

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/12-1/9
EPA 14 XXV
Podgorica, 28. decembar 2012. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa sjednice održane 21, 26, 27 i 28. decembra 2012. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

Odbor je, u cilju daljeg unaprjeđenja sistema javne potrošnje, a povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2011. godinu, **jednoglasno**, podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Završnog računa budžeta Crne Gore za 2011. godinu i pojedinačnih revizija.

Polazeći od navedenog Odbor je odlučio da predloži Skupštini da povodom usvajanja Predloga zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2011. godinu, usvoji sljedeće

ZAKLJUČKE

Skupština Crne Gore podržava nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, iskazane u Godišnjem izvještaju o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2011 – oktobar 2012. godine, koji ukazuje na nedostatke koje treba otkloniti do podnošenja Završnog računa budžeta Crne Gore za 2012. godinu, u cilju unaprjeđenja sistema javne potrošnje, a odnose se na sljedeće:

1. Usklađenost poslovanja subjekata revizije sa propisima

U postupku revizije utvrđeno je da potrošačke jedinice, u revizijom utvrđenim slučajevima, nedosljedno primjenjuju zakonom definisane obaveze i da se u pojedinim slučajevima i pored ranijih preporuka DRI ponavljaju greške u primjeni zakona i drugih nižih pravnih akata. Posebno su karakteristični slučajevi neprimjene ili nedosljedne primjene odredbi sledećih zakonskih propisa:

- čl. 8. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (2.3.1. Primjena propisa, iz Izvještaja o reviziji Završnog računa Budžeta Crne Gore za 2011. godinu);
- čl. 165. i čl. 163. Zakona o radu (2.3.1. Primjena propisa);
- čl. 14. Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica (2.6.2.1. Zaključne konstatacije vezane za budžetsku poziciju 4129 - Ostala lična primanja);
- čl. 18a Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (2.6.1. Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca);
- čl. 11. Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (2.6.1. Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca);
- čl. 52. Zakona o radu, (2.6.1. Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca);
- čl. 147 Ustava CG, zabrana povratnog dejstva zakona (2.6.1. Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca, 2.6.2. Ostala lična primanja i 2.6.12. Tekuća budžetska rezerva);

- čl. 7. stav 3. Zakona o budžetu (2.3.1. Primjena propisa);
- čl. 11. stav 2. Zakona o budžetu (2.6.11. Kapitalni izdaci);
- čl. 31. Zakona o budžetu (2.1. Računovodstveni sistem);
- čl. 35. Zakona o budžetu (2.3.3. Planiranje i programski budžet);
- čl. 13. godišnjeg Zakona o budžetu (5.6. Sudski sporovi);
- čl. 33. Zakona o budžetu (2.6.12. Tekuća budžetska rezerva);
- čl. 9. Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola (2.3.4. Ocjena pouzdanosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola);
- Zakon o javnim nabavkama (3. Javne nabavke, povreda čl: 2, 19, 27, 30, 32, 77, 78 i 84);
- čl. 50. Zakona o državnoj imovini (4. Državna imovina);
- čl. 24. i čl. 27. Zakona o kulturi (2.3.1. Primjena propisa);
- čl. 74. Zakona o vanjskim poslovima (2.6.1. Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca).

Potrošačke jedinice trebaju da dosljedno primjenjuju zakonske propise u cilju obezbijedenja usklađenosti njihovog rada sa važećom regulativom i uspješnog upravljanja i unapređenja ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti korišćenja javnih sredstava.

2. Planiranje budžeta

Revizijom je utvrđeno da planiranje budžeta i njegovo izvršenje, pokazuje da budžeti pojedinih potrošačkih jedinica nijesu u potpunosti utemeljeni na analizama stvarnih potreba po strukturi rashoda i utvrđenim namjenama. Planiranje budžeta podrazumijeva pisano obrazloženje koje opisuje programske aktivnosti i objedinjavanje budžetskih zahtjeva, programske ciljeve i programske indikatore. U Zakonu o Budžetu za 2011. godinu potrošačke jedinice formalno imaju programe, ali programi nemaju programske indikatore kao sredstvo za praćenje rezultata u realizaciji programskih ciljeva, što je predmet posebnog projekta koji još uvijek nije završen i implementiran. Revizijom je utvrđeno, da se nedostaci u planiranju rješavaju na način što se u jednom broju slučajeva koriste preusmjerenja koja prevazilaze zakonom utvrđene limite i namjene.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da nastavi sa aktivnostima na realizaciji i implementaciji Programskog budžeta u skladu sa Odlukom o načinu i sadržini Programskog budžeta („Sl. list CG“, br. 38/08 od 20.06.2008).

