

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-63-8/21-  
Podgorica, 3. mart 2021. godine

**INFORMACIJA**  
**O UČEŠĆU SEKRETARA ODBORA ZA LJUDSKA PRAVA I SLOBODE SLAVE BURIĆ**  
**NA KONFERENCIJI O SARADNJI**  
**DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE CRNE GORE I SKUPŠTINE CRNE GORE,**  
**održanoj 25. i 26. februara 2021. godine**

Konferencija posvećena saradnji između Državne revizorske institucije Crne Gore i Skupštine Crne Gore, podržana od strane Vestminsterske fondacije za demokratiju, održana je u Skupštini Crne Gore 25. i 26. februara 2021. godine.

Podsjećanja radi, Vestminsterska fondacija za demokratiju započela je u avgustu 2018. godine regionalni program „Demokratska inicijativa na Zapadnom Balkanu” koji se realizuje u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori i Kosovu. U sklopu ovog programa i u skladu sa projektom „Transparentne i odgovorne političke prakse” Vestminsterska fondacija za demokratiju podržava saradnju između Državne revizorske institucije Crne Gore (DRI) i Skupštine Crne Gore.

Konferencija je organizovana u cilju kreiranja platforme za razmjenu dobrih praksi sa skupštinskim odborima, Državnom revizorskom institucijom Crne Gore i Parlamentarnom budžetskom kancelarijom, kao i radi razmatranja mehanizama i procedura za unapređenje međusobnih odnosa, sa posebnim osvrtnom na Protokol o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije Crne Gore i sagledavanja rješenja za moguće izazove na ovom polju.

Sesije posvećene predsjednicima i sekretarima skupštinskih odbora vodili su predstavnici Državne revizorske institucije u saradnji sa međunarodnim ekspertima. Svoja iskustva u ovoj oblasti predstavili su predsjednik Odbora za ekonomiju, budžet i finansije, prethodni predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, šefica Parlamentarne budžetske kancelarije u Skupštini Crne Gore, kao i predstavnici Revizorske institucije Škotske, Parlamentarne budžetske kancelarije Sjeverne Makedonije i Vestminsterske fondacije za demokratiju u Ukrajini.

**Uvodna obraćanja** prvog dana Konferencije imali su: predsjednik Skupštine Crne Gore mr Aleksa Bečić, predsjednik Senata Državne revizorske institucije Crne Gore dr Milan Dabović, ambasadorica Velike Britanije u Crnoj Gori N.J.E. Karen Maddocks i direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Emil Atanasovski.

Predsjednik Skupštine Crne Gore **mr Aleksa Bečić** uputio je zahvalnost Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju i Ambasadi Velike Britanije u Podgorici za prepoznavanje potrebe jačanja kontrolne i nadzorne uloge Skupštine i neophodnost bližeg povezivanja Skupštine i DRI. Istakao je da je Državna revizorska institucija prepoznata Ustavom Crne Gore, što dovoljno govori o njenom značaju. Podsjetio je da je Skupština Republike Crne Gore 21. aprila 2004. godine donijela Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji kojim je ova Institucija osnovana kao eksterna, nezavisna, stručna i objektivna kontrola trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori. Državna revizorska institucija je prirodno jedan od najznačajnijih partnera Skupštine Crne Gore i njenih radnih tijela u vršenju kontrole trošenja javnih sredstava. Pozdravljajući njihovu spremnost da pomognu u sprovođenju konkretnih koraka u cilju osnaživanja kontrolne uloge Parlamenta, istakao je da je jačanje kontrolne i nadzorne uloge Parlamenta zadatak koji je 27. saziv Skupštine proklamovao kao prioriteta u radu. Saradnja Skupštine Crne Gore i DRI koja je formalizovana potpisivanjem Protokola o saradnji 11. maja 2018. godine od posebne je važnosti. Ocijenio je da je DRI institucija koja je dala nemjerljiv doprinos u jačanju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Ostvarivanje djelotvorne

budžetske kontrole i promovisanje odgovornosti, transparentnosti i dobrog rukovođenja u oblasti javnih finansija bilo bi neuporedivo teže za Skupštinu Crne Gore i njene poslanike da nema izuzetno dobre kooperativnosti ove dvije institucije. Međutim, predsjednik Bečić je ocijenio da je prostor za unapređenje saradnje vidljiv i da na tome treba raditi u predstojećem periodu.

Predsjednik Bečić se osvrnuo na rad Parlamentarne budžetske kancelarije koja funkcioniše kao uža organizaciona jedinica Parlamentarnog instituta Skupštine Crne Gore i predstavlja stručno jezgro koje će Skupštini omogućiti da značajnije učestvuje u budžetskom ciklusu, a poslanicima pružiti podršku prilikom analize i rasprave o ključnim budžetskim dokumentima i zakonima sa značajnim fiskalnim uticajem. Saopštio je da je Parlamentarna budžetska kancelarija formirana u okviru Projekta „Jačanje finansijskog nadzora Skupštine Crne Gore“ koji je sprovodila Vestminsterska fondacija za demokratiju uz podršku Ambasade Velike Britanije u Podgorici. Pored značajnog udjela u osnivanju Parlamentarne budžetske kancelarije koja je u oktobru 2020. godine započela sa radom, Vestminsterska fondacija za demokratiju je i u ranijem periodu ostvarivala saradnju sa Skupštinom Crne Gore u cilju jačanja kapaciteta stručne službe Skupštine u analizi budžeta i ostalih akata, te doprinosila regionalnom povezivanju parlamenata i radnih tijela parlamenata Zapadnog Balkana zaduženih za oblasti finansija, budžeta i evropskih integracija.

Istakao je da je Protokolom o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije, između ostalog, propisano da će Skupština Crne Gore obezbijediti DRI na uvid prikaze, analize i informacije iz oblasti budžeta koje za potrebe radnog tijela Skupštine nadležnog za poslove budžeta i poslanike priprema Parlamentarna budžetska kancelarija. Takođe, propisano je da će DRI, u skladu sa svojim unutrašnjim pravilima, staviti na raspolaganje Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji informacije od značaja za pripremu materijala za sjednice radnih tijela ili za istraživački rad Parlamentarne budžetske kancelarije. Predsjednik je ocijenio da je produktivan rad Parlamentarne budžetske kancelarije, kroz stručnu podršku i pripremu materijala i njena tijesna saradnja sa DRI od presudnog značaja za efikasan rad poslanika u ovoj oblasti, jer doprinosi boljem razumijevanju revizorskih izvještaja, nalaza i preporuka. U tom smislu, kao rezultat unapređenja kooperacije između Parlamentarne budžetske kancelarije i DRI raduje ga i poslednja Brošura izrađena za poslanike pod nazivom „Revizija uspjeha“.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije **dr Milan Dabović** je istakao da je jedan od prioriteta svih vrhovnih revizorskih institucija održavanje kvalitetne saradnje sa parlamentima, od čega zavisi funkcionisanje ukupnog sistema odgovornosti. Zadatak vrhovnih revizorskih institucija je da pruže parlamentima objektivne, pouzdane i pravovremene informacije koje će pomoći u sprovođenju efektivnog parlamentarnog nadzora nad trošenjem javnih sredstava. Podsjetio je da se u Rezoluciji Generalne skupštine Ujedinjenih nacija ističe da vrhovne revizorske institucije mogu ostvariti svoje zadatke objektivno i efektivno samo ukoliko su nezavisne od subjekata revizije i ako su zaštićene od spoljnih uticaja. Stoga vrhovne revizorske institucije moraju profesionalno, objektivno i nepristrasno izvještavati o sistemu javne potrošnje i stalno promovisati efikasno pružanje javnih usluga. Razmatranje izvještaja DRI u skupštinskoj proceduri mora biti dopunjeno održavanjem javnih kontrolnih saslušanja, posebno kod izvještaja sa izrečenim negativnim ili uslovnim mišljenjem. Podsjetio je da broj kontrolnih saslušanja u prethodne dvije godine nije bio na zadovoljavajućem nivou, uz naglasak da je pitanje pravovremenosti održavanja kontrolnih saslušanja ključno za unapređenje sistema nadzora i odgovornosti. Jačanjem ovog mehanizma posebno se unapređuje sistem parlamentarne kontrole, dok se učinak DRI mjeri kroz implementaciju preporuka datih u izvještajima o reviziji. DRI sprovodi sve aktivnosti definisane Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji i blagovremeno izvještava Skupštinu i javnost o rezultatima rada. Sprovođenjem revizije Završnog računa budžeta Crne Gore DRI vrši provjeru realizacije preporuka iz prethodnog perioda, a Skupština obavezuje Vladu da implementira date preporuke i obavještava o njihovoj realizaciji. Može se zaključiti da su mehanizmi i instrumenti za praćenje implementacije preporuka u Crnoj Gori uspostavljeni, ali praksa pokazuje da ovaj proces treba dodatno jačati. Razlog je u tome što se uvijek ne dobije pravovremena informacija o postupanju subjekata revizije po preporukama i preduzimanju korektivnih mjera zbog čega treba da postoji sveobuhvatan i kontinuiran proces praćenja implementacije preporuka koji će obuhvatiti zajedničko učešće i djelovanje Skupštine CG i DRI. Predsjednik Senata DRI je posebno naglasio da se zajedničkim djelovanjem unapređuju kontrolni mehanizmi, a time i odgovornost subjekata revizije u trošenju budžetskih sredstava i upravljanju javnom imovinom. Podsjetio je da se sistemskim i

