

Jačanje ex-post budžetskog nadzora u Skupštini Crne Gore

Geoff Dubrow, Pridruženi ekspert
Vestminsterske fondacije za demokratiju i
glavni konsultant Nexus PFM Consulting Inc.



Riječ zahvalnosti, prava i odricanje od odgovornosti

Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) želi da izrazi svoju iskrenu zahvalnost svim programskim, institucionalnim, parlamentarnim i akademskim partnerima koji su učestvovali u izradi ovog izvještaja. Bez njihove nesebične saradnje, ova publikacija ne bi bila moguća.

Sva prava na ovaj rad, uključujući autorska prava, pripadaju Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju i zaštićena su prema važećim zakonima Ujedinjenog Kraljevstva, kao i međunarodnim propisima.

Ovaj izvještaj je završen u oktobru 2024. godine, uz podršku britanske vlade. Publikaciju je pripremio tim iz Nexus PFM Consulting Inc., na čelu sa glavnim konsultantom Džefom Dubrouom (Geoff Dubrow). Autor posebno cijeni komentare kolege Frenklina de Vriezea (WFD).

Stavovi izraženi u ovom dokumentu su isključivo stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove institucija koje su u njemu pomenute, niti stavove Vestminsterske fondacije i Vlade Ujedinjenog kraljevstva.

O autoru

Džeof Dubrou (Geoff Dubrow) je ekspert Vestminsterske fondacije za demokratiju (engl. **Westminster Foundation for Democracy - WFD**) i osnivač i Glavni konsultant u **Nexus PFM Consulting Inc.** Ima 20 godina iskustva u jačanju parlamentarnog nadzora koji vrše odbori i njihove saradnje sa Državnim revizorskim institucijama (DRI). Uz fokusiranje na ulogu parlamenta u nadzoru javnog duga i upravljanje javnim dugom, Džeof takođe radi na jačanju uloge parlamenta u izradi rodno-senzitivnog budžeta.

Table of Contents

Riječ zahvalnosti, prava i odricanje od odgovornosti.....	2
O autoru.....	2
Lista akronima:.....	4
Sažetak.....	5
Kontekst parlamentarnog nadzora.....	8
Metodologija.....	11
Pitanja važna za odabir zemalja.....	11
1. Regionalna pitanja.....	11
2. Politički sistem.....	11
3. Zajednički društveno-politički kontekst.....	12
Izbor država.....	12
Pojačani argumenti za izbor država.....	12
Ključni indikatori učinka (KPI).....	14
KPI 1: Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama.....	16
KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima.....	17
KPI 3: Praćenje kako vlada implementira preporuke DRI/Parlamenta.....	19
Sadašnji kontekst Crne Gore.....	21
KPI 1: Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama.....	22
KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima.....	25
KPI 3: Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DRI/Skupštine.....	26
ZEMLJE SA KOJIMA JE VRŠENO POREĐENJE.....	29
HRVATSKA.....	29
SLOVENIJA.....	34
GRUZIJA.....	39
UJEDINJENO KRALJEVSTVO.....	46
Preporučena opcija za Crnu Goru.....	51
Konkretno preporuke za jačanje sadašnjeg integrisanog modela u Crnoj Gori.....	52
Predloženi vremenski okvir za ispunjavanje preporuka.....	56
Zaključak.....	59
Lista tabela, rubrika i grafikona.....	60

Lista akronima

RI – Revizorski izvještaj

OEFB – Odbor za ekonomiju, finansije i budžet

SR – Sud revizora

C&AG – Kontrolor i glavni revizor

KKJF – Komisija za kontrolu javnih finansija

EBP – Prijedlog budžeta izvršne vlasti

OFDP – Odbor za finansije i državni proračun (Hrvatska)

KPI – Ključni indikator učinka

MP – poslanik/poslanica

NAO – Nacionalna revizorska institucija (engl. National Audit Office)

OBS – Istraživanje otvorenosti budžeta

PAC – Odbor za javne finansije (engl. Public Accounts Committee)

PEFA – Javni rashodi i finansijska odgovornost

DRI – Državna revizorska institucija

DUR – Državni ured za reviziju

YER – Godišnji izvještaj (engl. Year-End Report)

Sažetak

Svrha ovog dokumenta jeste da se ocijeni da li Crna Gora treba da zadrži svoj sadašnji integrisani model parlamentarnog nadzora budžeta, u kome Odbor za ekonomiju finansije i budžet (OEFB) vrši i ex-ante i ex-post funkciju, ili treba da usvoji model samostalnog odbora za ex-post nadzor kakav postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu i u Sloveniji.¹ Poređenjem sistema u Crnoj Gori sa iskustvima Hrvatske i Gruzije,² koje imaju jedan odbor koji obavlja i ex-ante i ex-post nadzor (što se ovdje pominje kao integrisani pristup), i Sloveniju i UK, koje imaju samostalan ex-post nadzorni odbor, ovaj dokument ima za cilj da identifikuje najdjelotvorniji pristup za jačanje parlamentarnog nadzora u Crnoj Gori. Cilj je da se obezbijedi da odabrani model optimizira resurse, pojača odgovornost, i poboljša upravljanje javnim finansijama kroz robusnu analizu i praćenje budžetskih procesa i nalaza revizije.

Na kraju, preporuka ovog dokumente je da Crna Gora zadrži integrisani model, ali sa značajnim poboljšanjima. O tim poboljšanjima govorimo u tekstu koji slijedi.

Ključni argumenti

1. Integrisani model i efikasno korišćenje resursa (Lekcije iz Hrvatske i Gruzije):

- Crna Gora trenutno koristi integrisani model, gdje je Odbor za finansije, ekonomiju i budžet (OEFB) odgovoran i za ex-ante i za ex-post nadzor. To omogućava OEFB da ima sveobuhvatni uvid u cjelokupni budžetski ciklus, od formulisanja do izvršenja, slično kao Odbor za finansije i državni proračun u Hrvatskoj (OFDP).
- U Hrvatskoj se OFDB suočava sa izazovima jer ima veliki broj nadzornih funkcija zbog ograničenih parlamentarnih resursa. Crnogorska Skupština koja ima 81 poslanika, kao i Hrvatski Sabor (koji je mnogo veći i broji 151 poslaničko mjesto) ima ograničene kapacitete i dodavanje samostalnog ex-post odbora bi vjerovatno preopteretilo poslanike, čime bi se oslabila djelotvornost i ex-ante i ex-post nadzorne funkcije.
- Parlament Gruzije primjer je kako integrisani model odbora može biti efikasan u praksi. Stalna revizorska grupa u okviru Odbora za finansije i budžet fokusira se na produbljivanje pomne

1 Namjera ovog dokumenta nije da posluži kao procjena institucionalnih potreba parlamenta, ocjena kapaciteta zaposlenih, ili političko-ekonomska analiza interakcija između Ministarstva finansija (MF) i Odbora za budžet, između ostalog.

2 Dio o Gruziji koji slijedi konstatuje zabrinjavajuće anti-demokratske trendove u toj zemlji koji ometaju punu evropsku integraciju te zemlje. Međutim, s obzirom na snažnu tradiciju uključenosti parlamenta u budžetski proces u Gruziji, ona je odabrana za ovu studiju.

analize revizorskih izvještaja, a zadržava i odgovornost za nadzor formulisanja budžeta. To omogućava dosljednije praćenje izvršenja budžeta, bez potrebe da se podijele odgovornosti za nadzor na više različitih odbora.

2. Jačanje uloge OEFB (lekcije iz Slovenije i UK):

- Iako Slovenija i UK koriste model samostalnog ex-post odbora, njihovo iskustvo nudi vrijedne uvide u to kako Crna Gora može da ojača integrisani proces nadzora koji ima. Na primjer, Odbor za javne finansije UK poznat je po detaljnom procesu razmatranja i sastanaka usmjerenih na praćenje implementacije preporuka, što može poslužiti kao model za OEFB u Crnoj Gori za usvajanje detaljnijih razmatranja nakon revizije.
- Komisija za kontrolu javnih finansija Slovenije (KKJF) primjer je održavanja djelotvorne veze između revizija uspjeha i nadzora parlamenta. OEFB u Crnoj Gori mogao bi imati koristi od usvajanja strukturiranijeg procesa praćenja, kako bi se obezbijedilo da se preporuke implementiraju i redovno razmatraju.

3. Poboljšanje praćenja ispunjavanja preporuka iz revizije (Lekcije iz Hrvatske i Gruzije):

- I u Hrvatskoj i u Gruziji, parlamentarni odbori se suočavaju sa sličnim izazovima u praćenju implementacije preporuka revizora. Odbor za finansije i budžet Gruzije, kroz svoju Stalnu revizorsku grupu, razvio je snažniji sistem za praćenje da li je izvršna vlast postupila u skladu sa preporukama iz revizije. Crna Gora će možda htjeti da usvoji slični formalni sistem da bi mogla da obezbijedi da se sve preporuke iz revizije ispune.
- Iskustvo Hrvatske sa OFDP pokazuje da bez sistematskih pratećih aktivnosti, preporuke iz revizije mogu da propadnu kroz različite pukotine. Crnogorski OEFB treba da razmotri formiranje strukturiranog sistema izvještaja o napretku i saslušanja vezanih za prateće aktivnosti, koja bi obezbijedila da subjekti blagovremeno reaguju na nalaze revizije.

4. Formalizovanje uključenosti sektorskih odbora (za razliku od Hrvatske):

- Za razliku od Hrvatske, gdje njihov OFDP aktivno razmatra revizije uspjeha, crnogorski sektorski odbori već igraju aktivnu ulogu u tom smislu, što je značajan pozitivan razvoj u procesu nadzora. Međutim, uključenost sektorskih odbora u Crnoj Gori mogla bi se dalje formalizovati kako bi se obezbijedilo sveobuhvatno detaljno praćenje. OEFB treba da preuzme strukturiraniju ulogu koordinatora, obezbjeđujući da revizije uspjeha dobiju pažnju koju zaslužuju, a da u isto vrijeme zadrži mogućnost da te revizije i on razmatra.

5. Jačanje kapaciteta i analitičke podrške (Lekcije iz UK):

- Odbor za javne finansije UK (PAC) ima koristi od posebno posvećene podrške Nacionalne revizorske institucije (NAO) koja pruža podršku PAC tako što izvještava članove o predstojećoj analizi revizija uspjeha, pisanju izvještaja odbora, i praćenju preporuka. Uključenost NAO omogućava da PAC može da vrši detaljna razmatranja nalaza revizije i da ima pristup kvalitetnoj finansijskoj analizi. OEFB i sektorski odbori mogli bi na sličan način imati koristi od povećanja broja zaposlenih i analitičkih resursa da bi pojačali svoju sposobnost pažljive analize revizorskih izvještaja i praćenje implementacije preporuka. Skupština Crne Gore i DRI možda će htjeti da istraže slične aranžmane.

Preporuke za Crnu Goru

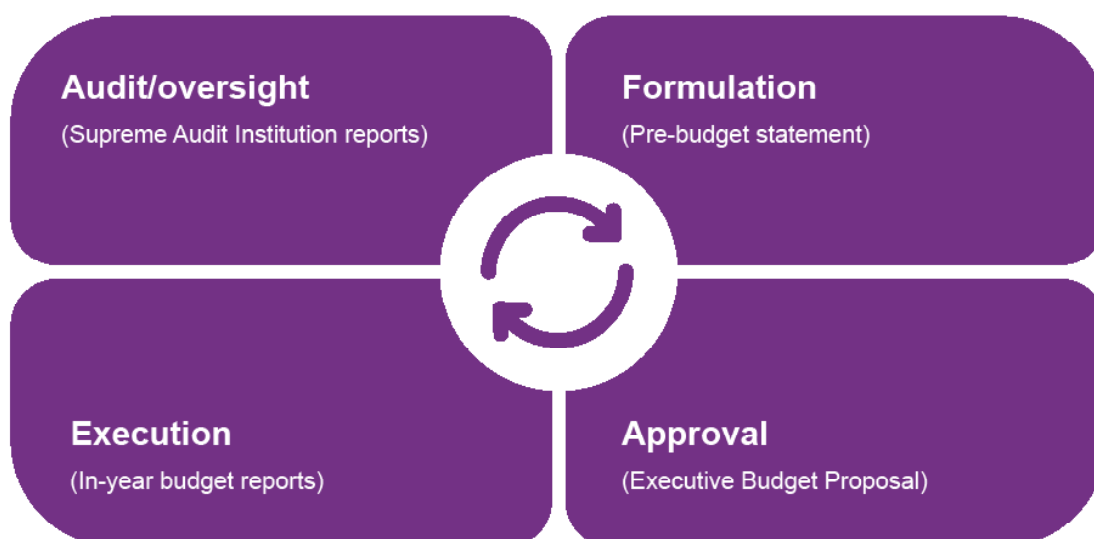
- **Produžiti period za razmatranje Revizorskog izvještaja (RI):** Skupština treba da radi sa Ministarstvom finansija na tome da se razmotri produžavanje roka za razmatranje Godišnjeg revizorskog izvještaja. To bi omogućilo detaljniju analizu nalaza revizije, korišćenjem detaljnih procesa razmatranja koji postoje u Gruziji i UK.
- **Oformiti pod-odbor za razmatranje revizija:** Poput hrvatskog pod-odbora za detaljni finansijski nadzor, crnogorski OEFB treba da oformi pod-odbor posvećen propratnim aktivnostima nakon nalaza revizije, čime će se poboljšati dubina i fokus nadzora.
- **Jačanje nadzora sektorskih odbora:** Sektorski odbori treba da budu više formalno uključeni u razmatranje revizija uspjeha, a da OEFB koordinira njihov rad.
- **Uspostavljanje sistematičnog procesa praćenja ispunjavanja preporuka:** Skupština Crne Gore treba da razmotri usvajanje formalnog sistema praćenja, sličnog sistemima te vrste u Gruziji i UK, kako bi obezbijedila da se preporuke iz revizija implementiraju. To treba da uključuje redovne izvještaje o napretku i obavezna saslušanja za subjekte koji nisu postupili u skladu sa nalazima revizije.
- **Jačanje kapaciteta u smislu kadrovske popunjenosti i analiza:** Odbor za finansije i budžet Crne Gore i sektorski odbori mogli bi imati koristi od dodatnog zapošljavanja i analitičke podrške, prema modelima iz UK i Gruzije. U UK, Odbor za javne finansije (PAC) koristi posebno posvećenu ekspertizu Nacionalne revizorske institucije (NAO), što omogućava ključne finansijske analize i revizorsku podršku, čime se obezbjeđuje PAC može da sprovodi temeljite revizije trošenja Vlade. Slično tome, Parlament Gruzije pojačao je svoje kapacitete za nadzor kroz Stalnu revizorsku grupu, koja ima tehničku podršku i obezbjeđuje da poslanici mogu djelotvorno razmatrati i propratiti izvještaje revizora. Izradom slične pomoćne strukture, skupštinski odbor u Crnoj Gori može da poboljša svoj kapacitet da analizira revizije i djelotvornije prati implementaciju preporuka.

- **Produblјivanje odnosa između OEFB i Državne revizorske institucije Crne Gore.** Saradnja između OEFB i DRI treba da se proširi i da obuhvata više od aktivnosti koje slijede nakon Izvještaja iz revizije, te da se prevodi u strukturiranu, redovnu interakciju u više faza procesa revizije i nadzora. To treba da uključi direktnu podršku DRI u oblastima kao što je strateško planiranje, prioritizacija nalaza revizije, uspostavlјane programa rada i izrada nacrtā preliminarānih pitanja za saslušanja pred Odborom za javne finansije (PAC). Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu Nacionalna revizorska institucija (NAO) igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju ekspertskog strateškog savjetovanja, pomoći u sastavljanju informacija o kontekstu i prisustvu saslušanјima u svojstvu vještaka. NAO dalje podržava Odbor za javne finansije (PAC) nudeći sveobuhvane izvještaje o ishodima revizije i pomažući izradu rješenja i preporuka PAC.

Zadržavanjem integrisanog modela nadzora i učenјem od Hrvatske i Gruzije, Crna Gora može da ojača svoju funkciju parlamentarnog nadzora, obezbjeđujući da i ex-ante i ex-post analiza budu djelotvorne, a održavajući u isto vrijeme potrebne kapacitete i resurse kao podršku tim funkcijama. Lekcije naučene iz Slovenije i UK mogu dalje da ojačaju dubinu i odgovornost crnogorskog integrisanog modela.

Kontekst parlamentarnog nadzora

Parlamenti imaju ulogu u sve četiri faze budžetskog ciklusa (prikazano u Grafikonu 1): formulisanje, odobrenje, izvršenje i revizija/nadzor.



Grafikon 1: Četiri faze budžetskog ciklusa.

U fazi formulisanja, izvršna grana vlasti igra primarnu ulogu u izradi nacrtu Pred-budžetskog saopštenja (PBS), u kome se navodi fiskalna politika vlade, prognoza prihoda i ključni prioriteti kod trošenja. Tokom ove faze, parlament može da se uključi u pred-budžetsku raspravu i debate, dajući input koji može da utiče na fiskalne planove izvršne vlasti. Međutim, izvršna vlast zadržava krajnju kontrolu nad sadržajem PBS i pravcem fiskalne politike.

U fazi odobrenja, izvršna vlast predaje Prijedlog budžeta (PB) parlamentu na razmatranje. Iako izvršna vlast predlaže opredjeljivanje sredstava i opravdanje za prihode i rashode, Skupština ima ovlašćenje da pregleda, mijenja i dopunjuje i odobrava ili odbacuje prijedlog budžeta. Izvršna vlast odgovorna je da svoj prijedlog budžeta brani i može biti u situaciji da mora da pregovara sa Skupštinom da bi obezbijedila odobrenje ključnih budžetskih stavki.

U fazi izvršenja, izvršna vlast odgovorna je za implementaciju odobrenog budžeta, upravljanje naplatom prihoda i isplatom sredstava prema opredjeljenjima sredstava koja je usvojila Skupština, lako se izvršna vlast bavi svakodnevnim aktivnostima izvršenja budžeta, Skupština igra ključnu nadzornu ulogu, obezbjeđujući da se trošenje odvija u skladu sa odobrenim budžetom i dajući preporuke da bi obezbijedilo djelotvorno i efikasno korišćenje resursa.

U fazi ex-post nadzora, Skupština ocjenjuje učinak izvršne vlasti u izvršenju budžeta kroz Godišnji izvještaj (na kraju godine) (engl. Year-End Report – YER), kao i kroz izvještaje iz finansijske revizije, revizije usklađenosti i revizije učinka,³ obezbjeđujući da su javna sredstva korišćena u skladu sa odobrenim budžetom i za svrhe za koje ih je namijenila Skupština, pozivajući izvršnu vlast na odgovornost za sve razlike ili neefikasnosti.