Ministarstvo finansija i druga resorna ministarstvima treba da pojačaju kontrolu u ustanovama nad kojima vrše upravni nadzor, u cilju obezbijedenja blagovremenog usvajanja godišnjih finansijskih planova. Budžetski zahtjevi ministarstava treba da obuhvate i godišnje finansijske planove ustanova koje su u njihovom sastavu i treba da sadrže opšte prihode, namjenske prihode, prihode od djelatnosti i donacije.

3. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i unutrašnja revizija

Nenamjenska potrošnja koja je od strane državnih revizora utvrđena kod više potrošačkih jedinica, ukazuje na nedovoljnu efikasnost uspostavljenog sistema unutrašnje kontrole, što se posebno odnosi na službenika za odobravanje čiji potpis na najvažnijem instrumentu kontrole plaćanja izdataka - Zahtjevu za plaćanje, treba da obezbijedi plaćanje u skladu sa odobrenim budžetom, tj. Kontrolu namjenskog korišćenja sredstava.

Državni organi, koji su shodno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru dužni da uvedu sistem unutrašnjih kontrola, treba da obezbijede dosljednu primjenu ovog Zakona.

Preporučuje se Vladi da u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru ubrza proces uspostavljanja unutrašnje revizije u javnom sektoru na način što će omogućiti popunjavanje nedostajajućeg broja sistematizovanih radnih mjesta za unutrašnje revizore.

4. Budžetsko računovodstvo

Članom 21. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, predviđeno je da Institucija može dati preporuku o izmjeni ili dopuni postojećih propisa u slučaju da je revizijom došla do saznanja da postojeći propisi proizvode ili mogu proizvesti negativne posljedice ili ne dovode do planiranih rezultata. Polazeći od činjenice da u budžetskom računovodstvu postoje određene nedorečenosti DRI preporučuje:

Prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju se poštovati principi efikasnosti i ekonomičnosti, potpunosti, tačnosti i jedinstvene budžetske klasifikacije i iz tog razloga je neophodno dodatno propisati uslove i način vođenja poslovnih knjiga, evidenciju imovine i obaveza, sastavljanje, prikazivanje, dostavljanje i objavljivanje finansijskih izvještaja.

Budžetski korisnici koji svoje finansijsko poslovanje obavljaju preko sopstvenih računa, trebali bi da u potpunosti prilagode svoje računovodstvene evidencije i omogućće da se podaci iz glavnih knjiga sintetizuju i prikažu kroz izvještaj shodno Pravilniku o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave. Na ovaj način bi se obezbijedila kontrola svih poslovnih transakcija i konzistentnost računovodstvenih evidencija ovih subjekata sa budžetskim evidencijama i minimizirao rizik od pogrešnog postupanja na prihvatljiv nivo.

Zbog složenosti budžetskog sistema i specifičnosti poslova koje obavljaju budžetski korisnici, finansijsko poslovanje korisnika i računovodstvo koje se koristi u evidentiranju poslovnih promjena treba prilagoditi potrebama budžeta, te iz tog razloga preporučuje se Vladi da donese posebnu Uredbu o budžetskom računovodstvu kojom bi se unaprijedile procedure u postojećem budžetskom poslovanju.

Način evidentiranja otplate obaveza iz ranijeg perioda i podaci iskazani u Izvještaju o neizmirenim obavezama ne pružaju dovoljno pouzdanu evidencionu osnovu tako da, s obzirom da je računovodstveni sistem budžeta koncipiran na modifikovanoj gotovinskoj osnovi, treba konačno uspostaviti sistem kvalitetnije evidencije obaveza za sve korisnike budžeta.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da izmjeni Uputstvo o radu Državnog trezora u tačkama 120, 121, 122 i 123 i član 2. stav 3. Pravilnika o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, na način da primjenu ovih odredbi ograniči samo na devizne račune.

