odgovornosti za projekte kapitalnog budžeta	38

DODACI

Dodatak 1. Crna Gora: Predlog Akcionog plana	53
Dodatak 2. Upitnik za ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama	58
Dodatak 3. Postupna procjena projekata u Čileu	66
Dodatak 4. Ilustracija procesa kontrolnih tačaka (gateway)	67
Dodatak 5. Ugovori o pružanju usluga za realizaciju	69
Dodatak 6. Implikacije planiranja održavanja i budžetiranja	70
Dodatak 7. Dvije liste projekata, različiti	70
Dodatak 8. Uobičajeni elementi plana implementacije	74
Dodatak 9. Pregled pravnog okvira koji se odnosi na institucije OUJI	75
Dodatak 10. Pregled IT sistema povezanih sa upravljanjem javnim investicijama (UJI)	77

AKRONIMI

SEI	Sistem evidencije imovine
ABB	Autoput Bar-Boljare
SUB	Sistem upravljanja budžetom
BOT	Metod izgradi-koristi-prenesi
IA	Izvođačka agencija
UKDI	Uprava za katastar i državnu imovinu
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
TEN	Tržišne ekonomije u nastanku
EPCG	Elektroprivreda Crne Gore
RAE	Regulatorna agencija za energetiku
ISFU	Informacioni sistem finansijskog upravljanja
SFP	Smjernice fiskalne politike
BDP	Bruto domaći proizvod
MMF	Međunarodni monetarni fond
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
ZBFO	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti
LPKP	Lista prioriternih kapitalnih projekata
IACG	Agencija za investicije Crne Gore
MF	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
SRBO	Srednjeročni budžetski okvir
SROP	Srednjeročni okvir potrošnje
SRFO	Srednjeročni fiskalni okvir
NIK	Nacionalna investiciona komisija
NIPAC	Nacionalni IPA koordinatori
UJF	Upravljanje javnim finansijama
UJI	Upravljanje javnim investicijama
OUII	Ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama
ISUII	Informacioni sistem upravljanja javnim investicijama
JPP	Javno-privatno partnerstvo
DRI	Državna revizorska institucija
LSU	Lokalne samouprave
DP	Privredno društvo u većinskom vlasništvu države (državno preduzeće)
JLP	Jedinstvena lista projekata
OSR	Ocjenjivanje strateške relevantnosti
SJLP	Sektorska jedinstvena lista projekata
SRG	Sektorska radna grupa
PZ	Projektni zadatak
KRT	Konsolidovani račun trezora
ŽPCG	Željeznički Prevoz Crne Gore

PREDGOVOR

Kao odgovor na zahtjev Ministarstva finansija i socijalnog staranja (MF), Sektor za fiskalne poslove MMF-a (FAD) realizovao je ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama (OUJI) na daljinu u toku perioda od 16. juna do 12. jula 2021. godine. Ocjenjivanje je realizovano na daljinu s obzirom na ograničenja vezana za zdravlje i putovanja uspostavljena u vrijeme pandemije COVID-19. Misiju su činili Arturo Navarro (rukovodilac, FAD), Bojan Pogačar (regionalni savjetnik, FAD), Eduardo Aldunate, Mary Betley i Willie Du Preez (svi eksperti, FAD) i Milan Lakićević (ekonomista, Svjetska banka).

Zadaci misije bili su: (i) ocijeniti okvir upravljanja javnim investicijama Crne Gore; (ii) pružiti pomoć odgovarajućim organima u pripremi reformske strategije i akcionog plana sa definisanim prioritetima u cilju jačanja upravljanja javnim investicijama; i (iii) dati preporuke za oblasti dalje tehničke pomoći koju bi FAD ili drugi razvojni partneri mogli da pruže.

Sa strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, misija je imala sastanke sa g-đom M. Kasalicom, državnom sekretarkom; g-dinom B. Paunovićem, generalnim direktorom; g-đom S. Burić; načelnicom jedinice za javne investicije; i predstavnicima iz Direktorata za budžet i računovodstvo; Odjeljenja za upravljanje javnim dugom; Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države; Direktorata za ekonomsku politiku i razvoj. Misija je takođe imala sastanke sa predstavnicima Uprave za javne radove; Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstva prosvjete i Ministarstva zdravlja; Ministarstva kapitalnih investicija i Uprave za saobraćaj; Uprave za katastar i državnu imovinu; Državne revizorske institucije i Elektroprivrede.

Misija je takođe imala sastanke sa: g-dinom M. Sošićem iz Instituta Alternativa, g-dinom D. Hristovim iz Evropske komisije; g-dinom J. Spey iz Evropske banke za obnovu i razvoj i g-dinom A. Pamnani iz Evropske investicione banke.

Misija se zahvaljuje nadležnim organima na iskrenim i otvorenim razgovorima i bliskoj saradnji. Misija takođe izražava zahvalnost g-đi Slobodanki Burić i g-đi Virgjini Zadrime iz MF za izvanrednu podršku, i g-đi T. Jurlini, g-đi M. Biljurić i g-đi N. Stojović na odličnom prevodu.

IZVRŠNI REZIMA

Očekuje se da će javne investicije igrati značajnu ulogu u ekonomskom oporavku nakon pandemije u Crnoj Gori. Zbog važnosti sektora turizma, pandemija je imala dubok ekonomski uticaj. Pored toga što je dug već iznad sto procenata BDP, fiskalni prostor za povećanje javnih investicija je ograničen. Ipak, završetkom prve faze autoputa Bar-Boljare (ABB), do kraja 2021, trebalo bi da se oslobode javni resursi u okviru budžetskih ograničenja koji bi mogli da se upotrijebe za javne investicije. U tom kontekstu, osnaženi okvir za upravljanje javnim investicijama (UJI) bi doprinio maksimalnoj realizaciji svog uticaja na ekonomski rast.

Najnovija kretanja kapitalne potrošnje i kapitala ukazuju da postoji prostor za unapređenje efikasnosti javnih investicija u Crnoj Gori. Uprkos relativno visokoj prosječnoj godišnjoj stopi javnih investicija od 6.8 procenata BDP između 2012. i 2019. kapital je porastao za svega 4.4 procenta BDP u tom istom periodu.¹ Značajan udio ovih investicija alociran je za autoput Bar-Boljare, koji, iako važan, izgleda da nema većeg uticaja na kapital zemlje.

Autoput Bar-Boljare se smatra najkompleksnijim projektom u istoriji Crne Gore. Njime će se povezati primorski region Crne Gore sa putnom mrežom Srbije, prolazeći kroz najmanje razvijene regije zemlje i preko izazovnog terena. Njegovi inicijalni troškovi od skoro 20 procenata BDP imali su značajan uticaj na javne finansije zemlje, stvarajući dodatni pritisak na rast duga i potiskujući investicije iz drugih ključnih oblasti ekonomije. Ovaj projekat je uzrokovao zabrinutost vezano za mogućnosti državnog okvira za upravljanje javnim investicijama u obezbjeđivanju da se resursi kapitalnih investicija alociraju na efikasan način između projekata.

Nadležni organi su uveli više reformi u toku proteklih godina u cilju jačanja okvira upravljanja javnim investicijama. Novi zakon o budžetskoj i fiskalnoj odgovornosti, i naknadni amandmani, javne nabavke i javno-privatno partnerstvo (JPP) uvedeni su kao podrška konkurencije, transparentnosti i održivosti javnih finansija. Takođe su usvojene smjernice i podzakonska akta kao što je Odluka o pripremi kapitalnog budžeta za obezbjeđivanje bolje pripreme projekata javnih investicija, kao i da se zahtjevi za finansiranje projekata podnose u skladu sa standardizovanim obrascima omogućavajući poređenje istih između sektora. Takođe su ulagani naponi da se od procijenjenih projekata kreira objedinjena lista prioriternih projekata od kojih treba izabrati investicione projekte, ali je to sada ograničeno na spisak prioriternih projekata.

Ovim naporima Crna Gora je razvila snažniji okvir upravljanja javnim investicijama, ali još ima prostora za poboljšanje². Okvir obuhvata dobre prakse iz oblasti planiranja, alociranja i implementacije projekata. Crna Gora stoga ima bolje rezultate nego uporedne zemlje naročito

¹ Procjene MMF-a na osnovu podataka Crne Gore.

² Zemlje koje se koriste kao uporedne za ovu svrhu su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Estonija, Litvanija, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Rumunija i Srbija.

kada je u pitanju (i) alociranje javnih investicija kroz višegodišnji budžet; (ii) implementacija projekata uz snažno upravljanje gotovinom i implementacija praksi upravljanja. Okvir kojim se rukovodi procjena projekata i budžetiranje održavanja treba jačati u cilju boljeg obuhvata rizika i budućih troškova po osnovu funkcionisanja imovine koja treba da se izgradi.

Uprkos tim naporima, ima značajnog prostora za jačanje upravljanja javnim investicijama u Crnoj Gori. Procjene MMF-a ukazuju da postoji jaz efikasnosti od 35 procenata (v. Poglavlje II). Taj jaz je malo veći nego kod uporednih zemalja i niži od prosjeka tržišnih ekonomija u nastajanju (TEN). Iako se višestrukim reformama ojačala institucionalna strukturiranost okvira za upravljanje javnim investicijama što vodi ocjenama sličnim koje ostvarju tržišta u nastajanju i zemlje u razvoju, efektivnost ukupnog okvira za upravljanje javnim investicijama je ograničena, s ocjenama koje su slične nisko-prihodnim zemljama. To podrazumijeva da se prakse koje su uključene u okvir ne poštuju u potpunosti, čime se ugrožava uticaj javnih investicija. Primjer toga je stalno kršenje fiskalnih ciljeva i pravila, što ukazuje da isti ne pružaju smjernice za obezbjeđivanje da veliki investicioni projekti budu konzistentni sa fiskalnom održivošću.

Javne investicije bi mogle više doprinijeti ekonomskom oporavku ako bi se preduzele određene aktivnosti za poboljšanje okvira UJI.

- *Planiranje:* Bolja koordinacija dokumentacije za strateško planiranje, poboljšani procesi procjena projekata i detaljnijeg razmatranja treba da obezbijede da javne investicije ne dovode do povećanja fiskalnih rizika ili ugrožavanja fiskalne održivosti. Na primjer, ključne projekte treba identifikovati u ranoj fazi u zemlji koja ima višestruke planske dokumente, a procedure i obrasce osmišljene za usmjeravanje pripreme budžeta treba prilagoditi adekvatnom rješavanju ključnih pitanja kao što su rizici koji prate projekte.
- *Alokacija:* Poboljšanje odabira projekata zajedno sa unaprijeđenim praksama izrade budžeta trebalo bi da vodi većoj transparentnosti, boljoj obuhvatnosti budžeta i pouzdanijim srednjeročnim planovima. Napore za dalji razvoj objedinjene liste prioriternih projekata treba da predstavljaju prioritet,
- *Implementacija:* Upravljanje portfoliom i projektima treba ojačati kako bi se obezbijedilo da subjekti koji vrše implementaciju i donose politike blagovremeno preduzimaju korektivne radnje u cilju izvršenja projekata u skladu sa planovima uz minimalno premašivanje troškova i kašnjenja.

U Tabeli 1.1 prikazan je rezime ukupne ocjene okvira za upravljanje javnim investicijama.

Tabela 1.1. Rezime ocjene Crne Gore

Faza/institucija		Snaga	Efektivnost	Prep . br.	Reformski prioritet	
A. Planiranje	1	Fiskalni principi i pravila	Visoka: Višestruka fiskalna pravila usvojena u 2014. Tekuća i kapitalna potrošnja prikazana u SRFO.	Niska: Pravilo o dugu se ne poštuje od 2015, a proces budžeta ne prati detaljno okvir ustanovljen srednjeročnim fiskalnim okvirom.		Srednji
	2	Nacionalni i sektorski planovi	Srednja: Struktura strateškog okvira prati logičku hijerarhiju ali ne uključuje informacije o investicijama niti pouzdane troškove.	Niska: Ograničene smjernice o investicionim prioritetima zbog fragmentiranog strateškog planiranja i sektorskih strategija i ograničene povezanosti sa budžetskim okvirom.	1	Visok
	3	Koordinacija između subjekata	Srednja: Formalni institucionalni mehanizmi podržavaju koordinaciju. Ograničeno izvještavanje o potencijalnim obavezama prema centralnoj vladi.	Srednja: Najveći projekti lokalnih samouprava se finansiraju iz državnog budžeta. O vladinim garancijama za velike investicione projekte izvještaji se podnose kvartalno.	2, 6	Srednji
	4	Procjena projekata	Niska: Nema metodologije niti centralne podrške za usmjeravanje procjene projekata.	Niska: Mali broj studija izvodljivosti, većina urađena po zahtjevu povjerilaca. Ograničena analiza rizika	3, 4, 5	Visok
	5	Alternativno finansiranje infrastrukture	Niska: Zakon o JPP je usvojen ali politika i metodologija nijesu uspostavljeni. Postoji određena tržišna konkurencija i konsolidovani izvještaji javnih preduzeća se ne objavljuju.	Srednja: Ograničena konkurencija na tržištima za obezbjeđivanje infrastrukture. Uspostavljeni su određeni ekonomski regulatori. JPP nijesu u potpunosti integrisana u proces UJI.	6	Srednji
B. Alociranje	6	Izrada višegodišnjeg budžeta	Srednja: Zvanični proces za višegodišnji kapitalni budžet je uspostavljen (trogodišnji limiti), ali obavezan je samo za prvu godinu. Višegodišnje projekcije po programima, potprogramima i projektima.	Niska: Fragmentirana strateška izrada budžeta s obzirom da su višegodišnji limiti i aproprijacije godišnjeg kapitalnog budžeta za implementacione uprave, ne za ministarstva koja donose politike.	7	Srednji
	7	Sveobuhvatnost i jedinstvo budžeta	Visoka: Nema kapitalnih projekata koje finansiraju vanbudžetske jedinice. MF priprema tekuće i kapitalne budžete u jednom dokumentu, uključujući sve projekte centralne vlade.	Srednja: Zamršen prikaz investicionih planova potrošačkih ministarstava i ukupne kapitalne potrošnje. Kapitalni projekti državnih preduzeća se ne prikazuju.	8, 9	Srednji
	8	Izrada budžeta za investicije	Srednja: Proces izrade budžeta za višegodišnje preuzete obaveze nije uspostavljen. Zakonski okvir zabranjuje preusmjeravanje sredstava z kapitalnog u tekuć budžet.	Srednja: Razumna zaštita tekućih projekata, i visoko poštovanje zabrane Preusmjeravanja sredstava. Ukupni troškovi za projekte su uključeni u budžet za 2021.		
	9	Finansiranje održavanja	Niska: Određene metodologije postoje za procjenu potreba održavanja, ali se ne koriste za budžete tekućeg i kapitalnog održavanja.	Srednja: Ostvarenje budžeta je stabilno u protekle četiri godine, uz premašivanje budžetskih alokacija.	10	Visok
	10	Izbor projekata	Srednja: Nema inputa od nezavisnih eksperata. Kriterijumi za izbor su objavljeni ali nedostaju ključni parametri. Dvije liste projekata, jedna za IPAC i jedna za kapitalni budžet.	Srednja: Projekti se razmatraju uz slabu informisanost što ugrožava proces odabira. Neki projekti su odabrani bez ispunjavanja kriterijuma.	11, 12	Visok

Faza/institucija		Snaga	Efektivnost	Prep . br.	Reformski prioritet	
C. Implementacija	11	Nabavke	Visoka: Transparentan i konkurentan okvir nabavki je usklađen sa EU <i>acquis</i> . Sistem e-nabavki je uspostavljen.	Srednja: Sistem e-nabavki je u ranoj fazi implementacije i nijedan tender velikog kapitalnog projekta nije realizovan elektronski.		
	12	Raspoloživost finansiranja	Visoka: Mjesečno planiranje gotovine i blagovremena isplata gotovine. Limiti se određuju za fiskalnu godinu, a računi donatora su integrirani u konsolidovani račun trezora.	Visoka: Blagovremenim isplatama gotovine izbjegavaju se smetnje u realizaciji projekata. Prognoze gotovine se izrađuju na mjesečnoj osnovi.		
	13	Upravljanje portfoliom i nadzor	Srednja: Praćenje napretka i troškova velikih projekata se vrši, ali nema centralnog nadzora niti <i>ex-post</i> razmatranja projekata. Preraspodjela sredstava je dozvoljena i njome se dobro upravlja.	Niska: Fragmentirano praćenje, uz ograničenu perspektivu portfolija ili obuhvat rizika. Slabo izvještavanje ugrožava proces donošenja odluka. Politike nijesu usklađene na osnovu naučenih lekcija.	13, 14, 15	Visok
	14	Implementacija projekata	Srednja: Projekti se prate, ali izvještavanje nije adekvatno. Usklađivanje troškova je dozvoljeno po zakonu. <i>Ex-post</i> revizija projekata se vrši, izvještaj se podnosi Skupštini i objavljuje.	Srednja: Nepostojanje detaljnih izvještaja o napretku. Usklađivanje troškova projekta se vrši u skladu sa zakonom, ne postoje izuzeci. Nema sveobuhvatnih planova implementacije.	14, 15	Srednji
	15	Upravljanje javnom imovinom	Srednja: Zakonske obaveze pregleda i podnošenja izvještaja o imovini se ispunjavaju ali ne i obaveze uključivanja podataka o imovini u državne račune.	Niska: Centralizovani registar ne postoji; vrijednost osnovnih sredstava se ne utvrđuje, a amortizacija ne procjenjuje.		

Da bi se riješile ove slabosti, preporukama iz ovog izvještaja prioritizovano je 16 preporuka po ključnim fazama projektnog ciklusa. Rezime preporuka je dat u Tabeli 1.2, a predloženi akcioni plan u Dodatku 1.

Tabela 1.2. Crna Gora: Rezime preporuka

Preporuka	Institucija
A. Planiranje održivih nivoa investicija	
1. Pojednostaviti strateški okvir u cilju obezbjeđenja koordinacije i usklađenosti između dokumenata kako bi se istim vršilo usmjeravanje alociranja resursa kapitalnih investicija .	2
2. Unaprijediti upravljanje potencijalnim obavezama po osnovu kapitalnih projekata (i) čiji su pokrovitelji lokalne samouprave i državna preduzeća, i (ii) koji se realizuju preko javnih-privatnih partnerstava.	3
3. Izraditi metodologije procjene za pripremu projekata i dati centralizovane smjernice za njihovu implementaciju radi poboljšanja kvaliteta predloga projekata.	4
4. Ojačati centralnu podršku za implementaciona ministarstva i agencije kreiranjem centralnog tima stručnjaka koji će biti fokusiran na procjenu i razmatranje projekata.	4
5. Uskladiti regulativu na način da se predvidi zahtjev da projekti koji ispunjavaju određene kriterijume budu podvrgnuti nezavisnom pregledu od strane eksternih eksperata.	4
6. Izraditi smjernice i procedure sa kontrolnim tačkama za centralno razmatranje i ocjenjivanje projekata JPP i planova za kapitalne investicije državnih preduzeća.	3, 5

Preporuka	Institucija
B. Alociranje investicija	
7. Poboljšati kredibilitet limita i budućih projekcija srednjeročnog kapitalnog budžeta i inkorporirati obračun troškova životnog ciklusa u srednjeročne budžetske planove.	6
8. Poboljšati transparentnost ukupnih javnih investicija uključivanjem informacija o svim izvorima finansiranja investicije javnog sektora u budžetska dokumenta.	7
9. Obezbjediti da se odgovornost za definisanje limita kapitalnog budžeta i određivanje budžetskih alokacija, a time i individualna odgovornost prema Skupštini za te resurse, prenese na relevantna sektorska ministarstva, umjesto na implementacione uprave, kao što je sada slučaj.	7
10. Uvesti sistematizovaniji pristup planiranju održavanja i za kapitalni i tekući budžet.	9
11. Izraditi jedinstvenu listu projekata nezavisno od izvora finansiranja, koja treba da uključi dodatne kriterijume radi pružanja informacija za izbor projekata.	10
12. Poboljšati postojeće kriterijume za izbor projekata inkorporiranjem onih aspekata koji nijesu razmatrani ali su od ključne važnosti, uključujući minimum ekonomske indikatore, procjenu rizika i zrelost projekta.	10
C. Implementiranje investicija	
13. Objediniti i razmotriti portfolio velikih projekata kako bi se omogućilo vladi da ima pregled učinka svih velikih projekata.	13
14. Izraditi procedure za obezbjeđivanje <i>ex-post</i> vrednovanja i revizije velikih kapitalnih projekata koji su završeni i da se rezultati dostavljaju svim relevantnim zainteresovanim stranama.	13, 14
15. Izraditi okvir za izvještavanje o velikim kapitalnim projektima radi obezbjeđivanja odgovarajućeg praćenja od strane potrošačkih jedinica, MF i resornih ministarstava.	13, 14
D. Opšta pitanja	
16. Povećati kapacitete optimizacijom korišćenja postojećeg osoblja i obezbjeđivanjem obuke. Poboljšati IT podršku većom interoperabilnošću i razvojem novih sistema.	

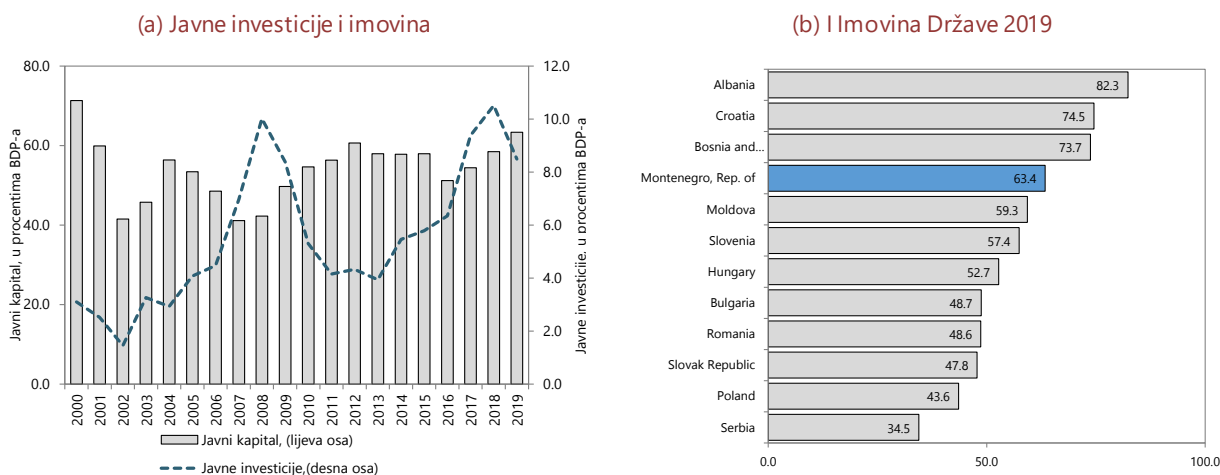
I. JAVNE INVESTICIJE U CRNOJ GORI

A. Javne investicije i imovina države

1. Imovina države u Crnoj Gori se povećala u toku posljednjih godina i dostigla najviši nivo u toku više od deset godina. Početkom 2000-ih na imovinu države su naročito uticali putni infrastrukturni projekti. Kao i u drugim zemljama regiona, globana finansijska kriza (GFK) iz 2007. imala je uticaje u 2009. što je vodilo naglom padu javnih investicija i padu imovine. Od 2015, javne investicije Crne Gore su se vratile na nivoe iz perioda prije krize, na oko 7 procenata BDP godišnje, što je u velikoj mjeri bilo posljedica prve faze projekta autoputa Bar-Boljare (ABB), čiji su troškovi procijenjeni na blizu 20 procenata BDP-a i koji bi trebalo da unaprijedi vezu između Jadranske obale Crne Gore i Srbije. Povećanje javnih investicija omogućilo je da imovina države i dalje bude jedna od najvećih u odnosu na uporedne zemlje (Slika 1.1).

2. Uticaj povećanih javnih investicija na imovinu države izgleda da je niži nego u prošlosti. Između 2007. i 2011, godišnje javne investicije su u prosjeku iznosile 7 procenata BDP, što je dovelo do toga da imovina dostigne najvišu vrijednost od 56 procenata BDP, uz povećanje do 37 procenata u odnosu na nivo iz 2007. Međutim, između 2012. i 2019, kada su godišnje javne investicije u prosjeku iznosile 6.8 procenata BDP, imovina države je porasla za svega 4,4 procenata. Sporiji rast imovine bi se mogao objasniti koncentracijom investicija u jednom sektoru i na jedan projekat koji tek treba da bude završen, a koji je vjerovatno potisnuo druge investicije.

Slika 1.1. Imovina Države u Crnoj Gori (% BDP)



Izvor: procjena MMF-a na osnovu zvaničnih podataka

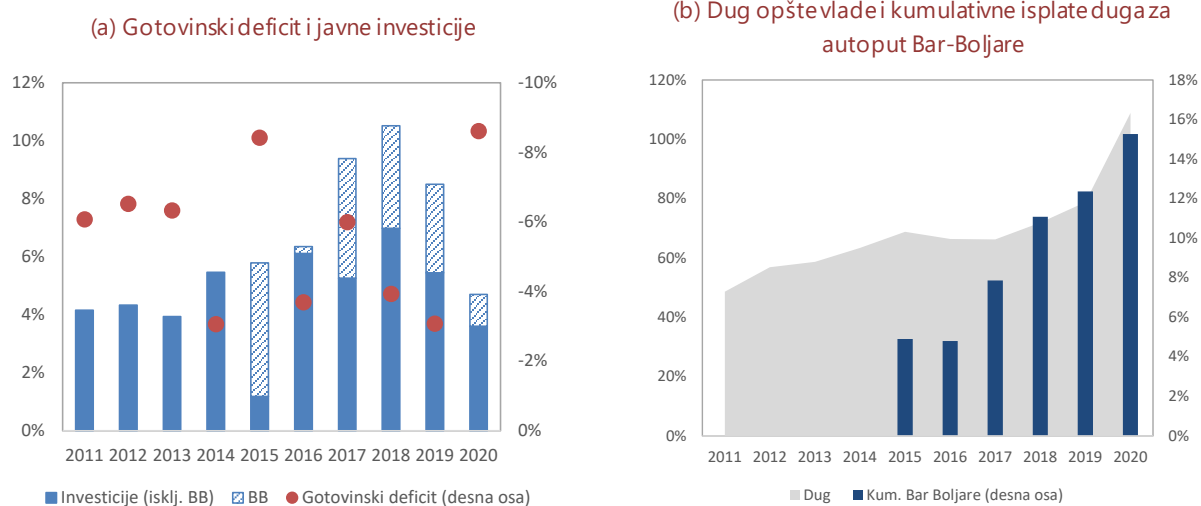
3. Visoki nivoi javnih investicija uzeli su danak od fiskalne održivosti Crne Gore.

Gotovinski deficit centralne vlade se i dalje održava na nivou iznad ciljanih 3 procenta definisanih Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO) od usvajanja u 2014. Visoke javne investicije su igrale ključnu ulogu u prekoračivanju deficita preko ciljane vrijednosti u većini godina između 2011. i 2019. Glavni faktor ovog trenda bio je projekat ABB. Bez te investicije, gotovinski deficit

bio bi bliži cilju, pod pretpostavkom da su određeni, ne svi resursi bili upotrijebljeni za finansiranje drugih inicijativa (Slika 1.2.a). Štaviše, slabi fiskalni scenario bio je izložen stresu zbog pandemije COVID 19 u 2020, što je imalo važan uticaj na ekonomiju Crne Gore s obzirom na značaj koji turizam ima za ekonomiju.

4. Javne investicije su bile važan faktor koji je doprinio evoluciji duga opšte vlade u toku posljednjih pola decenije. Kao i kod drugih ekonomija u razvoju, Crna Gora se oslanja na eksterno finansiranje javnih investicija. Izveštaj o dugu opšte vlade u 2019. pokazuje da je 186 miliona eura isplaćeno isključivo za implementaciju projekata; od tog iznosa 143 miliona eura je usmjereno na ABB, što je već bio slučaj u prethodnim godinama. Godina 2020. predstavljala je predah od ovog trenda s obzirom da se Vlada obratila povjericima radi pribavljanja resursa za suzbijanje uticaja pandemije. Međutim, povlačenja kredita vezanih za projekte činila su skoro 2 procenta BDP, s tim što su ona vezana za ABB bila najviša – približno 0,5 procenta BDP (Slika 1.2.b).