Godišnji izvještaj i Revizorski izvještaj (RI) imaju različite, ali komplementarne uloge u upravljanju javnim finansijama. Godišnji izvještaj koji priprema Vlada donosi samo-izvještaj o finansijskim aktivnostima te fiskalne godine. On daje detaljni prikaz prihoda, izdataka, nivoa duga i ukupnog finansijskog učinka vlade u vezi sa odobrenim budžetom. Njegova primarna svrha jeste da pokaže kako su potrošena javna sredstva i da li se vlada pridržavala svojih budžetskih obaveza. Skupština koristi Godišnji izvještaj da ocijeni finansijski učinak i fiskalnu disciplinu vlade.

Za razliku od toga, godišnji Revizorski izvještaj (RI) priprema Državna revizorska institucija (DRI), nezavisno tijelo, da bi Skupštini pružila garancije za tačnost i pouzdanost Godišnjeg izvještaja i da bi ocijenila usklađenost vlade sa zakonima i propisima o finansijskom upravljanju. Osim verifikacije finansijskih izvještaja, revizija takođe uključuje i revizije uspjeha koje ocjenjuju da li su javni resursi efikasno korišćeni. Godišnji izvještaj se sastavlja ubrzo nakon kraja finansijske godine, a godišnji Revizorski izvještaj slijedi kasnije i daje Skupštini detaljniju i nepristrasniju ocjenu trošenja od strane vlade, stvarajući osnov za ex-post nadzor i odgovornost.

³ Revizorske izvještaje priprema Državna revizorska institucija (DRI). DRI su nacionalne agencije odgovorne za reviziju vladinih prihoda i trošenja. DRI su obično glavni ili jedini izvor nezavisno verifikovanih informacije i odgovorni su za pripremu izvještaja o revizijama finansijskih iskaza, revizijama pravilnosti, i revizijama vrijednost-za-novac ili revizijama uspjeha.

Većina Državnih revizorskih institucija (DRI) zavisi od parlamenata koji razmatraju Revizorski izvještaj i daju preporuke, što obavezuje subjekte revizije da se pozabave nalazima iz revizije DRI. Izuzetak su zemlje koje imaju sistem Cour des Comptes, kao što su Francuska i Portugal, gdje sama DRI ima ovlaštenje da izdaje obavezujuće preporuke. Da bi se olakšao ovaj nadzor, parlamenti obično usvajaju jedan ili dva primarna modela: posebno određeni odbor za ex-post nadzor (često se zove Odbor za javne finansije (PAC)) ili budžetski odbor koji nije posebno određen za to.

Dedicated Ex-Post Oversight Committee/PAC Model

Distinct from the budget or finance committee, a PAC or equivalent is a dedicated ex-post parliamentary committee that meets throughout the year to scrutinize government expenditures and the use of public funds. It primarily conducts hearings to review the annual Audit Report as well as performance audits, both of which are prepared by the SAI. The PAC often calls upon accounting officers from government departments to address deficiencies found in the audit reports. Best practice dictates that the PAC should review the Audit Report within three months of its release and subsequently issue a report with recommendations for the responsible ministries or departments to address unresolved audit findings. Governments are expected to respond to PAC reports, outlining actions taken to address these findings, with such responses made publicly available for transparency.

Integrated Model

In many countries, including some that share the Westminster parliamentary tradition, there is no dedicated ex-post oversight committee. Instead, the budget or finance committee is responsible for both ex-ante and ex-post oversight. This approach offers advantages such as consolidated expertise, where the committee develops a comprehensive understanding of the entire budget cycle, which may lead to more cohesive and informed decision-making. However, this structure can overburden the budget committee, limiting its ability to thoroughly scrutinize both the budget formulation and execution phases due to time and resource constraints. Additionally, the lack of a dedicated ex-post oversight committee may weaken the depth of scrutiny in reviewing audit reports and performance audits, as the focus on post-expenditure evaluations may be diminished.

Metodologija

Pitanja važna za odabir zemalja

1. Regionalna pitanja

Prva važna stvar koju je trebalo uzeti u obzir bilo je da se ispituju države Istočne Evrope i Centralne Azije na osnovu njihovih rezultata u pokazateljima nadzora budžeta u Istraživanju otvorenosti budžeta (engl. Open Budget Survey - OBS).⁴ Zemlje Zapadne Evrope nisu bile izabrane za ovu studiju zbog nekoliko ključnih faktora:

- **Relevantnost za regionalni i politički kontekst:** Zapadna Evropa, sa svojim odavno uspostavljenim demokratskim institucijama i stabilnim okvirom za upravljanje, ne suočava se sa istim fiskalnim izazovima i izazovima u upravljanju kao zemlje Istočne i Centralne Evrope. Crna Gora, koja još uvijek prolazi kroz reforme upravljanja i političku tranziciju, bolje se može upoređivati sa zemljama koje imaju slična iskustva iz tranzicije.
- **Razlike u zrelosti budžetskog nadzora:** Zemlje Zapadne Evrope imaju zrele nadzorne mehanizme koji često ne mogu direktno da se primijene na sadašnju situaciju Crne Gore. Zemlje Istočne Evrope i Centralne Azije, sa druge strane, nalaze se u različitim fazama izrade svojih sistema nadzora, i zato su one relevantnije za poređenje.
- **Geopolitičke i ekonomske razlike:** Fiskalni izazovi i izazovi u upravljanju sa kojima se suočavaju zemlje Zapadne Evrope razlikuju se značajno od tih izazova u Crnoj Gori, koja se još uvijek bori sa pitanjima kao što su upravljanje dugom i reforme u upravljanju. Zemlje u Istočnoj Evropi, kao što je Crna Gora, bave se sličnim fiskalnim ograničenjima, što ih čini relevantnijim za poređenje.
- **Post-socijalistička tranzicija:** Zemlje Istočne Evrope i Centralne Azije imaju kao zajedničko obilježje nedavnu istoriju tranzicije iz ekonomija koje su centralne i planske na ekonomije koje se baziraju na tržištu, a Crna Gora takođe prolazi kroz tranziciju. Zemlje Zapadne Evrope, koje nisu prošle kroz ovu tranziciju proteklih decenija, manje su relevantne za poređenja institucionalnih reformi koje imaju za cilj da poboljšaju budžetski nadzor i transparentnost.

2. Politički sistem

Crna Gora funkcioniše u parlamentarnom sistemu, gdje je izvršna grana vlasti u bliskoj vezi sa zakonodavnom. U tom sistemu, Premijer ima izvršnu vlast, a uloga Predsjednika je

⁴ OBS pokazatelji 101-118 (osim 103-106) plus 124.

uglavnom ceremonijalna. Skupština ima ključnu ulogu u kreiranju zakona, usvajanju budžeta i obezbjeđivanju odgovornosti izvršne grane vlasti, što je čini ključnom figurom u upravljanju zemljom.

Radi uporedivosti, odabrane su samo zemlje koje imaju parlamentarne ili polu-parlamentarne sisteme da bi se obezbijedila relevantnost uvida iz analize. Države sa dominantno predsjedničkim sistemom kao što je Kirgistan i Kazahstan su isključene jer u predsjedničkim sistemima izvršna grana vlasti funkcioniše nezavisnije od zakonodavne, čime se ograničava primjenjivost njihovih praksi nadzora budžeta na Crnu Goru. Fokusiranjem na parlamentarne i polu-predsjedničke sisteme, uži izbor daje prioritet modelima upravljanja koji su bliže usklađeni sa političkom strukturom Crne Gore, jer se tako daju relevantniji uvidi u to kako mehanizmi nadzora budžeta mogu djelotvorno da funkcionišu u sistemima gdje zakonodavno tijelo igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju odgovornosti izvršne grane vlasti.

3. Zajednički društveno-politički kontekst

Treći argument fokusira se na društveno-političku bliskost između Crne Gore i zemalja bivše Jugoslavije. Zemlje kao što su Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Srbija izabrane su zbog njihovih sličnih tranzicija i političkih struktura, što ih čini na odgovarajući način uporedivima sa Crnom Gorom. Zajedničke političke istorije nude dublje uvide u izazove i mogućnosti sa kojima se Crna Gora suočava u jačanju parlamentarnog nadzora.

4. Uključivanje Modela Odbora za javne financije (PAC)

I posljednji aspekt bio je da se obezbijedi ravnoteža između zemalja koje imaju posebno oformljen odbor za ex-post nadzor, i onih koje imaju integrisani odbor za nadzor. Ujedinjeno Kraljevstvo, iako nije dio Istočne Evrope i Centralne Azije, dodato je na listu kandidata za dalje ispitivanje zbog istorijskog značaja i snaga njegovog PAC. PAC Ujedinjenog Kraljevstva, uspostavljen prije nekoliko stotina godina, služi kao globalni reper za djelotvorni ex-post budžetski nadzor. Uključivanje tog modela daje Crnoj Gori jasan primjer kako samostalni nadzorni mehanizam može uspješno funkcionisati.

Uz to, Slovenija je odabrana jer takođe ima posebno oformljeni odbor za ex-post nadzor, čime se dalje diverzifikuje analiza različitim institucionalnim okvirima za parlamentarni nadzor budžeta.

Izbor država

Pojačani argumenti za izbor država

Na osnovu gore iznesenih kriterijuma, napravljen je sljedeći uži izbor od deset zemalja:

Država	Rezultat za indikatore nadzora na Istraživanju otvorenosti budžeta (OBS)
Gruzija	82
Republika Češka	76
Slovenija	73
Poljska	71
Ukrajina	65
Albanija	58
Moldavija	58
Jermenija	55
Hrvatska	53
Ujedinjeno Kraljevstvo	47

Tabela 1: “Odabrane zemlje”

Gruzija

Ključni argumenti: Gruzija je izabrana zbog svojih robusnih i dobro integrisanih ex-ante i ex-post mehanizama za nadzor budžeta. Sa impresivnim rezultatom od 82 za indikatore nadzora u Istraživanju otvorenosti budžeta (OBS) za 2023. godinu, sistem Gruzije ilustruje snažnu uključenost parlamenta u sve četiri faze budžetskog ciklusa. Njen polu-predsjednički sistem, u kome parlament igra ključnu ulogu u nadzoru budžeta, obezbjeđuje vrijedni subjekt za poređenje sa Crnom Gorom. Uz to, može se napraviti dobra paralela između post-socijalističke tranzicije Gruzije i njenih tekućih reformi upravljanja i iskustva Crne Gore, što nudi praktične uvide u evoluciju nadzora budžeta u političkim sistemima koji su u tranziciji.

Slovenija

Ključni argumenti: Slovenija ima isti društveno-politički kontekst kao Crna Gora, što čini da je ona izuzetno relevantna za poređenje. Sa rezultatom od 73 na OBS, Slovenija se ističe jer ima posebno oformljeni odbor za ex-post nadzor. Taj samostalni mehanizam obezbjeđuje da slovenački parlament djelotvorno prati trošenje vlade nakon što se izvrši budžet, što obezbjeđuje lekcije koje Crna Gora može da prilagodi. Dodatno, uspjeh tranzicije Slovenije sa centralno planske na tržišnu ekonomiju dalje jača njenu prikladnost kao subjekta poređenja sa Crnom Gorom, koja vrši slične reforme upravljanja.

Hrvatska

Ključni argumenti: Poput Slovenije, Hrvatska je prošla sličnu političku i ekonomsku tranziciju. Sa rezultatom od 53 na OBS, Hrvatska ima integrisani model nadzora, a ne zasebni odbor za

ex-post nadzor, koji igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju odgovornosti izvršne vlasti nakon što se impementira budžet. Zajednički istorijski i društveno-politički kontekst sa Crnom Gorom čini je vrijednim subjektom poređenja, nudeći uvide u jačanje parlamentarnog nadzora u okviru sličnog okvira za upravljanje. Sposobnost ove zemlje u radu na reformama upravljanja nakon socijalizma dodaje dalju dubinu ovom poređenju.

Ujedinjeno Kraljevstvo

Ključni argumenti: Ujedinjeno Kraljevstvo izabrano je zbog svog Odbora za javne finansije (PAC) koji ima dugo trajanje i veliki ugled, što je globalno prepoznato kao model za djelotvorni ex-post nadzor budžeta. PAC UK, osnovan 1861. godine, služi kao reper za robusne prakse nadzora, što Crnoj Gori daje jasan primjer kako posebno formirani odbor za ex-post nadzor može da funkcioniše nezavisno od odbora za finansije. Sa rezultatom od 47 na OBS, iskustvo UK sa samostalnim PAC daje Crnoj Gori praktičan okvir za jačanje njenih mehanizama za parlamentarni nadzor budžeta.

Ključni indikatori učinka (KPI).

Ovaj dio uvodii tri ključna indikatora učinka (KPI) koji su posebno izrađeni za ovu studiju, na osnovu Istraživanja otvorenosti budžeta (OBS) i Procjene javnih izdataka i finansijske odgovornosti (PEFA).

Za razliku od DeMPA i Heat Map, PEFA i OBS daju širu ocjenu upravljanja javnim finansijama (PFM) osim javnog duga. PEFA koristi kvantitativne indikatore da bi ocijenila snage i slabosti sistema za upravljanje javnim finansijama (PMF), nudeći presjek učinka u konkretnim tačkama u vremenu. Ta metodologija, koja se može višestruko koristiti, pomaže da se bilježe promjene u vremenu. PEFA izvještaj uključuje 31 indikator učinka i ocjenjuje učinak sistema i njegov uticaj na ishode upravljanja javnim finansijama, i tako služi kao temelj za planiranje reformi i praćenje napretka.

Upitnik Istraživanja otvorenosti budžeta (OBS) ima dva najznačajnija cilja: pomoć istraživačima iz civilnog sektora da primijene međunarodne standarde za budžetsku transparentnost i odgovornost i korišćenje zajedničke metodologije da bi se olakšala poređenja između zemalja. Upitnik koji ima 102 pitanja, naglašava značaj otvorenih i odgovornih budžeta globalno gledano.

Ovi KPI fokusiraju se na ex post parlamentarni nadzor i obezbjeđuju posebno prilagođene mjere za ocjenu djelotvornosti analize rashoda vlade od strane zakonodavca. Kako se vidi u Tabeli 4, KPI su sljedeći:

1. Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama;
2. Širina i dubina učešća na saslušanjima; i
3. Praćenje implementacije preporuka DRI/Skupštine od strane vlade.

Ovi indikatori prikazuju ključne aspekte nadzora, uključujući blagovremenost razmatranja, nivo učešća u saslušanjima i transparentnost u praćenju djelovanja vlade da odgovore na nalaze revizije.

Ključni indikatori učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora
1. Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko je brzo nakon objavljivanja razmatran Revizorski izvještaj od strane parlamentarnog odbora; i da li je parlamentarni odbor izdao izvještaj sa nalazima i preporukama
	PEFA PI-31.1	Koliko brzo nakon objavljivanja Revizorski izvještaj prođe kroz razmatranje na parlamentarnom odboru
	PEFA PI-31.3	Da li parlamentarni odbor daje preporuke izvršnoj vlasti
2. Širina i dubina učešća na saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju Revizorskog izvještaja
	PEFA PI-31.2	Koliko je subjekata revizije učestvovalo u razmatranju Revizorskog izvještaja
3. Praćenje impementaacije preporuka parlamenta/DRI od strane vlade	OBS 102	Da li parlamentarni odbor ili DRI bilježe radnje koje je preduzela izvršna vlast da bi se pozabavila preporukama iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno
	OBS 101	Da li izvršna grana vlasti stavlja na uvid javnosti izvještaj o tome koje su korake preduzeli da se pozabave preporukama ili nalazima revizije koji ukazuju na potrebu za djelovanjem da se stvari isprave
	PEFA PI-31.3	Da li parlamentarni odbor sistematično prati radnje koje su preporučene izvršnoj vlasti

Tabela 2: Tri KPI.

OBS rezultati baziraju se na OBS iz 2023 koji ocjenjuje aktivnost tokom 2022. godine.⁵ OBS iz 2021. godine, koji ocjenjuje aktivnost tokom 2020. godine koristi se kadgod je moguće da se daju dodatne informacije o kontekstu. PEFA bodovi se baziraju na najnovijim dostupnim PEFA izvještajima; stariji PEFA izvještaji se takođe koriste da se obezbijede dodatne kontekstualne informacije gdje god je moguće.

⁵ Ovaj OBS za 2023. godinu koristi Okvir OBS iz 2016. godine.

KPI 1: Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama

Prvi KPI bazira se na tri indikatora:

- OBS 118: Da li je zakonodavno tijelo razmatralo Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu koji je pripremila Državna Revizorska institucija (DRI)?
- PEFA PI-31.1: Blagovremenost, područje koje pokriva izvještaj i uslovi vezani za podatke.
- PEFA PI-31.3: Preporuke o reviziji koje je izdalo zakonodavno tijelo.

Ovaj KPI ocjenjuje da li postoji odbor parlamenta koji razmatra revizorski izvještaj (RI) DRI u roku od tri mjeseca od kada on postane dostupan i, najvažnije, da li taj odbor objavljuje izvještaj sa svojim nalazima i preporukama.

Izdavanje izvještaja odbora je značajno jer, kada ga usvoji parlament, obično je potrebno da vlada pruži zvaničan odgovor na svaku preporuku koja se nalazi u izvještaju, ukazujući na to da li se slaže sa preporukama i kako planira da ih implementira. Uz to, izvještaj utvrđuje osnovu za obezbjeđivanje odgovornosti subjekata revizije za preporuke koje ostanu nerealizovane.

Jedan od indikatora (PEFA PI-31.3) takođe ispituje da li zakonodavno tijelo sistematično prati realizaciju svojih preporuka. U rubrici 1 nalazi se definicija izraza “sistematično” po PEFA. Za sistematično praćenje potrebno je da postoji kapacitet zaposlenih u parlamentu.

Prema Tabeli 4, relevantni indikatori za ovaj prvi KPI su OBS 118, PEFA PI-31.1, i PEFA PI-31.3. Detalji o ovim indikatorima nalaze se u Tabeli 5, Tabeli 6 i Tabeli 7 koje slijede:

Prema PEFA 31.3, ‘sistematično’ se definiše na sljedeći način: “kada sistem za praćenje preporuka postoji i koristi se da evidentira preporuke i da evidentira činjenje ili nečinjenje u odnosu na te preporuke, i kada se za svaku preporuku i izvršna i zakonodavna grana vlasti obavještavaju tokom kasnijih saslušanja da li su preporuke realizovane ili ne”.

Rubrika 1: “Definicija izraza ‘sistematično’ prema PEFA”.

Prema Tabeli 2, relevantni indikatori za ovaj prvi KPI su OBS 118, PEFA PI-31.1 i PEFA PI-31.3. Detalji o ovim indikatorima nalaze se u Tabeli 3, Tabeli 4 i Tabeli 5:

Rezultat	Kriterijum
A	Odbor je ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu u roku od tri mjeseca od kada je postao dostupan i objavio izvještaj sa nalazima i preporukama.
B	Odbor je ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu u roku od šest mjeseci od kada je postao dostupan i objavio izvještaj sa nalazima i preporukama.