4.1. Ostvarivanje i evidencija prihoda

Revizijom je utvrđeno da u Državnom trezoru ne postoje adekvatne mjere nadzora nad naplatom pojedinih budžetskih prihoda, kao i da informacioni sistem Poreske uprave ne funkcioniše na način koji bi trebao da opslužuje potrebe Poreske uprave, uz istovremeno i dalje prisutne probleme obezbijedivanja adekvatne kadrovske strukture.

Preporučuje se Vladi da obezbijedi dodatna sredstva za unapređenje kadrovskih potencijala i IT sistema Poreske uprave imajući u vidu njen značaj i direktni uticaj na ostvarivanje budžetskih prihoda.

Preporučuje se da se poreskom kontrolom u narednom periodu dodatno obuhvate pravna i fizička lica koja se bave izdavanjem nepokretnosti diplomatskim i konzularnim tijelima i nastavi kontrola kod banaka i finansijskih institucija u dijelu poreza na prihod od kapitala.

Preporučuje se da se kod naplate poreza na promet nepokretnosti obezbijedi dosljedna primjena člana 13. Zakona o porezu na promet nepokretnosti i da Uprava za nekretnine i notarska služba dostavljaju poreskom organu, na području na kojem se nalazi nepokretnost, akt o promjeni vlasništva nad

nepokretnostima. Takođe, neophodno je da Poreska uprava dodatno preduzme mjere i prema poreskim obveznicima koji izbjegavaju zakonsku obavezu prijavljivanja nastanka poreske obaveze.

Preporučuje se da se postupak naplate poreza na promet nepokretnosti prenese iz nadležnosti Poreske uprave u nadležnost lokalnih samouprava, imajući u vidu da njima pripada najveći dio ovog prihoda. Kod razmjene podataka moguće je izvršiti povezivanje opštinskog servera sa serverom katastra, s obzirom da se većina područnih jedinica Uprave za nekretnine nalaze u zgradi opštine, što pogoduje lakoj tehničkoj izvodljivosti postavljanjem mrežnog kabla. Na taj način bi se obezbijedila razmjena podataka između baza opštine i katastra, što bi upotpunilo opštinsku bazu podataka o nepokretnostima i omogućilo modernizaciju i automatizaciju naplate poreza na promet nepokretnosti.

Preporučuje se Ministarstvu finansija, da u skladu sa zakonskim ovlaštenjima, razmotri mogućnost objedinjavanja prihodnog modela Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije.

5. Zapošljavanje državnih službenika i namještenika i kadrovska evidencija

Revizijom je utvrđeno da postoje slučajevi neprimjene ili nedosljedne primjene zakona i drugih propisa koji se odnose na zapošljavanje državnih službenika i namještenika čime se nastavlja loša praksa, što je konstatovano i ranijim nalazima DRI izaključcima usvojenim od strane Skupštine CG.

Preporučuje se Vladi da obezbijedi dosljednu primjenu propisa o zasnivanju radnog odnosa u državnim organima i da uskladi zapošljavanje po osnovu ugovora o djelu samo za obavljanje poslova koji su van redovne djelatnosti poslodavca. Ugovore o privremenim i povremenim poslovima zaključivati za obavljanje poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, do 120 radnih dana u godini, sa licima koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, odnosno agencije za posredovanje.

Preporučuje se Upravi za kadrove da obezbijedi unos i redovno ažuriranje podataka u kadrovski informacioni sistem radi obezbjeđivanja evidencija neophodnih za kvalitetnije upravljanje kadrovima.

Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da pojača nadzor nad sprovođenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

5.1. Bruto zarade i ostala ostala lična primanja

Revizijom je utvrđeno da postoje slučajevi nedosljedne primjene zakona i drugih propisa kojima je regulisana oblast zarada i ličnih primanja. Takođe, utvrđeno je da je kod Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija tokom 2011. godine vršen obračun zarada i uplata poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na ukupan iznos primanja zaposlenih u Diplomatsko konzularnim predstavništvima. Obračun zarada u Upravi policije nije do kraja usklađen sa važećom zakonskom regulativom, jer u Upravi policije još uvijek nije izvršen raspored u skladu sa novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, donijetim u skladu sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika i Odlukom o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova.