Slika 1.2. Deficit, dug i javne investicije (% BDP-a)



Izvor: WEO, Završni računi vlade i procjene kadrova MMF-a

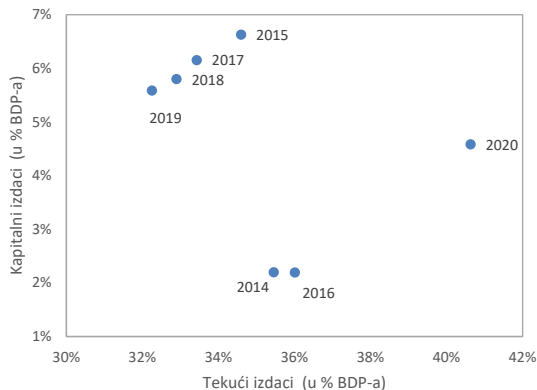
5. Do početka pandemije, povećanje kapitalne potrošnje je djelimično nadoknađeno nižom tekućom potrošnjom. Vlada je ostvarila uštedu kod tekuće potrošnje, mada to nije dovoljno za pokrivanje povećanih investicija; kapitalna potrošnja se povećala za 4 procenta BDP između 2014. i 2019, ali je tekuća potrošnja pala za samo 3,2 procenta BDP u 2019, kada je dostigla najniži nivo³. Ovaj trend je preokrenut – nadamo se privremeno – uticajem pandemije, što je vodilo ka tome da nadležni organi povećaju tekuću potrošnju kako bi riješili zdravstvenu krizu i obezbijedili ekonomsku podršku sektorima koji su najviše pogođeni pandemijom. Udio

³ Brojke se porede do 2019, zato što se u 2020. tekuća potrošnja povećala na 40,6 procenta BDP zbog uticaja pandemije COVID-19.

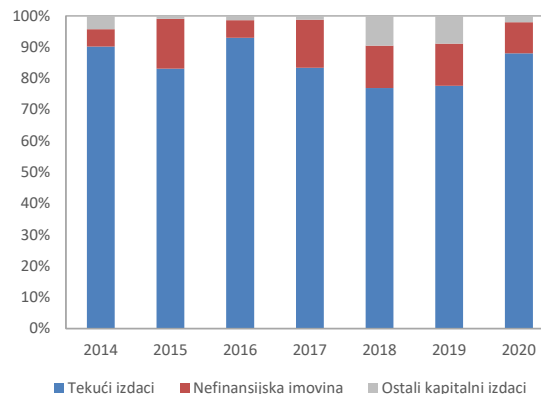
kapitalne potrošnje u ukupnom budžetu se takođe povećao u toku posljednjih godina, kao što je gore pomenuto, zbog projekta ABB (Slika 1.3).

Slika 1.3. Tekuća i kapitalna potrošnja

(a) Tekuća i kapitalna potrošnja (% BDP)



(b) Tekuća i kapitalna potrošnja (% ukupne)¹



Izvor: završni računi vlade

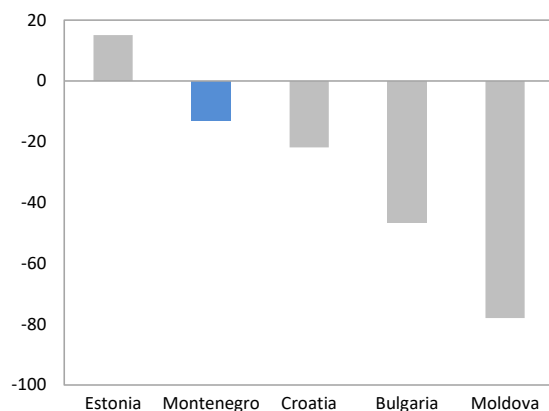
1/ Kodovi ekonomske klasifikacije 4411, 4412, 4413, 4414, 4416 korišćeni su za procjenu vrijednosti nefinansijske imovine. Kodovi 4415, 4417, 4118 i 4419 su u okviru „Ostalih kapitalnih izdataka“.

6. Stopa izvršenja kapitalnog budžeta u Crnoj Gori djeluje bolje nego u susjednim zemljama, ali je pod velikim uticajem realizacije projekta ABB.

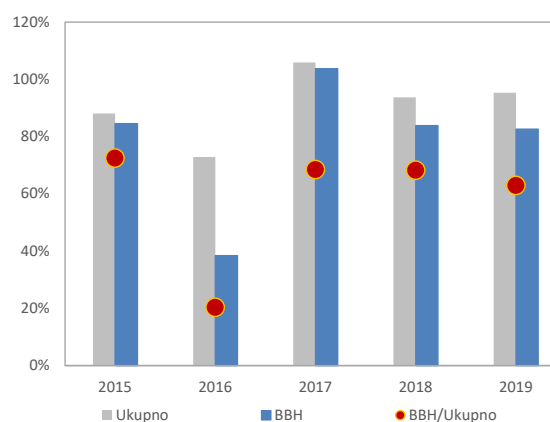
Uobičajeno je da se zemlje suočavaju sa izazovima kod implementacije kapitalnih projekata koji mogu voditi značajnim fluktuacijama izvršenja budžeta. U Crnoj Gori prosječno odstupanje između prognoze budžeta i konačnog ostvarenja za 2016 – 2018 bilo je jednako pod-izvršenju od 13 procenata, što je niže od prosjeka iz drugih zemalja Evrope. Veća stopa izvršenja se objašnjava velikim udjelom ABB u ukupnom kapitalnom budžetu između 2015. i 2019. – blizu 70 procenata osim u 2016. godini (Slika 1.4).

Slika 1.4. Izvršenje kapitalnog budžeta

(a) Prosječno odstupanje između ostvarenja i prvobitnog budžeta (Procenat stvarne potrošnje 2016 -18)



(b) Izvršenje javnih investicija



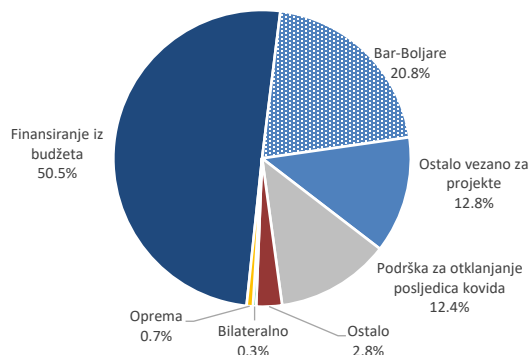
Izvor: Izvještaji o izvršenju budžeta

Izvor: Završni računi

B. Struktura i finansiranje javnih investicija

7. Eksterno finansiranje je važan izvor sredstava za javne investicije u Crnoj Gori i ono definiše njeno upravljanje javnim investicijama. Na osnovu izvještaja o dugu opšte vlade, misija je zaključila da se približno 35 procenata neizmirenog duga odnosi na implementaciju javnih investicija. ⁴ Približno trećina (62 procenta) ovog iznosa je ugovorena bilateralnim ugovorima sa drugim vladama, naročito za projekat ABB koji finansira kineska Ex-Im Banka. Višestruki finansijski partneri takođe obezbjeđuju sredstva za implementaciju projekata, prvenstveno u sektoru vode, energetike i puteva, koji ostvaruju benefite od koncesija. ⁵ Apsorpciju eksternog finansiranja opet određuje ABB, koji je bio odgovoran za većinu povlačenja vezanih za projekte između 2015. i 2020. O relevantnosti eksternog finansiranja svjedoči postojanje liste projekata u cilju identifikovanja, u ranoj fazi, projekata koji se mogu kvalifikovati za IPA finansiranje i druge raspoložive izvore finansiranja radi obezbjeđivanja da priprema bude u skladu sa zahtjevima EC (Slika 1.5).

Slika 1.5. Struktura stranog duga (% ukupnog) ¹



Izvor: Izvještaji o dugu opšte vlade 2016 – 2020 i procjene kadrova MMF

1/ Klasifikacija duga je urađena na osnovu podataka dostupnih u izvještajima o dugu i podataka o kreditorima dostupnim na internetu. Projekti su mogli uključivati kredite za finansiranje aktivnosti osim sticanja nefinansijske imovine ali dostupni podaci nijesu omogućili dalju diferencijaciju.

8. Lokalne samouprave su realizovale veći udio javnih investicija u proteklim godinama, najveći dio potrošnje i dalje predstavlja odgovornost centralne vlade. Javne investicije lokalnih samouprava (LSU) u prosjeku su iznosile 1,0 procenta BDP između 2017. i 2019, uz povećanje u 2020. godini na 1,7 procenata, sa glavnim gradom Podgoricom na prvom mjestu po veličini potrošnje. Od 24 lokalne samouprave, sedam je odgovorno za 80 procenata kapitalnih investicija lokalnih samouprava, s glavnim gradom na prvom mjestu, na koji se odnosi

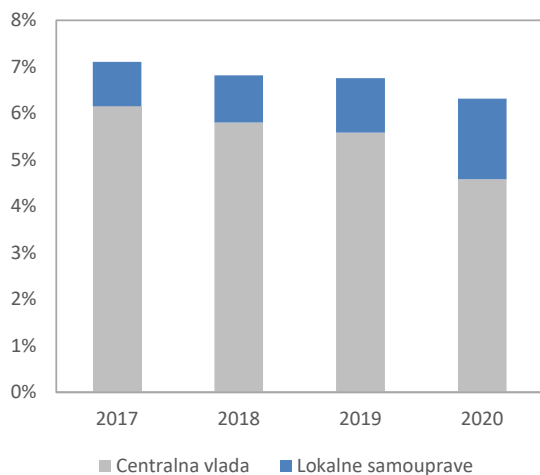
⁴ Ova procjena je dobijena korišćenjem informacija o stanju inostranog duga za period 2017-2020 datih u izvještajima o dugu opšte vlade. Ne uključuje transakcije pred-finansiranja koje vlada koristi za pokrivanje budućih dospjelih obaveza kojima se povećava stanje duga na kraju svake fiskalne godine, ali i povećavaju dostupni depoziti za pokrivanje budućih plaćanja.

⁵ Informacije o grantovima za javne investicije nijesu bile dostupne misiji. Značaj bilateralnog finansiranja za investicione projekte mogao biti manji da su te informacije bile dostupne.

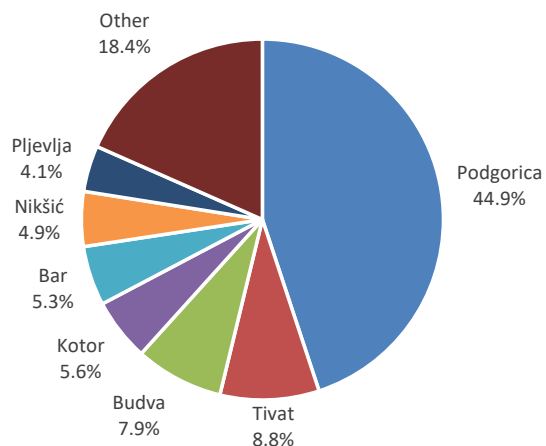
44 procenta investicija lokalnih samouprava. Na tih sedam opština takođe se odnosi 77 procenata neizmirenog ukupnog duga lokalnih samouprava (Slika 1.6).

Slika 1.6. Javne investicije

(a) Javne investicije, centralni vs. lokalni nivo
(Procenat BDP-a)



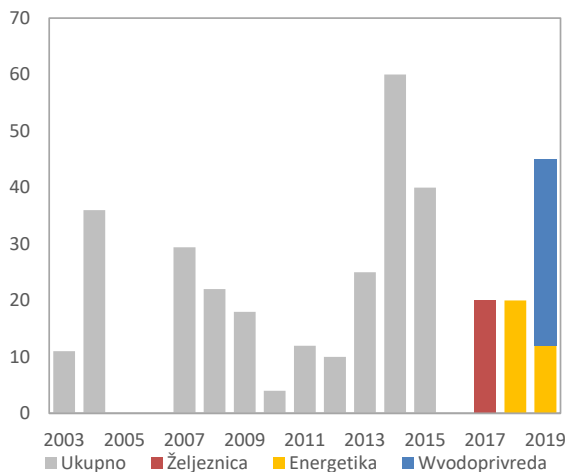
(b) Udio lokalne samoup. u javn. investicij. (2017 -2020)
(Prosječni procenat ukupnih invest. lokalne samouprave)



Izvor: Završni računi vlade i izvještaji opština o izvršenju

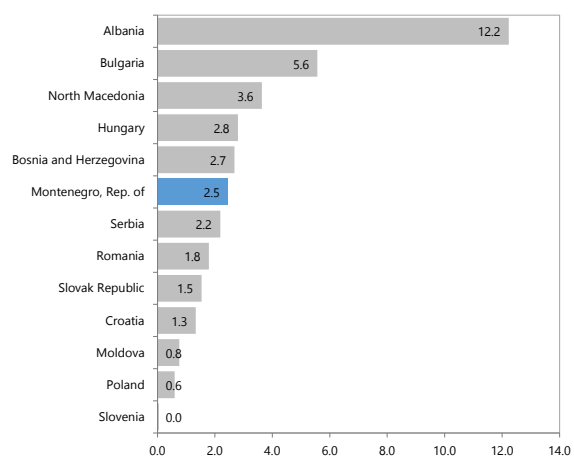
9. Vlada daje garancije državnim preduzećima (DP) za realizaciju kapitalnih investicija u određenim ključnim sektorima ekonomije. Učešće DP u obezbjeđivanju infrastrukture je skoncentrisano na energetiku, vodu i saobraćaj. Krajem 2020, kreditne garancije državnim preduzećima za ugovoreni iznos od 307 miliona eura izdate su kao podrška za finansiranje investicionih projekata, s tim da je oko trećine tog iznosa još uvijek neizmireno (Slika 1.7).

Slika 1.7. Garancije date DP za investicione projekte
(milioni EUR)



Izvor: Godišnji izvještaji o dugu vlade i procjene kadrova MMF

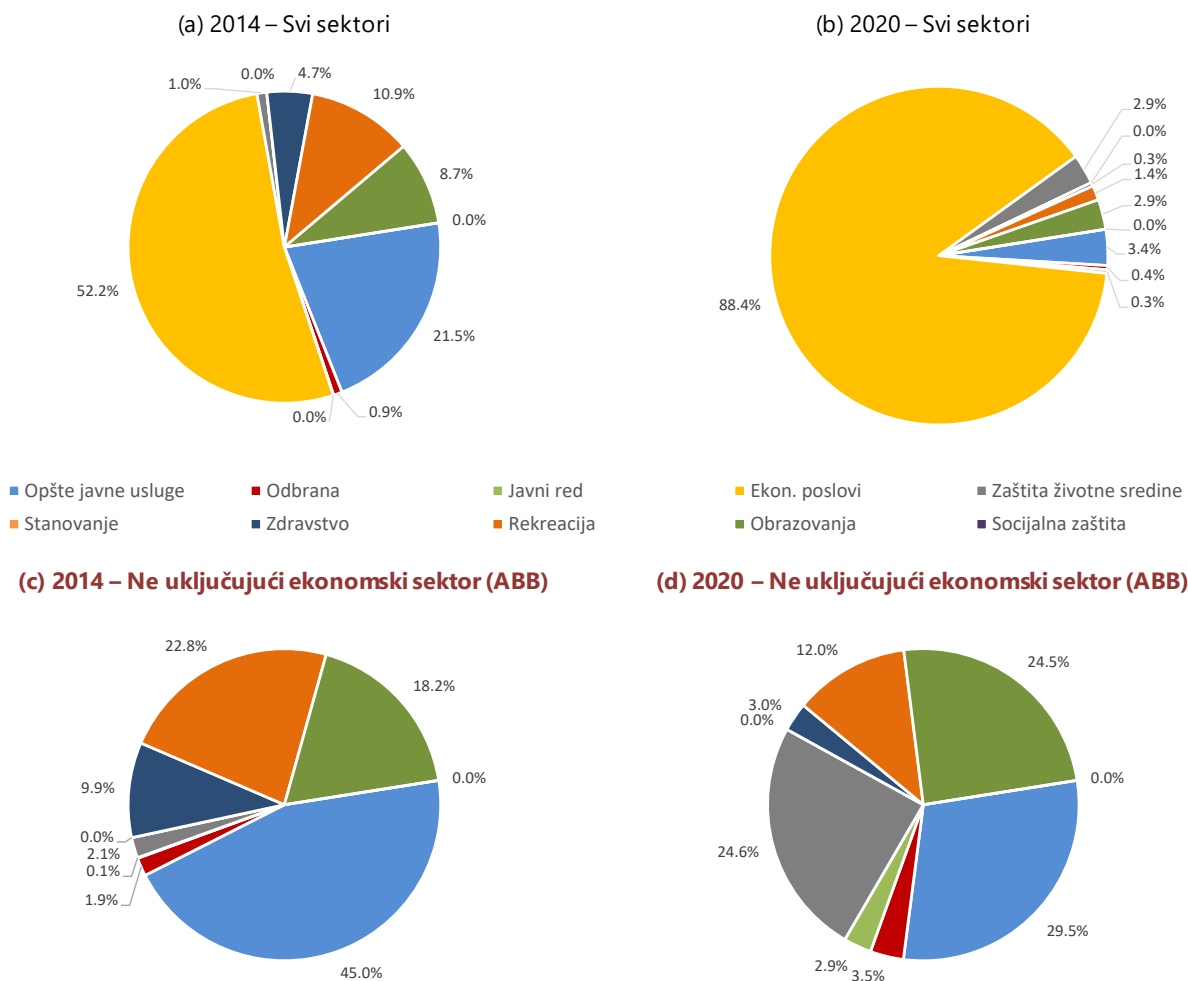
Slika 1.8. Kapital JPP (2019)
(Procenat BDP)



Izvor: Procjene MMF-a i Svjetske banke

10. JPP tek treba da odigraju značajnu ulogu u obezbjeđivanju javne infrastrukture u Crnoj Gori. Sa 2,5 procenata BDP-a imovina države je sličan imovini susjednih zemalja ali je ispod prosjeka ekonomija u nastajanju koji iznosi 5.4 procenata BDP-a. ⁶ Iskustvo sa JPP je ograničeno s obzirom na malo domaće tržište i neadekvatan okvir koji je nedavno revidiran. Sa usvajanjem novog zakona o JPP, nadležni organi očekuju da će moći da obezbijede više projekata javnih investicija putem ovog mehanizma (Slika 1.8)

Slika 1.9. Javne investicije po funkciji (% ukupnog)



Izvor: Završni računi Vlade

11. Implementacija velikih infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori je dovela do naginjanja funkcionalnog alociranja resursa ka ekonomskom sektoru. Izgradnja projekta ABB je registrovana u ovom sektoru i to pomaže objašnjenju velikog dijela tog trenda. U prosjeku, ovaj projekat je apsorbovao više od pola godišnjeg investicionog budžeta od 2015. godine. S obzirom da je investicioni program drugi po veličini u toku ovog perioda takođe u okviru ekonomskog sektora i u vezi sa putevima, alokacija resursa prema ovom sektoru je bila u

⁶ Podaci zasnovani na procjenama MMF-a s obzirom da detaljni podaci o JPP nijesu bili dostupni misiji.

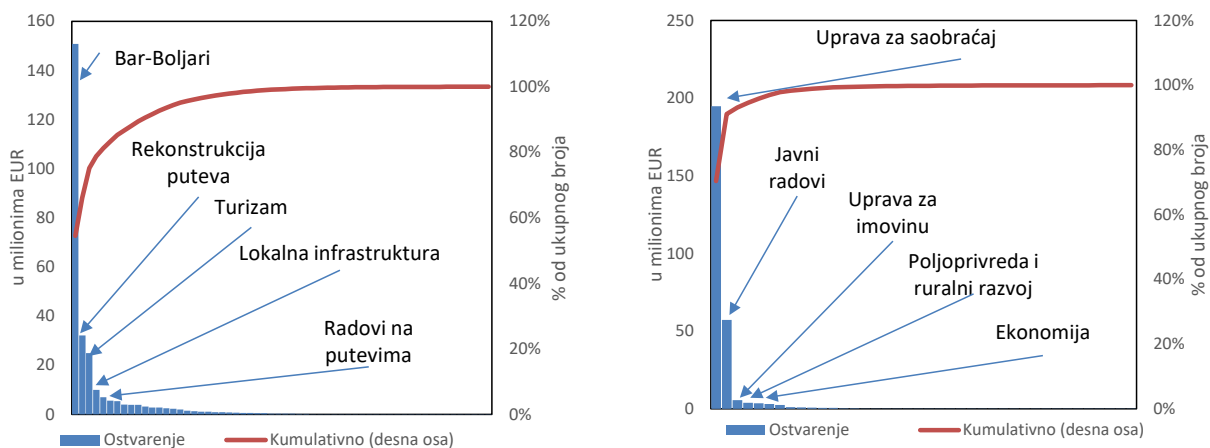
prosijeku više od 20 puta veća od iznosa alociranog za sektor drugi po veličini. Sektori sem ekonomskih djelatnosti su održali svoje relativne udjele u investicionom budžetu, sa najvećim dobitcima između 2014. i 2020. u oblasti životne sredine i prosvjete (Slika 1.9).

12. Investicioni projekti su skoncentrisani u nekoliko programa koje uglavnom implementiraju dva subjekta. Uprava za saobraćaj (US) i Uprava za javne radove (UJR) su odgovorne za implementiranje kapitalnih projekata u Crnoj Gori; prva obuhvata projekte iz saobraćaja dok druga pokriva sve druge projekte vezane za kapital. Ova dva subjekta su bila odgovorna za 91 procenat kapitalnih investicija u 2019. Program za izgradnju ABB bio je odgovornost Uprave za saobraćaj i apsorbovao je većinu investicionih resursa u 2019, 55 procenata i bio je 4,6 puta veći od projekta drugog po veličini, koji je takođe bio iz sektora za puteve (Slika 1.10).

Slika 1.10. Javne investicije po programima i implementacionim subjektima

(a) Po investicionom programu

(b) Po implementacionom subjektu



Izvor: Završni računi vlade

C. Autoput Bar-Boljare

13. Autoput Bar-Boljare je izuzetno kompleksan projekat na mnogo načina. Projektovan je na približno 170 km kompleksnog terena, zahtijeva napredne inženjerske kapacitete kojih nema u Crnoj Gori, i morao je da se podijeli u pet dionica čija realizacija je planirana u četiri faze⁷. Očekuje se da će završetak autoputa imati značajan uticaj na ekonomiju zemlje: povezaće luku Bar sa mrežom Srbije, unaprijediti povezanost nedovoljno razvijenog sjevernog regiona zemlje i obezbijediti vezu sa Trans-evropskom transportnom mrežom.

⁷ Detaljnim prostornim planom za autoput Bar-Boljare (2008) identifikovane su sljedeće faze izgradnje autoputa: faza I: Smokovac-Mateševo; faza II: Mateševo-Andrijevića i Smokovac-Farmac; faza III: Andrijevića-Boljare i faza IV: Podgorica-Durmani.

14. Troškovi izgradnje ABB izazvali su zabrinutosti od početka. Troškovi prve faze autoputa procijenjeni su na 23 procenta BDP države u vrijeme potpisivanja ugovora, što je vodilo prema prosječnim troškovima po kilometru od 19,7 miliona eura; ovaj put bi bio jedan od najskupljih u svijetu. Finansira se kreditom koji je bio jednak iznosu od 20 procenata državnog BDP u 2014, kada je dug iznosio 63 procenta BDP, već iznad limita od 60 procenata koji je odobren Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti za tu godinu.

15. Pored visokih troškova, ABB je suočio vladu sa drugim značajnim izazovima vezano za fiskalne rizike, poreske prihode i kašnjenja kod projekta. Zakon o autoputu Bar – Boljare usvojen 2014. godine predvidio je važne ustupke za projekat, kao što je poresko izuzeće za građevinske radove, radnu snagu i uvoz vezan za autoput zbog građevinskih troškova. Dodatni radovi su odobreni početkom izvršenja ugovora za aktivnosti za koje bi se očekivalo da budu uključene u prvobitni projekat, kao što je snabdijevanje strujom; isto je učinjeno u okviru smjernica ugovora, kojima je dozvoljeno povećanje troškova do 10 procenata po osnovu dodatnih radova. Crna Gora je preuzela i značajan rizik deviznog kursa pristankom da obezbijedi finansiranje projekta u US dolarima, i taj rizik se materijalizovao. Takođe se smatra da autoput ima veliki uticaj na životnu sredinu u oblasti koja je pod zaštitom UNESCO-a. Konačno, završetak autoputa je odložen od 2019. na 2021, što je oko 40 procenata više vremena nego što je planirano.

16. Projekat ABB je dobar primjer za ilustriranje kako postojeći okvir UJI treba koristiti za upravljanje velikim projektima. Postojeći okvir UJI nije bio uspostavljen u vrijeme planiranja ABB i njegovog odabira za implementaciju. Komentari dati niže u tekstu su neka pitanja koja su mogla biti identifikovana prilikom odobravanja ovog projekta da je postojeći okvir bio uspostavljen u 2014. godini, kao i neke pouke na osnovu implementacije ovog projekta:

- **Fiskalna pravila ili principi:** sa dugom iznad 60 procenata BDP i prosječnim primarnim deficitom od 3,8 procenata BDP u periodu između 2011 i 2014, fiskalni prostor je bio ograničen za preduzimanje velikog projekta koji nosi značajne fiskalne rizike. Sličan projekat bi danas trebalo odobriti samo ako je izvodljiva konvergencija prema ograničenjima iz pravila.
- **Nacionalni i sektorski planovi:** iako je projekat prisutan u državnim planovima već više decenija, strateški planovi nijesu uključivali procjenu troškova, čak iako su postojale. Redovnim ažuriranjem planova treba identifikovati velike inicijative i obezbijediti procjenu troškova na opštem nivou.
- **Procjena projekta:** Sprovedene su dvije procjene 2009. i 2012. čiji zaključak je bio da projekat nije održiv. Treću studiju izvodljivosti, kao podršku projekta, uradila je implementaciona kompanija i nije bila objavljena. Mjere za ublažavanje rizika deviznog kursa po osnovu kredita u US dolarima nijesu usvojene. Za velike projekte treba izrađivati studije izvodljivosti i u idealnim uslovima objaviti ih prije odabira.

- **Izrada višegodišnjeg budžeta:** informacije o višegodišnjim budžetskim preuzetim obavezama koje proističu iz ugovora nijesu objavljene zajedno sa budžetskom dokumentacijom, a što bi bilo u službi bolje procjene raspoloživog fiskalnog prostora za nove javne investicije i informisanja društva o preuzetim obavezama po osnovu projekta.
- **Finansiranje održavanja:** troškovi održavanja ovog autoputa još nijesu procijenjeni niti inkorporirani u srednjeročnu fiskalnu perspektivu, mada se očekuje da će biti značajni s obzirom na broj mostova i tunela.
- **Izbor projekta:** postojeći kriterijumi za izbor projekata nijesu ispoštovani –pozitivna procjena projekta – niti nezavisni pregled projekta.
- **Nabavke:** Zakonom o javnim nabavkama dozvoljeno je da se projekat realizuje po alternativnom procesu.
- **Upravljanje portfoliom i implementacija projekta:** blisko praćenje projekta se vrši prvenstveno od strane Ministarstva za kapitalne investicije, mada se informacije rijetko objavljuju.

17. Završetak ABB do kraja 2021. predstavlja priliku za Crnu Goru jer bi se time oslobodili resursi u budžetu za kapitalne investicije. Pritisak na dug trebalo bi da se smanji, s obzirom da je 93 procenta kredita isplaćeno na kraju 2020. Završetkom projekta trebalo bi da se smanji kapitalna i tekuća potrošnja za približno 2,8 odnosno 0,2 procenta BDP, što bi moglo da predstavlja podršku investicijama u drugim sektorima ili uštedi za poboljšanje fiskalne pozicije zemlje. Snažan okvir UJI u Crnoj Gori je od ključnog značaja za obezbjeđivanje da kapitalne investicije donesu najviši povrat za državu. U narednim odjeljcima ovog izvještaja dat je pregled prednosti, slabosti i prilika za UJI u Crnoj Gori.