proaktivnim djelovanjem Skupštine i Državne revizorske institucije kontinuirano unapređuje sistem upravljanja javnim finansijama i javnom potrošnjom. Krajnji cilj Državne revizorske institucije jeste da djeluje sistemski i da rezultati revizija dovedu do boljih rješenja i unapređenja rada u javnom sektoru. Ocijenio je da dosadašnja kvalitetna saradnja sa Skupštinom ne ograničava prostor za dodatno intenziviranje saradnje pa će u narednom periodu nastojati da proaktivnije djeluju kako bi dostigli što veći uticaj rezultata revizije. Redovnost održavanja javnih saslušanja subjekata revizije, puna primjena mehanizama praćenja realizacije preporuka i pružanje stručne pomoći prilikom održavanja javnih saslušanja u formi prezentacije nalaza iz izvještaja o reviziji predstavljaju imperativ vremena u kojem živimo i radimo - zaključio je Dabović.

Britanska ambasadorica u Crnoj Gori **Nj.E. Karen Maddocks** je bila u prilici da se u poslednjih nekoliko mjeseci uvjeri kako Skupština Crne Gore ulaže napore da postane transparentnija i vidljivija građanima, dok se i DRI fokusirala na unapređenje transparentnosti rada. Ambasadorica je izrazila poštovanje za kapacitete ovih institucija i promjene koje se realizuju. Ocijenila je da istinski napredak u objema institucijama može postati vidljiv tek kada budu blisko saradivale. Državna revizorska institucija dostavlja izvještaje Skupštini i obavještava kako se troše javna sredstva, što crnogorskoj Skupštini, sačinjenoj od javno izabраних predstavnika svih partija, omogućava da procijeni kako Vlada troši novac poreskih obveznika. Skupština mora imati prave mehanizme za puno razmatranje izvještaja koje dobija i postupanje po njima, a naponi na uspostavljanju Parlamentarne budžetske kancelarije predstavljaju važan korak ka tom cilju. Naglasila je da Skupština i DRI moraju biti transparentne u radu, uz podsjećanje da na takav način funkcioniše Državna revizorska institucija u Velikoj Britaniji. Saopštila je da ima posebno poštovanje prema radu DRI, jer joj je i suprug bio revizor. Još jednom je iskazala zadovoljstvo što Ujedinjeno Kraljevstvo podržava Vestminstersku fondaciju za demokratiju u realizaciji ovog događaja koji treba da doprinese unapređenju saradnje i institucionalne povezanosti Skupštine Crne Gore i DRI.

Direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju **Emil Atanasovski** je naglasio da je veoma zadovoljan događajem koji je prvi korak u jačanju saradnje Državne revizorske institucije sa relevantnim odborima i Parlamentarnom budžetskom kancelarijom. Uvažavajući ulogu Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije, Kancelarija WFD u Podgorici je pokrenula inicijativu „Transparentne i odgovorne političke prakse“ u namjeri da doprinese jačanju saradnje između Skupštine CG i DRI. Najavio je da će navedenim programom pokušati da obezbijede aktivnu podršku medijima i civilnom sektoru da ojačaju razumijevanje rada Državne revizorske institucije i pomognu u daljem jačanju veza između institucija i građana.

Na **prvoj sesiji** na temu „*Parlament i budžet*“ na kojoj je bilo riječi o uticaju na budžet tokom njegove izrade, planiranju budžeta prema učinku, procjeni uloge parlamenta u procesu izrade budžeta, okviru javne potrošnje i finansijske odgovornosti govorio je ekspert za upravljanje javnim finansijama Geoff Dubrow, dok su o iskustvu Skupštine Crne Gore govorili predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Vladimir Joković i prethodni predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Aleksandar Damjanović.

Moderator prve sesije je bio Franklin DeVrieze, viši savjetnik za upravljanje u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju.

Ekspert za upravljanje javnim finansijama Geoff Dubrow je ukazao da postoje četiri faze budžetskog ciklusa: formulacija, odobravanje, izvršenje i revizija i nadzor. Formulacija je faza kojom većinski upravlja izvršna grana vlasti i podrazumijeva strateško i dugoročno budžetiranje koje se vrši posmatranjem srednjeg roka i budžetskih okvira. U ovoj fazi procjenjuje se najbolji smjer kretanja politike, a ključni dokument koji se koristi su smjernice za izradu budžeta. U ovoj fazi značajnu korist nude dokumenta koja prikazuju kratak pregled situacije, uticaj pandemije COVID-19 i projekcije o javnom dugu i isti bi trebalo da budu dostupni poslanicima prije usvajanja budžeta. Crna Gora ne priprema ovakva dokumenta, dok se u pojedinim državama Zapadnog Balkana slična dokumenta pripremaju samo u informativne svrhe. Prema njegovom mišljenju, od velikog značaja bilo bi da se Skupštini Crne Gore omogući učešće u procesu pripreme strateškog budžeta, za koji je trenutno zadužena samo Vlada.

Govoreći o fazi odobravanja, ekspert Dubrow je ukazao da međunarodni standard predviđa da se dokumenta koja se odnose na donošenje budžeta obezbijede parlamentima na uvid najmanje dva mjeseca

prije kraja fiskalne godine, a predlog budžeta skupština treba da usvoji prije početka fiskalne godine. Ocijenio je da je dobra praksa da nadležni skupštinski odbor razmatra predlog budžeta, naročito da drugi odbori razmatraju predlog budžeta iz ugla njihovih nadležnosti. Takođe, važno je da se predlog budžeta planira na osnovu fiskalne realnosti. U većini zemalja pandemija COVID-19 je uslovlila nizak ekonomski razvoj i smanjenje prihoda države, dok je primijetan rast stope nezaposlenosti i u takvoj situaciji vlade prilikom sastavljanja predloga budžeta moraju uzeti u obzir javni dug i sve relevantne okolnosti. Vlada treba da ima ideju kako će budžet izgledati naredne godine, a poslanici mogu da postavljaju pitanja i da se interesuju da li je prognoza realistična i da li je prihod realno prikazan. Parlamentarna budžetska kancelarija mora da obezbijedi sve neophodne informacije poslanicima.

Skupština nije u velikoj mjeri uključena u fazu izvršenja, ali se njena kontrolna uloga stavlja u fokus, jer skupština treba da se rukovodi projekcijama prihoda i rashoda i da provjerava da li se sredstva troše na planirani način. Da bi se unaprijedila kontrolna funkcija parlamenta, nadležni organ zadužen za oblast finansija treba poslanicima da dostavlja izvještaje o potrošnji svakih tri ili šest mjeseci.

