

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-

Broj: 33/13-6/ Broj: 00-72/13-39/
EPA 287 XXV EPA 309 XXV

Podgorica, 10. decembar 2013. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa sjednice održane 29. novembra i 9. decembra 2013. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2012. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA CRNE GORE ZA 2012. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2012 - OKTOBAR 2013. GODINE**

I Odbor je konstatovao da je Predlogom zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu prikazan ostvareni realan pad BDP-a po stopi od 0,5%, kao i da je ukupna konsolidovana javna potrošnja u 2012. godini iznosila 1.476,04 mil €, što je 44,22% BDP-a. Takođe, tekuća javna potrošnja iznosila 1.309,28 mil. €, što čini 39,22% BDP-a. Primici su iznosili 1.451,12 mil. €, što je 98,83% planiranih sredstava i da su za 5, 83% veći u odnosu na 2011. godinu, dok su izdaci izvršeni u iznosu od 1.452,01 mil. € odnosno 3,10% više od planiranog iznosa. Ostvaren je budžetski deficit u iznosu od 195,56 mil. € što je 5,86% BDP-a i veći je od planiranog za 3,11 mil. €. Ukupan državni dug na kraju 2012. godine bio je 1.699,5 mil. € ili 50,91% BDP-a, od čega je spoljni dug činio 1.295,0 mil. € ili 38,80% BDP-a, dok je unutrašnji bio 404,50 mil. € ili 12,11% BDP-a. Depoziti budžeta su iznosili 20,88 mil. € i 38.477,69 unci zlata (48,90 mil. €), što ukupno iznosi 69,78 mil €.

Ministar finansija je, u nastavku sjednice ukazao da se podaci iskazani u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta 2012. godine razlikuju u odnosu na konačne rezultate ostvarenja makroekonomskih agregata i parametara, do kojih se došlo u periodu nakon utvrđivanja navedenog predloga zakona na Vladi Crne Gore, te da pad ekonomije u konačnom iznosi 2,5% BDP-a, deficit 6,21% BDP-a, javni dug 53,97% BDP-a i td.

Odbor je konstatovao da su ključni pokretači deficita u 2012. godini: niži nivo tekućih primitaka za oko 17 mil. € nego što je to budžetom planirano; veće izvršenje rashoda, za oko 44 mil. € odnosno 3,10% nego što je planirano, otplate glavnice, u iznosu od 132.81 mil. € i kamate, u iznosu od 56,86 mil. €, kao i realizacija donacija i kredita koje nijesu planirani budžetom za 2012. godinu (čl. 7, 8 i 9 Zakona o budžetu za 2012. godinu).

II Odbor je konstatovao da Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije, koji se sastoji iz četiri dijela: Izvještaja o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2012. godinu, Izvještaja o

realizaciji skupštinskih zaključaka povodom usvajanja Zakona o završnom računu budžeta za 2011. godinu, Izvoda iz izvještaja o izvršenim pojedinačnim revizijama u 2012. godini i ostalim aktivnostima Državne revizorske institucije, predstavlja objedinjenu i sažetu cjelinu svih realizovanih aktivnosti u okviru djelatnosti ove Institucije u izvještajnom periodu.

Državna revizorska institucija je na Predlog završnog računa Budžeta za 2012. godinu dala uslovno mišljenje. Revizijom je utvrđeno da Završni račun Budžeta za 2012. godinu ne daje u potpunosti istinit i objektivan prikaz iskazanih primitaka i izdataka na gotovinskoj osnovi. Odstupanja se prvenstveno odnose na sljedeće materijalno značajne segmente: iskazane rezultate budžetskog deficita, prekoračenje budžetske potrošnje, nenamjensku potrošnju i postupak implementacije Izmjena i dopuna Zakona o Budžetu za 2012. godinu.

Dodatnom analizom gotovinskog deficita utvrđeno je da je na teret otplate hartija od vrijednosti evidentiran izdatak u iznosu od 17,28 mil.€, koji predstavlja izdatak kapitalnog budžeta. Na ovaj način je rezultat budžeta povećan za navedeni iznos i nerealno iskazana otplata glavnice duga. Konačno izveden deficit nakon ovih korekcija iznosi 212,83 mil.€.