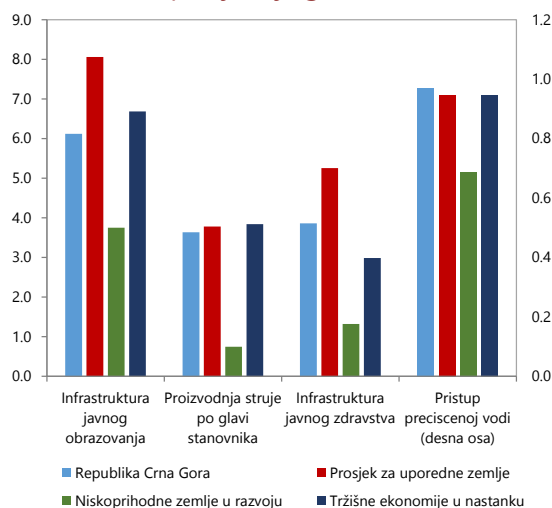
II. EFIKASNOST JAVNIH INVESTICIJA U CRNOJ GORI

18. Kvantitet usluga koje pruža infrastruktura Crne Gore izgleda da zaostaje za kvantitetom uporednih zemalja u toku posljednjih godina. Na osnovu metodologije MMF-a, fizički autput infrastrukture se mjeri uz pomoć četiri indikatora i to iz sektora obrazovanja, energetike, zdravlja i vode.⁸ Autput infrastrukture Crne Gore je niži nego u uporednim zemljama Evrope za dva od četiri indikatora, tj. obrazovanje i zdravlje, mada je minimum isti kao prosjek ekonomija u nastajanju (Slika 2.1). Međutim, indikatori za struju i zdravlje su se blago pogoršali u toku prošlih nekoliko godina, što ukazuje da projekat Bar-Boljare istiskuje investicije iz ovih sektora.

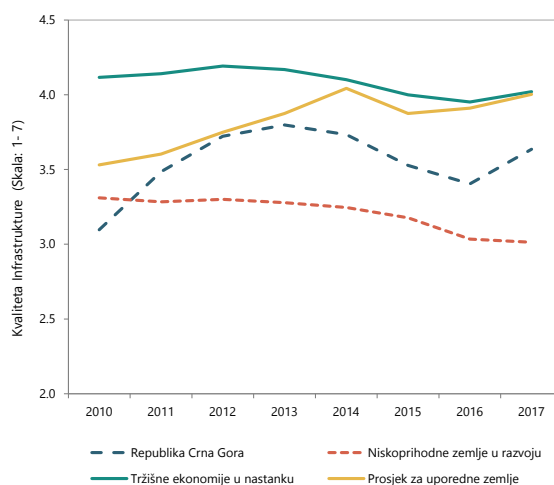
⁸ "Kako javne investicije učiniti efikasnijim" jun 2015, MMF.

19. Kvalitet infrastrukture Crne Gore se takođe pogoršao između 2012. i 2017⁹. Prema gore navedenim metodologijama, kvalitet infrastrukture, prema mjerenju ankete o kvalitetu infrastrukture koju je sproveo Svjetski ekonomski forum (2. stub izvještaja o globalnoj konkurentnosti) smatra se nižim kod infrastrukture Crne Gore nego u uporednim zemljama (Slika 2.2).

Slika 2.1. Mjere pristupa infrastrukturi¹
(posljednje godine)



Slika 2.2. Percepcija kvaliteta infrastrukture



Izvor: Baza podataka Svjetske banke o razvojnim indikatorima.

1/ "Infrastruktura javnog obrazovanja" pokazuje broj nastavnika srednjih škola na 1.000 osoba; "proizvodnja struje po glavi stanovnika" pokazuje stotine kWh po osobi; "infrastruktura javnog zdravstva" pokazuje broj bolničkih kreveta na 1000 osoba; i "pristup prečišćenim vodama" se mjeri procentom stambenih jedinica opremljenih cjevovodom za vodosnabdijevanje. Podaci o Crnoj Gori potiču iz baze podataka Svjetske banke o razvojnim indikatorima.

20. Projekat autoputa Bar-Boljare će vjerovatno imati negativan uticaj na procjenu efikasnosti javnih investicija za Crnu Goru, iako bi mogao obezbijediti druge benefite u drugim sektorima u dugoročnoj perspektivi. Znatna broj resursa investiranih u ovaj projekat – 3 procenta BDP godišnje, u prosjeku – je usmjeren na jedan sektor ekonomije i u određeni region zemlje, ograničavajući uticaj na ukupnu percepciju kvaliteta infrastrukture. Očekivalo bi se da će efekat „istiskivanja“ koji će ova investicija vjerovatno imati na inicijative iz drugih sektora rezultirati ograničavanjem pružanja boljih usluga u tim oblastima. Štaviše, odlaganja završetka takođe utiču na mogućnost korisnika da imaju koristi od ove investicije.

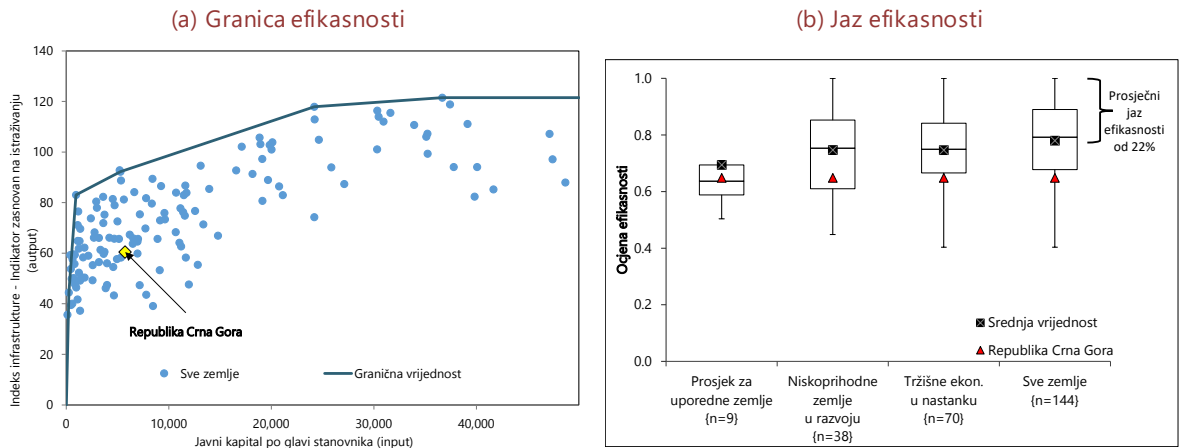
⁹ Posljednje informacije koje je misija imala na raspolaganju su iz 2017. godine.

Okvir 2.1. Definicija granice i jaza efikasnosti javnih investicija

Granica efikasnosti javnih investicija ide putem zemalja koje obezbjeđuju najviši nivo infrastrukturnih autputa za najniži iznos infrastrukturnih investicija tokom vremena; izračunava se korišćenjem javnog kapitala po glavi stanovnika i kvalitativnih i kvantitativnih indikatora (na pr. fizičkog autputa). Gdje se neka zemlja nalazi u odnosu na tu granicu pokazuje mjeru njene efikasnosti u konvertovanju infrastrukturne potrošnje u infrastrukturne ishode (*outcomes*). Vertikalna udaljenost ispod granice predstavlja jaz efikasnosti.

Izvor: Kadrovi MMF -a

Slika 2.3. Granica i jaz efikasnosti – Indikatori kvaliteta autputa



Izvor: Procjene kadrova MMF

Izvor: Procjene kadrova MMF

III. INSTITUCIJE UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA

A. Okvir ocjenjivanja upravljanja javnim investicijama (OUJI)

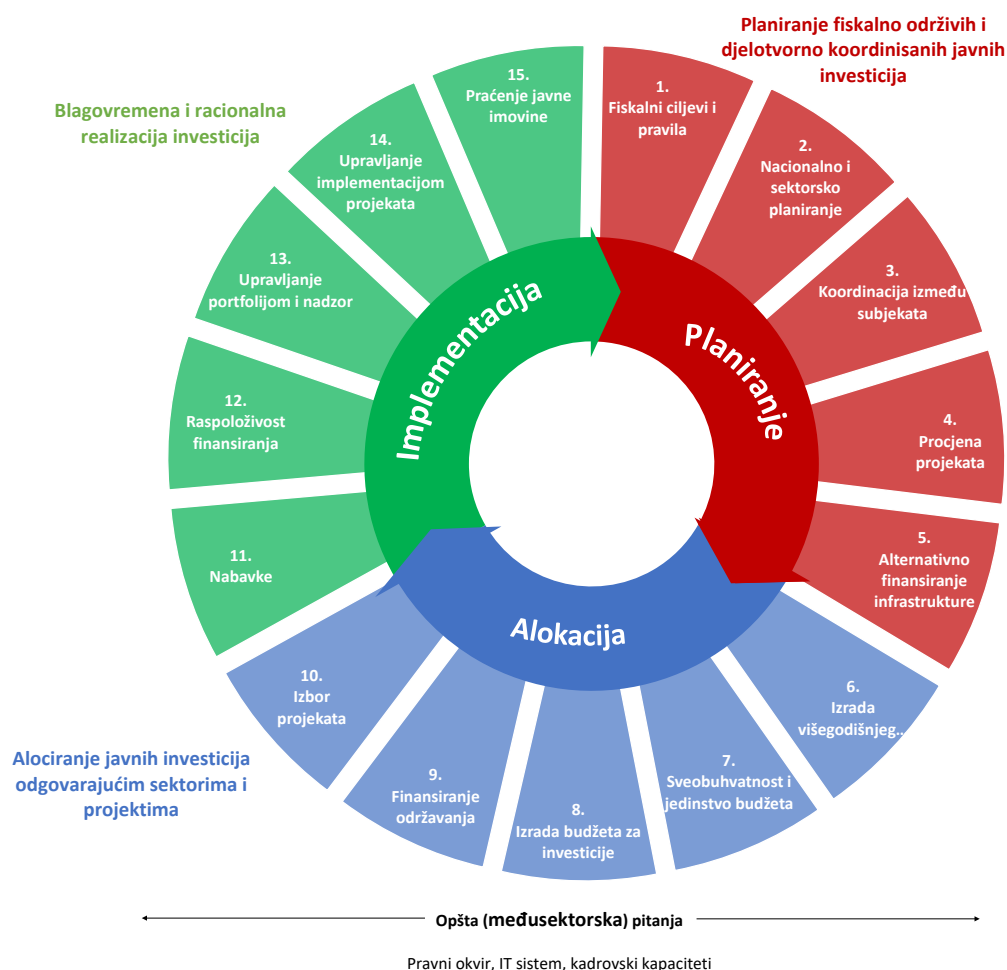
21. MMF je izradio okvir za ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama (OUJI) u cilju ocjenjivanja kvaliteta upravljanja javnim investicijama zemlje. Njime se vrši identifikovanje prednosti i slabosti institucija i uz njega se daju preporuke za jačanje istih i povećanje efikasnosti javnih investicija.

22. Ovim mehanizmom vrši se vrednovanje 15 „institucija“ uključenih u tri glavne faze ciklusa javnih investicija (Slika 3.1). To su: (i) planiranje investicionih nivoa za sve subjekte javnog sektora radi obezbjeđivanja održivih nivoa javnih investicija; (ii) alociranje investicija odgovarajućim sektorima i projektima, i (iii) realizacija produktivne i stalne javne imovine.

23. Za ovih 15 institucija, analiziraju se i daju bodovi za tri indikatora, prema skali koja određuje da li je određen kriterijum ispunjen u potpunosti, djelimično ili nije ispunjen (v. Dodatak 2). Svaka dimenzija se ocjenjuje po osnovu tri aspekta: institucionalne strukturiranosti, efektivnosti i reformskog prioriteta:

- Institucionalna struktura (dizajn) odnosi se na objektivne činjenice koje pokazuju da su uspostavljene odgovarajuće organizacije, politike, pravila i procedure. Prosječna ocjena tri dimenzije institucionalne strukturiranosti daje ocjenu institucije, koja može biti visoka, srednja ili niska.
- Efektivnost se odnosi na stepen u kojem se namjeravana svrha ostvaruje ili postoji jasan koristan uticaj. Prosječna ocjena efektivnosti tri dimenzije daje ocjenu efektivnosti određene institucije, koja može biti visoka, srednja ili niska.
- Reformski prioritet se odnosi na to da li je u određenim uslovima sa kojima se Crna Gora suočava važno unaprijediti pitanja sadržana u okviru institucije.

Slika 3.1. Dijagram okvira OUII



Izvori: Ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama: Pregled i ažuriranje, april 2018, MMF.
<http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

B. Opšta ocjena

24. Ocjena infrastrukturnih institucija Crne Gore je jača za institucionalnu strukturiranost nego za efektivnost. To je uobičajeno kod ekonomija u ranoj fazi implementiranja dobrih praksi u raznim oblastima upravljanja javnim finansijama. Nedavnim regulatornim izmjenama za poboljšanje upravljanja javnim investicijama mogli bi se objasniti viši rezultati u odnosu na uporedne zemlje (Okvir 3.1)

Okvir 3.1. Regulatorna unapređenja UJI

Zakoni i propisi usvojeni u posljednje vrijeme za jačanje UJI su:

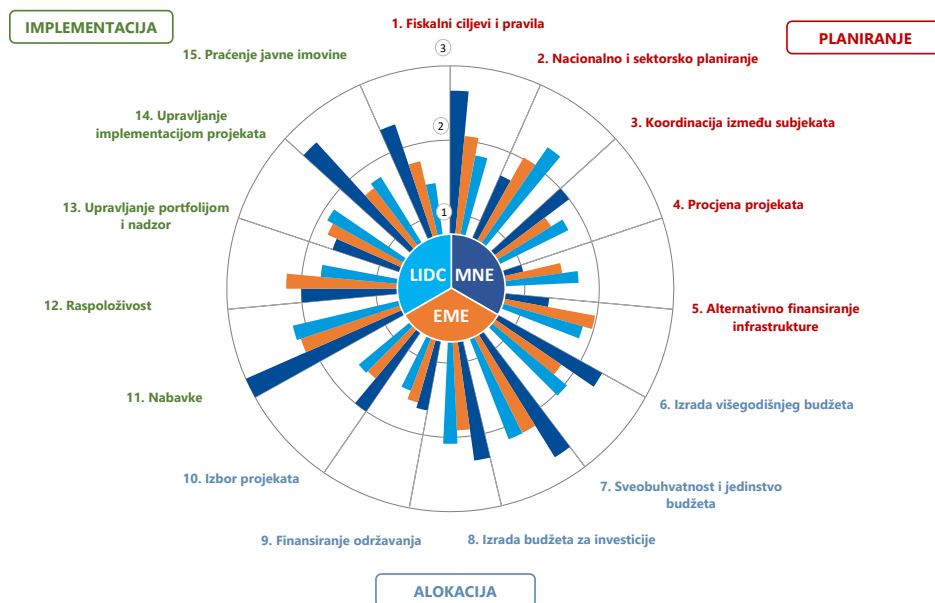
- i. zakon o fiskalnoj odgovornosti, kojim su uvedena fiskalna pravila, u 2014.
- ii. propis o ocjenjivanju i odabiru projekata koji treba da vode zrelijim projektima i boljoj transparentnosti pri odabiru inicijativa.
- iii. novi zakon o JPP koji treba da doprinese razvoju tržišta za privatne investicije u javnu imovinu; i
- iv. novi zakon o javnim nabavkama koji obezbjeđuje transparentnost i konkurentnost javnog ugovaranja.

Izvor: kadrovi MMF-a

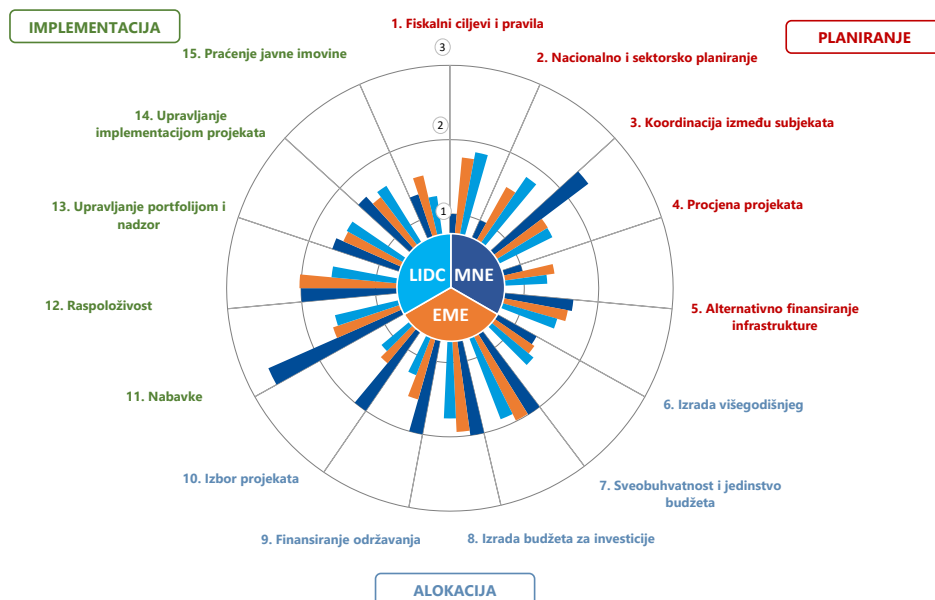
25. Uticaj nedavnih regulatornih promjena tek treba da se odrazi na efektivnost upravljanja javnim investicijama. Podzakonska akta za implementaciju JPP usvojena su u 2020, ali od tada nije ugovoren nijedan projekat. Očekuje se da će politika JPP u koju će biti uključeni prioritetni projekti koji bi se mogli implementirati putem ovog mehanizma biti završena do sredine 2022. Kapacitete i sposobnosti za pripremu projekata treba unaprijediti kako bi se obezbijedilo da procesi i komisije za vrednovanje sprovode jednu izazovnu funkciju a ne samo prikupljaju informacije. Izazovi primjene novih politika i smjernica se kombinuju sa slabim praksama iz drugih oblasti, kao što je strateško planiranje koje ne daje odgovarajuće smjernice za javne investicije, ili budžetske prakse koje zahtijevaju visok stepen koordinacije koja trenutno ne postoji, smanjujući efikasnost implementacije projekata.

26. U narednim odjeljcima data je detaljna ocjena institucija za upravljanje javnim investicijama u Crnoj Gori. Svakoj instituciji data je ukupna ocjena za institucionalnu strukturu (dizajn) i za efektivnost kako je prikazano na slikama 3.2 i 3.3. U naredna tri odjeljka ovog poglavlja data je detaljna ocjena zajedno sa pratećim dokazima za te ocjene.

Slika 3.2. Strukturiranost institucija za upravljanje javnim investicijama



Slika 3.3. Efektivnost institucija za upravljanje javnim investicijama



Napomena: MNE = Crna Gora; LIDC = niskoprihodne zemlje u razvoju; EME: tržišne ekonomije u nastanku

C. Planiranje investicija

1. Fiskalni principi ili pravila (Strukturiranost—Visoka; Efektivnost—Niska)

27. Crna Gora ima više fiskalnih pravila usmjerenih na obezbjeđivanje čvrstog i stabilnog temelja za srednjeročni budžetski okvir. Ova pravila usvojena su odobrenjem ZBFO u 2014. godini. Okvirom se pokušava obezbijediti fiskalna održivost na način da se ograničenja državnog duga i deficita dopunjavaju limitima potrošnje i potencijalnih obaveza. Taj okvir se primjenjuje na opštu vladu, mada su limiti iz pravila uglavnom na nivou centralne vlade. ZBFO takođe uključuje pravila na nivou opšte vlade. U tabeli 3.3 prikazan je rezime pravila iz ZBFO i najnovija ostvarenja.

28. Smjernice fiskalne politike (SFP) čine kontinuirani srednjeročni fiskalni okvir koji se priprema na godišnjoj osnovi i daje informacije za proces izrade budžeta. SFP obuhvata budžetsku godinu plus dvije buduće godine i vlada ga usvaja svake godine krajem aprila. Smjernice fiskalne politike predstavljaju srednjeročne ciljeve ekonomske politike, projekcije makroekonomskih indikatora i fiskalne agregate po ekonomskoj klasifikaciji. Takođe pravi razliku između tekućeg i kapitalnog budžeta ali ne i između tekućih i novih projekata. Konačno SFP pokazuju fiskalne agregate ekonomske i fiskalne politike u odnosu na kriterijume fiskalne odgovornosti, tj. fiskalna pravila.

Tabela 3.1. Fiskalna pravila u Crnoj Gori

Kriterijumi***	Indikator	Najnovije ostvarenje*	Član zakona
Primarni fiskalni bilans	Pozitivan	-6.65%	Član 19
Tekući izdaci i transferi	Niži od prihoda i grantova	-236.6m EUR	Član 19
Budžetski deficit	Manji od 3% BDP	-8.9%	Član 20
Javni dug	Manji od 60% BDP	105%	Član 20
Stopa rasta limita tekućeg budžeta i državnih fondova	Manji od prognoze realnog rasta BDP	Nije dostupno ⁺	Član 22
Rast kapitalnog budžeta i rezervi	Manji od prognoze nominalnog rasta BDP	Nije dostupno ⁺	Član 22
Ukupno garancije	Manji od 15% BDP	5.1%**	Član 53
Deficit lokalne samouprave	Manji od 10% lokalnih prihoda	Nije dostupno ⁺	Član 27

Izvor: Procjene kadrova MMF-a zasnovane na završnim izvještajima za 2020.

Napomene:

*Sve brojeke se odnose na završne račune za 2020. ukoliko nije naznačeno drugačije.

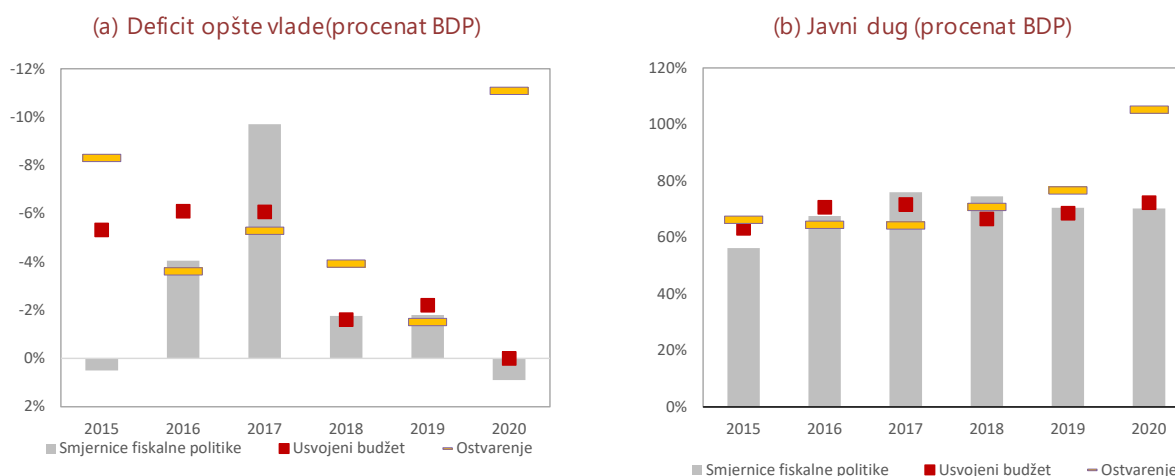
**Neizmirene državne garancije izdate od strane Vlade Crne Gore za strane i domaće kredite kako je dato u izvještajima o dugu opšte vlade za 2020. godinu

***Svi kriterijumi se odnose na centralnu vladu sa izuzetkom deficita lokalne samouprave.

+Podaci nijesu dostupni misiji

29. Iako pravni okvir za fiskalna pravila postoji i smjernice fiskalne politike se redovno izrađuju i usvajaju, njihova efektivnost je upitna s obzirom da njihovo poštovanje djeluje ograničeno. Nivo duga je premašio cilj od 60 procenata BDP od usvajanja fiskalnih pravila u 2014. godini i održavao je rastući trend u toku protekle tri godine, od 64 do 105 procenata BDP. Vladini planovi za usklađivanje budžeta na način da se postigne poštovanje fiskalnih pravila nijesu bili uspješni. Osim toga, ZBFO nema klauzule o oslobađanju od obaveza koje omogućavaju vladi da krši pravila u slučaju određenih unaprijed utvrđenih događaja. Smjernice fiskalne politike ne daju podatke o poštovanju fiskalnih pravila iz prethodnih godina i oni se prate samo *ex-post* od strane Državne revizorske institucije (DRI). Prosječno odstupanje između SFP i odobrenog budžetskog deficita je oko 1,6 procenata BDP, od 2018. Dok prosječno ostvarenje budžetskog bilansa odstupa od fiskalnog pravila (3 procenta) za oko 1,9 procenata BDP (Slika 3.4).

Slika 3.4. Poštovanje fiskalnih pravila



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

30. Vlada vrši razmatranje opcija za jačanje sprovođenja fiskalnih pravila. Cilj amandmana Zakona o BFO bio bi povećanje efektivnosti fiskalnih pravila jačanjem *ex-ante* praćenja i obezbjeđivanjem njihovog poštovanja. Među opcijama koje se analiziraju je i formiranje fiskalnog savjeta koji će vršiti ocjenjivanje da li su fiskalni planovi usklađeni sa postojećim pravilima, što bi moglo doprinijeti ocjenjivanju da li su veliki projekti usklađeni sa fiskalnom održivošću.

2. Nacionalni i sektorski planovi (Strukturiranost—Srednja; Efektivnost—Niska)

31. Zvanični strateški okvir Crne Gore se zasniva na hijerarhiji dokumenata koji proističu iz političke vizije vlade i međunarodnih obaveza (Slika 3.5). Vladina opšta nacionalna vizija i strateški ciljevi sadržani su u dokumentu „Pravci razvoja“¹⁰, koji predviđa ciljeve politike za četvorogodišnji period i ne zavisi od trajanja mandata vlade. Svaka nova vlada

¹⁰Najnoviji je „Pravci razvoja, 2018-2021“, Vlada Crne Gore, 2017.
<https://www.gov.me/dokumenta/2dd9df24-452f-4bbf-8b48-78e047bc243f>

izrađuje srednjeročni program rada i fiskalnu strategiju, definišući ciljeve politike za svoj četvorogodišnji mandat. Strategije vezane za pristupanje EU, uključujući Program ekonomskih reformi (ERP), također daju doprinos definisanju strateških prioriteta na visokom nivou. Ispod ovog nivoa, uz strategije koje izrađuju potrošačke jedinice sa fokusom na infrastrukturi izrađuju se i dvogodišnji akcioni planovi koji uključuju pojedinosti o aktivnostima vezanim za investicije, njihovim očekivanim troškovima, indikatorima učinka i ciljevima (uglavnom autputima i, u ograničenom broju slučajeva, ishodima (outcomes)) u toku srednjeročnog perioda.

Slika 3.5. Sistem planiranja politike u Crnoj Gori



Izvor: Kancelarija generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore

32. Strateški okvir planiranja ne usmjerava alociranje resursa javnim investicijama u praksi na efektivan način. Njegovu efektivnost onemogućava visoka fragmentacija okvira planiranja; ograničena koordinacija između inicijativa sa fokusom na investicijama; i odsustvo snažne povezanosti između planiranja i okvira budžetskih resursa. Izrađuje se veliki broj strategija (na pr. procjenjuje se da ih sada ima 89, što je manje u odnosu na 120 iz 2017.), s tim da sektori imaju razni broj strategija i okvira koji se ili preklapaju ili ostavljaju praznine. Određene strategije se fokusiraju na individualnu oblast politike (programa) u okviru datog sektora ili u kontekstu poboljšanja usluga u tom sektoru. Akcioni planovi sektorskih strategija sadrže određene projekte koji se nalaze u budžetu, sa uopštenim podacima o troškovima, ali se strategije ne izrađuju u okviru ograničenja resursa i podaci o troškovima pokrivaju samo dvije godine.

33. Uprkos nedavnim smanjenjima broja strategija, bolja usklađenost strategija sa kapitalnim programima i budžetima je još uvijek aktivnost koja je u toku. Vladina Uredba iz 2018. o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenje sprovođenja strateških dokumenata i prateće smjernice definišu minimalne kriterijume kvaliteta za sve strateške dokumente. Iako su pojedinosti o određenim tekućim i planiranim kapitalnim projektima definisane u Akcionom planu Pravaca razvoja, što je neuobičajeno za strateški dokument visokog nivoa, potrošačke jedinice izgleda da ih ne koriste pri planiranju alociranja investicionih resursa. Sam akcioni plan se redovno ažurira i izgleda da je njegova svrha da se fokusira na odražavanje onoga što je usaglašeno, a ne na dalje usmjeravanje odluka o planiranju na nivou potrošačkih jedinica. Novi format program-budžet daje mogućnost upravnim organima da vrše povezivanje kapitalne

budžetske potrošnje eksplicitno sa vladinim strateškim ciljevima. Odlukom o kapitalnom budžetu i evaluacijom kriterijuma takođe se zahtijeva da projekti budu uključeni u strateški dokument koji usvaja vlada radi uključanja istog u budžet.