Za fazu revizije i nadzora nad finansijskim iskazima i završnim računom zadužena je državna revizorska institucija, dok skupštinski odbori treba da vode računa o efikasnosti i efektivnosti, odnosno da prate da li je vlada namjenski trošila novac. Većina država u kojima djeluje Vestminsterska fondacija za demokratiju ima odbore za reviziju koji vode računa o reviziji završnih računa i finansijskih iskaza. Međutim, ovakva praksa ne postoji u zemljama Zapadnog Balkana i od država regiona samo Slovenija ima Odbor za kontrolu javnih finansija. U zemljama u kojima ne postoji odbor za reviziju, tim poslovima se bavi odbor ili pododbor za finansije. Međutim, uloga ovakvih odbora je ograničena, jer se oni bave i drugim važnim pitanjima.

Ekspert za upravljanje javnim finansijama Geoff Dubrow je informisao da je Vestminsterska fondacija za demokratiju sačinila osam izvještaja i isto toliko kratkih video prikaza iz oblasti finansijske odgovornosti, od kojih su po šest prevedeni na crnogorski jezik i služe za informisanje o svim pojedinačnim fazama budžetskog ciklusa.

Predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Vladimir Joković je podsjetio da je tek dva mjeseca na funkciji predsjednika Odbora, zbog čega nema puno iskustva u ovoj oblasti. Ukazao je da će Odbor za ekonomiju, finansije i budžet poštovati Protokol o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije jer je to u interesu svih građana Crne Gore. Iskazao je spremnost za rješavanje svih eventualnih nedoumica sa DRI putem dijaloga, shodno Ustavu i zakonskim propisima Crne Gore. U dosadašnjoj komunikaciji sa članovima DRI stekao je utisak, a što ga posebno raduje, da je ta institucija apolitična. DRI je izvršio reviziju nekoliko značajnijih državnih institucija za koje su donijeli negativno mišljenje. Želi da DRI i dalje nastavi da djeluje kao nezavisna institucija, posebno kontrolišući organe koji su odgovorni za izvršavanje i namjensko trošenje budžetskih sredstava, kao što su Vlada, Skupština, sudstvo ili bilo koja druga institucija. Kako bi DRI u tome istrajala, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet će joj pružati podršku i održavati kontrolna saslušanja odgovornih lica u svim institucijama na čije poslovanje DRI bude dala negativno mišljenje. Poručio je da u narednom periodu očekuje dobru saradnju sa DRI uz obećanje da će Odbor za ekonomiju, finansije i budžet omogućiti ovoj instituciji da izvršava svoju Ustavom i Zakonom definisanu ulogu.

Govoreći o svom iskustvu u Skupštini Crne Gore, prethodni predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Aleksandar Damjanović ukazao je da je kao opozicioni poslanik osam godina predsjedavao ovim Odborom tokom tri skupštinska saziva. Nakon referenduma 2006. godine postojao je određeni politički dogovor da ovim Odborom, kao važnim kontrolnim Odborom, predsjedava poslanik iz opozicije, dok je većina njegovih članova bila iz vladajuće većine. Međutim, u trenutku kada još uvijek nije usvojen budžet za 2021. godinu, primijetan je interesantan odnos između parlamentarne većine i Vlade Crne Gore i mišljenja je da je u trenutnom sazivu Skupštine Vladi teže što Odborom predsjedava poslanik iz vlasti. Smatra da je politička volja ključni faktor za uspjeh prilikom kontrole trošenja javnih sredstava. Mišljenja je da bi bilo od koristi da je tokom prezentacije o budžetskom ciklusu bio prisutan i predstavnik Vlade, ali i da se sličan skup može organizovati u predstojećem periodu na kojem bi se okupili predstavnici Vlade, Skupštine i DRI. Smatra da bi DRI u predstojećem periodu mogla ispitati i izvršiti reviziju načina na koji je država odgovorila na pandemiju COVID-19 tokom 2020. i 2021. godine.

Ocijenio je da je kontrolna i nadzorna uloga Odbora za ekonomiju, finansije i budžet rapidno opala u posljednje četiri godine kada on nije bio član istog. U narednom periodu trebalo bi fokus staviti na praćenje i realizaciju preporuka DRI, kao i na budžetsku nezavisnost DRI. Javni sektor predstavlja više od polovine privredne djelatnosti u Crnoj Gori zbog čega nije potrebno dodatno pričati o njegovom značaju, ali i značaju pravilne revizije zakonitosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava.

Zahvaljujući Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju bio je u prilici da se upozna sa primjerima prakse iz Parlamenta i institucija u Škotskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu, prisustvovao je značajnom broju seminara, konferencija i radnih posjeta koje su doprinijele da se u Crnoj Gori polako stvara klima da ne postoji strah od saslušanja u Skupštini i da je revizija korisna svima. Nažalost, ovo se ne može zaključiti za prethodne četiri godine kada je došlo do sveukupne degradacije parlamentarnog i političkog života i manje-više svih parlamentarnih službi, jer se, prema njegovom mišljenju, primjenjivalo pravilo da se "mnogo ne talasa". Ukazao je da je Skupština tek u maju 2018. godine potpisala Protokol o saradnji sa DRI, a u maju 2016. godine Memorandum o razumijevanju sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju u cilju formiranja Parlamentarne budžetske kancelarije, koja je počela sa radom tek nakon četiri i po godine, u oktobru 2020. Smatra da su postojale brojne opstrukcije formiranja Parlamentarne budžetske kancelarije, ali je uz napore prethodne ambasadorke Ujedinjenog Kraljevstva u Crnoj Gori Alison Kemp ista formirana. Očekuje da će DRI u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet imati iskrenog saradnika.

U okviru **druge sesije** na temu „*Podrška i uloga Državne revizorske institucije*“ govorili su senatori Državne revizorske institucije Crne Gore Nikola N. Kovačević i Zoran Jelić i direktorica revizije u Revizorskoj instituciji Škotske Gillian Woolman.

Moderator druge sesije je bio senator Državne revizorske institucije Zoran Jelić.

Senator Državne revizorske institucije Crne Gore Nikola N. Kovačević je saopštio da od kvaliteta saradnje i odnosa sa Parlamentom zavisi ostvarenje uloge vrhovne revizorske institucije i ocijenio da saradnju između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije treba podići na veći nivo, čemu treba da doprinese i Protokol o saradnji potpisan u maju 2018. Osvrnuo se na najvažnije mjere i mehanizme saradnje DRI sa Skupštinom Crne Gore definisane Protokolom i podsjetio da je propisano da će DRI u postupku donošenja budžeta i završnog računa budžeta Crne Gore dostavljati Skupštini blagovremeno i u pisanoj formi pregled svojih saznanja o budžetu i stanju imovine, ukazati na uzroke i posledice bitnih nedostataka i nepravilnosti i predlagati mjere za njihovo otklanjanje. Takođe, jedna od bitnih mjera saradnje je da će DRI dostavljati na uvid nadležnim skupštinskim radnim tijelima, u skladu sa svojim internim pravilima, izvještaje o pojedinačnim revizijama s izrečenim uslovnim i negativnim mišljenjem i učestvovati u raspravi prilikom održavanja kontrolnih ili konsultativnih saslušanja u vezi sa izvještajima Institucije. Međunarodni standard 12 "Vrijednosti i koristi za vrhovnu revizorsku instituciju - stvaranje promjena u životima građana" govori da vrhovne revizorske institucije treba da održavaju dobre odnose sa relevantnim parlamentarnim odborima kako bi unaprijedile razumijevanje izvještavanja o reviziji i zaključaka i preduzimanje odgovarajućih mjera. Osnov odnosa vrhovnih revizorskih institucija i parlamenta, odnosno parlamentarnih radnih tijela su revizorski izvještaji koji sadrže činjenično stanje, nalaze i preporuke za otklanjanje nepravilnosti. Formalno podnošenje revizorskih izvještaja nadležnim odborima samo po sebi nije dovoljno i potrebno je proaktivno djelovanje DRI i parlamentarnih odbora. Nada se da će u predstojećem periodu biti više kontrolnih saslušanja, jer se DRI zalagala da se ova saslušanja održavaju ne samo kad su u pitanju budžetski korisnici, nego i odgovorna lica političkih subjekata zbog velikog broja datih mišljenja i utvrđenih nepravilnosti prilikom vršenja revizija političkih subjekata. Jedan od izazova je nedostatak jasnih procedura za razmatranje pojedinačnih izvještaja o izvršenoj reviziji. Smatra da donošenje procedura za razmatranje pojedinačnih izvještaja, održavanje kontrolnih saslušanja odgovornih lica subjekata revizije povodom nalaza iz revizorskog izvještaja, uz učešće predstavnika DRI, uvođenje obaveze redovnog izvještavanja subjekata revizije o ispunjenosti zaključaka nadležnih parlamentarnih odbora predstavljaju neke od mehanizama kojima se može ostvariti efikasnija kontrola i pružiti značajna parlamentarna podrška nalazima i preporukama DRI. Podsjetio je da će shodno Protokolu o saradnji DRI dostavljati radnom tijelu Skupštine nadležnom za poslove budžeta informaciju o realizaciji preporuka iz izvještaja o pojedinačnim revizijama sastavljenu na osnovu redovnih provjera koje Institucija vrši kroz praćenje izvršenja preporuka. Preventivna uloga Državne revizorske institucije ogleda se u utvrđivanju