Državna revizorska institucija ocjenila je da je prekoračenje budžetske potrošnje konstatovano kod 17 potrošačkih jedinica u iznosu od 15,17 mil. €, od čega je dozvoljeni iznos prekoračenja, po osnovu donacija i inokredita, iznosio 5,25 mil. €. Prekoračenje budžetske potrošnje, prema podacima iz izvještaja Državne revizorske institucije, nakon obavljenih korekcija iznosi 24,31 mil. €.

Takođe, neprecizno je normiran član 14a Zakona o izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o Budžetu za 2012. godinu.

Na osnovu provjera računске tačnosti, primitaka i izdataka, kapitalnog budžeta i transakcija finansiranja, polazeći od pojedinačnih provjera kod 25 subjekata, Državna revizorska institucija utvrdila je nepravilnosti i dala 21 preporuku, koje imaju za cilj unapređenje poslovanja budžetskih korisnika i učvršćivanja fiskalne discipline, u šest segmenata: analiza i računska tačnost, primici budžeta, izdaci budžeta, kapitalni budžet, imovina i javne nabavke.

Odbor je konstatovao da je potrebno da Vlada Crne Gore (ili Ministarstvo finansija), u saradnji sa Državnom revizorskom institucijom, pripremi amandmane, kako bi se realizovale preporuke Institucije koje se odnose na potrebu korekcija iznosa pojedinih stavki u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu iz segmenta analiza i računska tačnost i izdaci budžeta.

III Tokom rasprave o Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu, Odbor je imao u vidu Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa. Dvodnevna rasprava se odnosila se na: ekonomske parametre, sprovođenje ekonomske politike, transparentnost i odgovornost nosilaca javnih politika, obim sive ekonomije, neadekvatno planiranje, visok nivo preusmjerenja sredstava, kao i isplaćivanje zarada bez obračunatih i uplaćenih poreza i doprinosa iz ličnih primanja.

Odbor je konstatovao da je iznos deficita na zabrinjavajućem nivou i da su rast javnog duga i cijena zaduživanja previsoki. Takođe, konstatovano je da je potrebno detaljnije planirati kapitalni budžet i namjenski ga izvršavati, kao i da avansna plaćanja ne treba davati u iznosima većim od ugovorenih. Na Odboru je ukazano i da je potrebno utvrditi bliže uslove i način povraćaja PDV-a. Odbor je ocijenio da nepostojanje fiskalne discipline relativizuje godišnji zakon o budžetu države i da je potrebno donošenjem Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti sankcionisati ponašanje potrošačkih jedinica ukoliko krše budžetsku proceduru i ne sprovode skupštinske zaključke kojima se podržavaju nalazi i preporuke Državne revizorske institucije.

Takođe, na sjednici je bilo mišljenja da postoje ozbiljni problemi strukturne prirode i da je potrebno pristupiti reformi javne uprave.

Na sjednici je iskazan i stav da je Državna revizorska institucija trebalo da reviziju Predloga zakona o završnog računa Budžeta za 2012. godinu ocijeni negativnim mišljenjem jer se ponavljaju

nepravilnosti iz prethodnih godina. Iskazana je konstatacija da je oko 10 mil. € po osnovu sudskih izvršenja nezakonito potrošeno i da nijesu sankcionisani odgovorni u potrošačkim jedinicama zbog toga.

IV Odbor je, takođe, razmotrio realizaciju Zaključaka koje je usvojila Skupština Crne Gore 25. saziva, na trećoj sjednici drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2012. godini, povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2011. godinu i Godišnjeg izvještaja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2011-oktobar 2012. godine, dana 28. decembra 2012. godine. Zaključcima se podržavaju nalazi i preporuke Državne revizorske institucije, a koji ukazuju na nedostatke koje treba otkloniti do podnošenja Završnog računa budžeta Crne Gore za 2012. godinu (objavljenih u „Službenom listu CG“ br 1/13). Revizijom Završnog računa Budžeta Crne Gore za 2011. godinu obuhvaćena su 22 subjekta kojima je dato ukupno 47 preporuka, a u okviru 14 oblasti, za koje Državna revizorska institucija cijeni da će značajno doprijeti unapređenju poslovanja budžetskih korisnika i učvršćivanju finansijske discipline. Zaključci Skupštine Crne Gore strukturirani su u 17 tačaka.