3. Koordinacija između subjekata (Strukturiranost—Srednja; Efektivnost—Srednja)

Ne postoji zakonski zahtjev za koordinacijom kapitalne potrošnje između lokalne samouprave i centralne vlade, mada se to ostvaruje na indirektan način putem različitih kanala. Postojeći okvir obezbjeđuje da se podaci o kapitalnim investicijama lokalnih uprava razmjenjuju sa MF kao dio procesa odobravanja lokalnih budžeta. S obzirom da MF ne odobrava koje će se inicijative uključiti u budžete lokalnih samouprava, ta razmjena podataka ne obezbjeđuje da prioriteti kapitalnih investicija između nivoa uprava budu usklađeni, niti se vrši identifikacija komplementarnih elemenata. U Okviru 3.2 identifikovani su određeni kanali putem kojih se odvija koordinacija.

Okvir 3.2. Mehanizmi za podršku koordinacije sa lokalnim samoupravama

Koordinacija kapitalnih investicija između centralne vlade i lokalnih samouprava se odvija na *ad-hoc* osnovi. Postoji više instanci koje bi centralna vlada mogla da upotrijebi za koordinisanje kapitalne potrošnje sa lokalnim samoupravama, kao što su:

Administrativne procedure

- MF izdaje opštinama tehnička uputstva za pripremu kapitalnog budžeta.
- Opštine mogu da uzimaju dugoročne pozajmice i izdaju garancije uz prethodnu saglasnost Vlade, a koja se izdaje na predlog MF.
- MF mora da da pozitivno mišljenje o nacrtu budžeta opština prije nego što opštinski budžetu mogu biti usvojeni od strane skupština svake opštine.
- Zahtjev za dobijanje dozvola za prostorno planiranje i ekologiju od Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.
- Izrada strateških sektorskih planova.

Finansijska podrška

- Projekti za koje je potrebna finansijska podrška centralne vlade su uključeni u državni budžet
- Podršku u vidu transfernog kreditiranja i garancija centralna uprava daje investicionim projektima lokalnih uprava.

Fiskalna pravila

- Limit od 10 procenata (v. Instituciju 1) može se premašiti samo za finansiranje kapitalne potrošnje.

S obzirom na ograničene tehničke i finansijske resurse na lokalnom nivou, ti mehanizmi povećavaju vjerovatnoću razmjene informacija o velikim kapitalnim projektima, što omogućava bolju koordinaciju.

Izvor: ZBFO, tehnička uputstva o izradi budžeta, Smjernice o makroekonomskim i fiskalnim politikama.

34. Koordinacija se unapređuje kako projekti postaju kompleksniji i zahtijevaju dodatnu podršku sa centralnog nivoa, kao što je direktno finansiranje ili garancije za dug. Velike kapitalne investicije lokalnih samouprava obično finansira centralna vlada i objavljuju se

kao dio državnog budžeta. Ta podrška daje MF mogućnost da obezbijedi odobravanje samo onih inicijativa koje su u skladu sa prioritetima centralne vlade i komplementarne istima. Projekti koji se finansiraju direktno iz lokalnih budžeta se ne nalaze uz investicije centralne vlade, ograničavajući kapacitet MF da razvije bazu podataka o kapitalnim projektima na lokalnom nivou.

35. Nema kapitalnih transfera lokalnim samoupravama, s obzirom da se finansijska podrška za kapitalne projekte lokalnih samouprava obezbjeđuje direktno iz državnog budžeta. Do 15. marta, lokalne samouprave su dužne da dostave MF spisak projekata za koje je potrebna podrška centralne vlade, s tim što vlada konačnu odluku donosi u julu iste godine; odabrane projekte implementira centralna vlada. Konačni iznos za projekte koje predlažu lokalne samouprave se potvrđuje tek kada se usvoji budžet za narednu fiskalnu godinu, što može biti nekoliko sedmica prije početka fiskalne godine, ili čak i kasnije kao što je slučaj sa budžetom za fiskalnu 2021. godinu.

36. Informacije o potencijalnim obavezama koje nastaju po osnovu projekata lokalnih samouprava, državnih preduzeća i JPP se ne dostavljaju u potpunosti centralnoj vladi i te informacije nijesu prikazane u budžetskim dokumentima. Direktor za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države vodi registar državnih preduzeća i vrši neke osnovne finansijske analize državnih preduzeća, mada se konsolidovani izvještaj o državnim preduzećima ne izrađuje. Izvještaji o potencijalnim obavezama po osnovu JPP i kapitalnih projekata koje finansiraju opštine ne dostavljaju se vladi, bilo na centralnom nivou ili nivou individualnih budžetskih jedinica. Odjeljenje za dug u MF vodi ažurnu bazu podataka o garancijama izdatim lokalnim samoupravama, što se objavljuje u kvartalnim i godišnjim izvještajima o dugu, s tim što se većinom finansiraju kapitalne investicije.

4. Procjena projekata (Strukturiranost—Niska; Efektivnost—Niska)

37. Veliki kapitalni projekti ne podliježu rigoroznoj, tehničkoj, ekonomskoj i finansijskoj analizi. Malo projekata sa Jedinstvene liste projekata (JLP) (v. instituciju 10) se oslanja na dobre studije izvodljivosti. Te studije obično izrađuju eksterni konsultanti prateći metodologije i procedure za procjenu projekata finansijera, a nijesu dostupne javnosti¹¹. Institucionalni kapacitet za pripremu studija izvodljivosti ili predloga projekata je ograničen. Nema centralne podrške niti redovne obuke za procjenu projekata za resorna ministarstva ili lokalne samouprave. Ministarstvu finansija nedostaju kapaciteti za pružanje pomoći institucijama odgovornih za izradu preliminarne studija izvodljivosti ili studija izvodljivosti. Osnovni parametri za procjenu projekata, kao što su ekonomski troškovi kapitala ili cijena rada u sjenci, se ne procjenjuju niti objavljuju od strane centralne agencije. Malo projekata uključuje analizu rizika u

¹¹ Parametre koji se koriste u ekonomskoj procjeni obično izračunavaju konsalting firme poštujući procedure EU.

studije procjene. DRI je ukazala na loše planiranje, utvrđivanje troškova i pripremu projekata u sektorima obrazovanja i zdravstva.¹²

38. Aktivnosti na jačanju procjene projekata su usvojene ali ne obezbjeđuju rigorozne tehničke, ekonomske i finansijske analize. Odlukom o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata iz 2018. (dalje u tekstu: Odluka) uspostavljena je metodologija i procedura za pripremu i planiranje realizacije kapitalnih investicionih projekata. Odlukom se zahtijeva da investicioni prijedlozi iznad 5 miliona EUR moraju imati minimum studije izvodljivosti i analizu troškova i benefita (član 4). Priprema profila projekata ili preliminarnih studija izvodljivosti nije predviđena, čime se smanjuju mogućnosti skrininga projekata u ranoj fazi, otežavajući odbacivanje projekata koji su ispod standarda prije nego steknu zamajac (političku ili podršku javnosti). U Dodatku 3 dat je primjer postepenog procesa procjene projekata u Čileu.

39. Indikatori procjene projekata koji su predviđeni Odlukom i komplementarnim propisima ne predstavljaju metodologiju za procjenu projekata.¹³ Obrazac projektnog predloga doprinosi standardizovanju prikazivanja projektnih informacija i procesa odobravanja, ali ne usmjerava institucije javnog sektora kod pripreme procjene projekata na samom početku, u fazi preliminarne izvodljivosti i izvodljivosti.¹⁴ Ključni aspekti metodologije za procjenu projekata, kao što je izračunavanje finansijskih i ekonomskih indikatora, nijesu predviđeni kao dio Obrasca za apliciranje za finansiranje kapitalnih projekata. Informacije o riziku projekta mogle bi biti konkretnije, naročito kada su u pitanju kvantitativne, kako bi MF moglo da bude bolje upoznato sa profilom rizika svojih projekata. Analiza rizika se radi za velike projekte u okviru studija izvodljivosti koje se pripremaju po smjernicama EU ili MFI, ali ne i za projekte koji se finansiraju iz domaćih izvora.

5. Alternativno finansiranje infrastrukture (Strukturiranost —Niska; Efektivnost—Srednja)

40. Konkurenciju na tržištima infrastrukture ometa uključenost DP u ključnim ekonomskim sektorima. Državna preduzeća su uključena u različite sektore ekonomije ali postoji problem kod otvaranja tržišta za privatni sektor.¹⁵ Izveštajem EBRD za 2020. se procjenjuje da državna preduzeća predstavljaju 5,5 procenata BDP, što je nešto niže nego u drugim zemljama Zapadnog Balkana.¹⁶ Monopoli u energetici (EPCG), vodosnabdijevanju i

¹² „Revizija uspjeha: Upravljanje projektom za izgradnju i rekonstrukciju obrazovnih i naučnih objekata”, DRI, april 2018. i „Revizija uspjeha: Efikasnost upravljanja projektom izgradnje i rekonstrukcije zdravstvenih objekata”, DRI jul 2020.

¹³ U “Obrascu za apliciranje za finansiranje kapitalnih projekata” dat je rezime informacija relevantnih za procjenu i odabir projekata.

¹⁴ Definisano članom 6 Odluke o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata. Lista sadržaja podneska za kapitalne projekte data je u članu 12.

¹⁵ Najznačajnija privredna društva u većinskom vlasništvu države koja posluju uključuju Luku Bar, Željeznicu Crne Gore, Montenegro Airlines, EPCG i industriju turizma.

¹⁶ Evropska banka za obnovu i razvoj (2020) – Ekonomska učinkovitost državnih preduzeća u ekonomijama u nastajanju: Uperedna studija, februar 2020.

željeznici (ZPCG) dominiraju u obezbjeđivanju infrastrukture u ovim sektorima, mada je nedavno bilo privatnih investicija u hidroelektranama i vjetroelektranama. Takođe se kontinuirano ulažu napori za proizvodnju struje od strane privatnih građana.

41. Opšti okvir za nadzor DP je slab, uz ograničeno razmatranje investicionih planova i finansijskog poslovanja od strane MF. Direktor za lokalnu samoupravu i državna preduzeća dobija informacije o investicionim planovima ali niti vrši konsolidaciju niti objavljuje izvještaj sa tim podacima. Informacije su uglavnom dostupne za projekte koji dobijaju podršku vlade kroz transferno kreditiranje ili garancije. Biznis planove DP, koji uključuju investicione inicijative, ne odobravaju nadzorna tijela. Rok kada MF planira da poboljša nadzornu funkciju nije definisan.

42. Nezavisnost regulatora ekonomske infrastrukture je propisana zakonom, ali nije zagarantovana u praksi. Energetska regulatorna agencija (ERA) reguliše, odobrava i objavljuje tarife za snabdijevanje strujom i gasom na osnovu definisane formule, ali Vlada može da uskladi dio tarife.¹⁷ ERA je takođe regulator u sektoru vode, mada je još uvijek u ranoj fazi operativnosti. Željeznički prevoz (ZPCG) je u većinskom vlasništvu države i utvrđuje cjenovnu strukturu za željezničke usluge, koja treba da pokriva operativne troškove, održavanje i plate, ali postoji i mogućnost subvencioniranja od strane Vlade ako je potrebno, ili unakrsnog subvencioniranja između putničkih usluga i usluga za prevoz tereta¹⁸.

43. Nedavna unapređenja okvira JPP trebalo bi da obezbijede podršku za razvoj JPP. Novi zakon o JPP koji je usvojen u decembru 2019. ima institucionalnu i sektorsku obuhvatnost i pruža institucionalni okvir za pripremu i implementaciju JPP.¹⁹ Zakonom je osnovana Agencija za investicije Crne Gore (AICG), koja je preuzela uloge više subjekata koji su prethodno bili uključeni u promovisanje JPP. MF je i dalje u procesu donošenja politike o JPP, čiji završetak se očekuje do kraja 2021. godine. Efektivnost novog aranžmana predviđenog zakonom o JPP nije ocijenjena s obzirom da nije bilo projekata JPP po novom zakonu o JPP i smjernicama AICG. Nema konsolidovane evidencije o projektima JPP u Crnoj Gori, i ograničeni podaci o JPP su dostupni preko zvaničnih izvještaja tijela zaduženih za njihovu implementaciju, kao što je Komisija za koncesije.

44. JPP nijesu u potpunosti integrisana u opšti proces upravljanja javnim investicijama. JPP se implementiraju u skladu sa Zakonom o JPP, kojim su predviđene različite procedure za izradu, izbor i procjenu projekata u poređenju sa projektima koji se dobavljaju na tradicionalan način. Nema eksplicitnog zahtjeva za ocjenjivanjem budžetske raspoloživosti van srednjeročnog fiskalnog okvira, niti uspostavljenih smjernica za takvo postupanje. Bez obzira na izvore finansiranja i metod nabavke, svi projekti treba da slijede objedinjeni proces sa kontrolnim

¹⁷ Energetsku regulatornu agenciju osnovala je Skupština Crne Gore 22. januara 2004. u skladu sa Zakonom o energetici, kao autonomnu, neprofitnu organizaciju, pravno i funkcionalno nezavisnu od državnih organa i subjekata iz oblasti energetike.

¹⁸ Na osnovu člana 2 ZBFO, nezavisni regulatorni organi u Crnoj Gori su: Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge; Regulatorna agencija za energetiku (koja je nadležna za vode); Komisija za hartije od vrijednosti Crne Gore; Agencija za nadzor osiguranja; Agencija za lijekove i medicinska sredstva.

¹⁹ Crna Gora: Pregled zakonskog okvira JPP, MMF, maj 2020.

tačkama (*gateway*) radi obezbjeđivanja da se projekti tretiraju po principu zasluga (Dodatak 5). Metodologije za ocjenjivanje fiskalnog rizika treba izraditi radi obezbjeđenja da vlada ne snosi prekomjerne rizike i obezbjeđivanja informacija za definisanje strategija ublažavanja.

Preporuke

Pitanje 1: Nepostojanje jasnog i kohezionog okvira strateškog planiranja ugrožava kapacitete vlade za određivanje najefikasnijeg načina za alociranje resursa javnih investicija u srednjeročnom periodu.

Preporuka 1: Pojednostaviti i konsolidovati postojeći strateški okvir u hijerarhiju na vrhu koje se nalazi jasan i ostvarljiv set ciljeva politike visokog nivoa i racionalizovan set sektorskih strategija koje su direktno usklađene sa ostvarivanjem ciljeva na visokom nivou i koje daju dovoljno smjernica za utvrđivanje srednjeročnih budžetskih alokacija. (decembar 2021; Kancelarija generalnog sekretarijata, MF i sektorska ministarstva).

- Definirati zvaničnu strukturu i hijerarhiju strateškog planiranja za centralnu vladu, na osnovu jedinstvenog nacionalnog strateškog temelja i ograničenog broja sektorskih strategija (obuhvatajući između ostalog kapitalne investicije) koje će biti naročito usklađene sa tim temeljom.
- Izvršiti popis postojećih strategija po sektorima i smanjiti broj strateških dokumenata po sektorima na samo jednu po prioritetnom sektoru.
- Utvrditi ukupni fiskalni prostor za javne investicije u trajanju strateških dokumenata.
- Izdati smjernice potrošačkim jedinicama o usklađivanju srednjeročnih alokacija kapitalnog budžeta sa sektorskim planskim ciljevima.

Pitanje 2: MF i zakonodavni organi ne dobijaju redovne izvještaje o potencijalnim obavezama koje nastaju iz kapitalnih projekata lokalne samouprave, državnih preduzeća i JPP i iste se ne prikazuju uz budžetsku dokumentaciju (lokalne samouprave, državna preduzeća i JPP).

Preporuka 2: Poboľšati upravljanje potencijalnim obavezama po osnovu kapitalnih projekata ĉiji pokrovitelji su lokalne samouprave ili preduzeća u državnom vlasništvu ili se realizuju preko JPP (decembar 2022; MF)

- Izvršiti popis u cilju identifikovanja potencijalnih obaveza po osnovu velikih projekata.
- U budžetsku dokumentaciju uključiti rezime potencijalnih obaveza povezanih sa velikim projektima, tj. u dio izjave/poglavlja o fiskalnom riziku iz Smjernica fiskalne politike.

Pitanje 3: Nepostojanje standardne metodologije za procjenu projekata kapitalnih investicija ugrožava kvalitet pripreme projekata i smanjuje efektivnost centralizovane funkcije razmatranja projekata.

Preporuka 3: Izraditi metodologije ocjenjivanja za pripremu projekata i dati centralizovane smjernice za njihovu implementaciju kako bi se poboľšao kvalitet predloga projekata. (Decembar 2022; MF i NIK)

- Izraditi smjernice i priručnike za pripremu projekata.
- Izvršiti procjenu nacionalnih parametara za svrhe ekonomske procjene.
- Obučiti službenike iz resornih ministarstava i drugih agencija odgovornih za pripremu projekata.

Pitanje 4: Nema centralne podrške za resorna ministarstva vezano za pripremu i razmatranje projekata, kojima nedostaju kapaciteti za pripremu projekata ili koji postupaju kao efektivni partneri eksternih konsultanata koji vrše procjene kompleksnih projekata.

Preporuka 4: Osnažiti centralnu podršku za implementaciona ministarstva i agencije formiranjem centralnog tima stručnjaka fokusiranog na procjenu i razmatranje projekata. (Jul 2022; MF i NIK)

- Tim stručnjaka treba da bude sposoban da pruži podršku za:
 - izradu projektnih zadataka za ugovaranje preliminarne studije izvodljivosti ili studije izvodljivosti,
 - postupanje kao partnera u razmatranju tih studija,
 - pregled dokumenata za procjenu velikih projekata u cilju utvrđivanja da li inicijative za određene projekte donose javnu vrijednost prije nego se ti projekti kandiduju za izbor,
 - pripremu *ex-post* vrednovanja odabranih projekata.
- Tim stručnjaka treba da definiše smjernice za procjenu projekata i nacionalne parametre koji će se koristiti za sve kapitalne projekte bez obzira na izvore finansiranja.

Pitanje 5: Pregled kompleksnih infrastrukturnih projekata od strane nezavisnih eksternih eksperata trenutno nije potreban. To je dobra praksa kojom se obezbjeđuje detaljan pregled projekata prije početka realizacije.

Preporuka 5: Uskladiti regulativu na način da se predvidi zahtjev da projekti koji ispunjavaju određene kriterijume budu podložni nezavisnom pregledu eksternih eksperata. (Jul 2022; MF)

- Utvrditi kriterijume i indikatore koji će se koristiti za identifikovanje koje projekte treba podvrgnuti tom procesu eksternog vrednovanja.

Pitanje 6: Centralni nadzor projekata JPP i planova kapitalnih investicija DP nije dovoljno sveobuhvatan i nijesu uspostavljene odgovarajuće smjernice i procedure za centralno razmatranje i ocjenjivanje.

Preporuka 6: Izraditi smjernice i procedure sa kontrolnim tačkama (*gateway*) za centralno razmatranje i ocjenjivanje projekata JPP i planova kapitalnih investicija DP. (jun 2022; MF, Direktorat za lokalnu samoupravu i državna preduzeća, Jedinica za JPP)

- Izraditi metodologije i smjernice za ocjenjivanje vrijednosti za novac različitih opcija nabavke, budžetske raspoloživosti i ocjenjivanja fiskalnog rizika.
- Definisati procedure sa kontrolnim tačkama (*gateway*) za centralno razmatranje projekata.
- Podnijeti izvještaj o preuzetnim obavezama i potencijalnim obavezama po osnovu JPP Ministarstvu finansija i u Budžetskoj poruci.

- Investicione planove DP treba podnositi MF u toku procesa pripreme budžeta.
- Objavljivati kapitalne investicione planove DP zajedno sa dokumentacijom državnog budžeta.

D. Alociranje investicija

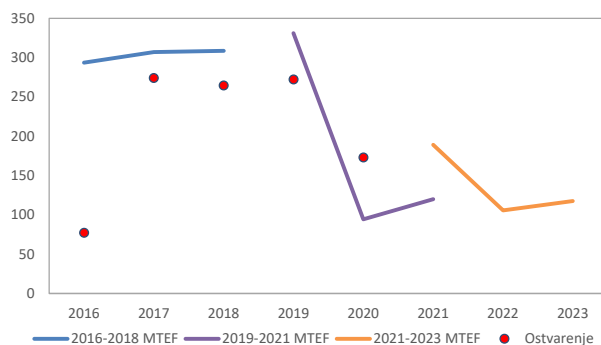
6. Izrada višegodišnjeg budžeta (Strukturiranost—Srednja; Efektivnost—Niska)

45. Proces izrade kapitalnog budžeta Crne Gore uključuje određene elemente pristupa nultog stanja srednjeročnim projekcijama (član 30 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti). Limiti potrošnje za tri uzastopne godine za kapitalnu potrošnju predviđaju se na godišnjem nivou u Smjernicama fiskalnih i makroekonomskih projekcija (dokument Srednjeročni okvir potrošnje). Ti limiti se predviđaju u agregatnoj formi za dvije agencije, Upravu za saobraćaj (US) i Upravu za javne radove (UJR) koje vrše centralizaciju realizacije projekata. Obrazloženje za takvu centralizaciju jeste pojednostavljenje alociranja resursa za implementacione agencije uz veće kapacitete za realizaciju. Suprotno tome, kod tekućeg budžeta srednjeročni limiti potrošnje se daju za svaku relevantnu instituciju (primarno ministarstva) koja je odgovorna za izvršenje.

46. Godišnjim zakonom o budžetu za 2021. godinu uveden je novi format program-budžet koji se prikazuje samo za budžetsku godinu, bez objavljivanja ukupnih troškova izgradnje za velike projekte. U Godišnjem zakonu o budžetu za 2021. projekti su klasifikovani po odgovarajućem programu i pod-programu po odgovarajućoj implementacionoj agenciji. Procijenjeni ukupni troškovi izgradnje za svaki kapitalni projekat dati su u tekstualnom dijelu tog dokumenta kao ukupan iznos po relevantnom programu i pod-programu za svaki projekat. Međutim, projekcije ukupnih troškova izgradnje velikih kapitalnih projekata nijesu raščlanjene po godinama u toku srednjeročnog perioda.

47. U praksi proces budžetiranja ne daje konzistentne i kredibilne višegodišnje projekcije kapitalne potrošnje. Samo su limiti prve godine obavezujući, dok su za naredne godine dati okvirni limiti. Slab kredibilitet je ilustrovan poređenjem srednjeročnih limita potrošnje iz sukcesivnih srednjeročnih okvira potrošnje sa stvarnom potrošnjom iz svake godine (Slika 3.6). Na osnovu raspoloživih podataka, izvršenje je fluktuiralo između 26 i 183 procenta predviđenih limita. U budžetu, analiza projekcija za naredne godine pokazuje da ima višestrukih primjera istih projektovanih iznosa koji se unose i za drugu i treću godinu, što može biti odraz problema u planu implementacije ili nedostatka pouzdanih projektnih podataka (Institucija 14). Štaviše, promjene u ukupnim projektnim troškovima od jednog do narednog budžeta nijesu obrazložene u objavljenom dokumentu.

Slika 3.6. Kredibilitet srednjeročnih limita potrošnje tokom vremena (u milionima EUR)



Izvor: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike (agregatni limiti potrošnje u okviru kapitalnog budžeta MF) i godišnji izvještaji (agregatna ostvarenja kapitalnog budžeta), MF

Napomena: Podaci se zasnivaju na limitima potrošnje definisanim u Makroekonomskim i fiskalnim smjernicama (SROP). Neki podaci nijesu uključeni u sliku jer Vlada nije usvojila Smjernice 2017-20, a Smjernice 2016-19 su izrađene, ali nijesu objavljene.

MTEF: Smjernice o fiskalnim i makroekonomskim projekcijama

7. Sveobuhvatnost i jedinstvo budžeta (Strukturiranost—Visoka; Efektivnost—Srednja)

48. Priprema, izrada budžeta i sprovođenje projekata javnih investicija vrši se kroz kapitalni budžet.²⁰ Kapitalni budžet se fokusira na stvaranje nove ili rekonstrukciju postojeće nefinansijske imovine, dok sticanje nefinansijske imovine sa životnim vijekom kraćim od pet godina (iz bilo kojeg sektora) se uključuje u tekući budžet.²¹ Pokrivanje kapitalnih projekata uključuje resurse Vlade Crne Gore, eksterne kredite i grantove, bez potrošnje za kapitalne projekte na račun sopstvenih sredstava vanbudžetskih subjekata (indirektni korisnici budžeta). Oba budžeta koriste programsku, funkcionalnu i ekonomsku klasifikaciju i izvor finansiranja.

49. Međutim, uprkos dobroj pokrivenosti kapitalnih projekata iz ovih resursa, detaljniji podaci o projektima po izvorima finansiranja nijesu lako dostupni. Budžetski dokumenti ne uključuju sistematski raščlanjene finansijske podatke za sve projekte ili projekte koje realizuju DP; nema tekućih JPP o kojima bi se podaci prikazali u budžetskoj dokumentaciji. Obrascima za kvartalno izvještavanje o budžetu zahtijeva se raščlanjivanje po izvorima finansiranja ali primjeri dostavljeni timu su pokazali nepotpune podatke, a sveobuhvatniji podaci o raščlanjenoj stvarnoj potrošnji za kapitalni budžet nijesu bili dostupni.

²⁰ Pravni osnov za definisanje kapitalnog budžeta predviđen je članom 4 ZBFO „Kapitalni budžet je plan koji se odnosi na period od godinu dana ili na period duži od godinu dana kojim se povećava vrijednost nefinansijske imovine, a obuhvata sticanje infrastrukture, građevinskih objekata, zemljišta i opreme od javnog, odnosno opšteg interesa (na državnom i lokalnom nivou)“.

²¹ U članu 2 Odluke o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata navodi se da izrada kapitalnog budžeta obuhvata pripremu i planiranje izdataka za realizaciju kapitalnih projekata izabranih u skladu sa kriterijumima utvrđenim ovom odlukom. U članu 3 data je definicija projekta koja uključuje: izradu planske, tehničke i projektne dokumentacije; kupovinu objekata, lokacije ili obezbjeđivanje zemljišta za izgradnju; izgradnju objekata i objekata infrastrukture od interesa za Crnu Goru; nabavku opreme čiji je vijek trajanja, odnosno korišćenja duži od pet godina; i rekonstrukciju i adaptaciju u cilju očuvanja, održavanja i unaprjeđenja postojećih objekata i objekata infrastrukture. U članu 5 predviđeni su dopunski uslovi vezano za član 3.

50. Informacije o investicijama iz šireg javnog sektora, posebno onim koje sprovode državna preduzeća (DP), se ne dostavljaju budžetu. Uprkos ograničenim informacijama o javnim investicijama DP (Institucija 5), Vlada je izdala garancije za kredite državnim preduzećima za skoro 400 miliona eura (15 procenata BDP), od čega 140 miliona eura je još neizmireno.²² Obezbjedivanje da Skupština razmatra budžet u kontekstu ukupnih javnih investicija iz svih izvora finansiranja doprinijelo bi poboljšanju njene zakonodavne kontrole i ukazivalo na oblasti potencijalnog fiskalnog rizika. U zemljama sa sveobuhvatnom budžetskom dokumentacijom, dostavljaju se aneksi sa informacijama o projektima javnih investicija koje sprovode DP, preuzetim obavezama JPP i podaci o višegodišnjoj potrošnji po izvorima finansiranja za sve projekte.

51. Jedinstvo budžeta je ugroženo zbog institucionalne fragmentacije kod izrade i implementacije kapitalnog budžeta i nepostojanja njegove integrisanosti sa procesom tekućeg budžeta (Tabela 3.2). Potrošačke institucije (na pr. ministarstva, službe i agencije) nemaju punu kontrolu nad svojom sektorskom potrošnjom s obzirom da se aproprijacija i implementiranje kapitalnog budžeta vrši kroz Upravu za saobraćaj i Upravu javnih radova. Iako izradom kapitalnog i tekućeg budžeta upravlja Ministarstvo finansija, ta dva budžeta se prikazuju odvojeno u različitim odjeljcima Godišnjeg zakona o budžetu i u cjelokupnoj budžetskoj dokumentaciji; oba budžeta se prikazuju odvojeno po odgovornim institucijama, programima i pod-programima. Stoga, programski izdaci kapitalnog i tekućeg budžeta nijesu prikazani zajedno po svakoj relevantnoj potrošačkoj jedinici, koja možda nije u svakom trenutku informisana ili upoznata sa tekućim statusom realizacije projekata iz svog sektora. U nekim zemljama (na pr. Čileu) koristili su se ugovori o pružanju usluga između ministarstava koja usvajaju politike i implementacionih agencija, što omogućava da se kapitalni budžet alocira prvopomenutim, a da izvršenje obavljaju drugopomenuti (Dodatak 6).