C	Odbor je ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu, ali je to uradio više od šest mjeseci nakon što je on postao dostupan i nije objavio izvještaj sa nalazima i preporukama.
D	Odbor nije ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu.

Tabela 3: OBS Indikator 118: Da li je odbor zakonodavnog tijela ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu koji je pripremila Državna revizorska institucija (DRI)?

Rezultat	Kriterijum
A	Zakonodavno tijelo izvršilo je analizu revizorskih izvještaja o godišnjim finansijskim izvještajima u roku od tri mjeseca
B	Zakonodavno tijelo izvršilo je analizu revizorskih izvještaja o godišnjim finansijskim izvještajima u roku od šest mjeseci od prijema izvještaja
C	Zakonodavno tijelo izvršilo je analizu revizorskih izvještaja o godišnjim finansijskim izvještajima u roku od dvanaest mjeseci od prijema izvještaja
D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocjenu C

Tabela 4: PEFA Indikator 31.1: Blagovremenost analize revizorskog izvještaja.

Rezultat	Kriterijum
A	Zakonodavno tijelo izdaje preporuke za djelovanje koje treba da implementira izvršna vlast i sistematično prati njihovu realizaciju
B	Zakonodavno tijelo izdaje preporuke za djelovanje koje treba da implementira izvršna vlast i prati njihovu realizaciju
C	Zakonodavno tijelo izdaje preporuke za djelovanje koje treba da implementira izvršna vlast
D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocjenu C

Tabela 5: PEFA Indikator 31.3: Preporuke o reviziji od strane zakonodavnog tijela.

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima

Ovaj drugi KPI ocjenjuje u kojoj mjeri su visokopozicionirani članovi DRI učestvovali u razmatranjima RI u okviru parlamentarnog odbora, kao i u kojoj su mjeri predstavnici institucija subjekata revizije istupali pred odborom.

U razmatranju RI važno je da parlamentarni odbor dobije direktan input od jednog ili više visokopozicioniranih članova DRI. Predstavnici DRI mogu da govore o konkretnim nalazima revizije i da pojasne pitanja vezana za nalaze i preporuke u RI.

Mnoge DRI imaju interakciju sa zakonodavnim tijelom u nekoj formi, ali priroda i intenzitet te interakcije varira. I učestalost i kvalitet treba uzeti u obzir kada se ocjenjuje učešće DRI u nadzoru koji vrši parlamentarni odbor. Imperativ je da se ocijeni ne samo da li je predstavnik

DRI bio prisutan na tim sastancima već i da li se uključio kao aktivni učesnik, a ne samo kao pasivni posmatrač ili resurs koji je upotrijebljen samo po potrebi.

Smisleno učešće subjekata revizije jednako je važno za razmatranje RI. I na kraju, izvršna vlast snosi odgovornost za realizaciju preporuka koje se nalaze u RI. Stoga je od suštinskog značaja za subjekte revizije da istupe pred parlamentarnim odborom da bi govorili o bilo kakvim nedostacima, što se često naziva revizorskim izuzecima, koji su naglašeni u izvještaju. Njihovo prisustvo im omogućava da uzmu u obzir ta pitanja i daju ažurirane podatke o aktivnostima preduzetim da se to ispravi.

Po Tabeli 2, relevantni indikatori za ovaj drugi KPI su:

- OBS 124: U proteklih 12 mjeseci, koliko često je rukovodilac ili visokopozicionirani član Državne revizorske institucije (DRI) uzeo učešća i svjedočio u saslušanjima odbora zakonodavnog tijela?
- PEFA PI-31.2: Saslušanja o revizorskim nalazima: širina učešća subjekata revizije.

Takođe je važno konstatovati da PEFA Indikator 31.2 ne samo da naglašava značaj saslušanja o RI u odborima, već i ocjenjuje područje koje pokrivaju ta saslušanja. Naglašava da svaki subjekt koji je prošao reviziju i dobio kvalifikovano ili negativno revizorsko mišljenje, ili odricanje od izražavanja mišljenja, treba da ima obavezu da istupi pred ovaj odbor. U Rubrici 2 nalazi se definicija revizorskih mišljenja.

Na osnovu revizorskih dokaza, DRI treba da ocijeni da li su finansijski izvještaji pripremljeni u skladu sa primjenjivim okvirom za finansijsko izvještavanje i da li u njima ima materijalnih pogrešnih prikazivanja. "Nekvalifikovano mišljenje" ukazuje na to da revizor nije utvrdio nikakve značajne greške u finansijskim izvještajima.

Međutim, DRI može da izda tri vrste modifikovanih ili kvalifikovanih revizorskih mišljenja:

- kvalifikovano mišljenje – kada revizor zaključuje (ili nije u stanju da dobije dovoljno revizorskih dokaza ili odgovarajuće dokaze) da pogrešna prikazivanja, bilo pojedinačno ili zbirno, jesu ili mogu da budu materijalna, ali nisu dominantna;
- negativno mišljenje – kada revizor, nakon što je dobio dovoljne i odgovarajuće revizorske dokaze, zaključuje da pogrešna prikazivanja, bilo individualno ili zbirno, jesu i materijalna i dominantna; ili
- odricanje od mišljenja – kada revizor nije u stanju da dobije dovoljne i odgovarajuće revizorske dokaze zbog nesigurnosti ili ograničenja u obimu revizije koja su i materijalna i dominantna.

Rubrika 2: "Razumijevanje revizorskih mišljenja: Nekvalifikovane i modifikovane ocjene DRI."⁶

⁶ https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_en_2020.pdf, str. 20-21.

Detalji o ovim indikatorima nalaze se u Tabeli 6 i Tabeli 7:

Rezultat	Kriterijum
A	Često (tj, pet puta ili više)
B	Ponekad (tj. tri puta i više, ali manje od pet puta)
C	Nikada
D	Nije primjenjivo /ostalo (dajte komentar)

Tabela 6: OBS Indikator 124: U proteklih 12 mjeseci, koliko često je rukovodilac ili visoko-pozicionirani član Državne revizorske institucije (DRI) učestvovao i svjedočio na saslušanjima odbora zakonodavnog tijela?

Rezultat	Kriterijumi
A	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se redovno sa odgovornim službenicima iz svih subjekata revizije koji su dobili kvalifikovano ili negativno revizorsko mišljenje ili odricanje od mišljenja.
B	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se sa odgovornim službenicima iz većine subjekata revizije koji su dobili kvalifikovano ili negativno revizorsko mišljenje ili odricanje od mišljenja.
C	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se povremeno, i obuhvataju nekoliko subjekata revizije ili se možda odvijaju samo sa službenicima ministarstva finansija
D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocjenu C

Tabela 7: PEFA Indikator 31.2: Saslušanja o nalazima revizije.

KPI 3: Praćenje kako vlada implementira preporuke DRI/Parlamenta

Ovaj treći KPI ocjenjuje da li parlamentarni odbor, DRI i/ili sama izvršna vlast prati budžetske preporuke date izvršnoj vlasti i u kojoj mjeri je to praćenje dostupno javnosti.

Nakon što se završi rasprava o nalazima i preporukama revizije i nakon što ih validira parlamentarni odbor, izvršna vlast treba da preduzme korektivne radnje da se pozabavi nalazima revizije. Radi odgovornosti, javnost treba da bude obaviještena o statusu tih radnji i o koracima koje je izvršna vlast preduzela da se pozabavi preporukama revizije. Uz izvještavanje izvršne vlasti o njihovim radnjama, DRI i zakonodavno tijelo – kao ključne institucije za nadzor – imaju odgovornost da obavještavaju javnost putem praćenja, na transparentan način, o napretku izvršne vlasti u ispunjavanju preporuka revizije. Svi akteri, uključujući zakonodavno tijelo, DRI, i javnost, treba da budu u potpunosti svjesni napora izvršne vlasti da ispune parlamentarne preporuke vezane za budžet, i treba da budu obaviješteni tokom kasnijih saslušanja o tome da li su preporuke bile realizovane ili ne.

Po Tabeli 2, relevantni pokazatelji za KPI 3 su:

- OBS 102: Da li Državna revizorska institucija (DRI) ili zakonodavno tijelo objavljuju izvještaj koji prati radnje preduzete od strane izvršne vlasti kako bi se ispunile preporuke iz revizije?
- OBS 101: Da li izvršna vlast stavlja na raspolaganje javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke revizije ili nalazi koji ukazuju da su potrebne korektivne radnje?
- PEFA PI-31.3⁷: Preporuke o reviziji od strane zakonodavnog tijela

Detalji o ovim indikatorima nalaze se u Tabeli 8 i Tabeli 9 dalje u tekstu, te u Tabeli 5

Rezultat	Kriterijumi
A	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se redovno sa odgovornim službenicima iz svih subjekata revizije koji su dobili kvalifikovano ili negativno revizorsko mišljenje ili odricanje od mišljenja.
B	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se sa odgovornim službenicima iz većine subjekata revizije koji su dobili kvalifikovano ili negativno revizorsko mišljenje ili odricanje od mišljenja.
C	Detaljna saslušanja o ključnim nalazima revizorskih izvještaja odvijaju se povremeno, i obuhvataju nekoliko subjekata revizije ili se možda odvijaju samo sa službenicima ministarstva finansija
D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocjenu C

Tabela 8: OBS Indikator 102: Da li Državna revizorska institucija (DRI) ili zakonodavno tijelo objavljuju izvještaj koji prati radnje koje preduzima izvršna vlast da ispuni preporuke revizije?

Rezultat	Kriterijumi
A	Izvršna vlast objavljuje izvještaje o tome koji su koraci preduzeti da se ispune nalazi revizije.
B	Izvršna vlast objavljuje izvještaje o većini nalaza revizije.
C	Izvršna vlast objavljuje izvještaje o nekim nalazima revizije.
D	Izvršna vlast ne objavljuje izvještaje o tome koji su koraci preduzeti da se ispune nalazi revizije. tj. nije primjenjivo/drugo (dajte komentar).

Tabela 9: OBS Indikator 101: Da li izvršna vlast daje uvid javnosti u to koje korake je preduzela da ispuni preporuke ili nalaze revizije koji ukazuju na potrebu da se preduzmu korektivne radnje?

⁷ Napomena da se PEFA PI-31.3 pojavljuje i u KPI 1 i u KPI 3 jer postoje dva odvojena aspekta pitanja 31.1: prvi aspekt se bavi time da li parlamentarni odbor izdaje preporuke izvršnoj vlasti (što odgovara indikatoru KPI 1), dok se drugi aspekt bavi pitanjem da li parlamentarni odbor sistematično prati, u komunikaciji sa izvršnom vlašću, što ona radi po pitanju preporuka (što odgovara indikatoru KPI 3).

Sadašnji kontekst Crne Gore

U decembru 2022. godine, Vlada je usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) za period 2022-2026, i akcioni plan. Do februara 2023. godine izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uspostavljen je Fiskalni savjet, nezavisno nadzorno tijelo, iako je i dalje ne-operativno. Izazovi za transparentnost i dalje su postojali tokom 2023. godine, ali vlada je ostvarila napredak, uključujući proaktivno objavljivanje svih izdataka iz državnog budžeta.⁸

Crnogorska Skupština ima dobro uspostavljen odnos sa Državnom revizorskom institucijom (DRI), strukturiran kroz protokole o saradnji, usvajanje revizorskih izvještaja, i kontinuirani parlamentarni nadzor:⁹

- **Uspostavljeni protokoli o saradnji:** Saradnja između DRI i Skupštine formalizovana je kroz protokole koji obuhvataju razmatranje revizije, implementaciju preporuka, i finansijsko praćenje. Ti protokoli naglašavaju strukturirani okvir za nadzor u Crnoj Gori.
- **Usvajanje revizorskih izvještaja:** DRI predaje godišnji revizorski izvještaj o Nacrtu zakona o završnom izvještaju budžeta Skupštini, i on se razmatra u nadležnim odborima. Parlamentarni nadzor je ojačan usvajanjem zaključaka koji pozivaju vladu da implementira preporuke DRI, čime se obezbjeđuje budžetska odgovornost.
- **Uključenost odbora:** Razni parlamentarni odbori, uključujući Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, i Odbor za bezbjednost i odbranu, igraju ključne uloge u analizi revizorskih izvještaja, naročito u sektorima kao što su bezbjednost, odbrana i javna uprava.
- **Kontinuirani nadzor:** Parlament prati ispunjavanje preporuka DRI, kroz obavezivanje vlade da kvartalno izvještava o napretku. To obezbjeđuje da nalazi revizije vode ka stvarno izvodivom nadzoru i reformi politike.

Uprkos ovim nastojanjima, i dalje postoje izazovi u oblasti upravljanja javnim finansijama (PFM). Značajni prijedlozi zakona usvojeni su na OEFB bez dovoljno rasprave. Parlamentarni odbori su održali 27 konsultativnih i devet kontrolnih saslušanja, ali nedostajao je konzistentan pristup saslušanjima ili razmatranjima zakona. Ključni budžetski dokumenti objavljeni su na vrijeme, iako njihova čitljivost ostaje problem, a mapa puta za transparentnost još nije pripremljena. Izvještaji prije izvršenja budžeta i sredinom godine izvršenja budžeta su objavljeni, ali učešće

8 EUCO, 2023. "Commission Staff Working Document: Montenegro 2023 Report." https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf

9 Godišnji izvještaj DRI o saradnji, 2023. <https://www.dri.co.me/doc/DRI%20GI%202022-2023%20konacni.pdf>

javnosti u budžetskom procesu i dalje je slabo. Budžet za 2023. godinu usvojen je po kalendaru, ali je izostala kvalitativna ocjena.¹⁰

U ostatku ovog odjeljka ispitujemo učinak Odbora za ekonomiju finansije i budžet Skupštine Crne Gore (OEFB) u njegovoj ulozi ex-post parlamentarnog nadzora, sa posebnim naglaskom na njegovo razmatranje godišnjeg Revizorskog izvještaja (RI) DRI. Tri ključna indikatora učinka (KPI) koja su utvrđena i opisana u poglavlju Metodologija u ovom dokumentu upotrijebljeni su da bi se ocijenio učinak OEFB u sprovođenju ex-post nadzora. Crna Gora trenutno ima integrisani model ex-post nadzora, gdje OEFB vrši i ex-ante i ex-post nadzor.¹¹

KPI 1: Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama

KPI 1 rezultati za Crnu Goru dati su u Tabeli 10 koja slijedi. Ovi rezultati baziraju se na OBS za 2023. godinu i PEFA za 2019. godinu.

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane skupštinskog odbora i izdat izvještaj sa nalazima i preporukama	A
	PEFA 31.1	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane skupštinskog odbora	A
	PEFA 31.3	Da li je skupštinski odbor izdao preporuke izvršnoj vlasti	A

Tabela 10: Crna Gora - KPI 1.

10 EUCO, 2023. "Commission Staff Working Document: Montenegro 2023 Report." https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e09b27af-427a-440b-a47a-ed5254aec169_en?filename=SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf

11 Ograničeni podaci spriječili su temeljitu longitudinalnu analizu učinka Crne Gore u ovim oblastima. Na primjer, Crna Gora nije bila uključena u Istraživanje o otvorenosti budžeta (OBS) prije 2023. godine, a PEFA (Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti) izvještaji za Crnu Goru bili su dostupni samo za 2013 i 2019. godinu.

Detalji bodovanja i razmatranje konteksta

DRI je objavio svoj RI o Završnom godišnjem izvještaju za 2021. godinu 13. oktobra 2022. godine i on je formalno predat Skupštini Crne Gore 17. oktobra 2022. godine. U Rubrici 3 nalazi se kontekst Završnog godišnjeg izvještaja. OEFB je razmatrao RI na svojoj 43. Sjednici održanoj 20. Decembra 2022. godine, otprilike dva i po mjeseca nakon što je predat Skupštini. U vezi sa nalazima i preporukama DRI, Odbor je predložio plenumu da usvoji prijedlog kojim se podržavaju preporuke DRI.¹²

Završni godišnji izvještaj (YER) je ključni dokument kojim se obezbjeđuje odgovornost, a koji priprema izvršna vlast nakon kraja fiskalne godine i koji detaljno izvještava o finansijskim aktivnostima vlade i njihovoj uspješnosti u realizaciji budžeta tokom cijele fiskalne godine. U mnogim zemljama izvršna vlast izdaje Izvještaj na kraju godine kojim se konsoliduju informacije o naplati prihoda, dugu i rashodima za administrativne jedinice. U drugim zemljama, pojedinačne administrativne jedinice izdaju svoj Izvještaj na kraju godine. Slično tome, Izvještaj na kraju godine može biti zaseban dokument ili može biti uključen u veće dokumente kao što je Prijedlog budžeta izvršne vlasti. Forma izvještaja je manje važna od njegovog sadržaja. Izvještaji treba da obuhvate sve značajne stavke uključene u budžet, te da obrazlože razlike između prvobitnih procjena (koje je zakonodavno tijelo izmijenilo tokom godine) i stvarnih ishoda za rashode, prihode, dug i makroekonomske pretpostavke. Ovi izvještaji treba takođe da razmotre informacije o nefinansijskom učinku i druge važne oblasti politike. To takođe može da uključi finansijski izvještaj.

Rubrika 3: Obrazloženje uz Godišnji izvještaj (YER).

Iako je Crna Gora dobila ocjenu “A” za indikator 118 u Istraživanju otvorenosti budžeta (OBS), koje ocjenjuje blagovremenost razmatranja RI, stvarna dubina analize OEFB i dalje je ograničena. OBS nudi dodatni kontekst koji naglašava ograničenu prirodu tog razmatranja: “nepisana je praksa da se Revizorski izvještaj razmatra zajedno sa Godišnjim izvještajem (YER) i Prijedlogom budžeta izvršne vlasti (EBP) na istom plenarnom zasijedanju, obično u istoj sedmici decembra. To znači da se RI razmatra zajedno sa Godišnjim izvještajem (YER), čime se često smanjuje vrijeme koje je na raspolaganju za temeljito ispitivanje nalaza revizije. Nadalje, izvještaj iz revizije i godišnji izvještaj o radu Državne revizorske institucije (DRI) razmatraju se na OEFB istog dana prije nego što se proslijede na raspravu na plenarnom zasijedanju Skupštine narednog dana. Ovako gusti rokovi ograničavaju mogućnost odbora da izvrši duboko i sveobuhvatno razmatranje RI.”¹³

¹² Upitnik za Istraživanje otvorenosti budžeta za 2023., Crna Gora, Indikator #118, p.141

¹³ Upitnik za Istraživanje otvorenosti budžeta za 2023., Crna Gora, Indikator #118, p.142. Napomena: rezultat A za PEFA Indikator 31.3 izgleda povezuje dimenziju KPI 3vezanu za praćenje od strane parlamentarnog odbora preporuka koje su date u razmatranju RI: opravdanje za rezultat sadrži sljedeće “Parlament formalno traži i dobija dokaze o tome kako vlada poštuje preporuke DRI.” Javni rashodi i finansijska odgovornost (PEFA) – Izvještaj o ocjeni učinka za 2019., Crna Gora, Indikator 31.1, p.109.