nalaza i davanju preporuka subjektima revizije u izvještajima o reviziji, koje imaju za cilj da im pomognu u otklanjanju nepravilnosti i slabosti u njihovom poslovanju. Proces praćenja realizacije preporuka vrhovne revizorske institucije je proces koji ne može funkcionisati djelotvorno bez učešća i podrške Parlamenta. Kako bi poklonili pažnju praćenju realizacije preporuka neophodno je da DRI pravovremeno upozna Parlament i parlamentarne odbore o statusu implementacije datih preporuka da bi odbori primjenom parlamentarnih mehanizama u slučaju neispunjavanja datih preporuka pozvali na odgovornost subjekte revizije.

Senator Kovačević je podsjetio da je u posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu ocijenjeno: "Skupština ne obezbjeđuje strukturirano praćenje preporuka DRI i ukupna stopa implementacije preporuka DRI mora se dodatno poboljšati". Naglasio je da DRI u cilju obezbjeđivanja veće transparentnosti i odgovornosti subjekata revizije u ispunjavanju preporuka planira da uspostavi registar revizorskih preporuka koji će svim zainteresovanim stranama omogućiti uvid u postupanje subjekata revizije po datim preporukama. Na taj način i uz pomoć parlamentarnih odbora promovisaće se odgovorno postupanje subjekata revizije po datim preporukama i sankcionisati neodgovorno ponašanje. Protokolom o saradnji predviđeno je i da će DRI prilikom donošenja godišnjeg plana revizija sa posebnom pažnjom uzimati u obzir sugestije Skupštine, odnosno njenih radnih tijela. U skladu sa međunarodnim principom 12 vrhovne revizorske institucije treba da budu svjesne očekivanja zainteresovanih strana i na ta očekivanja treba da odgovore na odgovarajući način, blagovremeno i bez ugrožavanja svoje nezavisnosti. Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti, kao jedan od kriterijuma u postupku predlaganja revizija, predviđaju se informacije o radu subjekata revizije dobijene od strane Skupštine, Vlade i drugih državnih organa, lokalnih samouprava, kao i od civilnog sektora koji ukazuju na potrebu kontrole predmetnog subjekta. Bez ugrožavanja nezavisnosti i samostalnosti DRI će prilikom godišnjeg planiranja revizija uzimati u obzir informacije od zainteresovanih strana, posebno Skupštine što joj pomaže da usmjeri pažnju na rizične oblasti i subjekte. Smatra da u narednom periodu treba uložiti dodatne napore koji će doprinijeti boljem upravljanju javnim finansijama i većoj odgovornosti subjekata revizije u upravljanju javnim sredstvima i siguran je da će se realizacijom mjera i aktivnosti definisanih Protokolom o saradnji ostvariti zajednički cilj.

Senator Državne revizorske institucije Zoran Jelić je informisao o Komunikacionoj strategiji DRI i Akcionom planu prezentujući aktivnosti koje se odnose na jačanje komunikacije i saradnje Državne revizorske institucije i Skupštine. Komunikacionom strategijom za period od 2020. do 2024. Državna revizorska institucija želi doprinijeti svojoj većoj otvorenosti, transparentnosti i dostupnosti, a cilj tog strateškog dokumenta je izgradnja povjerenja ključnih zainteresovanih strana u rad DRI, kao i bolje razumijevanje revizorskih izvještaja i efikasnije sprovođenje preporuka. To je krovni strateški dokument, urađen uz ekspertsku podršku Evropske unije, koji predviđa razvoj postojećih i uvođenje novih komunikacionih politika i aktivnosti. Dostizanje navedenog cilja podrazumijeva implementaciju tri specifična strateška cilja i velikog broja prioriternih aktivnosti koje će doprinijeti jačanju percepcije zainteresovanih strana o nezavisnosti, stručnosti i dodatnoj vrijednosti Državne revizorske institucije. Podsjetio je da revizorski izvještaj kao sredstvo za pozivanje Vlade i drugih institucija predstavlja osnov za saradnju vrhovnih revizorskih institucija i parlamenta. Uloga vrhovne revizorske institucije je da svojim objektivnim i stručnim radom doprinese zakonitom, efikasnijem, efektivnijem i ekonomičnijem upravljanju sredstvima države Crne Gore, a shodno nalazima revizije DRI daje preporuke subjektima revizije za otklanjanje nepravilnosti i slabosti u njihovom radu. Ključnu ulogu u ovom procesu imaju skupštinski odbori, prvenstveno Odbor za ekonomiju, finansije i budžet koji kroz praćenje postupanja subjekata revizije pružaju podršku preporukama DRI i jačaju njenu ulogu i uticaj. Saglasan je da su ostvareni određeni rezultati, ali potrebno je sprovesti aktivnosti koje bi dovele do proaktivnog djelovanja i efikasne kontrole trošenja javnih sredstava. I sam je bio član Odbora za ekonomiju, finansije i budžet u periodu od osam godina kada je predsjednik Odbora bio Aleksandar Damjanović i kada su na sjednicama tog Odbora redovno prezentirani svi izvještaji DRI. Smatra da u dogovoru sa Skupštinom treba utvrditi jasne procedure postupanja po izvještajima o pojedinačnim revizijama, uključujući i njihovo predstavljanje na sjednicama odbora. Kako bi se pružila podrška odborima prilikom razmatranja izvještaja o pojedinačnim revizijama i obezbijedilo razumijevanje nalaza i preporuka iz izvještaja o reviziji, praksa prezentovanja izvještaja DRI

na sjednicama nadležnih odbora bila bi od ključnog značaja, posebno kada je riječ o revizijama uspjeha. Pored kontrolnih i konsultativnih saslušanja, trebalo bi održavati i tematske sjednice. Prilikom izrade godišnjeg plana revizije, vrhovne revizorske institucije treba da uzmu u obzir i ključne probleme sa kojima se društvo suočava. U skladu sa Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji i osnovnim međunarodnim principima revizije Državna revizorska institucija ima diskreciono pravo prilikom utvrđivanja subjekata i predmeta revizije za godišnji plan. Poštujući princip nezavisnosti, a u skladu sa uspostavljenim procedurama za pripremu godišnjeg plana revizija, DRI prilikom utvrđivanja revizija za narednu godinu može posebno uzeti u obzir očekivanja i saznanja zainteresovanih strana, u konkretnom slučaju Skupštine i njenih odbora. Potrebno je povećati razumijevanje kriterijuma koje DRI uzima u obzir prilikom razmatranja sugestija za sprovođenje revizija, kako onih koje dobija od Skupštine, tako i od civilnog sektora. Ocijenio je da proces praćenja postupanja subjekata po preporukama može unaprijediti proces upravljanja javnim sredstvima. DRI nema ovlaštenja da nametne Vladi sprovođenje preporuka pa se proaktivnim djelovanjem Skupštine i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet stvara dodatni pritisak na subjekte revizije da blagovremeno postupe po preporukama.

Senator Jelić je uvjeren da će Državna revizorska institucija i Parlament kao ključni akteri preuzeti odgovornost i ostati posvećeni principima partnerstva definisanim Protokolom o saradnji i da će se kroz realizaciju aktivnosti iz Komunikacione strategije dodatno jačati saradnja koja se temelji na međusobnom razumijevanju i poštovanju različitih nadležnosti i uloga.