²² Izvještaj o dugu opšte vlade Crne Gore 2020

Tabela 3.2. Glavne institucionalne odgovornosti za projekte kapitalnog budžeta

Faza projektnog ciklusa	Potrošačka jedinica	DS/DJR	MF	Vlada / Skupština
Izrada projektnog koncepta/idejni projekat	X			
Preliminarni odabir	X			
Procjena projekta (nema nezavisnog pregleda)	X			
Izrada liste projekata	X		X	
Odabir projekta za budžetiranje			X	X (G)
Priprema dokumentacije kapitalnog budžeta		X	X	
Definisanje limita/Budžetska aproprijacija		X	X	X (G,P)
Projekcije gotovinskog toka za projekte u budžetu		X	X	
Virmanizacija (preusmjeravanje alokacija, na pr. između projekata)		X	X	X (G)
Izveštavanje – finansijsko i fizičko		X	X	X (G, P)

Izvor: Kadrovi MMF-a.

8. Izrada budžeta za investicije (Strukturiranost – Srednja; Efektivnost – Srednja)

52. Postojeći okvir UJI pruža zaštitu investicionih projekata u toku implementacije u razumnoj mjeri. U okviru srednjeročnog kapitalnog budžeta, aproprijacija projektnih izdataka se vrši na godišnjoj osnovi, uz okvirne projekcije za dvije naredne godine. Informacije o ukupnim projektnim troškovima se uključuju u budžetsku dokumentaciju, naročito narativni dio kapitalnog budžeta za svaki projekat. To je prvi put urađeno za budžet za 2021, tako da nema nultog stanja sa kojim bi se poredile tekuće prognoze i nema objašnjenja za izmjene kod troškova projekata. Nema višegodišnjih aproprijacija niti informacija o višegodišnjim preuzetim obavezama. Transferi iz kapitalnog u tekući budžet su zabranjeni članom 47 ZBFO i DRI potvrđuje da se preusmjeravanje sredstava ne dešava u praksi.

53. Završetak tekućih projekata je eksplicitni prioritet Vlade za vrijeme trajanja implementacije projekta. Godišnji zakoni o budžetu za prošla tri budžeta (2019-2021) uključuju izjavu koja se odnosi na to da pretežna većina kapitalnog budžeta je namijenjena za nastavak i završetak tekućih projekata.²³ Kod dodjele budžetskih sredstava zahtijeva se od potrošačkih jedinica da dostave odvojene zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za tekuće i nove projekte. Ne postoje uspostavljeni mehanizmi zasnovani na aproprijacijama za zaštitu finansiranja tekućih projekata (na pr. aproprijacije za preuzete obaveze). Međutim, ako se projekat već sprovodi to je eksplicitan kriterijum u procesu izbora budžeta koji vrši komisija za odabir.²⁴

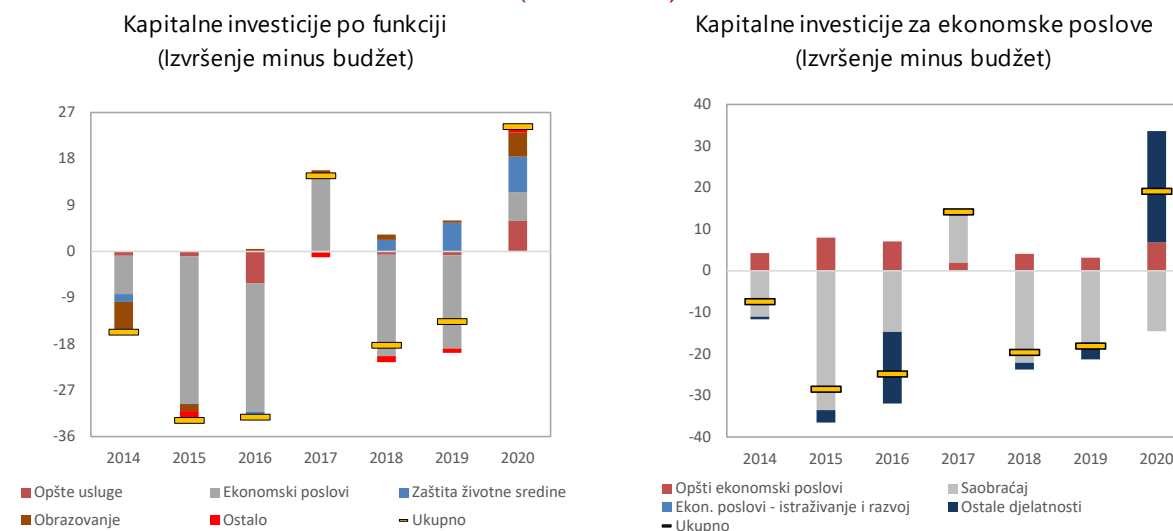
54. Ukupno gledano, postoji razumna zaštita tekućih projekata, ali to je posljedica postojanja jednog projekta čiji završetak ima prioritet, a koji dominira u kapitalnom

²³ Godišnji zakon o budžetu 2019 navodi da 95% kapitalnog budžeta je bilo za nastavak i završetak projekata. U praksi, od 2015, to je bilo zbog veoma velikih izdataka za projekat Bar-Boljare, koji čini približno 67% ukupnog kapitalnog budžeta

²⁴ Puni naziv Komisije je „Komisija za vrednovanje projekata koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta države“.

budžetu (v. sliku 3.7 o efektu odstupanja kapitalnih infrastrukturnih investicija). U praksi, to znači da većina projekata u kapitalnom budžetu (u smislu obima) su mali, i da je teže postići da šira grupa projekata od značaja (u smislu vrijednosti) iz raznih sektora bude uključena. Naročito, odlaganja završetka tog velikog projekta imaju domino efekat na uvođenje drugih prioritarnih infrastrukturnih projekata, a u zavisnosti od usklađenosti sa fiskalnim pravilima.

Slika 3.7. Odstupanja u kapitalnim investicijama između ostvarenog i planiranog (milioni EUR)¹



Izvor: Završni računi Vlade

¹ Podaci ne uključuju kapitalnu opremu.

9. Finansiranje održavanja (Strukturiranost—Niska; Efektivnost—Srednja)

55. Budžetske alokacije za održavanje se ne baziraju na minimalnim potrebnim standardima za svaku vrstu imovine, bilo za tekuće ili kapitalno održavanje. Malobrojne metodologije su uspostavljene za utvrđivanje minimalnih zahtjeva održavanja za pojedinačne vrste imovine, prateće obračunavanje troškova i budžetskih zahtjeva. Jedan takav primjer je metodologija koja se koristi za rutinsko održavanje puteva. Čak i kada postoje neke vrste smjernica, postoje važne praznine u obuhvatnosti metodologija za određene vrste infrastrukture sa visokim troškovima (na pr. mostove), što ugrožava korisnost ovih procjena. To predstavlja naročitu zabrinutost s obzirom da će zbog kompleksnosti autoputa Bar-Boljare vjerovatno biti potrebni značajni izdaci za održavanje, a koji tek treba da se definišu.

56. Investiciono održavanje se zasniva na srednjeročnim planovima koje usvaja vlada ali nije jasno da li se te procjene temelje na metodologiji, i ispunjavanje istih je slabo. Kad su u pitanju putevi, na primjer, relevantni organi se pozivaju na Plan redovnog i investicionog održavanja, rekonstrukcije i izgradnje državnih puteva, koji vlada usvaja na godišnjem nivou. Ovaj dokument priprema Uprava za saobraćaj na osnovu dobijenih ulaznih podataka, na pr. uslova na

terenu kako se procijene ručnim i vizuelnim pregledima. Međutim, revizijom uspjeha DRI 2019.²⁵ ustanovljeno je da Uprava za saobraćaj nije izradila i dostavila Vladi srednjeročni program za razvoj i održavanje državnih puteva, kako je predviđeno. Stoga, izbor projekata sa kapitalnim održavanjem za državne puteve nije se bazirao na listi prioriteta održavanja, ocijenjenoj u odnosu na unaprijed definisane objektivne kriterijume, obuhvatajući nivoe saobraćaja, tehničke, ekonomske i ekološke kriterijume.

57. I potrošnja tekućeg (rutinskog) i kapitalnog (investicionog) održavanja se planiraju u srednjeročnom periodu i objavljuju u Godišnjem zakonu o budžetu i pratećoj budžetskoj dokumentaciji. Prikazivanje i izvještavanje o izdacima održavanja definisani su članom 6 Zakona o BFO. Tekuće održavanje je uključeno u tekući budžet u skladu sa ekonomskom klasifikacijom, a kapitalno održavanje (poznato kao „investiciono“ održavanje) je prikazano po pojedinačnim projektima u kapitalnom budžetu za 2021²⁶. U prethodnim budžetskim godinama, kapitalno održavanje je prikazivano ne po pojedinačnim projektima, već po programima. Stvarni izdaci i za tekuće i kapitalno održavanje su uključeni u redovne mjesečne, kvartalne, polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršenju budžeta po potrošačkim jedinicama i programima ali ne i po pojedinačnim projektima.

58. Uprkos pomenutim nedostacima, planirani i stvarni izdaci održavanja su realizovani bolje nego što se moglo očekivati. Izdaci za infrastrukturno održavanje²⁷ (kapitalno i tekuće) u prosjeku su iznosili približno 10 procenata ukupnih izdataka za infrastrukturu na godišnjem nivou u toku posljednje četiri godine (Slika 3.8). Trendovi planiranog i stvarnog održavanja infrastrukture prikazani su na Slici 3.9.

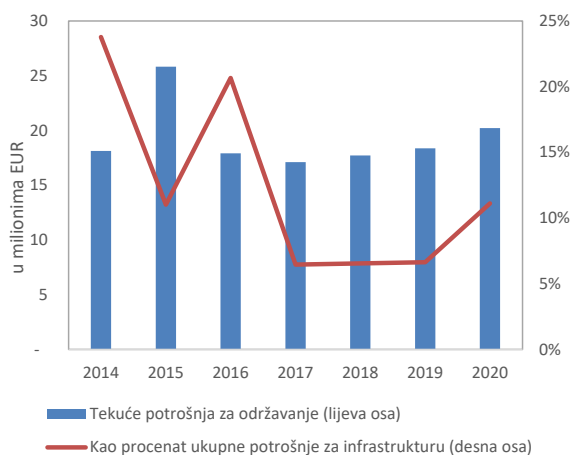
59. Planiranim proširenjem finansijskih izvora za kapitalne investicije (na pr. JPP) ulažu se naponi na razvijanju sistematizovanijeg pristupa planiranju i budžetiranju održavanja. Postoje planovi za razvoj metodologija za utvrđivanje zahtjeva održavanja po sektorima i imovini i počela je priprema registara imovine, uključujući identifikaciju procesa periodičnog ažuriranja (Institucija 15). Ovi podaci bi trebalo da doprinesu određivanju troškova potrebnog održavanja i budu osnov za planiranje potrošnje za održavanje u budžetu. (U Dodatku 7 govori se o implikacijama planiranja i budžetiranja održavanja za velike i/ili kompleksne projekte).

²⁵ Državna revizorska institucija Crne Gore (2021), „Efikasnost redovnog i investicionog održavanja državnih puteva“, završni izvještaj, izvještaj br. 02-035/21-221/14, Podgorica.

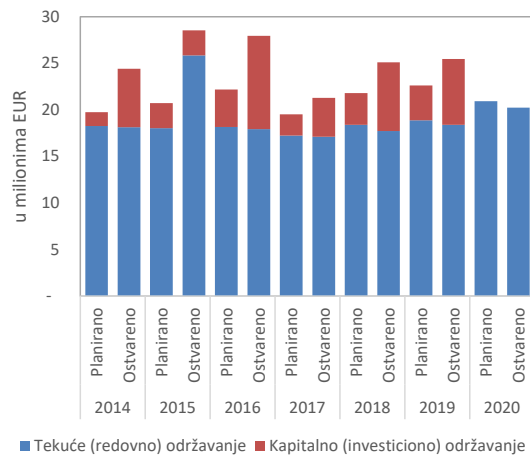
²⁶ Kapitalno održavanje se naziva „investiciono“ održavanje u budžetskim dokumentima.

²⁷ Ne uključujući održavanje opreme.

Slika 3.8. Potrošnja za održavanje infrastrukture (udio ukupnih infrastrukturnih izdataka)



Slika 3.9. Planirani i stvarni izdaci održavanja infrastrukture¹



Izvor: Završni računi vlade

¹ Podaci ne uključuju održavanje opreme

10. Izbor projekata (Strukturiranost—Srednja; Efektivnost—Srednja)

60. Crna Gora je preduzela korake na usklađivanju odabira projekata sa dobrim međunarodnim praksama. Zakonom o budžetu i „Odlukom o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata“ (Odluka) ustanovljen je proces, kriterijumi i parametri ocjenjivanja za izbor projekata. Metodologijom za izbor i prioritizaciju infrastrukturnih projekata definisan je proces za odabir strateški važnih infrastrukturnih projekata koji će biti uključeni u listu investicionih projekata, a koja klasifikuje projekte na osnovu nivoa pripremljenosti (Dodatak 7). Centralni entiteti su kreirani ili im je dodijeljena funkcija za skrining investicionih projekata prije odabira za finansiranje (na pr. domaće, eksterno ili privatno). Standardizacija je unaprijeđena kreiranjem obrazaca osmišljenih tako da obuhvataju ključne informacije o projektu koje će se koristiti u procesu izbora (na pr. „Obrazac“ koji mora da se podnosi MF za projekte koji se razmatraju u procesu izbora).

61. Značajni nedostaci vezani za projektne informacije ugrožavaju proces odabira.

Prateću dokumentaciju, kao što su studije izvodljivosti ili ekološke studije, nije potrebno podnositi subjektima koji vrše pregled, čak i ako se projektnim obrascima zahtijeva da pokrovitelj navede da li su iste izrađene. Čak i ako su studije urađene, slabosti u procjeni projekata (v. Institucija 4) uzrok su zabrinutosti kod kvaliteta informacija; informacije o troškovima mogu biti preliminarne, a implementacione planove može biti potrebno revidirati ili uopšte ne postoje.²⁸ Uobičajeno je da se projekti prezentiraju bez pratećih preliminarnih studija izvodljivosti i studija

²⁸ Ovo pitanje je pokriveno u završnoj napomeni dokumenta izrađenog od strane Komisije gdje se kaže: „Upravi za JR i Upravi za saobraćaj date su instrukcije da vrše ocjenjivanje vrijednosti rangiranih projekata i planirane dinamike implementacije projekata u okviru djelokruga njihovih nadležnosti i dostave izvještaj Vladi (do kraja avgusta) s ciljem uključivanja u Nacrt zakona o budžetu za 2021.“

izvodljivosti, ili minimum dobrog koncepta projekta (projektnog profila) za manje projekte.²⁹ Velike projekte treba da ocjenjuju nezavisni eksperti, ali ta dokumenta se ne objavljuju. Ova pitanja impliciraju da se odluke donose na osnovu ograničenih informacija, ili da se kvalitet pratećih studija ne može ocijeniti. Shodno tome, centralizovani proces skrininga projekta je postao fokusiran ne na kvalitet procjene već na to da li su osnovne informacije pripremljene.

62. Procedure i kriterijumi definisani za odabir projekata ne upravljaju procesom u potpunosti. Odabir projekata za uključivanje u kapitalni budžet može se vršiti po procjeni vlade, čak iako ne ispunjavaju sve zahtjeve procjene utvrđene Odlukom ili dobiju mali broj bodova u skrining procesu koji sprovodi Komisija. Pregled „Predloga liste prioriternih kapitalnih projekata (LPKP) koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta države u 2021.“ izrađenog od strane Komisije u julu 2020. pokazao je da od ukupno 112 projekata podnijetih na razmatranje, svega 21 je bio uključen u listu podnijetu Vladi.

63. Postojeće liste ne mogu se smatrati objedinjenom listom projekata spremnih za implementaciju. Osnovni izazov je to što projekti pripadaju jednoj od dvije liste u zavisnosti od potencijalnog izvora finansiranja. Objedinjena lista prioriternih infrastrukturnih projekata kreirana je 2015 po preporukama EU, ali u njoj su samo registrovani projekti koji se kandiduju za raspoloživa EU sredstva, prvenstveno Investicioni okvir Zapadnog Balkana³⁰. LPKP pripremljena od strane Komisije na osnovu projekata dostavljenih MF sadrži inicijative koje se finansiraju samo iz državnog budžeta.

64. Ključni parametri rizika za izbor projekata ne čine dio kriterijuma za izbor projekata koji će biti uključeni u listu prioriternih projekata. Kriterijumi za izbor ne uključuju indikatore projektnih rizika.³¹ Nivo zrelosti projekta je kriterijum za prioritizaciju JLP, ali se on ne razmatra za projekte koji se kandiduju za finansiranje od strane države.³² Informacije na osnovu kojih Komisija daje bodove projektima su preliminarne i nepotpune s obzirom da nedostaju pripreme studije.

Preporuke

Pitanje 7: Nedostatak efektivnog procesa izrade srednjeročnog budžeta ugrožava mogućnost vlade da planira odgovorajuće tokove resursa za višegodišnje kapitalne projekte u periodu trajanja i samih projekata i izgrađene imovine.

²⁹ Nedavnom Odlukom Vlade br. 67/2021 od 22.06. 2021. zahtjeva se da se "Studija izvodljivosti koja sadrži, između ostalog, analizu tehničkih, ekonomskih, finansijskih, ekoloških i drugih rješenja" dostavi uz projekat koji se kandiduje.

³⁰ Međutim, projekat sa Liste ključnih infrastrukturnih projekata (LKIP) može se u potpunosti finansirati iz kapitalnog budžeta, u kojem slučaju se briše sa JLP.

³¹ Čak iako se procjena rizika za projekat zahtjeva kao dio sadržaja obrasca za kandidovanje projekata.

³² Osim kod kriterijuma o riješenim pravnim i imovinskim pitanjima, što bi trebalo da bude obavezujući uslov a ne kriterijum kojem se dodjeljuju bodovi.

Preporuka 7: Poboljšati kredibilitet limita srednjeročnog kapitalnog budžeta i budućih projekcija i uključiti obračun troškova za vrijeme životnog ciklusa u srednjeročne budžetske planove. (Decembar 2021; MF i sektorska ministarstva)

- Uključiti u smjernice kapitalnog budžeta zahtjev da potrošačke jedinice unose procjene troškova životnog ciklusa za nove i tekuće projekte kapitalnog budžeta kao dio njihovih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava i da uključe srednjeročne operativne i projekcije održavanja u tekući budžet pod odgovarajućim programom za projekte koji se bliže završetku.
- Koristiti pristup nultog stanja za unapređenje kredibiliteta limita srednjeročnog kapitalnog budžeta

Pitanje 8: Nedostatak potpunih informacija o javnim kapitalnim investicijama onemogućava potpunu zakonsku kontrolu i rano upozorenje na oblasti potencijalnog fiskalnog rizika.

Preporuka 8: Unaprijediti transparentnost ukupnih javnih investicija uključivanjem podataka o svim izvorima finansiranja za investicije javnog sektora u budžetska dokumenta. (Decembar 2021; MF)

- Izraditi podatke o postojećim kapitalnim projektima koje realizuju preduzeća u većinskom vlasništvu države (DP) i budućim projektima JPP.
- Uključiti u budžetska dokumenta aneks koji sadrži informacije o kapitalnim projektnim investicijama kojima upravljaju DP i njihov odnos prema nacionalnim strateškim prioritetima.

Pitanje 9: Razdvajanjem planiranja tekućeg i kapitalnog budžeta onemogućavaju se potrošačke jedinice da koriste resurse na efikasan način u cilju ostvarivanja ključnih ciljeva državne investicione politike.

Preporuka 9: Obezbijediti da odgovornost za definisanje limita kapitalnog budžeta i određivanje budžetskih aporijacija, a time i odgovornost prema Skupštini za te resurse, preuzmu relevantna sektorska ministarstva, umjesto implementacionih uprava, kao što je trenutno slučaj. (Decembar 2021; MF)

- Revidirati budžetske smjernice (opšte i za kapitalni budžet) kako bi odražavale ove izmjene.
- Uspostaviti mehanizam (na pr. ugovor o uslugama) za omogućavanje upravama da imaju ulogu u implementiranju projekata potrošačkih ministarstava.

Pitanje 10: Odsustvo sistematičnog pristupa planiranju zahtjeva održavanja rizikuje veće troškove javnih investicija kroz nedovoljno obezbjeđivanje potrebnog održavanja.

Preporuka 10: Uvesti sistematizovani pristup planiranju održavanja za budžet uz podršku sveobuhvatnijih informacija o vrijednostima imovine, i metodologija vezanih za kvalitet, sektore i imovinu. (Jun 2022; MF, Ministarstvo kapitalnih investicija i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma)

- Izraditi listu prioriteta ključne infrastrukturne imovine
- Prikupiti informacije o vrijednostima i tekućem stanju prioritetne infrastrukturne imovine
- Izraditi i dokumentovati metodologije za planiranje održavanja i izradu budžeta za velike infrastrukturne imovine, obuhvatajući i rutinsko (tekuće) održavanje i veću obnovu ili rekonstrukciju (kapitalno ili investiciono održavanje)

Pitanje 11: Postoje dvije liste projekata kojima najviše nedostaju dobre pred-investicione studije kao kandidatima za budžetska sredstva ili IPA sredstva. Kriterijumi odabira se ne zasnivaju na ekonomskim indikatorima i ne razmatraju na adekvatan način važne aspekte kao što su rizici i zrelost projekta.

Preporuka 11: Izraditi jedinstvenu listu projekata nezavisno od izvora finansiranja, čime bi trebalo uključiti dodatne kriterijume radi izbora projekata na osnovu dobre informisanosti. (Decembar 2022; MF)

- Pripremiti listu svih projekata koji su trenutno na čekanju.
- Klasifikovati listu svih projekata koji su trenutno na čekanju prema izvorima finansiranja.

Preporuka 12: Poboľšati postojeće kriterijume za izbor projekata inkorporiranjem onih aspekata koji se trenutno ne razmatraju ali su od ključne važnosti, uključujući minimum ekonomske indikatore, procjenu rizika i zrelost projekta. (Decembar 2022; MF)

- Identifikovati relevantne dodatne kriterijume (ekonomske, vezane za rizik i zrelost projekta)
- Inkorporirati te kriterijume u regulativu o procedurama za izbor projekata.

E. Implementacija investicija

11. Nabavke (Strukturiranost—Visoka; Efektivnost—Visoka)

65. Proces javnih nabavki u Crnoj Gori je otvoren i transparentan i tenderi za velike projekte se organizuju u konkurentnom procesu. Zakon o javnim nabavkama³³, koji je usvojen u decembru 2019. i stupio na snagu u julu 2020, je generalno usklađen sa EU *acquis*³⁴ i predviđa pravni okvir za javne nabavke transparentne i otvorene za sve kompanije na osnovu

³³ [Službeni list Crne Gore, br. 74/2019](#)

³⁴ Evropska komisija, Crna Gora, Izvještaj 2020.

nediskriminacije i jednakog tretmana. Zakonom je uveden konkurentni dijalog, partnerstvo za inovacije i procedure konkurentnog pregovaranja. Njime se osnažila transparentnost i efikasnost kroz uvođenje elektronskog sistema nabavki i pojednostavljenih procedura, a uz unapređenje sistema praćenja i ispravki. U 2020. godini, javne nabavke roba, radova i usluga u Crnoj Gori odnosile su se na 13 procenata BDP, sa preko 73 procenta svih procedura nabavki realizovanih putem otvorenog i konkurentnog procesa.³⁵ Broj naručilaca ostao je relativno visok na nivou od 660, ali prosječan broj ponuda dostavljenih po tenderu se povećao na 2,3 sa 2 u 2019.

66. Zakonom se predviđaju zahtjevi sveobuhvatne transparentnosti i javnost ima pristup kompletnim informacijama o nabavkama, ali bi praćenje trebalo osnažiti. Sistem elektronskih nabavki je postao u potpunosti operativan u januaru 2021, cjelokupni proces nabavki je sada automatizovan, s tim da se sve informacije objavljuju u sistemu³⁶. Tender ni za jedan veliki projekat nije u potpunosti realizovan s obzirom da je sistem elektronskih nabavki još u početnoj fazi implementacije, a i zbog kašnjenja u usvajanju budžeta za 2021, tender ni za jedan veliki projekat još nije u potpunosti realizovan elektronskim putem. Procedure nabavke koje su započete u 2020. se još realizuju u papirnoj formi, ali informacije o svim njihovim fazama su dostupne na portalu nabavki.³⁷ Iako se zakonom predviđa da se planovi javnih nabavki moraju podnijeti Ministarstvu finansija do 31. januara, UJR ga nije podnijela do početka jula 2021³⁸. Praćenje nabavki vrše naručioci, Ministarstvo finansija, Komisija za kontrolu javnih nabavi i DRI. Inspekcija za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor i u periodu jul-decembar 2020. izvršila je 152 kontrole kod 141 subjekta³⁹, i ustanovila 44 nepravilnosti.⁴⁰ Ministarstvo finansija objavljuje godišnje izvještaje o javnim nabavkama. Dalje, zakon propisuje da naručioci izrađuju i dostavljaju Ministarstvu finansija polugodišnje izvještaje o implementaciji javnih nabavki. Međutim, oni tek treba da se podnesu⁴¹ i objave, s obzirom da u prvom polugodišnjem periodu od stupanja novog zakona na snagu, od naručilaca je traženo da podnesu samo statističke izvještaje⁴². Sistem elektronskih nabavki još uvijek ne izrađuje standardne statističke i analitičke izvještaje.

67. Žalbe na nabavke razmatra nezavisno tijelo i njegove preporuke su blagovremene i objavljuju se. Državna komisija za kontrolu javnih nabavki je nezavisno tijelo za razmatranje žalbi vezanih za javne nabavke, koje podnosi izvještaje Skupštini. Novim zakonom uvedeno je obavezno podnošenje žalbi na javne nabavke putem sistema elektronskih nabavki i povećan je broj dana za rješavanje žalbi na 30 kalendarskih dana sa 15 iz prethodnog zakona, koji se mogu produžiti za dodatnih 10 kalendarskih dana. U 2020. godini, procesuirano je ukupno 269 žalbi, a

³⁵ Ministarstvo finansija, Izvještaj o javnim nabavkama 2020

³⁶ Uključujući planove nabavki, odluke o žalbama i čak ugovore o nabavkama male vrijednosti, čije objavljivanje nije obavljeno po zakonu. E-sistem je dostupan na: <https://cejn.gov.me>

³⁷ <https://portal.ujr.gov.me/>

³⁸ Bez plana nabavki ne može početi procedura nabavki. Stoga, UJR nije inicirala nijednu proceduru nabavki u 2021, zbog toga što je budžet za 2021. usvojen tek krajem juna.

³⁹ Izvještaj o inspekcijama javnih nabavki za period jul-decembar 2020

⁴⁰ Od kojih je 34 riješeno, dok preostalih 10 nije moglo biti riješeno. Od 10 neriješenih, 6 se odnosilo na vještačku podjelu nabavki male vrijednosti, zbog čega je Inspekcija izrekla novčane kazne.

⁴¹ Puni izvještaji za period 1. januar – 30 jun 2021. treba da se podnesu do 30. jula.

⁴² Saopštenje povodom pripreme i podnošenja izvještaja o javnim nabavkama

Komisija je donijela blagovremena rješenja za svaku od njih, smanjujući prosječno vrijeme rješavanja po žalbi sa 30 odnosno 21 dan iz 2018. odnosno 2019, na 18 u 2020⁴³. Sva rješenja se objavljuju na veb sajtu Komisije⁴⁴ i platformi elektronskih nabavki. Žalbe protiv Komisije za kontrolu javnih nabavki mogu se podnijeti Upravnom sudu, čiji broj se smanjio na 38 u 2020. sa 52 u 2019.