Treba napomenuti da je nekoliko sektorskih odbora takođe aktivno u razmatranju kako RI tako i Godišnjim izvještajem (YER). Na primjer, na 37. sjednici Odbora za bezbjednost i odbranu održanog u decembru 2022. godine, prilikom razmatranja Prijedloga završnog računa budžeta Crne Gore za 2021. godinu u dijelu koji se odnosi na jedinice u oblasti bezbjednosti i odbrane, DRI je prezentirala nalaze i preporuke iz Izvještaja o reviziji nacrtu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu, kao i iz Revizorskog izvještaja o Godišnjem finansijskom izvještaju Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2021. godinu.

Osim RI, sektorski odbori razmatrali su i izvještaje o revizijama uspjeha koje je DRI pripremila. Na primjer:

- U aprilu 2023. godine, Odbor za rodnu ravnopravnost razmatrao je izvještaj DRI iz revizije uspjeha “Uspješnost u implementaciji politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori”. Odbor za ljudska prava i slobode, na svojoj sjednici održanoj u maju 2023. godine takođe je razmatrao izvještaj o reviziji uspjeha “Uspješnost u implementaciji politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori”
- U maju 2022. godine održano je konsultativno saslušanje Odbora za zdravstvo rad i socijalno staranje o Izvještaju DRI za reviziju uspjeha “Efikasnost u upravljanju donatorskim sredstvima za borbu protiv korona virusa “.

Neki sektorski odbori sastajali su se takođe da ispituju status reazicije drugih ranijih revizorskih izvještaja. Na primjer, u maju 2023. godine, DRI je obavijestio Predsjedavajućeg Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje o statusu u implementaciji preporuka iz revizije uspjeha “Uspjeh u realizaciji Nacionalne politike za rano otkrivanje kancera dojke”.

Aktivnost sektorskih odbora u ex-post nadzoru odražava činjenicu da su sektorski odbori prilično aktivni tokom usvajanja nacrtu budžeta (EBP). Na primjer, tokom 2022. godine, Prijedlog budžeta (EBP) su razmatrali sljedeći sektorski odbori i nakon razmatranja izdali izvještaje (“mišljenje”):

- Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje;
- Odbor za rodnu ravnopravnost;
- Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje;
- Odbor za međunarodne odnose i iseljenike;
- Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu;
- Odbor za ljudska prava i slobode
- Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport; i
- Odbor za bezbjednost i odbranu.¹⁴

¹⁴ Istraživanje o otvorenosti budžeta za 2023, Crna Gora, Indikator #113, p. 137.

Ograničeni longitudinalni podaci ukazuju na to da je Crna Gora dosljedna u pristupu razmatranju RI i izdavanju nalaza i preporuka. Izvještaj PEFA za 2019. godinu navodi da “Na osnovu analize nalaza i preporuka godišnjeg Izvještaja iz revizije i Izvještaja o radu DRI, OEFB usvaja svoj materijalni izvještaj koji dokumentuje rasprave i predlaže Zaključke za plenarno zasijedanje. U zavisnosti od godine ti su zaključci išli od toga da se vlada poziva da ispuni preporuke DRI do sumiranja/ponavljanja najvažnijih od njih.”¹⁵

Raniji PEFA izvještaji takođe ukazuju na istorijski kontinuitet u blagovremenosti sa kojom OEFB razmatra RI. RI se redovno predavao i analizirao u plenumu u roku od tri mjeseca od datuma prijema u periodu od 2015. do 2017. godine, čime je Crna Gora zaslužila rezultat ‘A’ po ovom indikatoru.¹⁶

U zaključku, konzistentnost Crne Gore u odnosu na KPI 1 je jasna, ali sa dvije značajne praznine: vrijeme posvećeno isključivo za razmatranje RI u OEFB je ograničeno i njegovi zaključci i preporuke često su ograničene na to da se usvoje preporuke DRI.

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima

KPI 2 rezultati za Crnu Goru dati su u tabeli 11. Oni se baziraju na OBS za 2023. godinu i PEFA za 2019. godinu.

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Širina i dubina učešća u saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju RI	A
	PEFA 31.2	Koliko subjekata revizije je učestvovalo u razmatranju RI	C

Tabela 11: Crna Gora - KPI 2.

Detalji rezultata i kontekst

OBS iz 2023. godine ukazuje na to da su visokopozicionirani službenici iz Državne revizorske institucije (DRI) istupali pred skupštinskim odborima najmanje pet puta tokom 2022. godine.¹⁷ Njihova su istupanja tu bila vezana za niz različitih važnih rasprava kao što su:

¹⁵ Javni rashodi i finansijska odgovornost za 2019 (PEFA) – Izvještaj o ocjeni učinka, Crna Gora, Indikator 31.3, p.111.

¹⁶ Izvještaj PEFA za 2013. godinu takođe daje ocjenu ‘A’ za 2013. godinu, ali ocjenu ‘B’ za 2008, što ukazuje na to da je Crna Gora popravila ovaj indikator sa ‘B’ na ‘A’ negdje između 2008. i 2013. godine. Treba napomenuti da nema rezultata za 2014, niti su dostupni rezultati za period od 2018. do 2020. godine. Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA), Crna Gora, Indikator PI-28, pp.80-81.

¹⁷ OBS 2023, Q. 118.

- **Revizije uspjeha:** Na primjer, Odbor za rodnu ravnopravnost razmatrao je revizorski izvještaj DRI o politikama rodne ravnopravnosti, a Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje ispitivao je rezultate revizije DRI o ranom otkrivanju kancera dojke.
- **Razmatranje godišnjeg Revizorskog izvještaja:** Predstavnicima DRI učestvovali su u raspravama na plenarnom zasjedanju Skupštine o završnom računu budžeta za 2021. godinu, kao i u debatama odbora i o Revizorskom izvještaju i o predstojećem Prijedlogu budžeta za 2023. godinu.

Međutim, podaci pokazuju mješovite rezultate kada je riječ o konzistentnosti tih saslušanja tokom godina. Iako su 2016. godine održana puna saslušanja uz uključenost ključnih institucija, uključujući Ministarstvo finansija i rukovodioce subjekata revizije, tokom 2017. i 2018. godine saslušanja nisu održana. Ova nedosljednost dovela je do rezultata "C" za PEFA indikator 31.2 tokom perioda 2016-2018. Ranijih godina, kao što je 2008. i 2013. održavana su samo povremena saslušanja, ali je tokom vremena uočeno blago poboljšanje.¹⁸

KPI 2 ocjenjuje učešće dva visokopozicionirana člana DRI i predstavnika institucija koje su bili subjekti revizije u skupštinskoj analizi Revizorskih izvještaja. Iako najnoviji podaci za OBS za 2023. godinu odražavaju snažno i konzistentno učešće visokopozicioniranih službenika DRI, OBS ne pokriva uključenost subjekata revizije u istupanju pred odborom. Najnoviji dostupni podaci za ovu dimenziju, koji datiraju iz perioda 2016-2018. pokazuju nedosljednost u učešću subjekata revizije, i ograničena saslušanja.¹⁹ Ovo je u skladu sa činjenicom da je OEFB analizirao RI za jedan dan 2024. godine. Ova praksa ograničava dubinu nadzora, jer višestruki ključni izvještaji i revizije često budu sabijeni u jednu sjednicu, čime se smanjuje mogućnost temeljitih rasprava.

KPI 3: Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DRI/Skupštine

KPI 3 rezultati za Crnu Goru dati su u Tabeli 12. Baziraju se na OBS za 2023 i PEFA za 2019. godinu.

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Transparentnost skupštinskih izvještaja i praćenja preporuka za izvršenje budžeta od strane izvršne vlasti	OBS 102	Da li skupštinski odbor ili DRI prate radnje koje izvršna vlast preduzima da bi ispunila preporuke iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno	C
	OBS 101	Da li izvršna vlast daje na uvid javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke iz revizije ili nalazi koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama.	B
	PEFA PI-31.3	Da li skupštinski odbor sistematično prati radnje koje su preporučene izvršnoj vlasti	A

Tabela 12: Crna Gora - KPI 3.

¹⁸ PEFA 2019 PI 31.2; PEFA 2013 #PI-28

¹⁹ PEFA 2019, #31.2.

Detalji rezultata i kontekst

Na osnovu OBS za 2023. godinu, crnogorska DRI javno izvještava o ispunjenosti većine, ali ne i svih, preporuka. Praćenje koje ona vrši je javno dostupno. Ovaj je rezultat donio Crnoj Gori ocjenu “B” za OBS indikator 102.

U svakom revizorskom izvještaju o Godišnjem izvještaju (YER), crnogorska DRI daje pregled što je urađeno da se ispune preporuke izvještaja iz prethodne godine, podijeljeno u posebne oblasti (npr. javne nabavke, državna imovina, interna revizija) sa statusom rezultata za svaku pojedinačnu preporuku (ispunjena, neispunjena, u toku, dijelom ispunjena). Međutim, nema dalje elaboracije ovih ocjena statusa (npr. ukoliko je neka konkretna preporuka ocijenjena kao “ispunjena”, nema indikacije kako je ta preporuka ispunjena).²⁰

Prema crnogorskom DRI, oni su uzeli u razmatranje kako je vlada ispunjavala predložene preporuke za budžet 2020. godine tokom 2021. i 2022. godine, objavljujući informacije o statusu u ispunjavanju preporuke iz revizije na svom zvaničnom vebsajtu. DRI navodi da je, na osnovu utvrđenih protokola, izvršila razmatranje verifikovanjem tačnosti informacija sadržanih u izvještajima o ispunjavanju preporuka koje je predao subjekt revizije.²¹ Treba konstatovati takođe da vebsajt DRI sadrži registar preporuka.

Uz to, DRI objavljuje nekoliko propratnih revizorskih izvještaja na uzorku najproblematičnijih pojedinačnih revizija. Prema istraživačkom timu OBS, procenat takvih izvještaja je bio mali 2022. godine. Sam DRI, međutim, spori ove OBS nalaze, tvrdeći da je 2022. godine objavio tri propratne revizije i 28 izvještaja o implementaciji preporuka.²²

Crna Gora je postigla rezultat ‘C’ po pitanju izvještavanja javnosti od strane izvršne vlasti o koracima koji su preduzeti da bi se ispunile preporuke iz revizije ili nalazi koji iziskuju korektivne radnje (OBS 101). Vlada izdaje kvartalne izvještaje kako je obavezuje Skupština, ali ti izvještaji samo pokrivaju glavni Revizorski izvještaj (RI) i isključuju pojedinačne revizije ministarstava i drugih institucija koje su vršene tokom cijele godine. Uz to, izvještajima često nedostaju detaljne informacije, i samo se kopiraju preporuke DRI i ne preciziraju se odgovorne institucije, rokovi ili operacionalizacija preporuka u konkretne, mjerljive radnje. Ovaj ograničeni obim i detalji doprinose skromnom učinku Crne Gore u ovoj oblasti.²³

Što se tiče pitanja (OBS 102) da li skupštinski odbor ili DRI prate radnje koje preduzima izvršna vlast da bi ispunila preporuke iz revizije (i da li je to praćenje javno dostupno), crnogorski DRI konstatuje:

20 OBS 2023 Q. 102

21 OBS 2023 Q. 102

22 OBS 2023 Q. 102

23 OBS 2023 Q. 101

“Akcioni plan Vlade Crne Gore sadrži samo preporuke date u Reviziji Prijedloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore. Preporuke date u pojedinačnim revizorskim izvještajima drugih subjekata revizije prate se kroz redovni proces praćenja prema Smjernicama o izradi, kontroli i praćenju preporuka DRI, tj. kroz predaju izvještaja o ispunjavanju preporuka i kontroli tačnosti informacija sadržanih u izvještajima subjekata revizije o ispunjavanju preporuka revizije.”²⁴

Ograničeni longitudinalni podaci ukazuju na blagi pad u uspješnosti Crne Gore po pitanju transparentnosti praćenja preporuka za budžet. Izvještaj PEFA iz 2019. godine dao je ocjenu ‘A’ za PEFA PI-31.3 za period 2016-2018. godine, konstatujući da Skupština formalno traži i dobija dokaze kako vlada postupa po preporukama DRI, pri čemu je postupak otvoren za javnost i dostupan na veb sajtu Skupštine (osim za odbranu i bezbjednost).²⁵ Međutim, taj izvještaj je takođe naglasio određena pitanja: nekoliko visoko-profilnih preporuka davale su se stalno iznova tokom godina, i nije bilo jasne veze između revizorskih saslušanja i preporuka Skupštine. To ukazuje na to da je, iako je sistem ispunio formalne uslove, materijalno praćenje od strane Skupštine bilo ograničeno.²⁶

24 OBS 2023 Q. 101

25 PEFA 2019, PI-31.3

26 PEFA 2019, PI-31.3

ZEMLJE SA KOJIMA JE VRŠENO POREĐENJE

HRVATSKA

Ovaj dio studije ispituje učinak hrvatskog Odbora za finansije i državni proračun (OFDP) u obavljanju njegove ex-post parlamentarne nadzorne uloge, sa posebnim naglaskom na njegovoj ulozi u razmatranju godišnjeg Revizorskog izvještaja Državnog ureda za reviziju (DUR). Tri KPI koji su utvrđeni i opisani u Poglavlju koje se odnosi na metodologiju, koriste se radi ocjene učinka OFDP. Samo OBS se koristi za evaluaciju KPI jer za Hrvatsku nema PEFA izvještaja na nacionalnom nivou.

Nema odbora koji je isključivo posvećen razmatranju revizorskih izvještaja DRI, koji se u Hrvatskoj naziva Državni ured za reviziju (DUR). OFDP se sastaje nekoliko puta za ovu svrhu. Tokom tih sastanaka OFDP razmatra revidirane konsolidovane finansijske izvještaje, regulatorne revizije/revizije pravilnosti i revizije uspjeha.

Mandat OFDP je veoma širok, međutim, tako da je vrijeme koje je na raspolaganju za razmatranje izvještaja DUR ograničeno. Opis zaduženja odbora može se pronaći u Rubrici 4.

Odbor za finansije i državni proračun utvrđuje i prati implementaciju politika, a u postupcima donošenja zakona i drugih propisa ima prava i dužnosti nadležnog radnog tijela u stvarima koje se odnose na:

- sistem za finansiranje javnih potreba Republike Hrvatske;
- Državni proračun (centralni budžet), konačno poravnanje državnog proračuna i sredstava;
- izvještaj Državnog ureda za reviziju o izvršenim revizijama;
- poreski sistem i poresku politiku;
- finansijski odnosi sa stranim zemljama;
- sistem strane valute;
- kreditni odnosi sa stranim zemljama;
- sistem carina;
- kreditni i bankarski sistem;
- državni trezor;
- hartije od vrijednosti;
- monetarni sistem;
- Hrvatska narodna banka;
- sistem osiguranja za imovinu i lica i druga pitanja koja se odnose na budžet i finansije;
- pitanja koja se odnose na strukturu, nadležnosti i operativne procedure Državnog ureda za reviziju i Agencije za finansije.

Odbor debatuje o nacrtima zakona koji dovode do povećanja finansijskih obaveza i izvještavaju Sabor (parlament) o svojim mišljenjima, stavovima i prijedlozima.

Rubrika 4: Mandat Odbora za finansije i državni proračun.

KPI 1: Blagovremenost Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama

Rezultat KPI 1 za Hrvatsku dat je u Tabeli 13. Ovi rezultati se baziraju na OBS iz 2023. godine.

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane skupštinskog odbora i izdat izvještaj sa nalazima i preporukama	A

Tabela 13: Hrvatska - KPI 1

Detalji rezultata i kontekst

OFDP Hrvatske, sa svojim širokim mandatom za finansijska pitanja, može se naći u situaciji da mu je teško da izdvoji dovoljno vremena i da se fokusira na razmatranje revizorskih izvještaja. To može da umanjuje dubinu analize izvještaja iz Državnog ureda za reviziju (DUR). S obzirom na to da OFDP nije specijalizovani odbor za reviziju, on ne može da obezbijedi detaljni nadzor koji bi mogao da obezbijedi posebno određeni odbor za javne finansije.

Hrvatska ima dobre rezultate u KPI 2, jer OFDP dosljedno razmatra godišnji Revizorski izvještaj u zakonski obaveznom vremenskom roku od tri mjeseca nakon objavljivanja. To poštovanje utvrđenih rokova pokazuje da dobro funkcioniše proceduralni okvir za parlamentarni nadzor, koji je pojačan hrvatskim Zakonom o proračunu i Zakonom o Državnom uredu za reviziju.

OBS konstatuje da je odbor ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu u roku od tri mjeseca od kada je postao dostupan, i objavio izvještaj sa nalazima i preporukama.²⁷ Po završetku svojeg razmatranja Revizorskog izvještaja DUR, OFDP objavljuje izvještaj sa nalazima i preporukama. Ovaj izvještaj je završen i za 2022. i za 2020. godinu V. Rubriku 4.

Tokom 2022. godine, Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu objavljen je 12. juna 2022. godine. OFDP je ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu 7. oktobra 2022. godine.²⁸ Tokom 2020. godine, Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu objavljen je 12. juna 2020. godine. OFDP je ispitao Revizorski izvještaj godišnjeg budžeta 3. novembra 2020. godine.²⁹ Tokom 2018. godine, Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu objavljen je 30. maja 2018. godine. OFCB je ispitao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu 20. septembra 2018. godine.

27 OBS 2023, Q. 118; OBS 2021, #118

28 OBS 2023, Q. 118

29 OBS 2021, Q. 118

Dobar rezultat za ovaj ključni indikator učinka (KPI) u skladu je sa zakonodavstvom Hrvatske, naročito članom 110 (2) Hrvatskog Zakona o budžetu, koji obavezuje da Vlada... mora da preda Saboru ili relevantnom predstavničkom tijelu izvještaj o izvršenju godišnjeg budžeta na usvajanje do 15. juna tekuće godine za prethodnu godinu.

U isto vrijeme, prema članu 19 (2) Zakona o Državnom uredu za reviziju, DUR vrši svoju reviziju Izvještaja o izvršenju državnog budžeta koji se predaje hrvatskom Saboru isti dan. U tom smislu DUR predaje svoj revizorski izvještaj o finansijskim iskazima Saboru šest mjeseci ili manje nakon kraja budžetske godine. Izvještaj se generalno upućuje OFDP na razmatranje i on ga ispituje u roku od tri mjeseca od prijema.

Uz svoj izvještaj o izvršenju državnog budžeta, DUR vrši revizije pravilnosti i revizije uspjeha. Na primjer, DUR je predao, za finansijsku godinu 2019., 25 izvještaja o reviziji uspjeha. Tokom 2019. godine, OFDP je razmatrao izvještaje o reviziji uspjeha za: upravljanje i raspolaganje fudbalskim stadionima i igralištima; uspostavljanje i korišćenje informacionog sistema centralizovanog platnog spiska; i reviziju djelotvornosti implementacije koncesionog ugovora za jadranski autoput (Istarski ipsilon) i koncesiju za autoput Zagreb – Macelj.³⁰

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima.