Preporučuje se Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, da u što kraćem roku, izvrši izmijenjeni obračun zarada zaposlenih u DKP za 2011. godinu, sačini i podnese Poreskoj upravi IOPPD obrasce (Izveštaj o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima), nakon čega će izvršiti sravnjenje sa Poreskom upravom i zapisnički utvrditi iznos više plaćenih doprinosa za socijalno osiguranje. Takođe, neophodno je da se i sa Ministarstvom finansija, radi budžetskog planiranja i evidencije, utvrdi način regulisanja više plaćenih doprinosa sa Poreskom upravom.

S obzirom da je Uprava policije od juna 2012. godine postala organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova i da je donešen novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, neophodno

je prilikom raspoređivanja službenika u platne razrede i određivanja njihovih koeficijenata obezbijediti dosljednu primjenu zakonskih propisa.

U narednom periodu, neophodno je kod isplate zarada i ostalih ličnih primanja obezbijediti zabranu povratnog dejstva za zakone i druge propise, u skladu sa članom 147. Ustava Crne Gore, jer samo izuzetno, pojedine odredbe zakona, ako to zahtjeva javni interes utvrđen u postupku donošenja zakona, mogu imati povratno dejstvo.

5.2. Radne grupe

Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja postupcima revizije utvrđeno je da dosadašnji trend formiranja radnih grupa, retroaktivna primjena propisa, kao i diskreciona ovlašćenja predstavljaju jedan od indikatora rizika koji može nepovoljno uticati na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost upotrebe resursa.

S obzirom da je revizijom konstatovana praksa formiranja radnih grupa nižim pravnim aktima, a istovremeno obustavljena je isplata zaposlenima po osnovu varijabilnog dijela zarade za izuzetne rezultate i kvalitet rada i po osnovu prekovremenog rada normirana Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, preporučuje se državnim organima da primjenjuju institute nagrađivanja utvrđene Zakonom.

Potrošačke jedinice prilikom formiranja radnih grupa treba da dosljedno primjenjuju član 55. Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave i Odluku o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad članova radnih tijela i timova ili drugog oblika rada, kojima je uređen način formiranja projektnih grupa, timova ili drugih oblika rada. Aktom o obrazovanju projektne grupe, tima ili drugog oblika rada obavezno treba odrediti nosioca posla, sredstva, sastav radne grupe i konkretizovati poslove za svakog člana, kao i rokove u kojim će se zadatak obaviti i objaviti Izvještaj o radu.

Primanja zaposlenih po osnovu naknada za rad u radnim tijelima imaju karakter prihoda koji su ostvareni od zaposlenja ili su upodobljeni sa radnim odnosom i ukoliko ih isplaćuje isti poslodavac i za ova primanja postoji zakonska obaveza poslodavca da obračuna i uplati porez na dohodak fizičkih lica i doprinose za obavezno socijalno osiguranje.

5.3. Subvencije

Revizijom je utvrđen porast iznosa subvencija u 2011. godini u odnosu na prethodni izvještajni period u iznosu od 6.665.133,84€. Sa pozicije „Subvencije” u 2011. godini vršena su i plaćanja za rješavanje problema viška zaposlenih u A.D. „Željezara”, A.D. „Radvent” i A.D. „Tehnostil” u iznosu od 16.106.129,60€. Dodatno je sa iste pozicije, zaključkom Vlade, izvršeno preusmjerenje na tekuću rezervu u iznosu od 1.512.918,00€ i uplaćeno za rješavanje tehnoloških viškova A.D. „Željezara” Nikšić.

Preporučuje se Vladi da dodatno preispita politiku davanja subvencija i posebno njihovu strukturu.

Davanja za subvencije, garancije na zaduživanje i odlaganje obaveza prema državi za poreze i doprinose, te za socijalne programe zahtijevaju sveobuhvatnu analizu i određivanje granice do koje država treba da poreskim obveznicima, s jedne strane, omogućava poreske beneficije, a sa druge strane istim poreskim obveznicima daje subvencije i garancije za zaduživanje.