12. Raspoloživost finansiranja (Strukturiranost—Visoka; Efektivnost—Visoka)

68. Ažurirane prognoze novčanog toka izrađuju se mjesečno, a budžetskim organizacijama se dostavljaju limiti preuzetih obaveza za cijelu fiskalnu godinu. Izvještaji o novčanom toku se izrađuju i, zajedno sa mjesečnim izvještajima o potrošnji korisnika, dostavljaju se Trezoru, koji ih koristi za utvrđivanje u kojim slučajevima se sredstva mogu preusmjeriti na druge oblasti. Trezor redovno izrađuje prognoze gotovine na osnovu prognoza prihoda i rashoda koje dostavlja poreska i carinska uprava, kao i budžetskih prognoza. Postoji komunikacija na dnevnoj osnovi sa Direktoratom za budžet i izvođačkim agencijama. Izvještaji se izrađuju na dnevnoj i mjesečnoj osnovi za internu upotrebu i praćenje gotovine.

69. Gotovina za projektne izdatke se obezbjeđuje na blagovremen način na osnovu odobrenih aproprijacija. Nema primjera racionisanja gotovine. Prema podacima iz Trezora, nema značajnih zaostalih obaveza po osnovu investicija i prosječni gotovinski bilans obezbjeđuje blagovremenu isplatu investicione potrošnje. Na par projekata čija je implementacija u toku bila je primijenjena umanjena stopa izvršenja dva mjeseca u 2021, zbog čekanja odobrenja budžeta, ali to je uzrokovalo samo manja odlaganja.

70. Eksterno finansiranje je djelimično integrisano u strukturu glavnog državnog bankarskog računa. Postoji konsolidovani račun trezora (KRT) preko kojeg se vrše sva plaćanja centralne vlade. Međutim, finansiranje donatora može se uplatiti na privatne račune komercijalnih banaka u skladu sa određenim ugovorima sa donatorima. Sredstva sa tih računa se prenose na KRT prije raspodjele za izdatke izvođačkih agencija.

13. Upravljanje i nadzor portfolija (Strukturiranost – Srednja; Efektivnost - Niska)

71. Postoji nadzor portfolija za velike projekte na nivou ministarstava i agencija, ali ne na centralnom nivou. Sistemi su uspostavljeni u Direktoratu za ekonomsku politiku i razvoj za blagovremeno prikupljanje podataka na centralnom nivou, ali pojedinosti podataka nijesu adekvatne za donošenje odluka, i nema centralizovanog nadzora. Završeni projekti su tek nedavno inkorporirani u izvještaje. Podaci se dokumentuju u kvartalnim izvještajima. Godišnji izvještaji o napretku se prate radi obezbjeđivanja da postoji nadzor projekata. Najnoviji izvještaj o napretku izdat je u 2019. godini. Ministarstvo prosvjete kao i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma imaju uspostavljene principe upravljanja portfoliom.

⁴³ Komisija za kontrolu javnih nabavki, Godišnji izvještaj za 2020.

⁴⁴<http://www.kontrola-nabavki.me>

72. Sredstva se mogu preusmjeravati između projekata koji se finansiraju iz domaćeg budžeta, ali ne između projekata sa inostranim finansiranjem. Preusmjeravanje sredstava regulisano je Zakonom o BFO, koji dozvoljava preusmjeravanje sredstava u toku implementacije do 10 procenata ukupnog iznosa između projekata i programa koji se finansiraju iz kapitalnog budžeta (član 45 ZBFO), uz odobrenje MF. MF prati i odobrava sva preusmjeravanja.

73. Ex-post pregledi se ne sprovode redovno za sve velike projekte. *Ex-post* pregledi projekata sa eksternim finansiranjem se vjerovatno vrše po zahtjevu kreditora, ali nije neophodno da se izvještaji objavljuju. Projekti sa domaćim finansiranjem podložni su redovnim inspekcijama potrebnim za zatvaranje ugovora, ali one ne obuhvataju sva pitanja koja se obuhvataju *ex-post* pregledom. Predstavници iz MF, ministarstava i agencija koji su imali sastanke sa misijom potvrdili su da se *ex-post* pregledi ne vrše redovno. DRI je preporučila da se *ex-post* pregledi vrše radi usklađivanja politika za implementaciju projekata.

14. Upravljanje implementacijom projekata (Strukturiranost – Srednja; Efektivnost – Srednja)

74. Postoji višeslojni monitoring projekata od strane viših službenika, kada su u pitanju fizički napredak i finansijski troškovi, ali planovi implementacije se ne izrađuju detaljno. Za praćenje fizičkog i finansijskog napredovanja projekata odgovorne su implementacione agencije.⁴⁵ UJR počinje sa ugovoranjem, implementacijom i angažovanjem kada se kapitalni budžet odobri, ali nije blisko uključena u fazu planiranja. Projektni menadžeri iz UJR vrše upravljanje implementacijom projekta i povezani su sa službenicima koji postupaju kao projektni menadžeri iz resornih ministarstava (na pr. prosvjete ili zdravlja). Obuhvat sadržaja implementacionih planova se ne bi mogao verifikovati ali službenici iz UJR i US su konstatovali nizak kvalitet planova ili nepostojanje istih na početku procesa ugovaranja. Implementacioni planovi imaju važnu ulogu kada je u pitanju spremnost implementacije, kao i zrelost projekta. Uobičajeni elementi plana za implementaciju projekta su prikazani u Dodatku 9.

75. Uprava za saobraćaj upravlja implementacijom projekata na detaljan način. Odjeljenje za puteve u Upravi za saobraćaj prati implementaciju projekata putem Excel tabele u svim potrebnim detaljima neophodnim za donošenje upravljačkih odluka kao i za praćenje napretka na mjesečnoj osnovi. Izvještaj prati fizički napredak, opis aktivnosti realizovanih do tog trenutka, kao i finansijski napredak, sa primjenljivim napomenama za upravljačke odluke. Rizici se takođe mogu identifikovati. Taj izvještaj je dobar primjer koji bi mogli primijeniti i druge agencije i resorna ministarstva.

76. Postoje pravila za usklađivanje troškova projekata, uključujući revidiranje obrazloženja projekta, ali se ne primjenjuju na sistematičan način. Pravila za usklađivanje projektnih troškova su jasno definisana u Zakonu o javnim nabavkama, član 151. Projektni

⁴⁵ UJR sprovodi tehničke aktivnosti vezane za izgradnju, rekonstrukciju, obnovu i renoviranje objekata za zdravstvo, prosvjetu, kulturu i sport, sva druga ministarstva i neke opštinske projekte. US obavlja slične aktivnosti za projekte iz sektora saobraćaja.

troškovi za infrastrukturne projekte mogu se usklađivati za najviše 20 procenata prvobitne vrijednosti projekta, bez promjene obuhvata prvobitnog ugovora. Kada usklađivanje projektnih troškova premaši 20 procenata, preostali radovi se moraju oglasiti na otvoreni tender. Odobrenje iz MF je potrebno prije izvršenja usklađivanja. Ta pravila se ne koriste mnogo jer su projekti relativno mali i ne usklađuju se redovno. Implementacija procedure za usklađivanje troškova za mega-projekat kao što je autoput Bar-Boljare ne bi se mogla verifikovati. Međutim, ukupni troškovi projekta su se povećali zbog dodatnih radova i depresijacije valute bez objavljivanja revidiranja.

77. Ex-post revizije uspjeha za projekte sa domaćim finansiranjem se sprovode na godišnjoj osnovi i revizorski izvještaji se objavljuju. DRI sprovodi revizije uspjeha i za tekuće i za završene projekte. Revizije se bave projektima detaljno, opisuju zaključke i zahtijevaju da subjekti revizije, u roku od 30 dana, dostave DRI akcioni plan za primjenu preporuka koji sadrži mjere, zainteresovane strane i rokove. Revizorski izvještaji se takođe podnose Skupštini na razmatranje. Revizije uspjeha trenutno ne uključuju reviziju procesa planiranja i procjene projekata, što je nedostatak, s obzirom da je to ključna faza u izradi projekata.

15. Praćenje javne imovine (Strukturiranost—Srednja; Efektivnost—Niska)

78. Postojeća regulativa pruža podršku relativno dobrom upravljanju evidencijama imovine. Vladina Uredba o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini zahtijeva da državne institucije vode evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari i akcija. Evidenciju treba ažurirati sprovođenjem godišnjeg popisa i treba da uključuje, između ostalog, podatke o broju inventara, proceduri sticanja stvari, kupovnoj i knjigovodstvenoj vrijednosti. Ažuriranu evidenciju treba podnijeti Upravi za katastar i državnu imovinu (UKDI) do kraja februara svake godine. Uredbom se takođe predviđa da treba primijeniti amortizaciju.⁴⁶

79. Uprkos postojećoj regulativi, monitoring javne imovine je slab. Kontrole javne imovine se redovno sprovode ali se ne vrši procjena stanja. Vlada ne izrađuje konsolidovane finansijske izvještaje koji uključuju vrijednost nefinansijske imovine i amortizaciju. Trenutno, UKDI ima podatke o više od 500.000 stvari ali ih ne konsoliduje na način koji joj omogućava da podnosi izvještaje ili da izradi bilo koju vrstu analize. Nema ni procjene vrijednosti niti pregleda u kakvom je stanju imovina o kojoj se izvještava, a koje su potrebne za tačne cifre amortizacije i datume otpisa stvari.

80. Vlada usvaja mjere za poboljšanje upravljanja evidencijama imovine. Reorganizacijom vlade početkom 2021. dvije uprave odgovorne za evidenciju imovine su spojene u UKDI, čime se smanjila fragmentacija. UKDI ide naprijed sa izradom Sistema evidencije državne imovine (SEDI), centralizovane evidencije pokretnih i nepokretnih stvari, čija izrada je počela u 2014. godini i očekuje se da će biti završena do kraja 2021. Novi sistem treba da obezbijedi

⁴⁶ Prema komentarima konsultovanih organa, trebalo bi da se primjenjuje linearna metoda, ali misiji nijesu dostavljeni dokazi za to.

pristup direktnim (približno 100) i indirektnim (približno 350) korisnicima, uključujući opštine. Planira se da SEDI bude povezan sa informacionim sistemom finansijskog upravljanja (ISFU) kojim upravlja Trezor, podržavajući blagovremenost informacija, što treba da omogući razvoj praksi za izvještavanje i analize. Međutim, dalja nadgradnja bi bila potrebna da bi sistem mogao da evidentira imovinu iz preduzeća u većinskom vlasništvu države.

Preporuke

Pitanje 13: Portfolio velikih kapitalnih projekata se ne prati dovoljno detaljno i dovoljno često da bi se izradio izvještaj o napretku koji bi bio od pomoći višem menadžmentu pri donošenju odluka na osnovu dobre informisanosti u cilju obezbjeđivanja blagovremene realizacije projekata u okviru budžeta. Ni rizicima se ne upravlja.

Preporuka 13: Konsolidovati i razmatrati portfolio velikih projekata da bi se omogućilo vladi da ima pregled učinkovitosti svih velikih projekata. (Decembar 2021; MF, resorna ministarstva, implementacione agencije)

- Detaljne izvještaje treba izdavati najmanje kvartalno sa indikatorima učinka potrebnim za donošenje upravljačkih odluka na osnovu dobre informisanosti u vezi sa usklađivanjima sa realizacijom projekata.
- Izvještaje o napretku treba podnositi MF, resornim ministarstvima i agencijama na pregled i postupanje ako je potrebno.

Pitanje 14: Ne postoje sistematične procedure za *ex-post* pregled koji bi omogućilo vladi da vrši usklađivanje implementacionih politika i procedura na osnovu iskustava iz implementacije.

Preporuka 14: Izraditi procedure za obezbjeđivanje vršenja *ex-post* vrednovanja velikih kapitalnih projekata kao i razmjene rezultata sa relevantnim zainteresovanim stranama. (Decembar 2021; resorna ministarstva, implementacione agencije, MF, javne nabavke)

- Uspostaviti regulatorni zahtjev za vršenje *ex-post* pregleda investicionih projekata koji uključuje osnovno kvantitativno i kvalitativno ocjenjivanje učinkovitosti.

Pitanje 15: Detaljni izvještaji o napretku izvršenja velikih kapitalnih projekata se ne izrađuju blagovremeno i relevantne informacije o napretku projekta (na pr. rizicima vezanim za projekat) nijesu dostupne za podršku menadžmenta pri donošenju odluka.

Preporuka 15: Izraditi okvir za izvještavanje o velikim kapitalnim projektima kako bi se obezbijedilo odgovarajuće praćenje od strane implementacionih agencija, MF i resornih ministarstava. (Oktobar 2021; implementacione agencije, MF, resorna ministarstva)

- Odrediti periodičnost izvještaja o napretku koje će izrađivati implementacione agencije.
- Identifikovati informacije o fizičkom i finansijskom napretku potrebne za podršku donošenja odluka koje bi trebalo da budu obuhvaćene ovim izvještajima.

- Izraditi obrasce za izvještaje o napretku da bi se obezbijedila jedinstvenost i omogućilo poređenje između inicijativa.

IV. OPŠTA PITANJA

A. Zakonski okvir

81. Postojeći zakonski okvir koji se odnosi na upravljanje javnim investicijama (UJI) je prilično sveobuhvatan i nov, uz određene zakone i propise kojima se prate standardi EU. U Dodatku 10 prikazan je kompletan pregled zakonskog okvira vezanog za institucije procjene upravljanja javnim investicijama (PUJI). Određena ključna pitanja koja treba naglasiti su:

- ZBFO, koji je inicijalno objavljen 2014. godine, a zatim ažuriran 2017. i 2018, je glavni zakon kojim se reguliše UJI u Crnoj Gori, a koji pokriva više institucija uključenih u UJI.
- Odlukom, objavljenom 2014. godine i ažuriranom u junu 2021, uređuje se procjenjivanje i izbor projekata. Njome je uspostavljen centralizovani skrining projekata, na osnovu unaprijed definisanih procedura i kriterijuma za vrednovanje, izbor i prioritizaciju projekata koji će se uključiti u kapitalni budžet, kao i kvartalno izvještavanje o implementaciji kapitalnih projekata.
- Zakon o JPP usvojen je 2019. godine, dok su podzakonska akta usvojena u 2020, obuhvatajući i projekte koje finansiraju korisnici i one koje finansira vlada za pružanje javnih radova ili usluga.
- Novi Zakon o javnim nabavkama objavljen je 2019, približavajući regulative standardima EU. On je dopunjen Pravilnicima i Uredbama; na primjer, za nabavku roba i usluga niže vrijednosti usvojen je pravilnik o pojednostavljivanju procedura i mehanizmima za rješavanje problematičnih pitanja.

82. Postoje, međutim, određene praznine u regulisanju koje treba riješiti. ZBFO ne obuhvata teme UJI kao što su procjena projekata, upravljanje portfolijom projekata i registracija javne imovine. Iako su neke od ovih tema obuhvaćene u drugoj regulativi, kao što je Odluka, budućim amandmanima ZBFO treba riješiti ta pitanja. Kada je u pitanju JPP, nedavnom internom analizom zakona u od strane MMF-a⁴⁷ identifikovane su praznine i nedosljednosti u odnosu na dobru međunarodnu praksu, od kojih je ključno da proces JPP predviđen Zakonom o JPP nije usklađen sa procesom javnih investicija: projekat koji nije dio jedinstvene liste projekata (JLP) mogao bi se ipak realizovati kao JPP, i ne daje ovlaštenje MF da vrši ocjenjivanje fiskalne raspoloživosti niti da zaustavi projekat, čime se ugrožava njegova sposobnost da obezbijedi fiskalnu održivost.

⁴⁷ Pregled zakonskog okvira za JPP Crne Gore. Tehnički izvještaj. Autor: Katja Funke, maj 2020.

B. IT sistemi i upravljanje podacima

83. Postojeći IT sistemi su fragmentirani i ne pružaju dobru integralnu podršku vladi pri obavljanju ključnih funkcija UJI. U MF, informacijski sistem finansijskog upravljanja (ISFU) pruža podršku Direktoratu za budžet i Trezoru ali su potrebna poboljšanja vezano za projektne informacije. DRI se oslanja na podatke preuzete iz ISFU u Excel tabelama za revizije. Ne postoji centralizovani registar projekata i postojeće baze podataka nijesu osmišljene na način da pružaju podršku odlučivanju višeg menadžmenta niti za izradu statističkih izvještaja. Uprava za saobraćaj koristi različite IT sisteme za izvršenje budžeta, upravljanje ugovorima i održavanjem⁴⁸.

84. Najnoviji razvoj softvera i korišćenje gotovih rješenja doprinijeli su unapređenju aktivnosti vezanih za određene institucije ocjenjivanja upravljanja javnim investicijama. Direktor za politike javnih nabavki implementirao je sistem elektronskih nabavki u skladu sa standardima EU. Direktor za imovinu popunjava Sistem za evidenciju imovine⁴⁹. Agencija za investicije Crne Gore ima registar projekata JPP dostupan javnosti, mada nijedan nije registrovan do sada. Uprava za saobraćaj koristi CapEx® softver za upravljanje kapitalnim izdacima, a DRI koristi IDEA® softver za analizu podataka za odabir projekata za reviziju.

85. Planiranim ili tekućim IT investicijama treba pružiti podršku UJI, ali ne rješavaju postojeću fragmentiranost. Novim sistemima moglo bi se doprinijeti unapređenju transparentnosti ako se dozvoli pristup javnosti. U MF, Jedinica za javne investicije radi na razvoju informacionog sistema za upravljanje javnim investicijama (ISUJI) uz pomoć IPA sredstava, a Agencija za saobraćaj radi na razvoju registra projekata koji će uključivati potpune podatke o pojedinačnim projektima. To bi vodilo postojanju minimum devet baza podataka o investicionim projektima, što je očigledno neefikasna situacija koju treba riješiti (Dodatak 11).

C. Izgradnja kapaciteta

86. Značajna slabost kapaciteta se odnosi na pripremu, procjenu i izbor projekata. NIK je naznačila da ne postoje institucionalni kapaciteti za izradu studija izvodljivosti dok Kancelarija NIPAC eksternalizuje analizu projekata iz istog razloga. UJR nema dovoljno kadrova za podršku procjene troškova i pripremu implementacionih planova u ranoj fazi dizajniranja projekata.

87. Izgradnja kapaciteta bi se mogla ostvariti višestranim pristupom. Unapređenje procesa UJI, jačanje tehničkih vještina, kreiranje centralizovanih timova za podršku i oslanjanje na nezavisne konsultante iz privatnog sektora bi mogli biti dio ove strategije. Na primjer:

- *Unapređenje procesa UJI.* Obuka usmjerena na poboljšanje kvaliteta predloga projekata i kapaciteta za rani skrining projekata, uz poštovanje detaljnih smjernica datih na centralnom

⁴⁸ Ne koriste HDM 4 za planiranje i procjenu projekata za unapređenje autoputeva ili planiranje održavanja.

⁴⁹ Misiji je napomenuto da je zbog nedostatka finansija došlo do odlaganja pune implementacije sistema.

nivou trebalo bi da vodi odbacivanju projekata u ranoj fazi pripreme, što bi omogućilo zaposlenima više vremena za analizu najboljih i kompleksnijih projekata.

- *Bolje tehničke vještine.* Implementirati redovni i sveobuhvatni program obuke i kreirati jedinice dobro popunjene kadrovima koji će biti odgovorni za različite aspekte UJI.
- *Centralizovana podrška.* Kreiranje specijalizovanih jedinica sa visoko stručnim kadrovima koji će pružiti podršku resornim ministarstvima kod pripreme projekata ili odbacivanja projekata u ranoj fazi.⁵⁰
- *Podrška privatnog sektora.* Specijalizovane konsalting službe, bilo lokalne ili internacionalne mogu pružiti podršku za pripremu studija izvodljivosti za velike infrastrukturne projekte; zaposleni bi se mogli fokusirati na pripremu dobrih projektnih zadataka za studije, razviti efektivan proces odabira i biti zahtjevan partner u toku izrade studija.

88. Mali tim kvalifikovanih stručnjaka za pripremu i procjenu projekata mogao bi da preuzme sljedeće zadatke u jedinici dodijeljenoj MF ili kao dio kancelarije NIPAC:

- Izraditi smjernice i metodologije za pripremu i procjenu projekata na nivou predloga (idejnog rješenja projekta), preliminarne studije izvodljivosti ili studije izvodljivosti⁵¹;
- Utvrditi ključne parametre za procjenu projekata, uključujući minimum ekonomske troškove kapitala, cijene rada u sjenci, ekonomsku vrijednost strane valute i vrijednost vremena .
- Pružiti podršku pripremi i procjeni projekata na nivou predloga projekta obezbjeđivanjem osnovne obuke za osoblje iz ministarstava, lokalnih samouprava i drugih agencija.
- Nadzirati eksperte/konsultante angažovane po ugovoru da pruže tehničku podršku za preliminarne studije izvodljivosti ili studije izvodljivosti projektnog rješenja i studije procjene.
- Efektivno pripremiti i prioritzovati projekte u okviru ukupnih fiskalnih i budžetskih ograničenja.
- Sprovoditi ex-post vrednovanje autputa i ishoda (outcomes) projekata.

⁵⁰ Kao što je urađeno sa implementacijom projekata centralizovanjem kod DJR za mnoge sektore.

⁵¹ Radeći zajedno u ad-hoc komisijama sa sektorskim tehničkim stručnjacima i inženjerima iz UJR ili.

Dodatak 1. Crna Gora: Predlog Akcionog plana

Aktivnost	2022.	2023.	2024.	Odgovorna agencija
Unaprijediti i osnažiti usklađenost sa strateškim i fiskalnim okvirom u cilju obezbjeđivanja održivijeg alociranja investicionih resursa				
Pojednostaviti i konsolidovati postojeći strateški okvir za usmjeravanje srednjeročnih alokacija kapitalnog budžeta	Definisati zvaničnu strukturu i hijerarhiju strateškog planiranja, na osnovu jedinstvenog nacionalnog strateškog temelja i ograničenog seta usklađenih sektorskih strategija			Kancelarija generalnog sekretarijata, MF i sektorska ministarstva
	Izvršiti popis tekućih strategija po sektorima; smanjiti broj strateških dokumenata po sektorima na 1 po prioritetnom sektoru.			MF
	Utvrđiti ukupni fiskalni prostor za javne investicije u toku trajanja strateških dokumenata.	Izdati smjernice potrošačkim jedinicama o usklađivanju srednjeročnih alokacija kapitalnog budžeta sa ciljevima sektorskog planiranja		MF
Ustanoviti proces identifikovanja i prikupljanja informacija o potencijalnim obavezama velikih projekata.	Izvršiti popis u cilju identifikovanja potencijalnih obaveza po osnovu velikih projekata.	Uključiti u budžetsku dokumentaciju rezime potencijalnih obaveza vezanih za velike projekte, na pr. dio izjave o fiskalnom riziku u Smjernice o fiskalnoj politici.		MF
Izraditi opštu metodologiju za procjenu kapitalnih investicionih projekata i utvrditi nacionalne		Izraditi smjernice i priručnike za usmjeravanje pripreme projekata.	Obučiti službenike iz resornih ministarstava i drugih agencija odgovornih za pripremu projekata.	MF i NIK

Aktivnost	2022.	2023.	2024.	Odgovorna agencija
parametre za ekonomsku procjenu.			Izvršiti procjenu nacionalnih parametara za svrhe ekonomske procjene.	
Osnažiti centralnu podršku za implementaciona ministarstva i agencije		Formirati centralni tim stručnjaka fokusiranih na procjenu i razmatranja projekata.	Definisati smjernice za procjenu projekata i nacionalne parametre koji će se koristiti kod svih kapitalnih projekata bez obzira na izvore finansiranja.	MF i NIK, jedinica u kojoj je smješten tim stručnjaka
Uvesti regulativu koja predviđa da projekti treba da ispunjavaju određene kriterijume koji će biti potvrđeni pregledu od strane nezavisnih eksperata.		Ustanoviti kriterijume i indikatore koji će se koristiti za identifikaciju koje projekte treba podvrgnuti procesu tog eksternog vrednovanja.		MF
Izraditi smjernice i procedure sa kontrolnim tačkama radi centralnog pregleda i ocjenjivanja projekata JPP i kapitalnih investicionih planova DP.	Uspostaviti procedure sa kontrolnim tačkama radi centralnog pregleda projekata.	Izraditi metodologije i smjernice za ocjenjivanje vrijednosti za novac različitih opcija nabavke, budžetske raspoloživosti i procjene fiskalnog rizika.		MF, Jedinica za JPP
	Podnijeti izvještaj o preuzetim obavezama i potencijalnim obavezama JPP Ministarstvu finansija i prikazati ih u Budžetskoj poruci.			
	Zahtijevati da se investicioni planovi DP podnose MF jednom godišnje u toku procesa pripreme budžeta.	Objaviti investicione planove DP zajedno sa dokumentacijom državnog budžeta. Zahtijevati da se finansijski iskazi DP podnose MF na kvartalnoj osnovi (za nerevidovane subjekte) i na godišnjoj (za revidovane subjekte).		Direktorat za lokalnu samoupravu i DP

Aktivnost	2022.	2023.	2024.	Odgovorna agencija
Oснаžiti procese kapitalnog budžeta radi poboljšanja odgovornosti, transparentnosti i kredibiliteta javne investicione potrošnje.				
Poboljšati kredibilitet limita i budućih projekcija srednjeročnog kapitalnog budžeta; inkorporirati troškove životnog ciklusa u srednjeročne budžetske planove.	Uključiti u smjernice o kapitalnom budžetu zahtjeve da potrošačke jedinice uključe: (i) procjene troškova životnog ciklusa za nove i tekuće projekte kapitalnog budžeta u zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava; (ii) srednjeročne operativne i projekcije održavanja u tekući budžet pod odgovarajućim programom za projekte koji su blizu završetka.	Upotrijebiti pristup nultog stanja za poboljšanje kredibiliteta srednjeročnih limita i projekcija kapitalnog budžeta.		MF, sektorska ministarstva
Poboljšati transparentnost ukupnih javnih investicija uključivanjem informacija o svim izvorima finansiranja u budžetska dokumenta.	Prikupiti informacije o postojećim kapitalnim projektima koje realizuju DP.	Uključiti u budžetsku dokumentaciju aneks koji sadrži informacije o projektu i potrošnji za projekte kapitalnih investicija kojima upravljaju DP.		MF
Prenijeti odgovornost za definisanje limita i aproprijacija kapitalnog budžeta na relevantna sektorska ministarstva.	Revidirati budžetske smjernice (opšte i za kapitalni budžet) kako bi odražavale ove promjene.	Uspostaviti mehanizam (na pr. ugovor o uslugama) radi omogućavanja implementacionim upravama da imaju ulogu u realizaciji projekata potrošačkih ministarstava.		MF
Uvesti sistematizovani pristup planiranju budžeta za održavanje uz podršku podataka o vrijednosti imovine, kvalitativnih metodologija i metodologija specifičnih za određeni sektor i imovinu.	Pripremiti listu prioritetne ključne infrastrukturne imovine	Pripremiti i dokumentovati metodologije za planiranje budžeta za održavanje za veliku infrastrukturnu imovinu, obuhvatajući i rutinsko (tekuće) održavanje i velike obnove i rekonstrukcije	Prikupiti informacije o vrijednostima i tekućem stanju infrastrukturne imovine	MF, Ministarstvo kapitalnih investicija i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

Aktivnost	2022.	2023.	2024.	Odgovorna agencija
Objediniti postojeće liste projekata u jedinstvenu listu koja će obuhvatati sve sektore i sve izvore finansiranja, uz označavanje svakog projekta da li se može kandidovati za IPA fondove ili samo za kapitalni budžet.	Pripremiti listu svih projekata iz postojećih lista.	Klasifikovati listu svih projekata iz postojećih lista prema izvorima finansiranja.		MF
Poboljšati postojeće kriterijume za izbor projekata, inkorporiranjem dodatnih aspekata za ekonomske indikatore, procjenu rizika i zrelost projekta.		Identifikovati relevantne dodatne kriterijume (ekonomske indikatore, procjenu rizika i zrelost projekta).	Inkorporirati te kriterijume u propise o procedurama za izbor projekata.	MF

Aktivnost	2022.	2023.	2024.	Odgovorna agencija
Unaprijediti praćenje, upravljanje i nadzor javnih investicija				
Izvršiti pregled portfolija velikih projekata tako da vlada ima pregled učinkovitosti svih velikih projekata.	Zahtijevati da se izvještaji izdaju najmanje kvartalno sa svim indikatorima učinka potrebnim za odlučivanje menažmenta na osnovu informisanosti.			MF, resorna ministarstva, Implementacione agencije
	Zahtijevati da se izvještaji podnose MF, resornim ministarstvima i agencijama na razmatranje i postupanje po potrebi.			
Izraditi procedure za obezbjeđivanje <i>ex-post</i> vrednovanja i revizije završenih velikih kapitalnih projekata i da se rezultati dostavljaju relevantnim zainteresovanim stranama.	Uspostaviti regulatorni zahtjev za <i>ex-post</i> pregledima investicionih projekata radi uključivanja ocjenjivanja osnovnog kvantitativnog i kvalitativnog učinka.			Resorna ministarstva, implementacione agencije, MF, Javne nabavke
Izraditi okvir za izvještavanje o velikim kapitalnim projektima da bi se obezbijedilo odgovarajuće praćenje od strane implementacionih agencija, MF i resornih ministarstava	Odrediti periodičnost izvještaja o napretku koje izrađuju implementacione agencije.	Izraditi obrasce za izvještaje o napretku kako bi se obezbijedila jedinstvenost i omogućilo poređenje između inicijativa.		Implementacione agencije, MF, resorna ministarstva
	Identifikovati informacije o fizičkom i finansijskom napretku potrebne da bi se putem izvještaja pružala pomoć pri odlučivanju.			