Rezultati KPI 2 za Hrvatsku dati su u Tabeli 14. Ti rezultati baziraju se na OBS iz 2023. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Širina i dubina učešća u saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju RI	A

Tabela 14: Hrvatska - KPI 2.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. i 2020. godine visokopozicionirani član DUR učestvovao je i svjedočio na saslušanjima parlamentarnog odbora o Revizorskom izvještaju najmanje pet puta.³¹ Rukovodilac DUR predstavio je nalaze svojih revizorskih izvještaja članovima Odbora. Nakon ovog procesa, Odbor izdaje izvještaj. Na primjer, 2020. godine, DUR je učestvovao u sljedećim saslušanjima:

- Izvještaj o finansijskoj reviziji političkih partija, nezavisnih predstavnika i članova predstavničkih tijela lokalnih i regionalnih jedinica lokalne samouprave koji su izabrani sa liste grupe glasača za 2018. godinu (4. mart 2020)

30 "Report on the work of the State Audit Office for 2019" https://www.revizija.hr/UserDocImages/ENG/Reports/2019/REPORT_ON_THE_WORK_OF_THE_STATE_AUDIT_OFFICE_FOR_2019.pdf

31 OBS 2023, Q. 124; OBS 2021, Q. 124

- Izvještaj o reviziji djelotvornosti upravljanja i raspolaganja fudbalskim stadionima i igralištima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (11. mart 2020.);
- Izvještaj o finansijskoj reviziji lokalnih jedinica za 2018. godinu (18. maj 2020.);
- Izvještaj o radu Državnog ureda za reviziju za 2019. godinu (11. septembar 2020); i
- Izvještaj o finansijskoj reviziji korisnika državnog budžeta (8. oktobar 2020.)³²

DUR obezbjeđuje Saboru Godišnji izvještaj o radu, Godišnji izvještaj o izvršenju državnog budžeta i revizorske izvještaje (pojedinačno ili grupa tematskih izvještaja). O izvještajima se raspravlja na sastancima odgovarajućih odbora i na plenarnom zasijedanju.

OFDP, kao i drugi odbori, u zavisnosti od teme revizije, raspravljaju o revizorskim izvještajima u prisustvu Glavnog revizora i predstavnika DUR. Odgovarajući odbor tada usvaja zaključak o revizorskim izvještajima.

KPI 3: Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DUR/Sabora

KPI 3 rezultat za Hrvatsku dat je u tabeli 15. Ovi rezultati baziraju se na OBS za 2023. godinu:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Transparentnost skupštinskih izvještaja i praćenja preporuka za izvršenje budžeta od strane izvršne vlasti	OBS 102	Da li parlamentarni odbor ili DUR prate radnje koje izvršna vlast preduzima da bi ispunila preporuke iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno	A
	OBS 101	Da li izvršna vlast daje na uvid javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke iz revizije ili nalazi koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama.	D

Tabela 15: Hrvatska - KPI 3.

Detalji rezultata i kontekst

Prema OBS 102, DUR izvještava javno o tome koje korake je preduzela izvršna vlast da bi ispunila sve preporuke iz revizije.³³ Koraci koji su preduzeti da bi se ispunile preporuke iz ranijih revizija uvijek su uključene u najnoviji Revizorski izvještaj Državnog ureda za reviziju. Na primjer, Revizorski izvještaj o Izvršenom državnom budžetu Republike Hrvatske za 2021. godinu donosi pregled reagovanja izvršne vlasti na preporuke iz ranijih revizija.

³² Poveznica na odgovor na pitanja 124 iz OBS za 2022 nije bila dostupna.

³³ Upitnik u Istraživanju o otvorenosti budžeta za 2019. (detaljni odgovori) za Gruziju, OBS 102. "Sistem praćenja ispunjavanja preporuka" može se pronaći onlajn na: Javni rashodi i finansijska odgovornost (PEFA), Izvještaj o ocjeni učinka, jun 2018, p. 30.

Međutim, subjekti revizije ne izvještavaju o koracima koje su oni preduzeli da bi se pozabavili nalazima revizije.³⁴

Tokom 2022. godine hrvatsko zakonodavno tijelo koristilo je svoje ovlaštenje po zakonu da izmijeni i dopuni Prijedlog budžeta koji je predala izvršna vlasti i (barem neke) od njegovih izmjena i dopuna su usvojene. Prema jednom izvoru, Sabor je predložio 400 amandmana na državni budžet, od čega je vlada prihvatila 10. Među tim prihvaćenima je šest koje je predala opozicija: tri SDP, dva Socijal-demokrate, jedan IDS, tri od većine (jedan HNS i dva HDZ) i zajednički amandman vladajuće partije i opozicije, tj. HDZ, HDS i Socijal-demokrata. "Tako mi pokazujemo otvorenost za prijedloge nekih od opozicionih predstavnika i partija, koje smatramo dobrima," rekao je Premijer Andrej Plenković i naveo da ti amandmani imaju vrijednost od oko 9,5 miliona eura."³⁵

Sektorski odbori imali su manje od mjesec dana da ispituju Prijedlog budžeta izvršne vlasti i objavili su izvještaje sa nalazima i preporukama prije nego što je budžet usvojen. Sabor je dobio Prijedlog budžeta izvršne vlasti za 2023. godinu 14. novembra 2022. godine. Odbor za zdravstvo i socijalnu politiku imao je sastanak povodom Prijedloga državnog budžeta za 2023. godinu na dan 23. novembar 2022. godine. Odbor za prosvjetu, nauku i kulturu imao je sastanak vezan za Prijedlog državnog budžeta za 2023. godinu 22. novembra 2022. godine. Državni budžet za 2023. godinu usvojen je u Saboru na dan 29. novembar 2022. godine.³⁶

Zakonske procedure i procedure u parlamentarnim odborima za razmatranje revizorskog izvještaja

Hrvatski Sabor igra ključnu ulogu u razmatranju i nadzoru revizorskih izvještaja koje preda Državni ured za reviziju (DUR)

Po **članu 19 Zakona o reviziji**, DUR ima obavezu da svoj godišnji revizorski izvještaj o izvršenju državnog budžeta preda Saboru do 15. juna tekuće godine za prethodnu godinu.³⁷ Uz to, Sabor može da traži posebne revizije, uz uslov da Glavni državni revizor smatra da je takav zahtjev opravdan.

Odgovornost za razmatranje ovih izvještaja primarno je na **Odboru za finansije i državni proračun (OFDP)**. Prema **Poslovniku Hrvatskog Sabora**:³⁸

34 OBS 2023 Q. 101

35 OBS 2023 Q. 111

36 OBS 2023 Q. 113

37 Zakon o Državnom uredu za reviziju, član 19(1), član 19(2), član 19(4)

38 Hrvatski Sabor, 2020. "Poslovnik Hrvatskog Sabora." https://legislationline.org/sites/default/files/documents/dc/Croatian-Parliament-Standing-Orders_Consolidated-Text_November-2020.pdf

- **Članom 44** utvrđuje se da radna tijela kao što su odbori i komisije treba da razmatraju izvještaje javnih subjekata, Konkretno, Sabor mora da vijeća o izvještajima Državnog ureda za reviziju koji se odnose na izvršenje državnog budžeta i rad samog DUR, a o tim izvještajima treba da se debatuje i u plenumu.
- **Član 59** dodređuje OFDP kao nadležno tijelo zaduženo za razmatranje finansijskih pitanja, uključujući i revizorske izvještaje DUR.
- **Član 73** detaljno razrađuje nadležnosti OFDP, uključujući i razmatranje revizija koje izvrši DRI, davanje preporuka Saboru i debatovanje o svim zakonodavnim aktima koji proisteknu iz revizorskih nalaza koji mogu imati finansijske implikacije.

Kroz svoja radnja tijela, naročito OFDP, Hrvatski Sabor obezbjeđuje sveobuhvatni nadzor izvršenja državnog budžeta i obezbjeđuje odgovornost javnih subjekata, unapređujući transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim finansijama.

SLOVENIJA

Slovenija ima odbor za nadzor posvećen fazi revizije/nadzora. Mandat Komisije za kontrolu javnih finansija (KKJF) predstavljen je u Rubrici 5.

- Komisija za kontrolu javnih finansija (KKJF): kontroliše realizaciju državnog budžet i finansijskih planova Penzijsko-invalidskog fonda Slovenije, Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije i javne ustanove Radio-televizija Slovenije u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja, te tačnost njihovih finansijskih izvještaja na osnovu izvještaja Suda revizora,
- Prati realizaciju budžeta lokalnih zajednica koje dobijaju finansijska sredstva radi balansiranja njihovih finansija i kontroliše namjensku upotrebu sredstava opredjeljenih iz državnog budžeta,
- Kontroliše realizaciju finansijskih planova i tačnost finansijskih izvještaja javnih fondova, javnih preduzeća i javnih ustanova osnovanih u Republici Sloveniji,
- Izvještava Narodnu skupštinu o kontroli koja je izvršena i predlaže potrebne mjere.

Rubrika 5: Mandat Komisije za kontrolu javnih finansija.

KKJF poziva Predsjednika Suda revizora i druge predstavnike Suda revizora, kao i predstavnike korisnika javnih sredstava koji su bili subjekti revizije, na sjednice gdje se razmatraju revizorski izvještaji.

Sud revizora (SR) Republike Slovenije priprema i predaje godišnji izvještaj pod naslovom "Prijedlog godišnjeg finansijskog izvještaja Budžeta Republike Slovenije". U Revizorskom izvještaju iz 2017. godine sve tri vrste revizije – finansijska revizija, revizija pravilnosti i revizija uspjeha – uključene su

i predstavljene u različitim poglavljima i odjeljcima. Ovaj izvještaj or realizaciji budžeta predaje se devet mjeseci nakon kraja budžetske godine i 1-2 mjeseca nakon podnošenja upućuje se KKJF.

KPI 1: Blagovremenost Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama

Rezultat KPI 1 za Sloveniju dat je u Tabeli 16. Ovi rezultati se baziraju na OBS iz 2023. Godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane parlamentarnog odbora i izdat izvještaj sa nalazima i preporukama	C

Tabela 16: Slovenija - KPI 1.

Detalji rezultata i kontekst

KKJF treba da razmatra ovaj izvještaj u roku od tri mjeseca od kada on postane dostupan i objavljuje izvještaj sa nalazima i preporukama. KKJF se sastaje jednom godišnje da bi razmatrala konsolidovane finansijske izvještaje čiju je reviziju izvršio Sud revizora i izvještaje o usklađenosti i pravilnosti. Tokom 2022. godine KKJF razmatrala je izvještaj u roku od tri mjeseca nakon što je predat, ali nije objavila izvještaj sa svojim nalazima i preporukama.³⁹ Tokom 2020. godine, KKJF je razmatrala/raspravljala o izvještaju i sastavila svoj (kratki) izvještaj za plenarno zasijedanje Narodne skupštine.⁴⁰

Slovenija ima umjerene rezultate po KPI 1; iako parlamentarni odbor razmatra RI u roku od tri mjeseca, izvještaj sa nalazima i preporukama se ne objavljuje na konzistentan i sveobuhvatan način.

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima.

Rezultati KPI 2 za Sloveniju dati su u Tabeli 17. Ti rezultati baziraju se na OBS iz 2023. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Širina i dubina učešća u saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju RI	B

Tabela 17: Slovenija - KPI 2.

39 OBS 2023 Q. 118

40 OBS 2021, Q. 118

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. godine visokopozicionirani članovi ili rukovodilac Suda revizora učestvovali su u saslušanjima Komisije o Revizorskom izvještaju između tri i pet puta, dok je 2020. godine to učešće u saslušanjima bilo pet puta ili više.⁴¹

Predsjednik Suda revizora generalno istupa pred Odborom kada se razmatraju izvještaji Suda revizora. Ovi postupci pred odborom obično traju 3-4 sata što uključuje i svjedoke iz Ministarstva finansija.

Predstavnici Suda revizora često se pozivaju i konsultuju u vezi sa sjednicama raznih odbora, kao što su:

- Komisija za kontrolu javnih finansija;
- Odbor za finansije;
- Komisija za utvrđivanje moguće političke odgovornosti nosilaca političkih funkcija za finansijske neprimjerene mjere i navodno neopravdano ograničavanje prava u implementaciji mjera vezanih za epidemiju kovida-19; i
- Komisija za istrage javnih nabavki zaštitne opreme i mjera koje su preduzele institucije i nosioci javne funkcije da ograniče širenje kovida-19 između 1.februara 2020. godine i početka parlamentarne istrage.⁴²

Osim prisustvovanja sjednicama odbora gdje se predstavljaju različiti revizorski izvještaji, takođe ima sjednica na kojima se konsultuje stručno znanje Suda revizora o raznim pitanjima, kao što su javne nabavke, efikasno korišćenje javnih finansijskih sredstava itd.

Slovenija ima skroman rezultat po KPI 2. Ali taj rezultat je baziran na 2022. godini, kada su visokopozicionirani članovi ili rukovodilac Suda revizora istupali samo 3-5 puta, dok su u 2021. godini istupali više od pet puta.

Tokom 2023. godine visokopozicionirani članovi ili rukovodilac Suda revizora učestvovali su u saslušanjima Komisije o Revizorskom izvještaju više od pet puta, što bi podiglo rezultat Slovenije na ocjenu 'A' (OBS 124 po Tabeli 24).

Konkretno, tokom 2023. godine Komisija za kontrolu javnih finansija razmatrala je ili bila obaviještena o šest izvještaja od strane Suda revizora:

- Računovodstveni izvještaji i ispravnost operacija Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje Slovenije za 2020. godinu;
- Računovodstveni izvještaji i ispravnost operacija Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije za 2020. godinu;

41 OBS 2023, Q. 124; 2021 OBS #124

42 OBS 2023, Q. 124

- Računovodstveni izvještaji i ispravnost operacija Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije za 2021. godinu;
- Računovodstveni izvještaji i ispravnost operacija Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje Slovenije za 2020. godinu;
- Predloženi završni račun budžeta Republike Slovenije za 2022. godinu

KPI 3: Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DRI/Parlamenta

KPI 3 rezultat za Sloveniju dat je u tabeli 18. Ovi rezultati baziraju se na OBS za 2023. godinu:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Praćenja kako vlada ispunjava preporuke DRI/Parlamenta	OBS 102	Da li parlamentarni odbor ili DRI prate radnje koje izvršna vlast preduzima da bi ispunila preporuke iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno	A
	OBS 101	Da li izvršna vlast daje na uvid javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke iz revizije ili nalazi koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama.	C

Tabela 18: Slovenija - KPI 3.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. i 2020. godine Sud revizora ili KKJF javno su izvijestili o koracima koje je preduzela izvršna vlast da bi ispunila sve preporuke iz revizije. Izvještaj nakon revizije predviđa post-korektivne mjere u odnosu na prijedlog godišnjeg finansijskog izvještaja budžeta Republike Slovenije za 2021. i 2019. godinu. U izvještaju se predviđa sljedeće:

- Problemi/nepripravnosti koje su utvrđene u revizorskom izvještaju i potrebne radnje.
- Sažetak preduzetih korektivnih mjera.
- Mišljenje koje izražava DRI o adekvatnosti korektivnih mjera.⁴³

Slovenija javno izvještava o nekim revizorskim nalazima.⁴⁴

Izvršna vlast po zakonu je obavezna da reaguje na nalaze DRI tako što će sastaviti izvještaj reagovanja (v. član 29 Zakona o Sudu revizora) – tj. prpratni dokument koji će sastaviti izvršna vlast o pitanjima koje je DRI utvrdila u vezi sa preduzetim korektivnim mjerama. Iako

43 OBS 2023 Q. 102, OBS 2021, Q. 102

44 OBS 2023 Q. 101, OBS 2021, Q. 101

DRI objavljuje svoje revizorske izvještaje, izvještaji reagovanja od strane izvršne vlasti nisu priloženi. Reagovanja izvršne vlasti obično nisu učinjena javnim. Ipak, oni se mogu dobiti putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Procedure parlamentarnog odbora za razmatranje revizorskih izvještaja

Slovenija je utvrdila robusne interne procedure za razmatranje revizorskih izvještaja, naročito kroz Komisiju za kontrolu javnih finansija koja nadzire realizaciju državnog budžeta i obezbjeđuje da se javna sredstva koriste zakonito, efikasno i transparentno. Komisija razmatra finansijske planove i izvještaje nekoliko ključnih javnih institucija, uključujući Zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, Zavod za zdravstveno osiguranje, te Radio-televiziju Slovenije, upotrebom izvještaja Suda Revizora.

Radna tijela Parlamenta (Narodne skupštine) odgovorna su za rasprave o revizorskim izvještajima koji se predaju Parlamentu u roku od tri mjeseca od prijema. Ta tijela takođe pripremaju nacрте zakona ili drugih akata kada je potrebno da se razmatraju nalazi revizorskih izvještaja, obezbjeđujući da prakse finansijskog upravljanja budu u skladu sa zakonskim i regulatornim standardima.

Odbor za finansije i budžet sprovodi detaljno razmatranje nalaza Državne revizorske institucije (DRI) svakog mjeseca, obezbjeđujući kontinuirani nadzor nad upravljanjem javnim finansijama i odgovornost.

Prema Zakonu o reviziji u Sloveniji, iako nije detaljno razrađena obaveza podnošenja izvještaja Parlamentu, član 10 (2) precizira da Narodna skupština mora da razmatra godišnji izvještaj slovenačkog Zavoda revizora, a član 29 (2) obavezuje Narodnu skupštinu na godišnje razmatranje izvještaja Agencije za javni nadzor revizije.

Konkretni članovi u slovenačkom poslovniku koji regulišu ulogu Parlamenta u razmatranju revizorskih izvještaja uključuju: ⁴⁵

- **Član 324:** utvrđuje radna tijela za praćenje stanja stvari u pojedinačnim oblastima i priprema odluke o javnim politikama. Ta tijela takođe razmatraju nacрте zakona i akata Narodne skupštine i igraju ključnu ulogu u razmatranju i reagovanju na nalaze revizije.
- **Član 35:** navodi Komisiju za kontrolu javnih finansija kao jednu od stalnih komisija nadležnih za obezbjeđivanje propisnog finansijskog upravljanja javnih institucija na osnovu revizorskih izvještaja.
- **Član 41(4):** Određuje vremenski okvir za razmatranje izvještaja koji se prosljeđuju Narodnoj skupštini, navodeći da nadležna radna tijela moraju razmatrati te izvještaje u roku od tri mjeseca nakon što ih prime.