6. Kapitalni izdaci

Revizijom Završnog računa Budžeta za 2011. godinu i kontrolom preporuka iz revizije Završnog računa Budžeta za 2010. godinu, utvrđeno je da se određeni broj nepravilnosti u realizaciji Kapitalnog budžeta ponavlja, pa se stoga preporučuje:

Godišnjim Zakonom o budžetu, obezbijediti realnije planiranje Kapitalnog budžeta, transparentan opis poslova i izvršiti detaljnu razradu projekata po fazama, radi obezbjeđenja njihove realizacije u budžetskoj godini za koju se kandiduju.

Neophodno je u Kapitalnom budžetu, na projektima koji sadrže podprojekte obezbijediti posebne kodove što bi olakšalo analitičko praćenje i razdvajanje svakog troška.

Neophodno je da izvršioci Kapitalnog budžeta kao i njihova nadležna ministarstva ne kandiduju nijedan projekat za finansiranje iz Kapitalnog budžeta, bez planske dokumentacije, urbanističko tehničkih uslova i revidirane projektne dokumentacije.

Preporučuje se Direkciji javnih radova i Direkciji za saobraćaj da u saradnji sa Ministarstvom finansija pojačaju nadzor nad izvršenjem Kapitalnog budžeta, radi obezbjeđivanja realnijeg planiranja i realizacije Kapitalnog budžeta po dinamici utvrđenoj budžetskim planom potrošnje. Takođe, neophodno je obezbijediti kvalitetnije izvještavanje Ministarstva finansija o stepenu izgrađenosti kapitalnih projekata i izvršiti prezentaciju tih podataka kroz Predlog Zakona o Završnom računu budžeta.

6.1. Stambena politika

Odlukama za rješavanje stambenih potreba funkcionera, odnosno državnih službenika i namještenika uređeni su postupci i način rješavanja stambenih potreba. Revizijom je utvrđeno da pojedini segmenti javnog sektora, u praksi nijesu obuhvaćeni raspodjelom sredstava, odnosno stanova ni u prethodnoj ni u ranijim godinama, usled čega ne postoji ravnopravan tretman zaposlenih u javnim službama.

Rješavanje stambenih potreba treba urediti na način da svi zaposleni u javnom sektoru imaju ravnopravan tretman u ostvarivanju prava u ovoj oblasti, na način što će se dodatno unaprijediti kriterijumi i procedure radi obezbjeđenja sveobuhvatnosti pristupa u ostvarivanju prava i transparentnosti postupka dodjele stambenih kredita ili stambenih jedinica.

U godišnjem Zakonu o budžetu, pored novčano iskazanog iznosa za rješavanje stambenih potreba, neophodno je u obrazloženju godišnjeg Zakona o budžetu transparentno istaći broj stambenih jedinica, koje bi bile predmet raspodjele u narednoj fiskalnoj godini.

7. Korišćenje sredstava tekuće rezerve

Revizijom je utvrđeno da su kriterijumi iz člana 2. Pravilnika o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve uopšteni i da ostavljaju prostor za šira tumačenja.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da kroz doradu člana 2. Pravilnika o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve izvrši preciziranje kriterijuma za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, kako bi se obezbjedila dosljedna primjena člana 33. Zakona o budžetu da se ista isključivo koriste za hitne i nepredviđene izdatke.

8. Nenamjenska potrošnja

Revizijom je utvrđeno da struktura pojedinih rashoda kod potrošačkih jedinica, kao npr. kod Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstva zdravlja, Ministarstva nauke, Uprave policije, Uprave za nekretnine, Agencije za zaštitu životne sredine, Zaštitnika imovinsko - pravnih interesa CG, Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva i Direkcije za saobraćaj ne odgovara stvarno izvršenoj budžetskoj potrošnji.

Potrošačke jedinice treba da vrše plaćanja izdataka koja korespondiraju sa budžetom iskazanim namjenama, a da Ministarstvo finansija kroz kontrolu isplata obezbijedi fiskalnu disciplinu i namjensko korišćenje sredstava.