Odbor je konstatovao da je u skladu sa zaključkom 15 Vlada Crne Gore, na sjednici 29. novembra 2012. godine, usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije, podijeljen na 14 oblasti, odredila nadležne institucije i utvrdila rokove za implementaciju. Ministarstvo finansija je u tri navrata, 24. juna, 23. septembra i 6. decembra 2013. godine, dostavilo Odboru informacije o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije za prvi, drugi, odnosno treći kvartal 2013. godine.

Na osnovu uvida u Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije za period oktobar 2012-oktobar 2013. godine, koji u poglavlju II sadrži detaljan Izvještaj ove institucije o realizaciji zaključaka a imajući u vidu tri kvartalna izvještaja Ministarstva finansija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije, kao i raspravu sa 36. i 37. sjednice Odbora održanih 28. i 29. novembra i 9. decembra, Odbor je konstatovao da je od 47 preporuka u potpunosti realizovano 7, djelimično realizovano 25 i nije realizovano 12 preporuka. U fazi izrade su 2 preporuke, dok realizaciju jedne preporuke nije bilo moguće izvršiti u izvještajnom periodu.

Odbor je podržao ocjenu ministra finansija da su se korisnici budžeta nezainteresovano odnosili u pogledu dostavljanja informacija o realizaciji Akcionog plana, te da su dostavljeni izvještaji šturi i da se iz kvartala u kvartal ponavljaju iste konstatacije, kao i da Ministarstvo finansija nema drugi mehanizam za praćenje realizacije Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije.

Odbor je ocijenio da je neophodno da Vlada i dalje prati realizaciju svih skupštinskih zaključaka kojima se podržavaju preporuke Državne revizorske institucije, a koje nijesu realizovane ili su u fazi izrade.

V Odbor se, takođe, osvrnuo i na izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama (19), u kojima su prezentirani najbitniji nalazi, preporuke i mjere za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije, obuhvaćenih izvještajnim periodom. Dato je 31 mišljenje (9 pozitivnih, 5 negativnih, 17 uslovnih) i 243 preporuke.

Odbor je posebno ukazao na revizije koje su dobile negativna mišljenja (JU Centar savremene umjetnosti, JU Zavod za užbenike i nastavna sredstva, JU Centar za stručno obrazovanje i opština Plav) i ocijenio potrebnim da se u narednom periodu održe kontrolna saslušanja sa predstavnicima subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2012. godinu, koji su dobili negativno mišljenje.

Na Odboru je bilo mišljenja da je kod revizije godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija za 2012. godinu potrebno ispitati konzistentnost davanja uslovnih mišljenja.

VI Nakon glasanja o tome da li da Odbor predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu, Predlog zakona je dobio potrebnu većinu jer je za isti bilo sedam glasova "za", dva „protiv“ i tri glasa „uzdržan“.

VII Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, jednoglasno, podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Završnog računa Budžeta Crne Gore za 2012. 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 2012. godinu, usvoji sljedeće

ZAKLJUČKE

1. Analiza i računska tačnost

Potrebno je da Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija u narednom periodu vode računa o fiskalnim ograničenjima koja su utvrđena godišnjim zakonom o budžetu.

Potrebno je da Ministarstvo finansija izradi Pravilnik o evidenciji neizmirenih obaveza i njihovoj otplati i u skladu sa istim uspostavi centralizovanu evidenciju nastanka i otplate neizmirenih obaveza.

Preporučuje se da se sredstva za obeštećenje planiraju u okviru nadležne institucije - Fonda za obeštećenje. Fond za obeštećenje je institucija, koja raspolaže odgovarajućom analitičkom dokumentacijom i informacijama od suštinskog značaja za projektovanje potrošnje po osnovu obeštećenja.

2. Primici budžeta

Preporučuje se Ministarstvu finansija da obezbijedi blagovremenu i cjelokupnu evidenciju javnih prihoda u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda i Uputstvom o radu Državnog trezora. Preporučuje se Ministarstvu finansija da preispita mogućnost obezbjeđenja adekvatnijeg nadzora nad prikupljanjem prihoda od naknada za korišćenje domena "ME", na način što će uplatni račun za naplatu ove naknade prebaciti u okviru grupe računa koncesione i druge naknade čiju naplatu kontroliše Poreska uprava. Takođe, preporučuje se objedinjavanje prihodnog modula Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije s obzirom da je Uprava policije uključena u RTGS sistem, odnosno da ima obezbjeđenu konekciju na telekomunikacionu mrežu Centralne banke.