⁴⁵ Parliament of Slovenia. "Rules of Procedure of the Parliament of Slovenia." <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/IMiSNetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/ecba208564d333f66a6eabfb7c5e9d06ed97e54277741a40748a99c7efa33072>

- Član 42: Obavezuje da radna tijela moraju predati izvještaje u vezi sa njihovim razmatranjima Predsjedniku Narodne skupštine.
- **Član 39:** Detaljno prikazuje konkretnu ulogu Komisije za kontrolu javnih finansija u kontrolisanju državnog budžeta, finansijskih planova i tačnosti finansijskih iskaza ključnih javnih subjekata na osnovu izvještaja Suda revizora. Komisija izvještava Narodnu skupštinu o kontroli koja je izvršena i predlaže potrebne mjere za rješavanje svih utvrđenih pitanja.
- **Član 167:** navodi da Vlada mora da preda nacrt izvještaja o državnom budžetu za prethodnu godinu Narodnoj skupštini, zajedno sa revizorskim izvještajem Suda revizora najkasnije do 1. oktobra tekuće godine.
- **Član 168:** Utvrđuje proces za raspravu o izvještajima o državnom budžetu u parlamentu. Najprije predstavnik Vlade daje obrazloženje izvještaja, nakon čega slijedi izvještaj nadležnog radnog tijela. Debata može biti podijeljena u generalnu raspravu i konkretnu debatu o pojedinačnim dijelovima budžeta. I na kraju, Narodna skupština glasa o izvještaju o državnom budžetu u cjelosti.

GRUZIJA

Državna revizorska institucija Gruzije vrši reviziju godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta koji priprema Vlada kao i rashoda budžeta u skladu sa pravilima propisanim u propisima. Prema Zakonu Gruzije o Državnoj revizorskoj instituciji: "U roku od 45 dana nakon prijema godišnjeg izvještaja od Vlade Gruzije o izvršenju državnog budžeta, Državna revizorska institucija mora da obavijesti Vladu Gruzije o završetku izvještaja o predatom godišnjem izvještaju i da predstavi Parlamentu Gruzije izvještaj o godišnjem izvještaju o izvršenju državnog budžeta."⁴⁶

Tokom 2019. godine, odbor za budžet i finansije oformio je Stalnu revizorsku grupu da razmatra izvještaje Državne revizorske institucije. Stalna revizorska grupa sastoji se od sedam članova Odbora za finansije i budžet. Članovi ove grupe "postavljaju se srazmjerno zastupljenosti klubova u Parlamentu i poslanika koji nisu ni u jednom klubu." Sjednice Stalne revizorske grupe otvorene su i moraju se sazivati najmanje jednom mjesečno tokom perioda zasijedanja.⁴⁷

Prema Poslovniku Parlamenta Gruzije, aktivnosti Revizorske grupe uključuju razmatranje izvještaja predatih Parlamentu Gruzije od strane Državne revizorske institucije. Revizorska grupa razmatra revizorske izvještaje koji se pripremaju na centralnom nivou i predaje relevantne

46 Istraživanje o otvorenosti budžeta. 2019 Upitnik (detaljni odgovori) za Gruziju, OBS 102. <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/georgia-202002150030.pdf> "Sistem za praćenje ispunjavanja preporuka" može se pronaći onlajn na: <http://sao.ge/audit/recomendationimplementation-monitoring-system>

47 Javni rashodi i finansijska odgovornost za 2019 (PEFA) – Izvještaj o ocjeni učinka. jun 2018, p. 30. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31001/132115-WP-REPLACEMENT-P165226-PUBLIC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

nacrte preporuka Odboru za finansije i budžet Parlamenta Gruzije, koji usvaja preporuke i predaje ih subjektu revizije na realizaciju.⁴⁸

Ključno je konstatovati da su Evropski savjet Evropska služba za spoljne poslove izrazili ozbiljnu zabrinutost za anti-demokratske procese koji se sada odvijaju u Gruziji i koji ometaju njene pune evropske integracije. Evropski savjet je konstatovao ozbiljnu zabrinutost zbog nedavnog usvajanja zakona o transparentnosti stranog uticaja u Gruziji, smatrajući da je to korak unazad u ispunjavanju uslova za status kandidata članstvo u EU i podstičući da se on ukine da bi se spriječilo zaustavljanje procesa pristupanja. Uz to, Savjet je osudio sve jače akte zastrašivanja, prijetnji i fizičkih napada na predstavnike civilnog društva, političke lidere, aktiviste i novinare, čime se naglašava značaj potvrđivanja EU vrijednosti. Pozvao je na slobodne i pravične parlamentarne izbore sa robusnim posmatranjem i ponovo potvrdio svoju podršku teritorijalnom integritetu i evropskim težnjama Gruzije.⁴⁹

KPI 1: Blagovremenost Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama

Rezultat KPI 1 za Gruziju dat je u Tabeli 19. Ovi rezultati se baziraju na OBS iz 2023. Godine i PEFA iz 2022. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane parlamentarnog odbora i izdat izvještaj sa nalazima i preporukama	A
	PEFA 31.1	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane parlamentarnog odbora	A
	PEFA 31.3	Da li je parlamentarni odbor izdao preporuke izvršnoj vlasti	A

Tabela 19: Gruzija - KPI 1.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. godine, Stalna revizorska grupa takođe je ispitala RI o godišnjem budžetu u

48 2022 PEFA #31.1. Uz izvještaj o godišnjem izvršenju budžeta, izvještaji dvadeset i tri finansijske revizije predati su Parlamentu od strane Državne revizorske institucije u periodu 2019-2021. Sastanci Revizorske grupe i Odbora za finansije i budžet Parlamenta održavani su periodično, i mnogi su izvještaji razmatrani zajedno s obzirom na raspored rada u Parlamentu.

49 European Council, 2024. "European Council conclusions, 27 June 2024." <https://www.consilium.europa.eu/media/qa31blga/euco-conclusions-27062024-en.pdf>

roku od tri mjeseca od kada je postao dostupan.⁵⁰ Tokom 2020. godine, parlamentarni odbor ispitalo je Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu u roku od tri mjeseca od kada je postao dostupan, ali nisu objavili nikakav izvještaj sa nalazima i preporukama.⁵¹ Stariji podaci iz perioda 2014-2016 ukazuju na to da je parlamentarni odbor razmatrao RI u roku od tri do šest mjeseci od kada je postao dostupan. Tokom 2018. godine nekoliko odbora parlamenta ispitalo je Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu u roku od tri mjeseca od kada je postao dostupan i objavili su izvještaje sa nalazima i preporukama. Završni izvještaj je pripremila nekoliko odbora: za evropske integracije, za regionalnu politiku i samoupravu, za zdravstvenu zaštitu i socijalna pitanja, za sektor ekonomije i ekonomsku politiku, i drugi.⁵²

Gruzija ima dobar rezultat po KPI 1. Informacije o blagovremenosti razmatranja na Stalnoj revizorskoj grupi su naročito pouzdane jer su ih potvrdili i OBS i PEFA. Iako stariji podaci ukazuju na donekle mješovite rezultate u smislu blagovremenosti, RI je na odgovarajući način razmatran u roku od tri mjeseca od kada je oformljena Stalna revizorska grupa. Međutim, PEFA ne daje informacije u vezi sa objavljivanjem nalaza i rezultata od strane Stalne revizorske grupe, a u informacijama o ovom pitanju iz OBS nedostaju detalji vezani za prirodu i područje tog izvještavanja. Ovi potonji faktori treba da se uzmu u obzir kada se govori o dobrom rezultatu Gruzije po KPI 1.

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima

Rezultati KPI 2 za Gruziju dati su u Tabeli 20. Ti rezultati baziraju se na OBS iz 2023. godine i PEFA iz 2022. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Širina i dubina učešća u saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju RI	A
	PEFA PI-31.2	Koliko subjekata revizije je učestvovalo u razmatranju RI	A

Tabela 20: Gruzija - KPI 2.

50 OBS 2023 Q. 118

51 OBS 2021, Q. 118

52 Istraživanje o otvorenosti budžeta. 2019 Upitnik (detaljni odgovori) za Gruziju, OBS 118. <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/georgia-202002150030.pdf>

Detalji rezultata i kontekst

Tokom ispitivanja Revizorskog izvještaja 2022. godine, visokopozicionirani član ili rukovodilac DRI učestvovao je u saslušanjima najmanje pet puta.⁵³ Tokom ispitivanja Revizorskog izvještaja 2020. godine, visokopozicionirani član ili rukovodilac DRI učestvovao je u saslušanjima najmanje pet puta uprkos određenim komplikacijama i kašnjenjima koje su bile izazvane pandemijom kovida 19.⁵⁴

Subjekti revizije redovno učestvuju u razmatranju RI. Tokom 2021. godine, saslušanja o revizorskim izvještajima održavaju se kada DRI izda kvalifikovano ili negativno mišljenje ili se uzdrži od davanja revizorskog mišljenja. Svim sastancima Revizorske grupe prisustovali su članovi Stalne revizorske grupe, Zamjenik glavnog revizora, i nadležni službenici Državne revizorske institucije, kao i nadležni Pomoćnici ministara i drugi nadležni službenici subjekata revizije. Članovi nadležnih odbora koji su razmatrali izvještaje pozvani su da prisustvuju sastancima. Sastancima su prisustvovali i zainteresovani poslanici, zaposleni u odborima i ostali zainteresovani akteri iz zajednice.⁵⁵

Na sjednicama revizorske grupe za “dubinska saslušanja”, predstavnici Državne revizorske institucije koji su bili uključeni u reviziju predstavljali su nalaze i preporuke nastale u okviru revizije učesnicima sjednice. Subjekti revizije bilježili su relevantna obrazloženja o utvrđenim nalazima, i predstavili informacije o rokovima za ispunjavanje preporuka i mjera koje treba preduzeti. Članovi revizorskog tima i sva zainteresovana lica koja su učestvovala u sjednicama imali su priliku da diskutuju, postave pitanja, i izraze svoje stavove.⁵⁶

Na osnovu PEFA iz 2018. godine, očigledno je da je Gruzija poboljšala svoj učinak vezan za učešće subjekata revizije od perioda 2014-2016.⁵⁷

Na osnovu rezultata PEFA za 2019. godinu, koji su pokazali nedostatak sveobuhvatnog parlamentarnog razmatranja RI, vidi se da je Gruzija značajno poboljšala ovu dimenziju i da sada ima veoma dobre rezultate po KPI 2.⁵⁸ Ovaj dobar rezultat potvrđen je informacijama i iz OBS i iz PEFA, iako podaci iz OBS nisu detaljni.

53 OBS 2023 Q. 124

54 OBS 2021, Q. 124

55 2022 PEFA #31.2

56 2022 PEFA #31.2

57 PEFA 2019

58 PEFA 2019

KPI 3: Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DRI/Parlamenta

KPI 3 rezultat za Gruziju dat je u tabeli 21. Ovi rezultati baziraju se na OBS za 2023. godinu i PEFA za 2022. godinu:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Praćenje kako vlada ispunjava preporuke DRI/Parlamenta	OBS 102	Da li parlamentarni odbor ili DRI prate radnje koje izvršna vlast preduzima da bi ispunila preporuke iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno	A
	OBS 101	Da li izvršna vlast daje na uvid javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke iz revizije ili nalazi koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama.	A
	PEFA PI-31.3	Da li parlamentarni odbor sistematično prati radnje koje su preporučene izvršnoj vlasti	A

Tabela 21 - Gruzija KPI 3.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. i 2023. godine, DRI ili zakonodavno tijelo javno su izvijestili o koracima koje je preduzela izvršna vlast da bi ispunila njihove budžetske preporuke.⁵⁹ Preporuke Revizorske grupe i Odbora predate su Birou parlamenta i odluke parlamenta su zatim stavljene na vebisajt Odbora. Međutim, OBS konstatuje da je dostupnost DRI informacija javnosti ograničena: "Sistem za praćenje preporuka zaštićen je lozinkom i samo se DRI može registrovati kao korisnik. Zaposleni DRI i predstavnici inspekcija registrovani su na sistem."⁶⁰

Revizorska grupa kontinuirano prati kako se radi po izdatim preporukama. Na osnovu PEFA 2020, sve agencije kojima su predate preporuke obavezne su da dostave pisanu informaciju Parlamentu Gruzije o aktivnostima na ispunjavanju izdatih preporuka. Prema datim informacijama, po većini preporuka se radi ili su u procesu realizacije od strane državnih agencija.⁶¹

U izuzetnim slučajevima kada nema propratnih aktivnosti u odnosu na preporuke koje je usvojio odbor, Revizorska grupa za svrhe praćenja poziva nadležne organe na sastanak i razmatra neispunjene preporuke. Parlament Gruzije, u skladu sa pozitivnim zakonodavstvom, ima značajne mehanizme da prati realizaciju preporuka. Odluka Parlamenta može biti odraz

59 OBS 2023 Q. 118; OBS 2021, Q. 102

60 OBS 2023, Q. 102

61 PEFA 2022 PI-31.3

preporuka koje je pripremila Revizorska grupa Odbora za finansije i budžet i koja je na odboru usvojena odlukom i sadrži rokove za njihovu realizaciju. Odbor za finansije i budžet Parlamenta nadzire realizaciju te odluke kroz Revizorsku grupu i, ako je potrebno, predaje informacije o izvršenju Birou Parlamenta. Prema odluci Biroa Parlamenta, ta informacija može da se preda plenumu Parlamenta i da postane predmet rasprave u plenumu.⁶²

U smislu transparentnosti ovog sistema za praćenje, sva saslušanja se vrše javno. Izvještaji o izvršenju budžeta i kvalifikovani revizorski izvještaji predmet su debate u plenumu i svi izvještaji se objavljuju.⁶³

Sastanke saziva Revizorska grupa potpuno u skladu sa uslovima propisanim u Poslovniku Parlamenta i Statutu Revizorske grupe. Takođe, po programu ekonomskog upravljanja i fiskalne odgovornosti, Revizorska grupa je svoje aktivnosti realizovala na javan i transparentan način. Konkretno, tri dana prije sastanka Revizorske grupe, informacije o mjestu, vremenu i dnevnom redu sastanka objavljene su na veb sajtu Parlamenta Gruzije. Uz to, sastanci Revizorske grupe emituju se uživo i javno su dostupni zainteresovanim stranama.⁶⁴

Odbor za finansije i budžet Parlamenta podnosi svoje izvještaje plenumu Parlamenta i ti se izvještaji objavljuju na zvaničnom veb sajtu Parlamenta.⁶⁵

Na osnovu PEFA iz 2018. godine, vidi se da se praćenje budžetskih preporuka u Gruziji poboljšalo od perioda 2014-2016, iako transparentnost ostaje dosljedno visoka.⁶⁶

Kao što je slučaj sa Parlamentom, i proces razmatranja budžeta kod izvršne vlasti u Gruziji se javno prati: poseban se izvještaj objavljuje onlajn koji detaljno predstavlja korake koje je preduzela izvršna vlast da ispuni nalaze revizije.⁶⁷

Gruzija je poboljšala svoj učinak u oblasti transparentnog praćenja preporuka revizije i sada ima veoma dobar rezultat po KPI 3. Taj zaključak se bazira na detaljnim informacijama iz OBS i PEFA.

Procedura parlamentarnog odbora za razmatranje revizorskog izvještaja

DRI vrši finansijske revizije u skladu sa Organskim zakonom Gruzije o Državnoj revizorskoj instituciji i međunarodnim standardima, a revizori se biraju prema pravilima izloženim u članu

62 PEFA 2022 PI-31.3

63 PEFA 2022 #31.4

64 PEFA 2022 #31.4

65 PEFA 2022 #31.4

66 PEFA 2018 #31.3 and #31.4

67 OBS 2023, Q. 101

166 (9)-(12) Poslovnika Parlamenta Gruzije. Finasijske revizije i izbor revizora: DRI vrši finasijske revizije u skladu sa Organskim zakonom Gruzije o Državnoj revizorskoj instituciji i međunarodnim standardima

Član 165 *Poslovnika* parlamenta Gruzije propisuje sljedeće vezano za odnos izvještavanja između Parlamenta i DRI:⁶⁸

Stav člana 165 navodi:

1. Parlamentarni nadzor: Parlament Gruzije kontroliše rad Državne revizorske institucije (DRI) u skladu sa Ustavom Gruzije i drugim zakonodavnim i normativnim aktima.
2. Dvogodišnji izvještaji o izvršenju budžeta: DRI predaje i preliminarni izvještaj i potpuni izvještaj o Državnom budžetu, uz svoju izjavu, dva puta godišnje.
3. Podnošenje godišnjeg izvještaja: DRI podnosi godišnji izvještaj o svojim aktivnostima Parlamentu najkasnije 1. juna naredne godine, sa rezultatima finasijske revizije koji su priloženi kao aneks. Taj izvještaj se takođe objavljuje na veb sajtu Parlamenta.

Odluka Parlamenta: Nakon razmatranja godišnjeg izvještaja DRI, Parlament usvaja odluku. Ta odluka može da uključi preporuke revizorske grupe Odbora za finansije i budžet, sa konkretnim vremenskim okvirom za djelovanje. Odbor za finansije i budžet predstavlja ovo pitanje u plenumu.

4. Nadzor sprovođenja Odluke: Odbor za finansije i budžet nadzire sprovođenje Odluke Parlamenta i izvještava Biro Parlamenta po potrebi, preko grupe za reviziju. Biro Parlamenta može ovu informaciju da iznese na plenum na dalju raspravu.
5. Formiranje revizorske grupe: Odbor za finansije i budžet osniva stalnu revizorsku grupu koja se sastoji od članova odbora sa ciljem da razmatraju izvještaje DRI. Dimenzije i sastav grupe određuje Odbor za finansije i budžet koji takođe koordinira i razmatranje izvještaja od strane drugih odbora u parlamentu.
6. Odgovornost revizorske grupe: Revizorska grupa je odgovorna Odboru za finansije i budžet koji odobrava statut grupe.
7. Uloga revizorske grupe: Primarna funkcija revizorske grupe jeste da razmatra izvještaje kako je navedeno u članu 24 Organskog zakona Gruzije o državnoj revizorskoj instituciji i predaje odgovarajuće preporuke Odboru za finansije i budžet.
8. Predaja izvještaja DRI: DRI predaje revizorske izvještaje Parlamentu kako je predviđeno u stavu 8. Uz to, dva puta godišnje (prije 10. septembra i 10. februara); DRI podnosi pisanu informaciju o izvještajima koji se smatraju naročito važnima.
9. Izvještavanje revizorske grupe. Revizorska grupa obavezna je da o svojim aktivnostima izvještava Odbor za finansije i budžet najmanje jednom tokom svakog zasjedanja parlamenta.

68 Parliament of Georgia, 2018. "Rules of Procedure of Parliament of Georgia." <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4401423?publication=27>

10. Otvorene sjednice: Revizorska grupa drži otvorene sjednice i sastaje se najmanje jednom mjesečno tokom svakog parlamentarnog zasijedanja.
11. Nacrt odluka. Revizorska grupa priprema nacрте odluka za Odbor za finansije i budžet na osnovu preporuka i predaje ih odboru.
12. Planiranje aktivnosti: Kada sastavlja svoj plan aktivnosti, DRI uzima u obzir prijedloge parlamentarnih odbora, privremenih istražnih komisija i privremenih komisija.