Direktorica revizije u Revizorskoj instituciji Škotske Gillian Woolman je saopštila da je drugi zakon koji je donio škotski Parlament bio Zakon o finansijama kojim je uspostavljena Državna revizorska institucija u Škotskoj. U Škotskoj imaju 224 javna tijela nad kojima se vrši revizija, a ona je zadužena za vršenje finansijskih revizija. Osim onih koji su zaposleni u Državnoj revizorskoj instituciji, u ovaj proces uključuju i lica iz privatnog sektora sa kojima potpisuju petogodišnje ugovore. Objavljuju godišnje revizije, kao i plan revizija koji su dostupni na web sajtu njihove Institucije. Imaju generalnog revizora Škotske kojeg imenuje kraljica, kao i Komisiju od 12 pojedinaca koje imenuje ministar i oni vrše nadzor lokalnih samouprava. Državna revizorska institucija ima Odbor direktora koji nadgleda njihov rad, izvršni tim od četiri osobe koje imaju širok spektar rada, kao i tim za reviziju učinka. Raspolazu budžetom od 28 miliona eura i 270 zaposlenih. U revizijama učinka obuhvatili su brojne oblasti koje se tiču zdravlja, obrazovanja, pravosuđa i infrastrukture. Nedavno su objavili izvještaj koji se tiče digitalnih usluga. Kada završe reviziju, podnose izvještaje škotskom parlamentu. Takođe, objavljuju S22- ustavne izvještaje. Državna revizorska institucija ima ulogu kontrolora trošenja javnih sredstava i naknadno prati realizaciju svih preporuka. Često izvještavaju javnost i zastupljeni su u medijima, što im pruža značajnu podršku u radu. Odbori sa kojima saraduju u škotskom parlamentu su održavali sjednice svake druge sedmice, a tokom pandemije COVID-19 svake sedmice. 2019/2020. su uradili Izvještaj o radu škotske policije, ukazali na bitne nedostatke u toj oblasti i dali preporuke u cilju unapređenja rada policije. Takođe, nedavno su na web sajtu objavili Izvještaj o praćenju implikacija pandemije COVID-19 u Škotskoj.

Na **trećoj sesiji** na temu „**Uloga Parlamentarne budžetske kancelarije i saradnja sa Državnom revizorskom institucijom**“ govorili su: Bojana Bulut, šefica Parlamentarne budžetske kancelarije u Skupštini Crne Gore, dr Branislav Radulović, senator Državne revizorske institucije Crne Gore, Petar Minov, rukovodilac Parlamentarne budžetske kancelarije u Parlamentu Sjeverne Makedonije i Halyna Shevcuk, direktorica Vestminsterske fondacije za demokratiju u Ukrajini.

Moderator treće sesije je bio senator Državne revizorske institucije Crne Gore dr Branislav Radulović.

Šefica Parlamentarne budžetske kancelarije u Skupštini Crne Gore Bojana Bulut je govorila o Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji, njenoj ulozi, dokumentima koje priprema i predstavila je Brošuru "Revizija uspjeha", koja je, u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom, sačinjena za poslanike Skupštine Crne Gore.

Podsjetila je da su Skupština Crne Gore i Vestminsterska fondacija za demokratiju 19. maja 2016. potpisali Memorandum o razumijevanju u cilju formiranja Parlamentarne budžetske kancelarije kroz projekat "Jačanje finansijskog nadzora Skupštine Crne Gore" koji je WFD sprovodila uz podršku Ambasade Velike Britanije u Podgorici. Probni rad Parlamentarne budžetske kancelarije je trajao od

16. septembra 2016. do kraja marta 2018. godine i u istoj su radila dva istraživača koji su od 2011. godine bili zaposleni u Sekretarijatu Odbora za ekonomiju, finansije i budžet tako da im poslovi koji se tiču procedure u Skupštini nijesu bili nepoznati. U tom periodu Parlamentarna budžetska kancelarija je izrađivala proaktivne analitičko-informativne proizvode, pripremali su odgovore na zahtjeve poslanika, a zaposleni su pohađali brojne obuke i učestvovali u studijskim posjetama.

Parlamentarna budžetska kancelarija je počela sa radom u oktobru 2020. godine, kao uža organizaciona jedinica Parlamentarnog instituta u Sektoru za istraživanje, dokumentacione poslove i informatičku mrežu i trenutno su u njoj zaposlena tri službenika. Svrha njenog formiranja je da se poslanicima stavi na raspolaganje jedinica koja će im pružati podršku pripremom analiza i informacija koje se odnose na ključna budžetska dokumenta i zakone sa značajnim fiskalnim uticajem. Uloga Kancelarije je davanje podrške poslanicima za bolje razumijevanje materije i pružanje doprinosa kvalitetnijim raspravama, kao i jačanje administrativnog kapaciteta finansijskog nadzora Skupštine.

Parlamentarna budžetska kancelarija još uvijek nije usvojila pravilnik o radu, koji je u fazi nacрта, ali se u radu rukovode načelima stručnosti, objektivnosti i kredibilitnosti. Nacrtom pravilnika definisano je da se dokumenta Parlamentarne budžetske kancelarije dijele na:

- tematsku analizu koja može biti sažeta i sveobuhvatna,
- kvantitativnu analizu u kojoj je fokus na brojčanim podacima,
- uporednu analizu u kojoj se poredi zvanični statistički podaci zemalja i
- statistički pregled koji sadrži tabelarne i grafičke preglede, uz kratke komentare koji se odnose

na određene trendove.

Opis poslova Parlamentarne budžetske kancelarije podrazumijeva:

- istraživanje i analizu tema od značaja za sprovođenje fiskalne i ekonomske politike u cilju podrške radu poslanika,

- informisanje poslanika o ekonomskim i fiskalnim tendencijama, uključujući pripremu sažetka zvaničnih domaćih i publikacija međunarodnih institucija,

- sprovođenje istraživanja na sopstvenu inicijativu i na zahtjev i

- saradnju sa domaćim i stranim institucijama, međunarodnim organizacijama i parlamentarnim budžetskim kancelarijama nacionalnih parlamenata.

Dokumenta koja su do sada pripremljena u ovoj Kancelariji odnosila su se na oblast djelovanja Skupštine, odnosno na pitanja u vezi sa budžetom, poput godišnjeg zakona o budžetu, zakona sa značajnim fiskalnim uticajem, predloženog nacрта budžeta DRI i Agencije za sprječavanje korupcije, finansijskih planova i izvještaja nezavisnih regulatornih tijela, ali i javnih nabavki Skupštine. Planiraju da pripremom infografika periodično na jednostavan, sažet i slikovit način informišu poslanike o određenim indikatorima i podacima.

U Protokolu o saradnji Skupštine Crne Gore i DRI prepoznata je potreba za jačanjem i intenziviranjem komunikacije između predstavnika Parlamentarne budžetske kancelarije i DRI. Skupština se obavezala da će, između ostalog, obezbijediti DRI na uvid prikaze, analize i informacije iz oblasti budžeta koje za potrebe radnog tijela Skupštine nadležnog za poslove budžeta i poslanike priprema Parlamentarna budžetska kancelarija, dok se DRI obavezala da će Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji, u skladu sa svojim unutrašnjim pravilima, staviti na raspolaganje informacije od značaja za pripremu materijala za sjednice radnih tijela ili istraživačke radove.

Šefica Parlamentarne budžetske kancelarije Bojana Bulut je ukazala da je kao rezultat sastanka sa senatorom DRI Branislavom Radulovićem, koji je ujedno i rukovodilac Odjeljenja za reviziju uspjeha u DRI, nastala Brošura za poslanike koja se odnosi na reviziju uspjeha. U Brošuri je na sažet način predstavljena DRI i procedura revizije uspjeha koju DRI obavlja. U Brošuri se, između ostalog, navodi da se proces revizije uspjeha odvija u četiri faze: planiranje revizije uspjeha, vršenje revizije uspjeha, izvještavanje i praćenje realizacije preporuka iz izvještaja. DRI izvještaj o reviziji dostavlja matičnim skupštinskim odborima na osnovu čega mogu da organizuju kontrolna i konsultativna saslušanja. U Skupštini su održana dva kontrolna saslušanja na osnovu ovih izvještaja, jedno u Odboru za ekonomiju, finansije i budžet 2016. godine, a drugo u Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje. U Brošuri je

sadržana statistika revizije uspjeha u kojoj je navedeno da je ukupno bilo 19 revizija uspjeha povodom kojih je dato 19 mišljenja i 335 preporuka.