Dodatak 2. Upitnik za ocjenjivanje upravljanja javnim investicijama

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
A	Planiranje održivih nivoa javnih investicija			
1	1. Fiskalni ciljevi i pravila: Da li vlada ima fiskalne institucije koje podržavaju fiskalnu održivost i omogućavaju srednjeročno planiranje javnih investicija?			
1.a.	Da li postoji cilj ili ograničenje kako bi vlada obezbijedila održivost duga?	Ne postoji cilj ili ograničenje u smislu obezbjeđivanja održivosti duga.	Postoji barem jedan cilj ili ograničenje kako bi se obezbijedila održivost duga centralne vlade.	Postoji najmanje jedan cilj ili ograničenje kako bi se obezbijedila održivost duga opšte vlade.
1.b.	Da li se fiskalna politika rukovodi jednim ili sa više stalnih fiskalnih pravila?	Ne postoje stalna fiskalna pravila.	Postoji najmanje jedno stalno fiskalno pravilo primjenljivo na centralnu vladu.	Postoji najmanje jedno stalno fiskalno pravilo primjenljivo na centralnu vladu i najmanje jedno uporedivo pravilo primjenljivo na veliku dodatnu komponentu opšte vlade, kao što je subnacionalna vlada (SNV).
1.c.	Da li postoji srednjeročni fiskalni okvir (SRFO) za usklađivanje izrade budžeta sa fiskalnom politikom?	Ne postoji SRFO koji je pripremljen prije izrade budžeta.	Postoji SRFO pripremljen prije izrade budžeta, ali je ograničen na fiskalne agregate, kao što su rashodi, prihodi, deficit ili ukupno zaduženje.	Postoji SRFO pripremljen prije izrade budžeta, koji uključuje fiskalne agregate i omogućava pravljenje razlike između tekuće i kapitalne potrošnje i tekućih i novih projekata.
2	2. Nacionalno i sektorsko planiranje: Da li se odluke o alociranju investicija zasnivaju na sektorskim i međusektorskim strategijama?			
2.a.	Da li vlada izrađuje nacionalne i sektorske strategije za javne investicije?	Izrađuju se nacionalne ili sektorske strategije ili planovi javnih investicija, koji pokrivaju samo neke od projekata koji se nalaze u budžetu.	Objavljuju se nacionalne ili sektorske strategije ili planovi javnih investicija koji pokrivaju projekte koji se finansiraju iz budžeta.	Objavljuju se i nacionalne i sektorske strategije ili planovi javnih investicija i pokrivaju sve projekte koji se finansiraju iz budžeta, bez obzira na izvor finansiranja (npr. donatori, javna preduzeća (JP) ili finansiranje kroz javno privatno partnerstvo (JPP finansiranje).
2.b.	Da li su vladine nacionalne i sektorske strategije ili planovi za javne investicije troškovno određeni?	Vladine investicione strategije ili planovi ne uključuju informacije o troškovima planiranih javnih investicija.	Vladine investicione strategije uključuju široke procjene ukupnih i sektorskih investicionih planova.	Vladine investicione strategije uključuju troškove pojedinačnih, velikih investicionih projekata u okviru ukupnih finansijskih ograničenja.
3.c.	Da li sektorske strategije uključuju mjerljive ciljeve za ishode (outcomes) i autpute investicionih projekata?	Sektorske strategije ne uključuju mjerljive ciljeve za ishode (outcomes) i autpute.	Sektorske strategije uključuju mjerljive ciljeve za ishode (outcomes) (npr. kilometri izgrađenih puteva).	Sektorske strategije uključuju mjerljive ciljeve i za ishode (outcomes) i za autpute (npr. smanjenje zagušenja u saobraćaju).

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
3	Koordinacija između subjekata: Da li postoji efikasna koordinacija između investicionih planova centralnih i drugih državnih subjekata?			
3.a.	Da li je kapitalna potrošnja subnacionalnih vlada (SNV) koordinisana sa centralnom vladom?	Planovi kapitalne potrošnje SNV ne dostavljaju se centralnoj vladi, niti se o njima razgovara.	Glavni planovi kapitalne potrošnje SNV objavljuju se zajedno sa investicijama centralne vlade, ali ne postoje zvanične diskusije između centralne vlade i SNV o investicionim prioritetima.	Glavni planovi kapitalne potrošnje SNV objavljuju se zajedno sa investicijama centralne vlade, a između centralne vlade i SNV postoje zvanične diskusije o investicionim prioritetima.
3.b.	Da li centralna vlada posjeduje transparentan sistem zasnovan na pravilima za vršenje kapitalnih transfera SNV i za pružanje blagovremenih informacija o takvim transferima?	Centralna vlada ne posjeduje transparentan sistem zasnovan na pravilima za vršenje kapitalnih transfera SNV.	Centralna vlada koristi transparentni sistem zasnovan na pravilima za vršenje kapitalnih transfera SNV, ali SNV se obaveštava o očekivanim transferima manje od šest meseci prije početka svake fiskalne godine.	Centralna vlada koristi transparentni sistem zasnovan na pravilima za vršenje kapitalnih transfera SNV, a očekivani transferi su SNV poznati najmanje šest mjeseci prije početka svake fiskalne godine.
3.c.	Da li se potencijalne obaveze koje proizilaze iz kapitalnih projekata SNV, JP i JPP prijavljuju centralnoj vladi?	Potencijalne obaveze koje proizilaze iz velikih projekata SNV, JP i JPP ne prijavljuju se centralnoj vladi.	Potencijalne obaveze koje proizilaze iz velikih projekata SNV, JP i JPP prijavljuju se centralnoj vladi, ali uglavnom nijesu prikazane u budžetskim dokumentima centralne vlade.	Potencijalne obaveze koje proizilaze iz velikih projekata SNV, JP i JPP prijavljuju se centralnoj vladi i u potpunosti se prikazuju u budžetskim dokumentima centralne vlade.
4	Procjena projekata: Da li su predlozi projekata predmet sistematske procjene projekata?			
4.a.	Da li se veliki kapitalni projekti podvrgavaju rigoroznoj tehničkoj, ekonomskoj i finansijskoj analizi?	Veliki kapitalni projekti se ne podvrgavaju sistematski rigoroznoj tehničkoj, ekonomskoj i finansijskoj analizi.	Veliki kapitalni projekti se sistematski podvrgavaju rigoroznoj tehničkoj, ekonomskoj i finansijskoj analizi.	Veliki projekti se sistematski podvrgavaju rigoroznoj tehničkoj, ekonomskoj i finansijskoj analizi, a odabrani rezultati ove analize se objavljuju ili su predmet razmatranja nezavisne eksterne revizije.
4.b.	Da li postoji standardna metodologija i centralna podrška za ocjenu projekata?	Ne postoji standardna metodologija ili centralna podrška za ocjenu projekata.	Postoji ili standardna metodologija ili centralna podrška za ocjenu projekata.	Postoji i standardna metodologija i centralna podrška za ocjenu projekata.
4.c.	Da li se rizici uzimaju u obzir prilikom vršenja procjene projekata?	Rizici se ne procjenjuju sistematski kao dio procjene projekata.	Procjena rizika koja pokriva niz potencijalnih rizika uključena je u procjenu projekata.	Procjena rizika koja pokriva niz potencijalnih rizika uključena je u procjenu projekata i pripremaju se planovi za ublažavanje ovih rizika.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
5	Alternativno finansiranje infrastrukture: Da li postoji povoljna klima/uslovi za privatni sektor, JPP i JP za ulaganja u infrastrukturu?			
5.a.	Da li regulatorni okvir podržava konkurenciju na konkurentnim tržištima ekonomske infrastrukture (npr. električna energija, voda, telekomunikacije i saobraćaj)?	Obezbeđivanje ekonomske infrastrukture ograničeno je na domaće monopole ili postoji mali broj uspostavljenih ekonomskih regulatora.	Na nekim tržištima ekonomske infrastrukture postoji konkurencija, a uspostavljeno je i nekoliko ekonomskih regulatora.	Na glavnim tržištima ekonomske infrastrukture postoji konkurencija, a ekonomski regulatori su nezavisni i dobro uspostavljeni.
5.b.	Da li je vlada objavila strategiju/politiku za JPP i pravni/regulatorni okvir kojim se usmjerava priprema, izbor i upravljanje projektima JPP?	Ne postoji objavljeni strateški/politički okvir za JPP, a pravni/regulatorni okvir je slab.	Objavljena je strategija/politika za JPP, ali pravni/regulatorni okvir je slab.	Objavljena je strategija/politika za JPP i postoji jak pravni/regulatorni okvir kojim se usmjerava priprema, izbor i upravljanje projektima JPP.
5.c.	Da li vlada vrši nadzor investicionih planova javnih preduzeća (JP) i prati njihov finansijski učinak?	Vlada ne vrši sistematski nadzor investicionih planova javnih preduzeća.	Vlada vrši nadzor investicionih planova javnih preduzeća, ali ne objavljuje konsolidovani izvještaj o tim planovima ili finansijskom učinku javnih preduzeća.	Vlada vrši nadzor i objavljuje konsolidovani izvještaj o investicionim planovima i finansijskom učinku javnih preduzeća.
B	Obezbeđivanje alociranja javnih investicija pravim sektorima i projektima			
6	Izrada višegodišnjeg budžeta: Da li vlada priprema srednjeročne projekcije kapitalne potrošnje sa punim troškovima?			
6.a.	Da li se vrši predviđanje kapitalne potrošnje po ministarstvima ili sektorima tokom višegodišnjeg perioda?	Nijedna projekcija kapitalne potrošnje se ne objavljuje van budžetske godine.	Projekcije ukupne kapitalne potrošnje objavljuju se za period od tri do pet godina.	Projekcije kapitalne potrošnje raščlanjene po ministarstvima ili sektorima objavljuju se za period od tri do pet godina.
6.b.	Postoje li višegodišnji limiti kapitalne potrošnje po ministarstvima, sektorima ili programima?	Ne postoje višegodišnji limiti kapitalne potrošnje po ministarstvima, sektorima ili programima.	Postoje okvirni višegodišnji limiti kapitalne potrošnje po ministarstvima, sektorima ili programima.	Postoje obavezujući višegodišnji limiti kapitalne potrošnje po ministarstvima, sektorima ili programima.
6.c.	Da li se objavljuju projekcije ukupnih troškova izgradnje velikih kapitalnih projekata?	Projekcije ukupnih troškova izgradnje velikih kapitalnih projekata se ne objavljuju.	Objavljuju se projekcije ukupnih troškova izgradnje velikih kapitalnih projekata.	Objavljuju se projekcije ukupnih troškova izgradnje velikih kapitalnih projekata, zajedno sa godišnjim raščlanjivanjem tih troškova za vremenski period od tri do pet godina.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
7	Sveobuhvatnost i jedinstvo budžeta: U kojoj mjeri se kapitalna potrošnja, i s tim povezana periodična potrošnja, vrši kroz budžetski proces?			
7.a.	Da li se kapitalna potrošnja uglavnom vrši kroz budžet?	Značajnu kapitalnu potrošnju vrše vanbudžetski subjekti bez zakonskog ovlaštenja i objelodanjivanja u budžetskoj dokumentaciji.	Značajnu kapitalnu potrošnju vrše vanbudžetski subjekti, ali uz zakonsko ovlaštenje i objelodanjivanje u budžetskoj dokumentaciji.	Vanbudžetski subjekti vrše malu ili nikakvu kapitalnu potrošnju.
7.b.	Da li su svi kapitalni projekti, bez obzira na izvor finansiranja, prikazani u budžetskoj dokumentaciji?	Kapitalni projekti nisu sveobuhvatno prikazani u budžetskoj dokumentaciji, uključujući projekte JPP, sa eksternim finansiranjem i projekte JP.	Većina kapitalnih projekata je uključena u budžetsku dokumentaciju, ali nisu prikazani projekti JPP, sa eksternim finansiranjem, ili projekti JP.	Svi kapitalni projekti, bez obzira na izvore finansiranja, uključeni su u budžetsku dokumentaciju.
7.c.	Da li se kapitalni i periodični budžeti pripremaju i prikazuju zajedno u budžetu?	Kapitalni i periodični budžet pripremaju različita ministarstva i/ili prikazuju ih u odvojenim budžetskim dokumentima.	Kapitalne i periodične budžete priprema jedno ministarstvo i prikazuje ih zajedno u budžetskim dokumentima, ali bez upotrebe programske ili funkcionalne klasifikacije.	Kapitalne i periodične budžete priprema jedno ministarstvo i prikazuje ih zajedno u budžetskim dokumentima, koristeći programsku ili funkcionalnu klasifikaciju.
8	Izrada budžeta za investicije: Da li su investicioni projekti zaštićeni tokom sprovođenja budžeta?			
8.a.	Da li je zakonodavac opredijelio ukupne izdatke za projekat u vrijeme započinjanja projekta?	Da li je zakonodavac opredijelio ukupne izdatke za projekat u vrijeme započinjanja projekta?	Opredjeljivanje izdataka se vrši na godišnjem nivou, ali podaci o ukupnim troškovima projekta nisu uključeni u budžetsku dokumentaciju.	Opredjeljivanje izdataka se vrši na godišnjem nivou, a podaci o ukupnim troškovima projekta uključuju se u budžetsku dokumentaciju.
8.b.	Da li su onemogućeni godišnji transferi aproprijacija preusmjeravanje sredstava iz kapitalne u tekuću potrošnju?	Da li su onemogućeni godišnji transferi aproprijacija-preusmjeravanje sredstava iz kapitalne u tekuću potrošnju?	Nema ograničenja budžetske preusmjeravanje sredstava iz kapitalne u tekuću potrošnju.	Ministarstvo finansija može odobriti budžetsku preusmjeravanje sredstava iz kapitalne u tekuću potrošnju.
8.c.	Da li završetak tekućih projekata predstavlja prioritet u odnosu na započinjanje novih projekata?	Ne postoji mehanizam za zaštitu finansiranja tekućih projekata.	U godišnjem budžetu postoji mehanizam za zaštitu finansiranja tekućih projekata.	Postoji mehanizam za zaštitu finansiranja tekućih projekata u godišnjem budžetu i u srednjeročnom periodu.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
9	Finansiranje održavanja: Da li se za rutinsko održavanje i značajna unapređenja izdvajaju adekvatna finansijska sredstva?			
9.a.	Da li postoji standardna metodologija za procjenu potreba za rutinskim održavanjem i budžetskim finansiranjem?	Ne postoji standardna metodologija za utvrđivanje potreba za rutinskim održavanjem.	Postoji standardna metodologija za utvrđivanje potreba za rutinskim održavanjem i pripadajućih troškova.	Postoji standardna metodologija za utvrđivanje potreba za rutinskim održavanjem i pripadajućih troškova, a odgovarajući iznosi se obično alociraju u budžetu.
9.b.	Da li postoji standardna metodologija za utvrđivanje značajnih unapređenja (npr. renoviranja, rekonstrukcija, proširenja) postojeće imovine i da li su ona uključena u nacionalne i sektorske investicione planove?	Ne postoji standardna metodologija za određivanje značajnih unapređenja i ona nisu uključena u nacionalne ili sektorske planove.	Postoji standardna metodologija za određivanje značajnih unapređenja, ali ona nisu uključena u nacionalne ili sektorske planove.	Postoji standardna metodologija za određivanje značajnih unapređenja i ona su uključena u nacionalne ili sektorske planove.
9.c.	Mogu li se u budžetu identifikovati izdaci koji se odnose na rutinsko održavanje i značajna unapređenja?	Rutinsko održavanje i značajna unapređenja nisu sistematski identifikovani u budžetu.	Rutinsko održavanje i značajna unapređenja su sistematski identifikovana u budžetu.	Rutinsko održavanje i značajna unapređenja su sistematski identifikovani u budžetu i o njima se izvještava.
10	Izbor projekata: Da li postoje uspostavljene institucije i procedure za izbor projekata?			
10.a.	Da li vlada vrši centralno razmatranje procjena velikih projekata prije donošenja odluka o uključivanju projekata u budžet?	Centralno ministarstvo ne razmatra velike projekte (uključujući donatorske projekte ili projekte JPP) prije uključivanja u budžet.	Centralno ministarstvo razmatra velike projekte (uključujući donatorske projekte ili projekte JPP) prije uključivanja u budžet.	Centralno ministarstvo kontroliše sve velike projekte (uključujući donatorske projekte ili projekte JPP), uz inpute od nezavisne agencije ili stručnjaka, prije uključivanja u budžet.
10.b.	Da li vlada objavljuje i pridržava li se standardnih kriterijuma i propisuje li potreban postupak za izbor projekata?	Ne postoje objavljeni kriterijumi, niti predviđeni postupak za izbor projekata.	Postoje objavljeni kriterijumi za izbor projekata, ali projekti mogu biti odabrani bez primjene predviđenog postupka.	Postoje objavljeni kriterijumi za izbor projekata i projekti se uglavnom biraju kroz predviđeni postupak.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
10.c.	Da li vlada vodi listu procijenjenih investicionih projekata za uključivanje u godišnji budžet?	Vlada ne vodi listu procijenjenih investicionih projekata.	Vlada vodi listu procijenjenih investicionih projekata, ali drugi projekti mogu biti izabrani za finansiranje iz godišnjeg budžeta.	Vlada vodi sveobuhvatnu listu procijenjenih investicionih projekata, koja se koristi za izbor projekata koji se uključuju u godišnji budžet, i u srednjoročnom periodu.
C Realizacija produktivne i trajne javne imovine				
11 Nabavke				
11.a.	Da li je postupak nabavke za velike kapitalne projekte otvoren i transparentan?	Mali broj velikih projekata se oglašava na tender u konkurentskom procesu, a javnost ima ograničen pristup informacijama o nabavkama.	Mnogi veliki projekti se oglašavaju na tenderima u konkurentskom procesu, ali javnost ima samo ograničen pristup informacijama o nabavkama.	Većina velikih projekata se oglašava na tenderima u konkurentskom procesu, a javnost ima pristup potpunim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama.
11.b.	Da li postoji uspostavljen sistem koji obezbjeđuje adekvatno praćenje nabavki?	Ne postoji baza podataka o nabavkama, ili su informacije nepotpune ili nijesu blagovremene za većinu faza u procesu nabavke.	Postoji baza podataka o nabavkama sa informacijama potpunim u razumnoj mjeri, ali se na osnovu baze podataka ne izrađuju standardni analitički izveštaji.	Postoji baza podataka o nabavkama sa informacijama potpunim u razumnoj mjeri i izrađuju se standardni analitički izveštaji koji podržavaju zvanični sistem praćenja.
11.c.	Da li se postupak razmatranja žalbi na nabavke sprovodi na objektivni i blagovremeni način?	Razmatranje žalbi na nabavke ne vrši nezavisno tijelo.	Razmatranje žalbi na nabavke vrši nezavisno tijelo, ali ovo tijelo svoje preporuke ne daje blagovremeno, ne objavljuje ih, niti strogo sprovodi.	Razmatranje žalbi na nabavke vrši nezavisno tijelo i njegove se preporuke daju blagovremeno, objavljuju se i strogo sprovode.
12 Raspoloživost finansiranja: Da li je finansiranje kapitalne potrošnje blagovremeno dostupno?				
12.a.	Da li su ministarstva/agencije u stanju da unaprijed planiraju i opredjeljuju izdatke za kapitalne projekte na osnovu pouzdanih predviđanja novčanih tokova?	Predviđanja novčanih tokova ne pripremaju se, niti redovno ažuriraju, a ministarstva/agencije ne dobijaju limite potencijalnih obaveza na blagovremeni način.	Predviđanja novčanih tokova pripremaju se ili ažuriraju kvartalno, a ministarstva / agencije dobijaju limite za potencijalne obaveze najmanje tri mjeseca unaprijed.	Predviđanja novčanih tokova pripremaju se ili ažuriraju mjesečno, a ministarstva/agencije dobijaju limite za potencijalne obaveze za cijelu fiskalnu godinu.
12.b.	Da li se isplata novca za izdatke projekata vrši na blagovremeni način?	Finansiranje izdataka za projekat često podliježe racionisanju gotovine.	Novac za izdatke projekata ponekad se isplaćuje sa kašnjenjem.	Novac za troškove projekta obično se isplaćuje blagovremeno, na osnovu aproprijacije.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
12.c.	Da li je eksterno (donatorsko) finansiranje kapitalnih projekata u potpunosti integrisano u glavnu strukturu bankarskih računa vlade?	Eksterno finansiranje uglavnom se vodi na računima komercijalnih banaka van centralne banke.	Eksterno finansiranje se vodi u centralnoj banci, ali ne predstavlja dio glavne državne bankarske strukture.	Eksterno finansiranje je u potpunosti integrisano u glavnu strukturu bankarskih računa države.
13 Upravljanje portfolijom i nadzor: Da li se vrši adekvatan nadzor nad sprovođenjem cjelokupnog portfolija javnih investicija?				
13.a.	Da li su veliki kapitalni projekti predmet praćenja tokom implementacije?	Većina velikih kapitalnih projekata se ne nadgleda tokom implementacije.	Za većinu velikih projekata, godišnji troškovi projekata, kao i fizički napredak, prate se tokom implementacije projekta.	Za sve velike projekte, ukupni troškovi projekta, kao i fizički napredak, centralno se prate tokom implementacije.
13.b.	Mogu li se sredstva preraspodijeliti između investicionih projekata tokom implementacije?	Sredstva se ne mogu preraspodjeljivati između projekata tokom implementacije.	Sredstva se mogu preraspodijeliti između projekata tokom implementacije, ali ne koristeći sistematski nadzor i transparentne procedure.	Sredstva se mogu preraspodijeliti između projekata tokom sprovođenja, uz korišćenje sistematskog nadzora i transparentnih procedura.
13.c.	Da li vlada vrši usklađivanje politika i procedura za sprovođenje projekata sistematskim sprovođenjem <i>ex-post</i> pregleda projekata kod kojih je završena faza izgradnje?	<i>Ex-post</i> pregledi velikih projekata nijesu sistematski potrebni, niti se često sprovode.	Ponekad se vrše <i>ex-post</i> pregledi velikih projekata, sa fokusom na troškovima projekta, ishodima (<i>outcomes</i>) i autputima.	<i>Ex-post</i> preglede velikih projekata koji se fokusiraju na troškove projekata, ishode (<i>outcomes</i>) i autpute redovno sprovodi nezavisni entitet ili stručnjaci i koriste se za usklađivanje politika i postupaka za implementaciju projekata.
14 Upravljanje implementacijom projekata: Da li se kapitalnim projektima dobro upravlja i da li su podložni dobroj kontroli tokom faze izvršenja?				
14.a.	Da li ministarstva/agencije imaju uspostavljene efikasne aranžmane za upravljanje projektima?	Ministarstva/agencije ne identifikuju sistematski više odgovorne službenike za velike investicione projekte, a planovi sprovođenja se ne pripremaju prije odobrenja budžeta.	Ministarstva/agencije sistematski identifikuju više odgovorne službenike za velike investicione projekte, ali planovi za sprovođenje se ne pripremaju prije usvajanja budžeta.	Ministarstva/agencije sistematski identifikuju više odgovorne službenike za velike investicione projekte, a planovi sprovođenja pripremaju se prije usvajanja budžeta.

	Okvir PUJI	Nisko	Srednje	Visoko
14.b.	Da li je vlada izdala pravila, procedure i smjernice za usklađivanje projekata koji se sistematski primjenjuju na sve velike projekte?	Ne postoje standardizovana pravila i procedure za usklađivanje projekata.	Za velike projekte postoje standardizovana pravila i procedure usklađivanje projekata, ali ne uključuju, ako bi bilo potrebno, detaljan pregled i ponovnu procjenu obrazloženja projekta, troškova i očekivanih autputa.	Za sve projekte postoje standardizovana pravila i procedure za usklađivanje projekata i, ako je potrebno, uključuju detaljni pregled obrazloženja projekta, troškova i očekivanih autputa.
14.c.	Da li se <i>ex-post</i> revizije kapitalnih projekata sprovode rutinski?	Veliki kapitalni projekti obično se me podvrgavaju <i>ex-post</i> eksternoj reviziji.	Određeni veliki kapitalni projekti podliježu <i>ex-post</i> eksternoj reviziji i informacije o njima objavljuje eksterni revizor.	Većina velikih kapitalnih projekata podliježe <i>ex-post</i> eksternoj reviziji, o kojoj informacije redovno objavljuje i pregleda zakonodavni organ.
15 Praćenje javne imovine: Da li se vrijednost imovine pravilno obračunava i izvještava u finansijskim iskazima?				
15.a.	Da li se registri imovine redovno ažuriraju putem pregleda popisa, vrijednosti i stanja javne imovine?	Registri imovine nijesu sveobuhvatni, niti se redovno ažuriraju.	Registri imovine su ili sveobuhvatni, ili se redovno ažuriraju u razumnim intervalima.	Registri imovine su sveobuhvatni i redovno se ažuriraju u razumnim intervalima.
15.b.	Da li se vrijednosti nefinansijske imovine evidentiraju na državnim finansijskim računima?	Državni finansijski računi ne uključuju vrijednost nefinansijske imovine.	Državni finansijski računi uključuju vrijednost određene nefinansijske imovine, koja se ne revalorizuje na redovnoj osnovi.	Državni finansijski računi uključuju vrijednost većeg dijela nefinansijske imovine, koja se redovno revalorizuje.
15.c.	Da li se amortizacija osnovnih sredstava evidentira u vladinim operativnim izvještajima?	Amortizacija osnovnih sredstava se ne evidentira u operativnim izvještajima.	Amortizacija osnovnih sredstava evidentira se u operativnim izvještajima, na osnovu statističkih procjena.	Amortizacija osnovnih sredstava evidentira se u okviru operativnih rashoda, na osnovu pretpostavki specifičnih za određenu imovinu.
Opšta pitanja				
A	IT podrška. Da li postoji sveobuhvatan kompjuterizovani informacijski sistem za projekte javnih investicija koji podržava donošenje odluka i praćenje?			
B	Pravni okvir. Da li postoji pravni i regulatorni okvir koji podržava institucionalne aranžmane, mandate, obuhvat, procedure, standarde i odgovornost za efikasno UJI?			
C	Kadrovski kapaciteti. Da li kadrovski kapaciteti (broj osoblja i/ili njihovo znanje, vještine i iskustvo) i jasna raspodjela uloga i odgovornosti podržavaju efektivne institucije UJI?			

Dodatak 3. Postupna procjena projekata u Čileu

Ustanovljene procedure za odabir projekata javnih investicija u Čileu zahtijevaju da realizaciji svakog investicionog projekta moraju prethoditi jedna ili više studija, u zavisnosti od kompleksnosti, troškova i sektora za koji je projekat vezan. Manje skupi i kompleksni projekti – prag varira po sektorima – mogu da počnu direktno sa izvršenjem, s tim što pokroviteljska institucija dostavlja profil projekta slijedeći odgovarajuću projektnu metodologiju. U sljedećoj tabeli prikazani su uslovi za kretanje kroz faze životnog ciklusa projekta.