UJEDINJENO KRALJEVSTVO

Ujedinjeno Kraljevstvo ima parlamentarni odbor posebno posvećen ex-post nadzoru i on se fokusira na razmatranje nakon rashoda. Odbor za javne finansije (PAC) postavlja Donji dom Parlamenta sa zadatkom da razmatra “izvještaje koji pokazuju korišćenje iznosa koje daje Parlament da bi se pokrili javni izdaci, i druge izvještaje za koje odbor smatra da treba da se iznesu pred Parlament” (Poslovnik br 148).

Radeći na osnovu posla koji obavi Državna revizorska institucije (DRI), Odbor analizira da li je dobijena odgovarajuća vrijednost za novac – ekonomičnost, efikasnost i djelotvornost – javnog trošenja i generalno obezbjeđuje odgovornost vlade i državnih službenika za pružanje usluga javnosti. Pošto su se promijenili modeli pružanja usluga građanima, tako se i domašaj rada Odbora, u praćenju novca poreskih obveznika, proširio tako da ne obuhvata samo sektore vlade već i javna tijela i privatne kompanije koje pružaju javne usluge.

KPI 1: Blagovremenost Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanje izvještaja sa nalazima i preporukama

Rezultat KPI 1 za Ujedinjeno Kraljevstvo dat je u Tabeli 22. Ovi rezultati se baziraju na OBS iz 2023. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Blagovremenost razmatranja Revizorskog izvještaja (RI) i sastavljanja izvještaja sa nalazima i preporukama	OBS 118	Koliko brzo nakon objavljivanja je RI razmatran od strane parlamentarnog odbora i izdat izvještaj sa nalazima i preporukama	B

Tabela 22 – Ujedinjeno Kraljevstvo KPI 1.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. godine, PAC UK je razmatrao Revizorski izvještaj NAO o godišnjem budžetu četiri

mjeseca nakon objavljivanja i objavio je izvještaj sa svojim nalazima i preporukama.⁶⁹ Tokom finansijske godine 2020-21, PAC je razmatrao Revizorski izvještaj NAO u roku od tri mjeseca od objavljivanja i objavio izvještaj sa nalazima i preporukama. Na primjer, u januaru 2021. godine, PAC je objavio dokument "Istraga – učinak i efikasnost Uprave za prihode i carine (HMRC) za period 2019-20" o nalazima NAO o upravljanju poreskim olakšicama i odgovoru vlade na krizu izazvanu kovidom 19.⁷⁰

KPI 2: Širina i dubina učešća u saslušanjima.

Rezultati KPI 2 za Ujedinjeno Kraljevstvo dati su u Tabeli 23. Ti rezultati baziraju se na OBS iz 2023. godine:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Širina i dubina učešća u saslušanjima	OBS 124	Koliko često visokopozicionirani predstavnici DRI učestvuju u razmatranju RI	A

Tabela 23 – Ujedinjeno Kraljevstvo KPI 2.

Detalji rezultata i kontekst

Tokom 2022. i 2020. godine, visokopozicionirani predstavnici NAO UK redovno su učestvovali u razmatranju njihovih Revizorskih izvještaja od strane PAC. Godišnji izvještaj i finansijski izvještaj NAO za period 2021-2022 navodi da su u finansijskoj godini 2021-22 zaposleni u NAO dali podršku na 69 sjednica gdje su se razmatrali dokazi; godišnji izvještaj NAO potvrđuje da su zaposleni učestvovali u 63 sjednice za razmatranje dokaza i odabranim sjednicama odbora.⁷¹ I 2022. i 2020. godine NAO je završio i objavio izvještaje koje je koristio PAC. Primjeri iz 2020. godine uključuju: Pregled ministarstava: Ministarstvo za trezor (mart 2020), Troškovi priprema izlaska iz EU (mart 2020), upravljanje poreskim rashodima (februar 2020), Britanska poslovna banka (januar 2020).⁷²

Tokom 2023-24, NAO je koristila svoje revizorske nalaze da pruži podršku na 56 sjednica PAC za razmatranje dokaza u Parlamentu, ispitujući vrijednost za novac kod vladinih projekata, programa i pružanja usluga, gotovo dvije sjednice sedmično tokom zasjedanja Parlamenta.

69 OBS 2023 Q. 118

70 OBS 2023 Q. 118

71 OBS 2023 Q. 124

72 OBS 2023 Q. 124; OBS 2021, Q. 124

Takođe je izvještavala i pomogla drugim odabranim odborima u Parlamentu u njihovoj analizi rada vlade, objavljujući 13 sektorskih pregleda i obezbjeđujući 10 kolega koji su radili zajedno sa odborima, Jedinicom za analize Donjeg doma Britanskog parlamenta i drugim timovima po ugovorima o privremenom raspoređivanju (sekondiranju). NAO je takođe učestvovala u javnim sjednicama za razmatranje dokaza koje su održali odbori u oba doma Parlamenta i njen rad je pominjan u prosjeku 6,6 puta po danu parlamentarnog zasijedanja u periodu 2023-24, što je dva puta više dnevno nego u periodu 2022-23.⁷³

KPI 3: Transparentnost parlamentarnih izvještaja i praćenje kako vlada ispunjava budžetske preporuke

KPI 3 rezultat za Ujedinjeno Kraljevstvo dat je u tabeli 24. Ovi rezultati baziraju se na OBS za 2023. godinu:

Ključni indikator učinka (KPI)	Indikator	Opis indikatora	Rezultat
Praćenja kako vlada ispunjava preporuke DRI/Parlamenta	OBS 102	Da li parlamentarni odbor ili DRI prate radnje koje izvršna vlast preduzima da bi ispunila preporuke iz revizije; i da li je to praćenje javno dostupno	A
	OBS 101	Da li izvršna vlast daje na uvid javnosti izvještaj o tome koji su koraci preduzeti da se ispune preporuke iz revizije ili nalazi koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama.	A

Tabela 24 – Ujedinjeno Kraljevstvo KPI 3.

Detalji rezultata i kontekst

I u 2022. i u 2020. godini, NAO je javno izvještavao o koracima koje je izvršna vlast preduzela da ispuni preporuke revizije.⁷⁴ NAO je uveo Praćenje preporuka koje se objavljuje onlajn.⁷⁵ Prema njenom veb-sajtu “za svaku preporuku objavljenu između 1. aprila 2019. i 31. marta 2021. godine, praćenje daje informacije o tome da li je vlada prihvatila preporuku, i ako jeste, koji je napredak ostvarenu realizaciji potrebnih radnji.” Zakonodavno tijelo takođe izvještava javnost o svojim preporukama koje se baziraju na preporukama iz revizije i one se prate kroz Zapisnike Trezora i procese izvještaja o napretku Zapisnika Trezora..⁷⁶

⁷³ NAO 2024 Annual Report pp.6, 10, 28.

⁷⁴ OBS 2023 Q. 102; OBS 2021, Q. 102

⁷⁵ <https://committees.parliament.uk/work/758/whole-of-government-accounts201819/publications/>

⁷⁶ V. <https://www.nao.org.uk/nao-recommendations-tracker/>

Tokom 2022. godine, izvršna vlast je javno izvještavala o tome koje je korake pravila da ispuni nalaze revizije. Vlada je takođe objavila Zapisnik trezora koji reaguje na izvještaje PAC (treći dio Zapisnika trezora koji odgovara na nekoliko izvještaja PAC).⁷⁷

NAO vodi onlajn Praćenje preporuka.⁷⁸ To praćenje sakuplja preporuke NAO objavljene u njenim izvještajima od 1. aprila 2019. godine. Navedena svrha praćenja jeste da se poveća transparentnost o ishodima preporuka NAO i da se promoviše analiza i parlamentarna odgovornost za trošenje vlade. Za preporuke koje su objavljene između 1. aprila 2019. i 31. marta 2023. godine ovo praćenje daje informacije o tome da li je vlada prihvatila preporuke i ako jeste, koji je napredak ostvaren u realizaciji preciziranih radnji. Za preporuke objavljene između 1. aprila 2023. i 30. aprila 2024. godine, ovo praćenje uključuje deskriptivne podatke, ali možda ne uključuje informaciju o prihvatanju ili realizaciji.⁷⁹ NAO ažurira ovo praćenje svakih šest mjeseci.

Procedure parlamentarnog odbora za razmatranje revizorskog izvještaja

Poslovnik Donjeg doma predviđa interne procedure za rad sa revizorskim izvještajima, gdje PAC igra ključnu ulogu u nadzoru trošenja vlade. Uspostavljen članom 148 Poslovnika, PAC je odabrani odbor nadležan za “razmatranje finansijskih izvještaja koji pokazuju trošenje iznosa koje je dodijelio Parlament da se pokriju javni rashodi”. To znači da PAC razmatra finansijsku evidenciju kako bi obezbijedio da je vlada trošila novac koji je Parlament dodijelio na način na koji je to namjeravano, kao što je finansiranje javnih usluga i programa. PAC obezbjeđuje da su ta sredstva upotrijebljena prema zakonu i u granicama koje je postavio Parlament.⁸⁰

NAO takođe vrši revizije vladinih sektora (ministarstava) javnih agencija i drugih tijela. Po članu 6(1) Nacionalnog zakona o reviziji Državni kontrolor (Comptroller) i glavni revizor može takođe da vrši ispitivanja ekonomičnosti, efikasnosti i djelotvornosti sa kojom neko ministarstvo, organ ili neko drugo tijelo na koje se primjenjuje ovaj član, koristi svoje resurse u vršenju svojih funkcija.⁸¹

Po članu 10 Nacionalnog zakona o reviziji iz 1983. godine Državni kontrolor (Comptroller) i glavni revizor izvještava Parlament o rezultatima tih revizija. Stvar je parlamentarne prakse da se ti izvještaji upućuju u PAC na razmatranje, gdje oni čine osnovu za istrage o trošenju vlade.⁸²

77 OBS 2023, Q. 101

78 <https://www.nao.org.uk/recommendations-tracker/>

79 Datumi validni od 25. avgusta 2024.

80 House of Commons, “Standing Orders: Public Business 2024”, 23 May 2024.

81 United Kingdom, National Audit Act 1983, c. 44.

82 Parliament of the United Kingdom, 2024. “MP’s Guide to Procedure.” <https://guidetoprocedure.parliament.uk/dist/mps-guide-to-procedure.pdf>

PAC se oslanja na nezavisne revizije NAO u analizi kako se javna sredstva koriste i u obezbjeđivanju odgovornosti vlade.

Po članu 55 (2d) Poslovnika, ako bilo koje ministarstvo premaši granice za trošenje koje je ovlastio Donji dom Parlamenta, Državni kontrolor (Comptroller) i glavni revizor to prekoračenje prijavljuje PAC-u. Odbor ispituje razloge za pretjerano trošenje i daje svoje mišljenje Donjem domu. Nakon toga Trezor predstavlja izvještaj o prekoračenju, obično uz dopunske procjene, tražeći od Donjeg doma odobrenje za prekoračenje trošenja. Ukoliko PAC izvijesti da nema prigovora na ovlašćenje prekoračenja, stvar se iznosi Donjem domu bez debate.

Preporučena opcija za Crnu Goru

Preporučena opcija za Crnu Goru jeste da se zadrži sadašnji integrisani model ex-post parlamentarnog nadzora, u kome je OEFB nadležan i za ex-ante i za ex-post nadzor.

Ključni argument za ovu preporuku je činjenica da sa 15 postojećih skupštinskih odbora, od kojih su mnogi aktivni sektorski odbori, sadašnja integrisana struktura već iziskuje značajnu uključenost poslanika u različite oblasti nadzora. Osnivanje zasebnog parlamentarnog odbora za ex-post nadzor predstavljalo bi dalji pritisak na kapacitete Skupštine pošto bi poslanici morali da preuzmu dodatne obaveze. S obzirom na ograničeni broj poslanika u crnogorskoj Skupštini koja ima samo 81 poslaničko mjesto, to bi moglo umanjiti djelotvornost i novog odbora i postojećih sektorskih odbora i smanjiti kvalitet analize i nadzora. Zadržavanje integrisanog modela obezbjeđuje da su resursi efikasno opredijeljeni, i omogućava poslanicima da se fokusiraju i na ex-ante i na ex-post nadzor, a da ne budu preopterećeni.

Drugi ključni argument je da OEFB ima temeljito razumijevanje cjelokupnog budžetskog ciklusa, što mu omogućava da izgradi koherentnu sliku fiskalnog učinka od formulisanja budžetaa sve do izvršenja. Taj integrisani pristup podržava svjesnije odlučivanje jer koristiti nadzor odbora u više faza ovog procesa. Treba istaći da je analiza Godišnjeg revizorskog izvještaja (RI) usklađena sa odobrenjem Prijedloga budžeta izvršne vlasti, što dalje omogućava da OEFB ocijeni budžetske ishode upoređujući ih sa planiranim opredjeljenim sredstvima, obezbjeđujući konzistentnost u obje faze.

Međutim, OEFB ima nadležnosti i za ex-ante i za ex-post nadzor, što može da ograniči njegovu mogućnost da posveti adekvatno vrijeme i resurse detaljnoj analizi RI i revizija uspješnosti. Ovaj izazov povezan je sa činjenicom da, kako se vidi 2024. godine, OEFB analizira RI samo jedan dan, dok takođe zaključuje i svoju analizu Prijedloga budžeta izvršne vlasti. Taj sabijeni vremenski okvir smanjuje dubinu razmatranja RI. Da bi OEFB produbio svoje parlamentarno razmatranje RI, sljedeći koraci mogli bi se preduzeti:

- (a) Blagovremeno usvajanje RI ne treba da spriječi OEFB da odabere subjekte revizije koji će istupiti pred odborom nekog kasnijeg datuma, recimo u novoj godini. Da bi pomogli u ovom procesu, zaposleni u odboru mogli bi da izrade kritrijume koji bi pomogli da se utvrde subjekti revizije kojima je najpotrebnija analiza, naročito oni sa značajnim ili ponovljenim problemima kojima treba posvetiti pažnju. Ovi kriterijumi mogli bi se bazirati na faktorima kao što je finansijski uticaj nalaza revizije, učestalost prethodnih problema i strateški značaj rada subjekta za pružanje javnih usluga. Takav pristup bi obezbijedio da odbor fokusira ograničeno vrijeme i resurse na najkritičnije oblasti, obezbjeđujući usmjereniji i smisleniji proces nadzora.
- (b) Pododbor OEFB mogao bi zatim održati saslušanje sa odabranim subjektima revizije. Ovaj pododbor bi omogućio fleksibilniji i posvećeniji pristup bavljenju nalazima revizije, i oslobodio bi glavni OEFB koji bi se mogao fokusirati na šira fiskalna pitanja. Pododbor bi mogao biti sastavljen od male grupe članova OEFB sa ekspertizom u reviziji i finansijskom nadzoru, uz podršku tehničkog osoblja koje bi pomagalo u evaluaciji

reagovanja na reviziju. To bi omogućilo detaljnije ispitivanje korektivnih radnji koje su preduzeli subjekti revizije, i obezbijedilo da se zadrži odgovornost i da se blagovremeno i djelotvorno poštuju preporuke iz revizije.

- (c) Mogao bi se pripremiti detaljniji Poslovnik da bi se učvrstili odnosi OEFB sa Državnom revizorskom institucijom, formalizovanjem procedura za redovnu komunikaciju, zajednička razmatranja i sistematično praćenje nalaza revizija. Ova pravila bi ojačala kapacitet OEFB da obezbjeđuje odgovornost subjekata revizije i da obezbjeđuje da se korektivne radnje djelotvorno implementiraju.”

Treći argument je činjenica da su sektorski odbori u Crnoj Gori već aktivno uključeni u razmatranje revizija uspjeha, što je praksa koja poboljšava dubinu analize koju vrši parlament i predstavlja značajan pozitivni pomak, naročito kada se uporedi sa drugim parlamentima gdje je takav angažman manje uobičajen. Korišćenjem specijalizovane ekspertize ovih odbora, Skupština Crne Gore obezbjeđuje da revizije uspjeha dobiju pažnju koju zaslužuju, čime se doprinosi robusnijem nadzoru javnog trošenja.

Međutim, da bi se dalje ojačao ovaj proces, preporučuje se da OEFB preuzme formalnu ulogu koordinatora za sve revizije koje vrši DRI, uključujući i revizije uspjeha i Godišnji revizorski izvještaj (RI). To bi omogućilo kanalisaciji i sveobuhvatniji pristup nadzora revizija.

OEFB bi mogao uspostaviti redovne sastanke sa Predsjednikom Senata DRI da bi se razmatrale i prioritizovale revizije uspjeha koje su predate Skupštini. Da bi se obezbijedilo djelotvorno praćenje, OEFB ili posebno određeni pod-odbor bi mogli da izaberu konkretne revizije uspjeha za detaljnu analizu na osnovu njihove relevantnosti i uticaja.

OEFB bi mogao uspostaviti redovne sastanke sa Predsjednikom Senata DRI i pozivati nadležne sektorske odbore da učestvuju u razmatranju i prioritizaciji revizija uspjeha koje su predate Skupštini. Da bi se podstaklo stalno angažovanje sektorskih odbora, OEFB bi mogao da razmotri da im da “pravo prvenstva”, što bi im omogućilo da budu vodeći u analizi revizija uspjeha. Međutim, to bi iziskivalo da se sektorski odbori posvete analizi revizorskih izvještaja u razumnom vremenskom okviru, obično 2-3 mjeseca. Ako sektorski odbor izabere da ne ostvari svoje pravo da razmatra neku reviziju ili to ne uradi u datom roku, OEFB ili posebno određeni pododbor bi tada mogli da uskoče da izaberu i izvrše detaljnu analizu revizije uspjeha o kojoj se radi. Taj pristup obezbjeđuje da sve revizije dobiju temeljitu pažnju Skupštine, a da se promoviše odgovornost i strukturirana podjela nadzornih odgovornosti.

Konkretno preporuke za jačanje sadašnjeg integrisanog modela u Crnoj Gori

Da bi se poboljšala efikasnost i djelotvornost sadašnjeg integrisanog modela nadzora Crne Gore, gdje OEFB razmatra Godišnji revizorski izvještaj (RI), a sektorski odbori se fokusiraju na revizije uspjeha Državne revizorske institucije, sljedeće preporuke mogu se implementirati:

1. Proširiti vremenski okvir za razmatranje RI

S obzirom na sabijeni vremenski okvir u kome OEFB trenutno analizira i Godišnji revizorski izvještaj (RI) i Prijedlog budžeta izvršne vlasti, od suštinskog je značaja opredijeliti više vremena naročito za detaljno razmatranje RI. To bi omogućilo temeljitije ispitivanje nalaza revizije i poboljšalo praćenje ispunjavanja preporuka. Proširivanjem perioda za razmatranje bi se spriječilo da se ključni izvještaji analiziraju u žurbi i omogućila bi se sveobuhvatnija ocjena izvršenja budžeta od strane vlade. Sadašnja pretpostavka je da je potreban period za usvajanje RI vezan za usvajanje Prijedloga budžeta izvršne vlasti. Iako ima misla da se zatvori krug sa revizorskim nalazima prije nego se usvoji Prijedlog budžeta, ovaj vremenski okvir neminovno stavlja RI u podređeni položaj u odnosu na Prijedlog budžeta, ograničavajući i vrijeme i pažnju koja je na raspolaganju za detaljnu analizu nalaza revizije.