Senator Državne revizorske institucije Crne Gore dr Branislav Radulović je zamolio predsjednika Odbora za ekonomiju finansije i budžet da već na narednoj sjednici svim članovima Odbora dostavi ove Brošure. Kada je u pitanju praćenje realizacije preporuka, ukazao je da je vrhovna državna revizija izradila posebne smjernice koje su obuhvatile tri osnovna segmenta:

- 1) preporuke moraju biti unificirane kako bi se obezbijedilo jedinstvo subjekata revizije, jer je DRI vrlo specifičan, ustavno definisan i kolektivni organ koji nije inokosno postavljen, što znači da čak i u pojedinačnim revizijama odlučuje Kolegijum. Za 16 godina postojanja nikada se nije desilo nesaglasje između subjekta revizije koji je bio kontrolisan i vrhovne državne revizije,
- 2) praćenje ili follow-up koje podrazumijeva tehničke aspekte vođenja revizije i
- 3) kontrola koja mora poštovati proceduru dostupnu u smjernicama koje su rađene uz podršku SIGMA-e i vrhovne revizorske institucije Hrvatske. Efektivna kontrola nije moguća bez saradnje sa Skupštinom.

Vrhovna državna revizija ima sposobnost da apsolutno i neupitno samostalno na osnovu svojih kapaciteta sprovede prve tri faze revizije uspjeha. Date preporuke nijesu obavezujuće i one se prate u skladu sa INTOSAI standardima revizije, a po uzoru na Evropski revizorski sud. Međutim, suštinsko praćenje realizacije uspjeha moguće je samo budžetskom parlamentarnom kontrolom potrošačkih jedinica i ostalih subjekata, što znači da u ovom segmentu postoji određena institucionalna, parlamentarna odgovornost nosilaca javno-pravnih ovlašćenja.

2019. godine DRI je izradila novu metodologiju revizije uspjeha. Donijet je petogodišnji plan revizija. Informisao je da trenutno rade dvije paralelne revizije vezano za COVID-19, po uzoru na britanski način pravovremenog praćenja datih procesa. U okviru agende za petogodišnje postupanje posebno su posmatrali 17 milenijumskih ciljeva održivog razvoja na osnovu čega je razvijen poseban oblik revizije - revizija zaštite životne sredine. Prva revizija koju će sačiniti na osnovu ovog oblika revizije biće Revizija uspjeha ukupnog državnog institucionalnog sistema zaštite Jadrana od iznenadnog zagađenja.

Ukazao je da vrhovna državna revizija ima i savjetodavnu funkciju u procesu donošenja zakona i vrši fiskalno savjetovanje. Cilj vrhovne državne revizije jeste da zadrži svoj rejting u pregovaračkom poglavlju 32, kao trenutno najbolje ocijenjeni državni organ u Crnoj Gori. Informisao je da je Senat DRI nedavno ostao bez senatora koji je pokrivao državne fondove.

Rukovodilac Parlamentarne budžetske kancelarije u Parlamentu Sjeverne Makedonije Petar Minov predstavio je iskustva i ulogu ove Kancelarije u Parlamentu Sjeverne Makedonije, kao i konkretne rezultate i izazove sa kojima se susreću. Informisao je da Parlamentarna budžetska kancelarija pruža podršku nadzornoj ulozi parlamenta i bavi se obezbjeđivanjem objektivnih i nepristrasnih analiza i informacija u domenu ekonomije i javnih finansija. Misija Kancelarije je da poveća kapacitete nadzora zakonodavne vlasti, pruži relevantne informacije u tekstualnom i vizuelnom formatu i da doprinese budžetskoj transparentnosti i odgovornosti. Njihova zaduženja podrazumijevaju prikupljanje, obradu i upotrebu podataka, saradnju sa matičnim radnim tijelima i komunikaciju sa poslanicima, kao i sprovođenje proaktivnih istraživanja i analiza na zahtjev poslanika. Najčešće komuniciraju i saraduju sa Ministarstvom finansija, Upravom za javne prihode, Državnim zavodom za statistiku, Državnim zavodom za reviziju, Narodnom bankom i Centralnim registrom, a od parlamentarnih tijela sa Komisijom za finansije i budžet, Komisijom za ekonomska pitanja, Budžetskim savjetom, kao i sa poslaničkim grupama i poslanicima pojedinačno. Preuzimanje javno dostupnih podataka vrši se u elektronskom obliku, a javno nedostupni podaci se dobijaju putem službenih dopisa. Vršer analize iz oblasti fiskalne i monetarne politike, rade na izvještavanju o izvršenju budžeta, prikazivanju uporednih proračuna na programima budžeta, pružaju retroaktivni pregled upotrebe sredstava i istražuju ekonomsku situaciju u zemlji. U toku analize izuzetno vode računa da poslanicima koji žele da učestvuju u raspravi obezbijede potrebne podatke i informacije.

Direktorica Vestminsterske fondacije za demokratiju u Ukrajini Halyna Shevcuk je govorila o iskustvima WFD prilikom formiranja Kancelarije za ekonomsku i finansijsku analizu u Vrhovnoj skupštini Ukrajine. Projekat je trajao od oktobra 2016. do juna 2019. godine, a realizovan je uz podršku Njemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ). Postojala je određena zabrinutost da li će Kancelarija moći da pruži podršku svim odborima u Vrhovnoj skupštini i na kraju je odlučeno da ista bude na usluzi za osam odbora. Ideja je bila da se Kancelarija integriše u strukturu sekretarijata u Vrhovnoj skupštini, ali isto nije ostvareno.

WFD je pružila određene smjernice za formiranje ove Kancelarije, a postojala je i podrška Vrhovne skupštine koja do tada nije imala strukturu koja bi pružala ovu vrstu ekspertize i stručne pomoći. Od samog uspostavljanja Kancelarija se bavila analizama koje su se odnosile na nacрте/predloge zakona, ali ne i finansijskom analizom. U trenutku formiranja jedan od ključnih prioriteta Kancelarije bio je pružanje podrške parlamentarnom nadzoru vezanom za budžetska pitanja, monitoring, planiranje i izvršenje budžeta.

Kancelarija se trenutno bavi budžetskim pitanjima, naročito:

- praćenjem kvaliteta budžetskog planiranja i efikasnosti budžetskog izvršenja,
- praćenjem usklađenosti budžetske politike sa zakonodavstvom,
- usvajanjem međunarodnih standarda budžetskog planiranja i kontrolom efektivnosti korišćenja budžetskih sredstava i
- razvijanjem alternativnih budžetskih predviđanja.

Pored toga, Kancelarija je zadužena za oblast fiskalne odgovornosti, izradu fiskalnih analiza i procjena rizika, što je poslanicima omogućilo da procijene kvalitet vladinih prognoza i odluka. Treća nadležnost se odnosi na ekonomska pitanja i sprovođenje sistemskog monitoringa implementacije vladinog akcionog plana i strategije, monitoringa ukrajinske finansijske stabilnosti kroz reviziju održivosti duga i monitoringa menadžmenta ukrajinskih finansijskih obaveza. Odbor za budžet je najveći korisnik usluga i sa njim je uspostavljena odlična saradnja. Takođe, Kancelarija blisko saraduje sa Računovodstvenom komorom Ukrajine. U svom radu saraduju i sa parlamentarnim budžetskim kancelarijama iz drugih država. Dostignuća Kancelarije se ogledaju u poboljšanju javnog finansijskog menadžmenta i upravljanja koje je rezultiralo povećanjem kvaliteta usvojenih zakona i poboljšanim finansijskim nadzorom.

Opšti izazovi sa kojima se Vestminsterska fondacija za demokratiju susretala vezani su za pretjeranu legislativnu agendu Vrhovne skupštine i njenu efikasnost. U Vrhovnoj skupštini, naročito u skupštinskom Odboru za budžet nijesu imali razumijevanje za potrebu kvalitetne ekspertize stručnog kadra i uspostavljanje dobre komunikacije sa Kancelarijom. Integracijski izazovi su bili prouzrokovani aktuelnom reformom organizacione strukture Vrhovne skupštine, određenim barijerama i finansijskim ograničenjima.