9. Blagajničko poslovanje

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti, kada je u pitanju upravljanje gotovinom i vođenje blagajni potrošačkih jedinica.

U cilju jačanja unutrašnjih kontrola i sprečavanja grešaka, mogućih zloupotreba u raspolaganju sa finansijskim sredstvima, u skladu sa članom 9. Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kod potrošačkih jedinica izvrše razdvajanje dužnosti, čime se sprečava da je jedno lice istovremeno odgovorno za ovlašćivanje, izvršenje, evidentiranje i kontrolu.

Preporučuje se potrošačkim jedinicama da gotovinska plaćanja vrše na osnovu fiskalnih računa i da se uz račune za pravdanje putnih naloga dostavljaju i posebni izvještaji o službenom putovanju.

U skladu sa članom 162. Uputstva o radu Državnog trezora, potrošačke jedinice dužne su da do poslednjeg dana fiskalne godine izvrše povraćaj neutrošenih sredstava na Glavni račun trezora.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova - Sektor za bezbjedonosno zaštitne poslove i nadzor, u skladu sa čl. 84. i 85. Uputstva o radu Državnog trezora, propiše dodatne interne procedure radi čuvanja novca prilikom njegovog fizičkog prenosa.

10. Javne nabavke

Revizijom je utvrđeno, da kod većeg broja kontrolisanih subjekata postoje i ponavljaju se brojne nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Nerealni planovi javnih nabavki, netransparentnost sprovođenja postupka, neimenovanje službenika za javne nabavke, dijeljenje predmeta javnih nabavki i nepotpuno izvještavanje su karakteristika dosadašnjeg sistema javnih nabavki.

U narednom periodu, neophodno je da potrošačke jedinice kod kojih su utvrđene nepravilnosti, imenuju lice za obavljanje poslova službenika za javne nabavke, javne nabavke realizuju primjenom odgovarajućeg postupka u odnosu na prirodu i procijenjenu vrijednost predmeta javne nabavke, izbjegavaju dijeljenje jedinstvenog predmeta javne nabavke i obezbijede tačno evidentiranje potrebnih podataka o dodijeljenim javnim nabavkama.

Potrošačke jedinice u cilju dosljedne primjene Zakona o javnim nabavkama, treba da preduzmu aktivnosti kojima će unaprijediti sopstveni sistem javnih nabavki i donesu u skladu sa čl. 8, 9 i 10. Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola pisane procedure kojima će dodatno urediti ovaj postupak.

11. Državna imovina

Na kraju fiskalne godine, budžetski korisnici trebaju da vrše popis imovine i obaveza, usaglase knjigovodstveno i stvarno (popisano) stanje i utvrde i obrazlože eventualne razlike.

Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu, u saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo, u skladu sa članom 17. Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, treba da okončaju aktivnosti oko nabavke softvera za elektronski registar državne imovine i omoguće njegovo stavljanje u upotrebu.

Državni organi treba da, u skladu sa članom 50. Zakona o državnoj imovini, bez odlaganja dostavljaju Upravi za imovinu podatke o nepokretnoj i pokretnoj državnoj imovini kojom raspolažu, radi stvaranja kvalitetne baze podataka i njihovog unosa u elektronski registar državne imovine.

S obzirom da potrošačke jedinice ne koriste kapacitete Uprave za imovinu u izvršavanju radova na održavanju državne imovine, smatramo cjelishodnim da se propiše obaveza korišćenja kapaciteta Uprave za imovinu kod tekućeg i investicionog održavanja građevinskih objekata ili dobijanje saglasnosti da to obavi neki drugi subjekt, ukoliko specifičnost i obim predmetnih poslova prevazilazi stručne, kadrovske i materijalne resurse ove Uprave.

12. Transakcije finansiranja

Zbog značajnog iznosa obaveza po osnovu ino-zaduženja i povećanja državnog duga u 2011. godini, kao i zbog rizika realizacije datih državnih garancija i mogućnosti njihovog pretvaranja u javni dug, preporučuje se:

Ministarstvo finansija trebalo bi da najmanje jednom godišnje vrši usaglašavanje stanja obaveza prema ino kreditorima, kao i da zbog mogućih novih zaduživanja, vrši redovnu analizu održivosti duga, a posebno novih zaduženja sa akcentom na kretanje referentnih kamatnih stopa.