Opcije za rješavanje ove situacije uključuju prilagođavanje datuma usvajanja RI tako da se obezbijedi više vremena za analizu ili da se dozvoli članovima OEFB da formalno odobre RI u sadašnjem vremenskom okviru, ali da im se omogući da se sa relevantnim ministarstvima nakon usvajanja pokrenu istrage. Ovakav pristup bi obezbijedio da OEFB može da se bavi ključnim pitanjima koja se pominju u revizorskim nalazima a da ne bude ograničen rokom za usvajanje RI, čime se poboljšava dubina i kvalitet parlamentarnog nadzora.

2. Jačanje uključenosti sektorskih odbora

Sektorski odbori treba da formalizuju i prošire svoju ulogu u razmatranju revizija uspjeha koje vrši DRI. Institucionalizovanjem uključenosti sektorskih odbora, Crna Gora može da obezbijedi konzistentniju i specijalizovaniju analizu javnog trošenja. To bi poboljšalo dubinu razmatranja i omogućilo da se utvrde neefikasnosti ili razlike koje su specifične za neki konkretan sektor. Podsticanje redovnih i konzistentnih saslušanja koja bi uključivala subjekte revizije dalje bi poboljšalo djelotvornost odbora u praćenju nalaza revizije. Kao koordinaciono tijelo, OEFB bi dalje podsticao sektorske odbore da analiziraju revizije uspjeha.

3. Uspostaviti strukturirano praćenje preporuka

Uz potrebu za fokusiranijim nadzorom nakon što se naprave rashodi, od suštinskog je značaja da i OEFB i sektorski odbori opredijele dovoljno vremena i resursa da se prati implementacija preporuka i iz Godišnjeg revizorskog izvještaja (RI) i iz revizija uspjeha. Kontinuirano praćenje je ključno da se obezbijedi da se preporuke prate i da se korektivne mjere pravilno implemeniraju u svim sektorima. Bez strukturiranog procesa za praćenje i vraćanje ovim preporukama, uticaj parlamentarnog nadzora nestaje, što vodi do praznina u odgovornosti i podriivanja nastojanja da se poboljša izvršenje budžeta i prakse upravljanja.

OBS iz 2023. godine naglašava da, iako crnogorski DRI javno izvještava o implementaciji većine preporuka revizije, praćenje je i dalje nepotpuno. Štaviše, akcioni plan Vlade fokusira se samo na Revizorski izvještaj na kraju godine, i ostavlja bez adekvatnih propratnih aktivnosti preporuke iz pojedinačnih revizorskih izvještaja koji se odnose na ministarstva i druge

institucije. Ovo slabi ukupnu djelotvornosti nadzora da obezbijedi da se preporuke u potpunosti implementiraju i da se podržava odgovornost.

Da bi se spriječili ovi nedostaci, od suštinskog je značaja uspostaviti jedan formalan i strukturirani sistem praćenja. Zaposleni u odboru, u saradnji sa DRI, treba sistematično da prate implementaciju preporuka i iz RI i iz revizija uspjeha. Taj sistem treba da traži redovne izvještaje o napretku od subjekata revizije o njihovim naporima da ispune preporuke. Za one subjekte koji ne postupaju po preporukama OEFB ili sektorski odbori treba da održe saslušanja da bi se razmatrala ta kašnjenja i korektivne radnje.

Uz to, područje propratnih aktivnosti treba proširiti i van RI da se uključe sve preporuke iz revizija uspjeha. Jačanje mehanizama praćenja i obezbjeđivanje sveobuhvatnog praćenja svih revizorskih nalaza poboljšaće funkcionalnost integrisanog modela. Sa tim ciljem, pravila i zakoni treba da se ažuriraju kako bi se uveli obavezni akcioni planovi za sve revizorske izvještaje, čime bi se obezbijedilo da uz svaku reviziju dođe jasan put za implementaciju koji se može izvršiti. Preuzimanjem odgovornosti za ovaj proces, OEFB bi mogao da napravi koordiniraniji i proaktivniji mehanizam nadzora, i da tako iskoristi uravnoteženu kombinaciju kapaciteta DRI i zaposlenih u Skupštini da prate napredak i obezbijede blagovremeno ispunjavanje preporuka u vladinim institucijama.

4. Uvođenje ili jačanje saslušanja sa svrhom praćenja implementacije preporuka

Da bi se obezbijedilo da se preporuke revizije djelotvorno ispunjavaju, OEFB i sektorski odbori treba da sprovode saslušanja sa subjektima revizije. Ova saslušanja bi obezbijedila platformu za raspravu o napretku u implementaciji preporuka i za rješavanje svih izazova ili kašnjenja u izvršenju. Takvi mehanizmi od suštinskog su značaja za zadržavanje zamajca u korektivnim radnjama i obezbjeđivanje dugoročnih poboljšanja u upravljanju javnim finansijama.

Za subjekte koji kasne ili ne postupaju po preporukama, treba da postoji formalni uslov da istupe pred OEFB ili relevantnim sektorskim odborima. Ta istupanja bi omogućila da subjekti obrazlože razloge za kašnjenja i izlože korektivne radnje, obezbjeđujući odgovornost. Taj pristup bi njegovao proaktivniji stav ka ispunjavanju preporuka iz revizije.

5. Jačanje kapaciteta i resursa za nadzor

I OEFB i sektorski odbori treba da imaju adekvatne resurse, uključujući zaposlene i analitičke kapacitete, da bi temeljito razmatrali RI i revizije uspjeha. Jačanjem kapaciteta za parlamentarni nadzor, ovi odbori bi bili bolje opremljeni za sprovođenje detaljnih razmatranja, praćenje implementacije preporuka i obezbjeđivanje odgovornosti izvršne vlasti. Dodatna obuka za članove odbora za razumijevanje revizija uspjeha i fiskalne transparentnosti mogla bi dalje pojačati njihovu sposobnost da vrše djelotvorni nadzor.

Da bi se poboljšala djelotvornost parlamentarnog nadzora u Crnoj Gori, kapacitet zaposlenih i u OEFB i u sektorskim odborima mora značajno da se ojača. Sljedeće oblasti treba da dobiju pažnju da bi se obezbijedilo da ova tijela mogu da ispune sve veću tražnju i za ex-ante i za ex-

post analizom, naročito kada je riječ o Godišnjem revizorskom izvještaju i revizijama uspjeha:

(a) Prošireni analitički kapacitet:

- **Finansijska i revizorska eksperiza:** Zaposleni koji pružaju podršku OEFB i sektorskim odborima treba da imaju jaku bazu u oblasti finansijskog nadzora, procedurama revizije i upravljanju javnim finansijama. Specijalizovana ekspertiza bi omogućila da oni temeljito razmatraju nalaze revizije, identifikuju ključna pitanja i pomognu u izradi upita za saslušanja kojima se prati ispunjavanje preporuka.
- **Vještine za analizu podataka:** Sa sve većim obimom podataka iz revizija, postoji potreba da zaposleni imaju vještine za analizu podataka. To bi pomoglo u tumačenju složenih finansijskih informacija i praćenju trendova u više izvještaja i omogućilo poslanicima da se fokusiraju na najurgentnije oblasti tokom razmatranja.

(b) Jačanje kadrovske popunjenosti:

- **Posvećena podrška za mehanizme praćenja:** Da bi se obezbijedilo da preporuke iz RI i revizija uspjeha budu praćene i implementirane potreban je posvećen kadar. Ti zaposleni bi bili odgovorni za praćenje napretka subjekata revizije, sastavljanje izvještaja o napretku i pripremu izvještaja za OEFB i sektorske odbore kako bi imali osnov za saslušanja.
- **Podrška pododborima:** Ako se u okviru OEFB formiraju pododbori da se fokusiraju na detaljnu analizu revizija, tim pododborima će biti potrebna dodatna tehnička i administrativna podrška. Zaposleni bi trebalo da imaju konkretne zadatke da organizuju saslušanja, pripremaju materijale za istrage i koordiniraju aktivnosti sa subjektima revizije.

(c) Obuka i profesionalni razvoj:

- **Obuka za reviziju i nadzor:** Zaposlenima treba obezbijediti stalne obuke kako bi se pojačalo njihovo razumijevanje principa revizije, finansijske transparentnosti i odgovornosti javnog sektora. To bi uključivalo obuku o tome kako analizirati revizije uspjeha, tumačiti preporuke iz revizija i praviti strategije za poboljšanje implementacije.
- **Izgradnja kapaciteta za poslanike:** Zaposleni bi takođe mogli da igraju ključnu ulogu u organizovanju obuka za poslanike, naročito o tome kako da efikasno ispituju subjekte revizije i uključe se u procese nadzora. Jačanje kapaciteta poslanika kroz radionice koje bi vodili zaposleni poboljšalo bi ukupnu djelotvornosti parlamentarnog nadzora i analize.

(d) Koordinacija i saradnja:

- **Kontakti sa DRI:** Zaposleni zaduženi za pružanje podrške OEFB i sektorskim odborima

trebalo bi da rade u bliskoj saradnji sa DRI da bi obezbijedili nesmetanu koordinaciju razmatranja revizija. To obuhvata obezbjeđivanje da DRI daje blagovremene informacije i pomaže u organizaciji redovnih sastanaka između OEFB, sektorskih odbora i DRI.

- **Saradnja između odbora:** Zaposleni treba da olakšaju komunikaciju između OEFB i sektorskih odbora kako bi obezbijedili da se revizije uspjeha razmatraju efikasno i da svi relevantni subjekti budu predmet analize. Zaposleni bi igrali najznačajniju ulogu u koordiniranju procesa razmatranja, kako bi se spriječilo dupliranje aktivnosti i obezbijedila sveobuhvatna pokrivenost.

(e) Tehnički instrumenti za praćenje i izvještavanje:

- **Sistem praćenja revizija:** Da bi se pratilo ispunjavanje preporuka iz RI i revizija uspjeha, potreban je robusan sistem praćenja. Zaposleni bi trebalo da upravljaju tim sistemom, obezbjeđujući da se izvještaji o napretku redovno ažuriraju i da su ključni podaci dostupni OEFB i sektorskim odborima.
- **Obrasci za izvještavanje:** Zaposleni treba da izrade standardizovane obrasce za izvještavanje koje treba da koriste subjekti revizije, da bi obezbijedili konzistentnost u načinu izvještavanja o napretku u implementaciji preporuka. Ti obrasci bi olakšali poslanicima da ocjenjuju status preporuka i utvrde oblasti gdje su potrebne dalje aktivnosti.

Predloženi vremenski okvir za ispunjavanje preporuka

1. Proširiti vremenski okvir za razmatranje RI

Po prioritetima:

- Odmah (Naredni budžetski ciklus): Predložiti prilagođavanje datuma odobravanja (usvajanja) RI da bi se omogućilo više vremena za razmatranje prije usvajanja Prijedloga budžeta.
- Kratkoročno (1-2 godine): Implementirati postepeni pristup, omogućavajući OEFB da usvoji RI ali i da nastavi istrage sa ministarstvima nakon usvajanja.
- Srednjoročno (2-3 godine): Izvršiti razmatranje parlamentarnih procedura da bi se utvrdilo da li dodatne promjene mogu dalje da unaprijede analizu, a da se ne ugrozi ukupni budžetski proces.

2. Jačanje uključenosti sektorskih odbora

Po prioritetima:

- Odmah: Formalizovati uključenost sektorskih odbora u razmatranju revizija uspjeha kroz ažuriranje poslovnika.

- **Kratkoročno:** Podstaci redovna saslušanja sa subjektima revizije, obavezujući odbore da podnose godišnje izvještaje o razmatranjima revizija.
- **Srednjoročno:** Uspostaviti jasne smjernice za OEFB za koordiniranje sektorskih odbora u razmatranju revizija uspjeha i održavanju propratnih saslušanja.

3. Uspostaviti strukturirano praćenje preporuka

Po prioritetima:

- **Odmah:** Uspostaviti digitalni sistem praćenja za preporuke iz revizija sa jasnim ulogama za zaposlene u odboru što se tiče praćenja napretka.
- **Kratkoročno:** Obavezati subjekte revizije da predaju redovne izvještaje o napretku i organizovati propratna saslušanja za one subjekte koji ne ispunjavaju preporuke.
- **Srednjoročno:** Izmijeniti zakonodavstvo da bi se uvela obaveza da za sve izvještaje iz revizije postoje akcioni planovi i mehanizmi praćenja i da to ne uključuje samo RI već i revizije uspjeha.

4. Uvođenje ili jačanje saslušanja sa svrhom praćenja implementacije preporuka

Po prioritetima:

- **Odmah:** Implementirati formalna saslušanja sa svrhom praćenja implementacije preporuka za sve subjekte koji ne postupaju u rokovima za ispunjavanje preporuka, pri čemu ta saslušanja treba zakazivati kvartalno.
- **Kratkoročno:** Obavezati subjekte revizije da barem jednom godišnje dostavljaju ažurirane informacije u jednom formalnom procesu u kome u okviru saslušanja treba da obrazlože kašnjenja.
- **Srednjoročno:** Uvesti obavezu sveobuhvatnog razmatranja saslušanja sa svrhom praćenja implementacije preporuka svake dvije godine da bi se obezbijedilo kontinuirano poboljšanje nadzora.

5. Jačanje kapaciteta i resursa za nadzor

Po prioritetima:

- **Odmah:** Obezbijediti dodatnu obuku zaposlenima u OEFB i sektorskim odborima o procedurama revizije i finansijskog nadzora.

- **Kratkoročno:** Opredijeliti resurse za analizu podatka i finansijske eksperte koji će biti podrška zaposlenima u odborima.
- **Srednjoročno:** Povećati nivo kadrovske popunjenosti u OEFB i sektorskim odborima, sa fokusom na obezbjeđivanje posebno posvećene podrške za mehanizme praćenja ispunjavanja preporuka i koordinaciju sa DRI.

Povećanjem nivoa kadrovske popunjenosti, poboljšanjem analitičkih kapaciteta i ulaganjem u obuku, OEFB i sektorski odbori bi bili bolje opremljeni da djelotvorno vrše svoje nadzorne funkcije. Ova izgradnja kapaciteta bi obezbijedila da i RI i revizije uspjeha mogu biti detaljno analizirane, da se preporuke prate i implementiraju i da mehanizmi Crne Gore za parlamentarni nadzor budu ojačani.

Zaključak

Ovaj dokument procjenjuje da li Crna Gora treba da zadrži svoj sadašnji integrisani model parlamentarnog nadzora u kome Odbor za ekonomiju, finansije i budžet (OEFB) vrši i ex-ante i ex-post funkcije, ili bi trebalo da usvoji model zasebnog odbora za ex-post nadzor koji postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu i Sloveniji. Ovaj dokument koristio je metodu poređenja sa drugim zemljama da bi se ocijenile dobre strane i slabosti različitih pristupa ex post nadzoru. Preporuka ovog dokumenta je da Crna Gora treba da zadrži integrisani model, ali sa značajnim poboljšanjima.

Lista tabela, rubrika i grafikona

Broj tabele	Naslov tabele	Broj strane
Tabela 1	Odabrane zemlje	10
Tabela 2	3 KPI	12
Tabela 3	OBS Indikator 118: Da li je parlamentarni odbor razmatrao Revizorski izvještaj o godišnjem budžetu koji je pripremila Državna revizorska institucija (DRI)	14
Tabela 4	PEFA Indikator 31.1: Blagovremenost analize revizorskog izvještaja	15
Tabela 5	PEFA Indikator 31.3: Preporuke za reviziju od zakonodavnog tijela	15
Tabela 6	OBS Indikator 124: U proteklih 12 mjeseci, koliko je često rukovodilac ili visokopozicionirani član Državne revizorske institucije (DRI) učestvovao i svjedočio na saslušanjima odbora zakonodavnog tijela?	16
Tabela 7	PEFA Indikator 31.2: Saslušanja o nalazima revizije	17
Tabela 8	OBS Indikator 102: Da li Državna revizorska institucija (DRI) ili zakonodavno tijelo objavljuju izvještaj koji prati radnje koje preduzima izvršna vlast da se pozabavi preporukama iz revizije?	18
Tabela 9	OBS Indikator 101: Da li izvršna vlast stavlja javnosti na uvid izvještaj o koracima koje je preduzela da se pozabavi preporukama ili nalazima revizije koji ukazuju na potrebu za korektivnim radnjama?	18
Tabela 10	Crna Gora - KPI 1	20
Tabela 11	Crna Gora - KPI 2	23
Tabela 12	Crna Gora - KPI 3	24
Tabela 13	Hrvatska - KPI 1	27
Tabela 14	Hrvatska - KPI 2	29
Tabela 15	Hrvatska - KPI 3	30
Tabela 16	Slovenija - KPI 1	32
Tabela 17	Slovenija - KPI 2	33
Tabela 18	Slovenija - KPI 3	34

Tabela 19	Gruzija - KPI 1	37
Tabela 20	Gruzija - KPI 2	39
Tabela 21	Gruzija - KPI 3	40
Tabela 22	Ujedinjeno Kraljevstvo - KPI 1	43
Tabela 23	Ujedinjeno Kraljevstvo - KPI 2	44
Tabela 24	Ujedinjeno Kraljevstvo - KPI 3	45

Broj Rubrike	Text Box Title
Rubrika 1	“Definicija termina ‘sistematično’ prema PEFA”.
Rubrika 2	“Razumijevanje revizorskih mišljenja: nekvalifikovano vs. modifikovano mišljenje DRI”
Rubrika 3	Obrazloženje Godišnjeg izvještaja
Rubrika 4	Mandat Odbora za finansije i državni proračun
Rubrika 5	Mandat Komisije za kontrolu javnih finansija

Broj grafikona	Naslov grafikona	Broj stranice
Grafikon 1	Četiri faze budžetskog ciklusa	7

Westminster Foundation for Democracy (WFD) is the UK public body dedicated to supporting democracy around the world. Operating internationally, WFD works with parliaments, political parties, and civil society groups as well as on elections to help make political systems fairer, more inclusive and accountable.

-  www.wfd.org
-  [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)
-  [@WFD_Democracy](https://www.instagram.com/WFD_Democracy)
-  [**Westminster Foundation
for Democracy \(WFD\)**](https://www.linkedin.com/company/Westminster-Foundation-for-Democracy-(WFD))



Scan here to sign up to WFD news



Foreign, Commonwealth
& Development Office



**UK International
Development**

Partnership | Progress | Prosperity