\*\*\*\*

**Drugog dana** na Konferenciji su učestvovali predstavnici Državne revizorske institucije, sekretari skupštinskih odbora i saradnici u sekretarijatima odbora, predstavnici Parlamentarne budžetske kancelarije i Vestminsterske fondacije za demokratiju.

Direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Emil Atanasovski je podsjetio da su u poslednjih 6-7 godina putem Mreže parlamentarnih odbora za ekonomiju i finansije saradivali sa državnim revizorskim institucijama i uradili brojne analize i preglede u ovoj oblasti.

Član Senata DRI Zoran Jelić je podsjetio na ključna dešavanja sa prethodnog dana Konferencije, uz poseban osvrt na obaveze Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije, definisane Protokolom o saradnji iz 2018. godine.

Učesnici su razgovarali o dosadašnjoj primjeni i analizi obaveza iz Protokola o saradnji između Državne revizorske institucije i Skupštine Crne Gore i o razradi aktivnosti u cilju ispunjenja obaveza definisanih Protokolom. Takođe, bilo je riječi o Nacrtu plana aktivnosti za realizaciju obaveza iz Protokola o saradnji između DRI i Skupštine, koji će nakon sugestija i predloga sekretara odbora biti dopunjen i prezentovan na sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.

Sekretar Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Demir Mujević je podsjetio na aktivnosti koje su prethodile potpisivanju Protokola o saradnji i većoj uključenosti skupštinskih odbora u analizu budžeta i završnog računa budžeta. Istakao je da je Odbor za ekonomiju, finansije i budžet još 2014. godine počeo sprovođenje saslušanja predstavnika subjekata revizije koji su dobili negativna ili uslovna mišljenja DRI, što je realizovano u dogovoru sa DRI. Nakon toga Skupština je, na predlog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, donosila Zaključke. Protokol o saradnji obuhvata ne samo zakonske obaveze i obaveze iz Poslovnika Skupštine Crne Gore, već i odgovor na praktična pitanja sa kojima su se suočili u radu. Putem obuka realizovanih od strane WFD-a upoznali su se sa praksama država regiona i razvijenih zemalja. Takođe, značajan projekat je realizovan od Svjetske banke, sa kojom ih je povezala Vestminsterska fondacija za demokratiju. U novembru 2020. godine u Podgorici su organizovali konferenciju na kojoj su razmijenjena iskustva o saradnji parlamenata i državnih revizorskih institucija. Takođe, ukazao je na dobru praksu Skupštine Crne Gore kojom je utvrđeno da svi skupštinski odbori sa stanovišta svoje nadležnosti razmatraju predlog zakona o budžetu i svoje mišljenje dostavljaju matičnom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Organizacija tematskih sjednica skupštinskih odbora takođe je veoma bitna, dok se kontrolna i konsultativna saslušanja organizuju za finansijske revizije i revizije pravilnosti. Izazov predstavljaju revizije uspjeha za čiju analizu je potreban multisektorski pristup. Određenim akcionim planom mogli bi se definisati koraci na implementaciji zadataka utvrđenih Protokolom o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije.

Direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Emil Atanasovski je saopštio da sve države u regionu Zapadnog Balkana nemaju protokole o saradnji između parlamenata i državnih revizorskih institucija, niti sve imaju parlamentarnu budžetsku kancelariju, tako da je Crna Gora u tom pogledu pozitivan primjer.

Blažo Savković, načelnik u Sektoru 2 Državne revizorske institucije je predstavio dobru praksu saradnje DRI i Skupštine Crne Gore u dijelu koja se tiče bezbjednosti i odbrane, koja se realizuje u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane. Zakonska obaveza je da DRI redovno dostavlja izvještaje o reviziji subjekata iz oblasti bezbjednosti i odbrane skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu i predstavnici DRI su redovno učestvovali na sjednicama Odbora na kojima su razmatrani budžeti navedenih subjekata i izvještaji DRI koji se na njih odnose.

Samostalna savjetnica u Sekretarijatu Odbora za bezbjednost i odbranu Vera Damjanović je informisala da Odbor za bezbjednost i odbranu kontinuirano zahtijeva dostavljanje informacija o realizaciji preporuka DRI upućenih institucijama iz oblasti bezbjednosti i odbrane.

Sekretar Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Demir Mujević je saopštio da DRI dostavlja skupštinskim odborima sve izvještaje o reviziji u kojima je dato negativno ili uslovno mišljenje, kao i druge izvještaje o reviziji čije razmatranje smatra važnim. Takođe, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet razmatra Godišnji izvještaj o radu Državne revizorske institucije. Skupština Crne Gore je na predlog Odbora uvijek donosila Zaključak kojim se podržavaju preporuke DRI i zahtijevala od Vlade da te preporuke realizuje. Takođe, Vlada je formirala koordinaciono tijelo koje prati realizaciju preporuka DRI, odnosno Zaključaka Skupštine i obavještava Skupštinu Crne Gore i DRI o njihovoj realizaciji. Registar preporuka koji će uspostaviti DRI omogućiće kvalitetnije praćenje realizacije preporuka i unapređenje cjelokupnog sistema javne potrošnje, odnosno javnih finansija. Značajne su i preporuke koje se daju kod pojedinačnih revizija i Skupština Crne Gore poziva Vladu na ispunjavanje tih pojedinačnih preporuka. Za očekivati je da se ostvari napredak i u ovoj fazi, jer praćenje realizacije tih preporuka skupštinskim radnim tijelima može omogućiti kontinuirano učešće u ovoj fazi nadzora.

Predstavnica DRI je informisala da su u toku aktivnosti na izradi Registra preporuka DRI i da se u saradnji sa ekspertima Savjeta Evrope radi na izradi tehničke specifikacije. Nacrt dokumenta biće dostavljen Senatu DRI na saglasnost na narednoj sjednici, a ideja je da jedan dio Registra bude za internu upotrebu DRI, a drugi dio da bude dostupan široj javnosti. Aplikiraće za sredstva i podršku u izradi softvera za ovaj Registar.

Vladan Perović, načelnik u DRI je saopštio da u predstojećem periodu očekuju jačanje saradnje između Skupštine CG i DRI i veću zainteresovanost Skupštine za njihove izvještaje. Spremni su da ponude i rezimee za izvještaje o revizijama.

Član Senata DRI Zoran Jelić je informisao o kontrolnoj reviziji koja se radi kada DRI da negativno mišljenje i vrši kontrolu sa ciljem da utvrdi da li subjekt revizije postupuje po datim preporukama. Analiziraju postupanje po svakoj preporuci pojedinačno i sačinjavaju izvještaj o kontrolnoj reviziji koji dostavljaju Parlamentu. Senator Jelić je saopštio da je u Nacrtu plana aktivnosti DRI za realizaciju obaveza iz Protokola o saradnji između DRI i Skupštine dato osam mjera sa njihovim opisom, nosiocima i rokovima za realizaciju aktivnosti, a postavljeni su i indikatori učinka. Vodili su računa da li realizacija mjera zahtijeva dodatne izvore finansiranja. U predstojećem periodu dokument se može mijenjati i dopunjavati. Mišljenja je da Skupština Crne Gore, odnosno nadležni Odbor za ekonomiju, finansije i budžet treba da sačine svoj plan aktivnosti u dijelu saradnje sa DRI, kako bi se ovaj dokument kompletirao i sadržao aktivnosti obje institucije.

Sekretar Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Demir Mujević je naveo da Protokol o saradnji jasno definiše šta je i na koji način moguće uraditi, tako da Nacrt plana koji je uradila DRI predstavlja samo razradu Protokola. Informisao je da svi odbori Skupštine Crne Gore donose svoje godišnje planove aktivnosti, pa bi Nacrt plana aktivnosti koji je pripremila DRI mogao biti osnova za definisanje određenih aktivnosti radnih tijela Skupštine Crne Gore. Veliki uspjeh bi bio kad bi više skupštinskih odbora u toku ove godine uspjelo da razmotri neki od izvještaja DRI.

Direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Emil Atanasovski je upitao da li bi trebalo ograničiti predstavljanje rezultata saradnje na pojedinačnim sjednicama odbora ili sastanak sa svim predsjednicima odbora i sekretarima odbora u Skupštini Crne Gore.

Član Senata DRI Zoran Jelić smatra da bi u svakom odboru Skupštine trebalo odrediti lica koja bi u ime odbora komunicirala sa DRI, to može biti sekretar ili neko stručno lice u službi odbora, nakon čega se mogu dogovoriti dalji koraci. Podsjetio je da je ovu saradnju potrebno pokrenuti zbog ocjene Evropske komisije u dijelu Poglavlja 32 gdje se navodi da Skupština nije dovoljno posvećena realizaciji preporuka DRI. Ono što nije obuhvaćeno Nacrtom plana, jeste praksa DRI da kod subjekata koji imaju uslovno ili pozitivno mišljenje, ali su dobili određene preporuke, nakon sprovedenih provjera tačnosti iz izvještaja o realizaciji preporuka, poslije isteka roka od 6 mjeseci revizori odlaze na lice mjesta i uvjeravaju se o tome šta je subjekt revizije uradio na realizaciji preporuka i tu informaciju objavljuju na veb sajtu DRI. U narednom periodu to bi moglo da se definiše planom.

Sekretar Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Demir Mujević je ukazao da kontakt osoba ne mora biti jedna osoba, već to mogu biti svi iz sekretarijata odbora, ali je najbolje da svaki odbor o tome odluči pojedinačno.

Šefica Parlamentarne budžetske kancelarije u Skupštini Crne Gore Bojana Bulut ponovila je da postoji potreba za jačanjem saradnje DRI i Parlamentarne budžetske kancelarije i da će u narednom periodu biti na raspolaganju radi realizacije tog cilja.

Načelnica u DRI Mihaela Popović ukazala je da je DRI u protekloj godini sačinila Rezime izvještaja o Predlogu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore u kojem su data mišljenja, utvrđene nepravilnosti i preporuke, što bi Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji moglo služiti za buduće analize i rad.

Član Senata DRI Zoran Jelić je saopštio da DRI u decembru mora donijeti Plan za narednu godinu, te bi bilo dobro da se sa predstavnicima odbora organizuje sastanak kako bi DRI stekla uvid u očekivanja i prioritete Skupštine. Nakon smjene vlasti, DRI se susrela sa brojnim zahtjevima različitih subjekata koji žele reviziju brojnih lokalnih samouprava i privrednih društava. Međutim, DRI mora zadržati svoju samostalnost i nezavisnost, te u skladu sa instrukcijama, smjernicama i percepcijom javnosti voditi računa o predlaganju revizije u kojoj postoje najveći rizici za zloupotrebu javnih sredstava i koja će postići najveće efekte. Nakon prikupljanja predloga Senat DRI će odlučiti da li ima kapacitete i mogućnosti da sprovede predložene revizije.

Sekretar Odbora za ekonomiju, finansije i budžet Demir Mujević smatra da uticaj na pripremu plana revizije DRI ne smije biti veći od dostavljanja sugestija. DRI je i do sada sa posebnom pažnjom „osluškiivala“ zahtjeve poslanika i Skupštine i uvijek je radila neku od revizija koja je plod sugestija poslanika. Predložio je da se Predlog plana dostavi sekretarima odbora na uvid, kako bi u određenom roku mogli da daju eventualne sugestije ili da se saglase sa predloženim.

Član Senata DRI Zoran Jelić je iskazao spremnost da se u Predlog plana uvrste određeni komentari i sugestije kako bi se kreirao kvalitetan dokument i pristupilo njegovoj realizaciji.

Predstavnica DRI je ukazala da će Predlog plana prvo biti interno razmotren u DRI od strane načelnika sektora i senatora kako bi se utvrdio konačan tekst Predloga, nakon čega će taj dokument proslijediti svim sekretarima odbora radi dostavljanja komentara, sugestija i predloga, kao i razrade aktivnosti iz Protokola. Takođe, uključice i predstavnike Vestminsterske fondacije za demokratiju.

Direktor Programa za Zapadni Balkan u Vestminsterskoj fondaciji za demokratiju Emil Atanasovski je saopštio da ostaje na raspolaganju odborima ukoliko budu željeli da organizuju prezentaciju ovog Nacrta plana aktivnosti, koji je više nego dobra polazna osnova. U narednom periodu pokušaću u većoj mjeri da angažuju britanske eksperte, jer je njihova ekspertiza i praksa u ovoj oblasti veoma dobra. Međutim, ta praksa možda nije najadekvatnija za region Zapadnog Balkana, jer su različiti sistemi i ovom regionu su možda bliže prakse manjih parlamenata, kao što su škotski ili velški parlament, zaključio je Atanasovski.

**Na Konferenciji o saradnji između Državne revizorske institucije i Skupštine Crne Gore usvojeni su sledeći**

### **ZAKLJUČCI:**

Vestminsterska fondacija za demokratiju pruža podršku razvoju saradnje Državne revizorske institucije i Skupštine Crne Gore u sklopu projekta „Transparentnost i odgovorne političke prakse“, koji finansira Fond za konflikte, stabilnost i bezbjednost Vlade Ujedinjenog Kraljevstva. Konferencija na temu saradnje Državne revizorske institucije i Skupštine Crne Gore predstavlja jednu od projektnih aktivnosti, koje su definisane Memorandumom o saradnji potpisanim između Vestminsterske fondacije za demokratiju i Državne revizorske institucije.

Cilj konferencije je bio da se kreira platforma za razmjenu dobrih praksi sa skupštinskim odborima, Državnom revizorskom institucijom i Parlamentarnom budžetskom kancelarijom, razmotre mehanizmi za unaprjeđenje međusobnih odnosa sa posebnim osvrtom na Protokol o saradnji Skupštine i Državne revizorske institucije, kao i da se sagledaju rješenja za moguće izazove na ovom polju.

Učesnici konferencije su saglasni da organizovanje ove konferencije predstavlja nastavak razgovora o značaju konstruktivnih odnosa između vrhovnih revizorskih institucija i parlamenata s ciljem povećanja uticaja revizije i jačanja parlamentarne nadzorne uloge.

Pozivajući se na načela Limske deklaracije o smjernicama za načela revizije i Meksičke deklaracije o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, a u duhu jačanja saradnje između Državne revizorske institucije i Skupštine, učesnici su saglasni da je potrebno uvažavati principe nezavisnosti obje strane poštujući različite nadležnosti i uloge u sistemu javne odgovornosti.

Uvažavajući značaj Protokola o saradnji između Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije kao alata za jačanje međusobne saradnje, učesnici daju punu podršku operacionalizaciji obaveza i aktivnosti iz Protokola, a sve u cilju jačanja efikasnosti i transparentnosti kontrole upravljanja i trošenja javnih sredstava.

U duhu Protokola o saradnji i Komunikacione strategije Državne revizorske institucije za period 2020-2024. godine, učesnici konferencije ostaju posvećeni uspostavljanju jasnih procedura i mehanizama za ostvarivanje proaktivne saradnje kroz razradu aktivnosti iz Protokola sa obavezom redovnog praćenja njihove realizacije.

U cilju ostvarivanja proaktivne i uspješne saradnje, učesnici konferencije su između ostalog naglasili značaj uspostavljanja:

- Prakse održavanja kontrolnih i/ili konsultativnih saslušanja u skupštinskim odborima povodom izvještaja o reviziji uz podršku DRI i Parlamentarne budžetske kancelarije;
- jasnih mehanizama i procedura za praćenje sprovođenja preporuka DRI;
- kontakt osoba koje će biti nadležne za komunikaciju, saradnju i razmjenu informacija u ime DRI i skupštinskih odbora.

Proaktivnim zajedničkim djelovanjem Skupštine i Državne revizorske institucije u kontroli upravljanja i trošenja javnih finansija i upravljanja imovinom ostvaruju se dodatne vrijednosti, osigurava se viši nivo javne odgovornosti, unapređuje kontrolna funkcija i kao rezultat, jača se povjerenje građana u društvo i povećava sami kvalitet života građana.

**SEKRETAR ODBORA**

Slava Burić

**PREDSJEDNIK ODBORA**

Jovan Jole Vučurović