Preporučuje se Vladi da se:

- državne garancije primarno izdaju za prioritetne projekte važne za realizaciju aktivnosti od javnog interesa i opšti društveno-ekonomski i regionalni razvoj države;*
- državne garancije u cilju podrške privredi izdaju privrednim društvima čiji finansijski izvještaji i poslovna politika garantuju uredno izmirivanje kreditnih obaveza;*
- državne garancije ne izdaju privrednim društvima koja bi ih koristila za tekuće izdatke ili pokrivanje gubitaka u poslovanju;*
- kroz pravnu regulativu donesu dodatni kriterijumi prema kojima će se definisati način izdavanja i sredstva obezbjeđenja prilikom donošenja Odluke o izdavanju državnih garancija.*

13. Sudski troškovi

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo finansija nije obezbijedilo primjenu člana 13. Zakona o Budžetu CG za 2011. godinu, kojim je predviđeno da se ukupne isplate po osnovu sudskih odluka realizuju na teret tekućeg budžeta potrošačke jedinice koja je uzrokovala te troškove do raspoloživih sredstava.

Polazeći od činjenice da se uvećava iznos isplata na osnovu sudskih odluka, neophodno je da Ministarstvo finansija sistemski uredi da se isplate po osnovu sudskih odluka realizuju na teret tekućeg budžeta potrošačke jedinice koja je prouzrokovala te troškove.

14. Finansijska odgovornost

Sistemska Zakon o budžetu ne sadrži kaznene odredbe za budžetske korisnike i izvršioce za slučaj neodgovarajućeg postupanja kod planiranja, izvršenja i izvještavanja u budžetskom postupku.

Preporučuje se Vladi da, radi obezbjeđivanja pravilnosti u primjeni zakona i drugih propisa kojima je regulisan rad državnih organa, razmotri mogućnost donošenja propisa kojim bi se uredila finansijska odgovornost nosilaca javnopravnih ovlašćenja kao i prekršajna odgovornost za budžetske korisnike i izvršioce.

15.

U odnosu na 15 subjekata obuhvaćenih pojedinačnim revizijama u periodu oktobar 2011. - oktobar 2012. godine, Državna revizorska institucija je u konačnim izvještajima o izvršenim pojedinačnim revizijama, dala preporuke i mjere, koje su sadržane u drugom dijelu Godišnjeg izvještaja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2011.- oktobar 2012. godine.

Neophodno je da Vlada prati realizaciju svih preporuka DRI radi eliminisanja utvrđenih nepravilnosti kod subjekata revizije i unaprijeđenja njihovog rada i o tome kvartalno izvještava Skupštinu Crne Gore. Skupština Crne Gore će, uzimajući u obzir i pomenuti izvještaj Vlade, povodom realizacije tih preporuka, organizovati posebne rasprave za one potrošačke jedinice u kojima su revizijom ustanovljene nepravilnosti i u kojima nijesu realizovane dosadašnje preporuke DRI.

16.

Skupština Crne Gore poziva sve subjekte revizije koji podliježu reviziji od Državne revizorske institucije da, eventualne primjedbe na nalaze DRI, iskazuju isključivo na način utvrđen članom 15 Zakona o državnoj revizorskoj instituciji.

17.

Skupština Crne Gore poziva Vladu Crne Gore, odnosno Poresku i Carinsku upravu da nastave sa još intenzivnijom kontrolom i naplatom poreskih prihoda. U svrhu postizanja navedenog cilja potrebno je dodatno ojačati finansijske, tehničke i kadrovske kapacitete Poreske i Carinske uprave, o čemu treba voditi računa prilikom planiranja budžeta za narednu godinu kod ovih uprava kao i kroz izmjene postojećih propisa koji se odnose na pomenute uprave.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Aleksandar Damjanović.

Ovim izvještajem zamjenjuje je izvještaj br. 33/12-1/7.

PREDSJEDNIK ODBORA
mr Aleksandar Damjanović