Vrsta projekta	Studija neophodna za prelazak u napredniju fazu životnog ciklusa projekta	Faza na koju se projekat može primjenjivati
Projekat sa niskim troškovima sa standardnim unaprijed odobrenim projektom ili izrađenim projektom	Profil	Izvršenje
Projekat sa niskim troškovima za koji se projekat mora izraditi odvojeno prije izvršenja.	Profil	Projekat
	Projekat	Izvršenje
Projekat sa visokim troškovima ili visokom kompleksnošću za koji se zbog prirode koju ima treba izraditi cjelokupni životni ciklus.	Profil	Preliminarna studija izvodljivost
	Preliminarna studija izvodljivost	Studija izvodljivosti
	Studija izvodljivosti	Projekat
	Projekat	Izvršenje
Projekat sa referentnim projektom (preliminarnim projektom), koji se odnosi na fazu implementacije, uključujući troškove projekta.	Profil, preliminarna studija izvodljivosti ili studija izvodljivosti (u zavisnosti od troškova i kompleksnosti)	Projekat i izvršenje

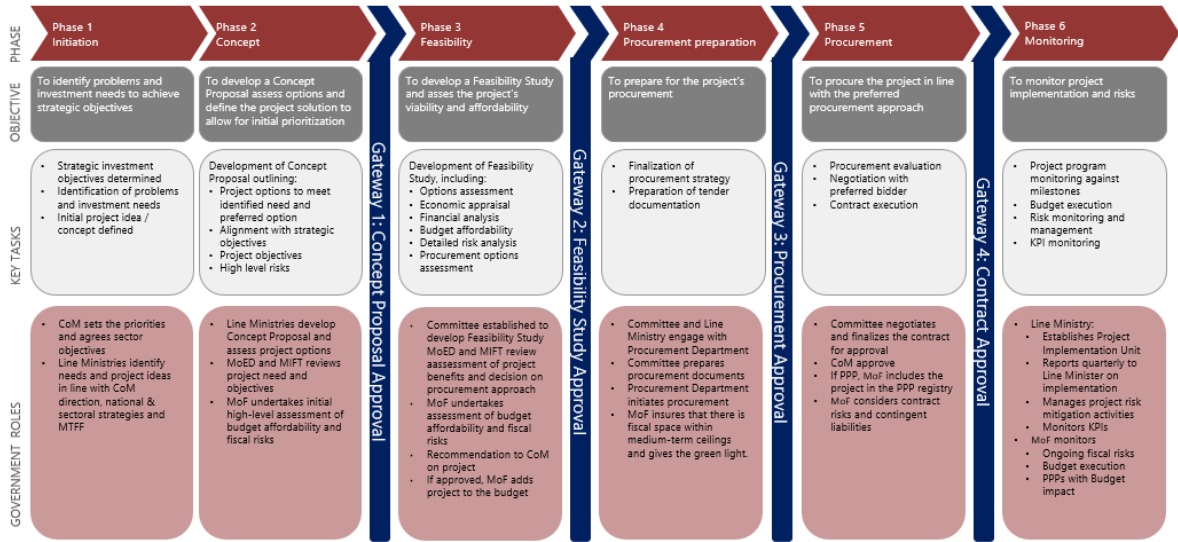
Izvor: Pravila, uputstva i procedure za proces javnih investicija (NIP), Ministarstvo socijalnog razvoja – Ministarstvo finansija, maj 2020. i Misija.

Dodatak 4. Ilustracija procesa kontrolnih tačaka (*gateway*) za JPP i javne investicije

Proces kontrolnih tačaka je institucionalni mehanizam kojim se jačaju centralna ministarstva finansija i/ili ekonomije radi obezbjeđivanja da projekti ispunjavaju određene ključne kriterijume prije napredovanja u naredne faze proces odobravanja JPP. Na primjer, projekte koji ne mogu ponuditi vrijednost za novac ili nijesu pristupačni iz fiskalne perspektive, ili nameću preveliki teret rizika za vladu treba zaustaviti što je ranije moguće u procesu. Da bi se to ostvarilo, ministarstva finansija i ekonomije treba da izvrše procijenu i odobravanje projekata u ključnim tačkama (*gateways*) procesa razvoja projekta. Uspostavljanje prvog pregleda rano u procesu pripreme je važno za obezbjeđivanje da određeni projekat ne stekne toliko snažan politički zamajac da ga je teško zaustaviti. Niže je dat kratak opis kako bi proces kontrolnih tačaka mogao da funkcioniše, dok Slika A5 prikazuje ilustraciju procesa sa kontrolnim tačkama.

- **Kontrolna tačka 1:** fokusira se na to da li je projekat usklađen sa vladinim prioritetima i strateškim ciljevima i da li se može finansirati u kratkom do srednjeročnom periodu. Projekti odobreni na ovoj kontrolnoj tački idu na dalju procjenu, obezbjeđujući da se interni resursi ne troše na projekte koji nijesu snažno usklađeni sa vladinim prioritetima.
- **Kontrolna tačka 2:** usredsređuje se na procjenu studije izvodljivosti predloženog projekta koju je pripremio predlagač projekta. Ključni elementi uključuju obezbjeđivanje da analiza očekivanih ekonomskih i finansijskih uticaja projekta bude prihvatljiva; da se realizuje dovoljno detaljna tehnička analiza; da projekat bude konzistentan sa srednjeročnim limitima potrošnje i srednjeročnom fiskalnom održivošću; da ne nameće prevelike projektne, tehničke, pravne ili fiskalne rizike; i da preporučeni pristup nabavki doprinese ostvarivanju vrijednosti za novac. Nakon što se odobri studija izvodljivosti, priprema se dokumentacija o nabavci.
- **Kontrolna tačka 3:** obezbjeđuje da dokumentacija o nabavci odražava prethodnu analizu, da će doprinijeti postizanju ciljeva projekta i da je dovoljna za nastavak tendera. Ključno pitanje na ovoj kontrolnoj tački je donošenje odluke o tome da li se projekat može uključiti u srednjeročni budžetski okvir. Dodatno, MF treba da preispita fiskalne rizike sadržane u tenderskoj dokumentaciji kako bi se uvjerilo da su isti prihvatljivi i da su dodijeljeni strani koja je u najboljem stanju da upravlja rizikom i ublaži ga.
- **Kontrolna tačka 4:** obezbjeđuje da ugovorna pozicija bude prihvatljiva prije finalizacije i da je usklađena sa studijom izvodljivosti. Na ovoj kontrolnoj tački MF treba da procijeni konačnu raspodjelu rizika i fiskalne troškove, kao i prateći rizik, kako bi se obezbijedilo da budu na odgovarajućem nivou i da ciljevi projekta budu ostvareni. Ovu procjenu treba koristiti kao osnovu za stalno praćenje rizika.

Slika A4. Indikativne kontrolne tačke i proces upravljanja projektima



Gateways description

Gateway 1: Concept Proposal Approval

Confirmation that the project aligns with government priorities and is a realistic project that can be funded at some stage

Gateway 2: Feasibility Study Approval

Confirmation that the project has been thoroughly assessed and should proceed based on consideration of the project's CBA, legal, technical, and project risk; procurement assessment and budget affordability.

Gateway 3: Procurement Approval

Confirmation that the procurement strategy and documentation aligns with previous assessments

Gateway 4: Contract Approval

Confirmation that the proposed contractual arrangement achieves objectives and risk allocation is appropriate

Dodatak 5. Ugovori o pružanju usluga za realizaciju projekata

U Crnoj Gori Uprava za saobraćaj i Uprava za javne radove su odgovorni za sprovođenje javnih investicionih projekata. To nije neuobičajeno u zemljama sa ograničenim kapacitetima u sektorskim ministarstvima, s obzirom da je razumno grupisati resurse za aktivnosti pripreme i sprovođenja specijalizovanih javnih investicija u jedno ili dva ministarstva sa najboljim kapacitetima, koja sprovode aktivnosti u ime drugih ministarstava.

U takvim slučajevima, u skladu sa odgovarajućim upravljačkim principima, od ključnog je značaja da se zadrži ukupna odgovornost ministarstva koje je pokrovitelj projekta (prema vladi, zakonodavcu i javnosti) za investicione resurse. Time se obezbjeđuje da ministarstvo pokrovitelj, tj. odgovorno ministarstvo zadrži odgovornost za odluke o ukupnom planiranju projekta i budžetskim alokacijama u skladu sa vladinim politikama i prioritetnim ciljevima sektora. Partnersko ministarstvo preuzima ulogu izvođača određenih usluga po osnovu eksternalizacije.

To nije slučaj u Crnoj Gori, gdje su partnerske uprave odgovorne za resurse kapitalnog budžeta pokroviteljskog ministarstva, čime se ugrožava odgovarajuća odgovornost za resurse i to može voditi slaboj komunikaciji i konsultacijama sa pokroviteljskim ministarstvima o projektima iz njihovog sektora.

Druge zemlje su riješile ovaj problem primjenom ugovora o pružanju usluga između pokroviteljskih ministarstva i partnerskih ministarstva. Ugovorom treba predvidjeti usluge koje će implementacioni partner pružiti pokroviteljskom ministarstvu (na pr. izgradnja nefinansijske imovine). Ovo omogućava resornom ministarstvu da zadrži pojedinačnu i ukupnu odgovornost (gornje limite i aproprijacije) za kapitalne projekte iz svog sektora, ali da koristi građevinsku ekspertizu partnerskog ministarstva (agencije ili uprave).

Ovo rješenje se uspješno koristi u nekim zemljama, na primjer u Čileu. U ovoj zemlji Ministarstvo javnih radova je ovlašćeno da obezbijedi određene aktivnosti (npr. preduzimanje nekih aspekata implementacije projekta ili pružanje tehničke pomoći za pripremu projekta) potrošačkim ministarstvima ili nižim nivoima vlade. U slučaju Čilea, ova vrsta delegiranog pružanja usluga je materijalizovana kroz Administrativni akt („*Resolución*“), koji je regulisan zakonom (Zakon 1980). Odgovornost za budžetske resurse ostaje kod ministarstva pokrovitelja, a konkretni finansijski aranžmani za partnersku agenciju se definišu ugovorom („*convenio*“).

Dodatak 6. Implikacije planiranja održavanja i budžetiranja velikih i/ili kompleksnih projekata

Veliki i/ili kompleksni projekti obično uključuju više od jedne vrste infrastrukturne imovine sa različitim potrebama održavanja (na pr. jedan putni projekat može uključivati kolovoze, mostove i tunele), a planiranje redovnog održavanja u toku životnog ciklusa imovine predstavlja ključni dio efektivnog upravljanja infrastrukturnom imovinom. To planiranje pomaže očuvanju očekivanog vijeka trajanja infrastrukturne imovine i sprečava nastupanje skupih neuspjeha (na pr. brane, ili snabdijevanje struje trafostanicama).

Planiranje održavanja za velike i/ili kompleksne infrastrukturne projekte počinje u fazi projektovanja idejnog rješenja. Pri razmatranju različitih rješenja i opcija projekta, potencijalni uticaj očekivanih potreba održavanja i procijenjeni troškovi svake opcije treba da budu sastavni dio studija izvodljivosti. Po završetku izgradnje svake dionice ili dijela infrastrukturne imovine, informacije o zahtjevima njenog održavanja treba da obezbijede izvođač i projektanti (i.e. priručnik o radu) u cilju pružanja podataka za planiranje održavanja.

Za planiranje održavanja u toku očekivanog korisnog života novonastale infrastrukturne imovine potrebna je priprema godišnjih i srednjeročnih planova za održavanje infrastrukture za svaku vrstu imovine zavisno od njenih konkretnih zahtjeva održavanja (na pr. dionice puteva, mostovi i tuneli, sa različitim potrebama održavanja). Treba pripremiti očekivane prateće troškove ovih planova, uzimajući u obzir faktore kao što su veličina i vrsta, vjerovatnoća potražnje za infrastrukturom (na pr. saobraćajna i opterećenja vozila), relativna jednostavnost pristupa za realizovanje radova održavanja, vrsta potrebne opreme i materijala za održavanje, kao i eksterne faktore (na pr. životna sredina). Potrebni troškovi održavanja za svaku vrstu imovine (radovi, materijali, radna snaga) su povezani sa vrijednošću same imovine.

U cilju obezbjeđivanja raspoloživih resursa sa ove planove, pokroviteljska ministarstva treba da uključe troškove tih planova održavanja u svoje godišnje i srednjeročne budžetske planove. Šire gledano, sistematizovan pristup planiranju i izradi budžeta za održavanje infrastrukturnog portfolija kao cjeline (inicijalno sa fokusom naročito na infrastrukturi od ključnog značaja) bi doprinio očuvanju infrastrukture Crne Gore i svodenju skupih velikih rekonstrukcionih radova na minimum. Takav pristup bi uključivao sprovođenje detaljnih analiza potreba i troškova za održavanje svake vrste infrastrukture (uključujući ocjenjivanje tekućeg kvaliteta infrastrukture i procjene vrijednosti svake infrastrukturne imovine) i inkorporiranje troškova koji proističu iz godišnjih i srednjeročnih zahtjeva održavanja u srednjeročno budžetsko planiranje (nulta stanja, limiti i budžetske projekcije).

Dodatak 7. Dvije liste projekata, različiti procesi izbora i kriterijumi

Lista prioriternih kapitalnih projekata (LPKP) koji se financiraju iz državnog kapitalnog budžeta⁵²

U junu 2018. godine Vlada je usvojila odluku kojom je formirana „Komisija za ocjenjivanje projekata koji se financiraju iz kapitalnog budžeta države“ (član 16), koju čine sedam članova koje imenuje vlada (odlukom Vlade iz juna 2021. godine broj članova Komisije povećan je na devet). Komisija priprema prijedlog liste projekata koji se kvalifikuju za budžetsko financiranje, poštujući kriterijume utvrđene Odlukom (članovi 9 - 11), dok Ministarstvo financija obavlja stručne i administrativne poslove za Komisiju. Organi državne uprave nadležni za održivi razvoj, poslove turizma i saobraćaja i pomorstva su odgovorni za kontrolu i validnost tehničke dokumentacije za kapitalne projekte. Svaki od ovih organa ima po 2 predstavnika u Komisiji.

Predlog za koji se traži državno financiranje mora popuniti i dostaviti MF formular (“Obrazac”) u kojem je dat rezime i standardi ključnih projektnih informacija, koje se zatim dostavljaju Komisiji na vrednovanje. Projekti se ocjenjuju primjenom analize sa više kriterijuma, koji uključuju 10 osnovnih i 2 dodatna kriterijuma. Dva najvažnija kriterijuma ocjenjuju da li su “van-budžetska sredstva obezbijedena za financiranje projekta” i da li će se tom inicijativom “doprinijeti ravnomjernijem regionalnom i ekonomskom razvoju, povećati kvalitet pružanja javnih usluga i poboljšati “kvalitet života” građana. 20 od 100 mogućih bodova se dobija za svaki od ovih kriterijuma. Za svaki od još četiri dodatna kriterijuma dobija se po 10 bodova, a za četiri još po pet. Za svaki projekat, kriterijumi se ocjenjuju kao ispunjeni ili ne, u zavisnosti da li će dobiti ocjenu 1 ili 0 (kriterijumi “riješениh imovinsko-pravnih odnosa” se množe sa -1 ako nijesu ispunjeni, ili sa 0 u suprotnom). Postoje i dva dodatna kriterijuma vrednovanja utvrđena u članu 8 Odluke, od kojih svaki može dodati 5 bodova ukupnoj ocjeni projekta.

Komisija treba da ocijeni sve projekte za koje se zahtjevi za financiranje dostavljaju MF i da pripremi *Prijedlog liste prioriternih projekata za financiranje iz državnog kapitalnog budžeta*. Prijedlog treba da sadrži najbolje rangirane projekte prema kriterijumima iz Odluke i dostavlja se Vladi u julu preko MF na konačno razmatranje, odobravanje i uključivanje u godišnji budžet. Projekte koji nijesu predati MF na vrijeme ili su dobili mali broj bodova ne treba uključivati u konačni Prijedlog.

Objedinjena lista prioriternih infrastrukturnih projekata ili jedinstvena lista projekata - JLP

Nacionalna investiciona komisija (NIK), komisija visokog nivoa kojom predsjedava Premijer, osnovana je 2015. godine u skladu sa preporukama EU. Komisija definiše Objedinjenu listu

⁵² Izvor: Odluke Vlade od 28.06. 2018, 07-2988/4 od 04.06.2020 i 67/2021 od 22.06.2021.

prioritetnih infrastrukturnih projekata (ili Jedinstvenu listu projekata - JLP), koja predstavlja listu projekata koji su kandidati za IPAC finansiranje. Smatra se da su od strateškog značaja, odnosno da će dati najveći doprinos u postizanju ciljeva nacionalne politike za pristupanje Evropskoj uniji, odnosno za socio-ekonomski razvoj. Stoga JLP uključuje samo neke projekte iz odabranih sektora.

Dodatno, četiri Sektorske radne grupe⁵³ (SRD) su formirane za saobraćaj, energetiku, ekologiju i društvene djelatnosti (prosvjeta, zdravstvo, pravosuđe). SRD su zadužene za identifikaciju relevantnih infrastrukturnih projekata, popunjavaje obrazaca za identifikaciju projekata⁵⁴, vršenje procjene strateške relevantnosti (PSR) i kreiranje sektorske jedinstvene liste projekata (SJLP). Drugopomenuti se dostavljaju kancelariji NIPAC radi konsolidacije i prezentiraju Nacionalnoj investicionoj komisiji (NIK) radi razmatranja za uključivanje u JLP i obezbjeđivanja sredstava za realizaciju projekata.

“Metodologijom za odabir i prioritizaciju infrastrukturnih projekata” predlaže se standardizovani pristup za kreiranje i ažuriranje JLP. Kancelarija NIPAC u saradnji sa sektorskim radnim grupama procjenjuje kompletnost projektne dokumentacije i dijeli projekte u dvije grupe i podgrupe u zavisnosti od stepena zrelosti projekta, i to:

- Grupa 1 – Spremni za javno nadmetanje i realizaciju investicije
 - Grupa 1a – pripremljena tehnička dokumentacija, spremni za pripremu tendera ili učestvovanje na tenderu;
 - Grupa 1b – tehnička dokumentacija u procesu pripreme i spremni za podnošenje ponuda po završetku iste, ili im nedostaju neka konačna odobrenja/dozvole
- Grupa 2 – Spremni za pripremu tehničke dokumentacije
 - Grupa 2a – završena prostorno-planskom dokumentacija i nema imovinskih pitanja;
 - Grupa 2b – projekti sa završenom prostorno-planskom dokumentacijom i rješavanjem imovinskih pitanja u toku ili sa neriješenim imovinskim pitanjima;
 - Grupa 2c – projekti sa prazninama u prostorno-planskoj dokumentaciji i rješavanjem imovinskih pitanja u toku ili sa neriješenim imovinskim pitanjima.

JLP koju je misija dobila na uvid odobrila je NIK u julu 2020. i sadrži 131 projekat. Međutim,

⁵³ Misiji je pomenuto da zbog nedavne promjene vlasti sektorske radne grupe su nominovane do 1. jula i tek počinju da se upoznaju sa zadacima koje treba da obavljaju.

⁵⁴ Koji se razlikuje od obrasca pomenutog u prvom pasusu.

određeni projekti sa JLP su u suštini investicioni programi⁵⁵ kod kojih troškovi pojedinačnih projekata nijesu procijenjeni i strateška važnost se dodjeljuje programu, a ne pojedinačnim projektima. Međutim, studije za procjenu projekata se ne zahtijevaju, i, iako neki možda imaju studije, kao što je slučaj u sektoru puteva, misiji je naznačeno da se kod većine projekata sa JLP ne vrše ekonomske procjene, čime se ograničava efektivnost procesa odabira. Svi projekti sa JLP se klasifikuju na osnovu dvije gore pomenute grupe: trenutno ima 50 projekata u Grupi 1 i 78 projekata u Grupi 2.

⁵⁵ Znači grupu sličnih manjih projekata. Na primjer, projekat „Predškolsko obrazovanje“ je grupa od 8 različitih vrtića i jaslica u različitim gradovima.

Dodatak 8. Uobičajeni elementi plana implementacije projekta

Plan implementacije projekta je dokument kojim se definišu ključni aranžmani za implementaciju investicionog projekta, kojim će se zatim upravljati i koji će se pratiti tokom faze implementacije.

Niže slijedi nepotpuna lista elemenata koje plan implementacije treba da sadrži:

- Opis pristupa upravljanju projektom
- Kategorija projekta (niskogradnja, rudarstvo, energetika, itd.)
- Status projekta (planiranje, razvoj, procjena, izbor ili implementacija)
- Prioritet (strateški prioritet)
- Datum početka projekta. (Najraniji datum)
- Datum završetka projekta. (Ugovoreni datum završetka, kao i očekivani datum završetka projekta)
- Troškovi rada i održavanja (Operativni troškovi i održavanje tokom prvih 5-10 godina nakon završetka)
- Izjava o obuhvatu (Opis obuhvata projekta)
- Struktura radova po stavkama (struktura projekta po manjim komponentama orjentisanim na rezultate)
- Procjene troškova na planirani datum početka i dodjeljivanje odgovornosti
- Početna stanja mjerenja učinka za dinamiku i troškove
- Glavne etape i ciljani datumi za svaku etapu
- Ključni zahtjevi za osobljem
- Ključni rizici i moguća ublažavanja
- Plan nabavki

Dodatak 9. Pregled pravnog okvira koji se odnosi na institucije OUJI

Institucija	Zakon/Smjernice	Komentari
1. Srednjeročni FOSR	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (iz 2014. godine, posljednje ažuriranje 2018. godine), Odjeljak III Fiskalna politika i odgovornost.	Članovima 20 i 21 uređuje se javni dug. Članom 24 utvrđuju se limiti potrošnje. Članom 29 zahtijeva se utvrđivanje trogodišnjeg fiskalnog limita. https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-budzetu-i-fiskalnoj-odgovornosti.html
2. Planiranje	Nema zakonskog okvira	Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata
3. Koordinacija između subjekata.	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (iz 2014. godine, posljednje ažuriranje 2018. godine)	Članom 27 definišu se fiskalna pravila za organe lokalne uprave. U članu 35 navodi se da će prije usvajanja prijedloga Odluke o opštinskom budžetu, opštinski organ biti dužan da pribavi mišljenje MF. Članom 49 daje se ovlašćenje ministru finansija u vezi sa opštinskom budžetima. Članom 57 zahtijeva se prethodna saglasnost vlade, na osnovu prijedloga Ministarstva finansija za zaduživanje i garancije opština. Članom 64 zahtijeva se od potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora da podnose finansijske izveštaje po nalogu MF.
	Zakon o finansiranju lokalne samouprave (iz 2017. godine)	Članovi 3, 4, 29, 36, 37, 38 i 62 odnose se na kapitalne investicije i transfer iz državnog budžeta. https://www.gov.me/dokumenta/de1a049d-e1b8-4a6f-b1d4-77de9c8c6b8c
4. Ocjenjivanje projekta	Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata (iz 2018. godine i 2021. godine)	Članom 12 reguliše se sadržaj podnijetih prijedloga projekata. http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta/?id={5AB1A39A-1B8D-47E8-B7B3-32CF95C7FD6C}
5. Alternativno finansiranje infrastrukture	Zakon o privrednim društvima (iz 2020. godine, ažuriran 2021. godine)	https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-privrednim-drustvima.html
	Zakon o javno-privatnom partnerstvu (iz 2019. godine)	https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/827/2121-12571-05-19-3.pdf
	Zakon o javno-privatnom partnerstvu i podzakonska akta vezana za JPP	https://mia.gov.me/me/javno-privatno-partnerstvo/
6. Izrada višegodišnjeg budžeta	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (ZBFO) (iz 2014. godine, posljednje ažuriranje 2018. godine)	Članom 30 zahtijeva se od budžetskih korisnika da podnose MF izdatke za 3 godine (budžetska+ još 2 godine). Članom 34 jača se okvir 1+2, a članom 36 zahtijeva se da se trogodišnji pregled planiranih prihoda i rashoda dostavi skupštini.

Institucija	Zakon/Smjernice	Komentari
		Članom 40 zahtijeva se prethodno odobrenje MF za preuzimanje višegodišnjih obaveza.
7. Sveobuhvatnost i jedinstvo budžeta	ZBFO (iz 2014. godine, posljednje ažuriranje 2018. godine)	Članovima 4 (Sadržaj) i 6 (Izdaci) definiše se šta treba da bude dio budžeta
8. Izrada budžeta za investicije	ZBFO (iz 2014. godine, posljednje ažuriranje 2018. godine)	Članom 45 regulišu se preusmjerenja sredstava. Članom 47 zabranjuje se preusmjerenje sredstava iz kapitalnog budžeta u tekući budžet i u budžete fondova.
	Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata (iz 2018. godine i 2021. godine)	Članom 20 daje se prioritet finansiranju projekata koji se već sprovode. Nema potrebe za revalorizacijom.
9. Finansiranje održavanja	Nema opšteg zakonskog okvira	Pominje se u članu 6 ZBFO kao kategorija rashoda koja se uključuje u budžet (ZBFO, član 6).
	Zakon o putevima (iz 2004. godine, posljednje ažuriranje 2017. godine)	Održavanje se pominje u više članova kao dio dužnosti. http://www.sluzbenilist.me/pregled-dokumenta?id={FF59FA77-3909-4720-8D97-40DE5D514562}
10. Izbor projekata	Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata (iz 2018. godine i 2021. godine)	Članovi 7 do 11 Članovi 15 do 18
	Metodologija za izbor i prioritizaciju infrastrukturnih projekata.	
11. Nabavke	Zakon o javnim nabavkama (iz 2019. godine)	Dopunjeno raznim pravilnicima i uredbama objavljenim nakon zakona. http://www.ujn.gov.me/en/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-sluzbeni-list-crne-gore-br-074-19-od-30-12-2019/
12. Dostupnost sredstava	ZBFO (iz 2014. godine)	Članom 71 - (Državni trezor) 14 - Obezbeđuje se da na Konsolidovanom računu trezora ostane dovoljno novčanih sredstava za blagovremeno plaćanje planiranih obaveza
13. Upravljanje portfolijom i nadzor	Nema zakonskog okvira	
14. Upravljanje implementacijom projekta	Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata (iz 2018. godine i 2021. godine)	Članom 19 zahtijeva se da se kvartalni izvještaji o sprovođenju kapitalnih projekata dostavljaju MF
15. Praćenje javne imovine	Zakon o računovodstvu u javnom sektoru	Članom 14 zahtijeva se postojanje pomoćne knjige nefinansijske imovine. Članom 22 klasifikuje se imovina, uključujući i potencijalna. Članom 25 reguliše se amortizacija imovine.

Institucija	Zakon/Smjernice	Komentari
		https://www.gov.me/dokumenta/7dc441ab-66b6-4e7d-956f-ad4475620fc3

Dodatak 10. Pregled IT sistema povezanih sa upravljanjem javnim investicijama (UJI)

Institucija	Sistem	Komentari
1. Srednjeročni fiskalni okvir	Informacioni sistem za upravljanje planiranjem budžeta (ISUPB),	Modul za upravljanje dugom Loši podaci o projektima
2. Planiranje	Nema	
3. Koordinacija između subjekata.	Baza podataka o projektima opština Baza podataka o budžetima privrednih društava u većinskom vlasništvu države (DP)	Pod upravom Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države (DP) Ne uključuje podatke o projektima
4. Ocjenjivanje projekta	Nema	
5. Alternativno finansiranje infrastrukture	Registar projekata JPP	https://mia.gov.me/public-private-partnership/# Nema evidentiranih projekata (v. projekte) Pod upravom Agencije za investicije Crne Gore
6. Izrada višegodišnjeg budžeta	Informacioni sistem za upravljanje planiranjem budžeta (ISUPB),	
7. Sveobuhvatnost i jedinstvo budžeta	Informacioni sistem za upravljanje planiranjem budžeta (ISUPB),	Budžet je podijeljen na tekući i kapitalni
8. Izrada budžeta za investicije	Informacioni sistem za upravljanje planiranjem budžeta (ISUPB),	
9. Finansiranje održavanja	Sistem Agencije za saobraćaj za upravljanje održavanjem	
10. Izbor projekta	Baza podataka NIPAC za JLP	ISUJI se razvija uz IPA finansiranje od strane Jedinice za javne investicije MF.
11. Nabavka	CeJN (Crnogorske elektronske javne nabavke)	https://cejn.gov.me/landingPage Sistem e-nabavki implementiran od 2018. godine uz podršku Evropske komisije, a finansiran iz IPA fondova
12. Dostupnost sredstava	Trezor koristi informacioni sistem za finansijsko upravljanje (ISFU) SAP	
13. Upravljanje portfolijom i nadzor	ISFU MF	Koristi ga DRI za upravljanje budžetom
14. Upravljanje implementacijom projekta	IT sistem javnih radova za upravljanje projektima	Sistemu su potrebna poboljšanja Uprava za saobraćaj priprema registar projekata koji bi trebalo da bude završen do kraja godine
15. Praćenje javne imovine	Sistem evidencije imovine (SEI)	Vodi se u Registru imovine

Institucija	Sistem	Komentari
		U procesu popunjavanja je