Preporučuje se da Ministarstvo finansija sve kompenzacije evidentira u Glavnoj knjizi trezora i da ih sprovodi u skladu sa limitima potrošnje opredjeljenim godišnjim zakonom o budžetu.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da u saradnji sa Poreskom upravom donese Pravilnik kojim će se utvrditi bliži uslovi i način povraćaja PDV - a, definišu norme koje propisuju kada je i do kojeg iznosa novčanih sredstava neophodno vršiti inspekcijski nadzor nad povraćajem PDV - a, koji bi predstavljao osnovu za povraćaj više uplaćenih sredstava.

Preporučuje se da se obezbjedi konzistentna informatička cjelina Poreske uprave i Ministarstva finansija, koja bi omogućila da se za iznos pretplate kod jednog dijela poreskih obaveza mogu razdužiti neplaćene obaveze po drugoj vrsti poreskih davanja. Preporučuje se Ministarstvu finansija da sagleda mogućnost storniranja obračunatih kamata na poreski dug, koji nije razdužen po osnovu preplaćenog poreza na osnovu opravdanih zahtjeva poreskih obveznika po rješenjima dostavljenim od strane Poreske uprave.

3. Izdaci budžeta

Potrebno je od svih korisnika javnih sredstava zahtjevati da uredno dostavljaju obrazac IOPPD 1 - mjesečni Izvještaj o isplaćenim ličnim primanjima, obračunatim i obustavljenim porezima i doprinosima iz i na ta primanja i obrazac OPD 3 - godišnji Izvještaj o obračunatim ličnim primanjima, obračunatim i uplaćenim porezima i doprinosima iz ličnih primanja za sve zaposlene.

Preporučuje se postupak izvještavanja o utrošku sredstava tekuće budžetske rezerve u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta Republike, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave na Obrascu 9 - Izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće rezerve.

4. Kapitalni budžet

Preporučuje se da se kod planiranja i izvršenja Kapitalnog budžeta obezbijedi puna primjena Zakona o budžetu, kao i da se na teret Kapitalnog budžeta ne vrše plaćanja koja pripadaju tekućem budžetu.

Potrebno je prije donošenja godišnjeg zakona o budžetu provjeriti realnost pretpostavki kod planiranja i kandidovanja konkretnih projekata. Posebno treba obratiti pažnju na revizijom utvrđene nepravilnosti, koje se ponavljaju u dužem periodu, a koje pokazuju da jedan broj projekata nije realizovan zbog nedovoljno izučenih pretpostavki u dijelu sagledavanja urbanističko tehničkih uslova, planske dokumentacije i revidovane projektne dokumentacije.

5. Imovina

Preporučuje se da potrošačke jedinice vode posebnu evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u svom knjigovodstvu, na osnovu vjerodostojne dokumentacije, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet države i razvrstavanju imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije.

Neophodno je obezbijediti dosljednu primjenu Zakona o imovini i Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj imovini, u dijelu koji se odnosi na obavezu unošenja podataka na propisane obrazace i njihovo dostavljanje nadležnom državnom organu – Upravi za imovinu. U skladu sa čl. 11. Pravilnika o rokovima i vršenju popisa i usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem ("Sl. list CG" br.34/09 od 29.05.2009.g) neophodno je sačiniti izvještaj o izvršenom popisu.

Preporučuje se da se poslovi investiciono tehničkog održavanja povjeravaju Upravi za imovinu čiji je to uredbom definisani zadatak i koja je organizaciono, stručno i kadrovski osposobljena. U praksi se često koriste skuplja rješenja povjeravajući te poslove drugim pravnim i fizičkim licima.

6. Javne nabavke

Preporučuje se da potrošačke jedinice, koje to nisu uradile, imenuju lice za obavljanje poslova službenika za javne nabavke u skladu sa članom 58. Zakona o javnim nabavkama i da blagovremeno donose Plan javnih nabavki u skladu sa zakonski utvrđenim rokovima uz obaveznu dostavu Upravi za javne nabavke.

Preporučuje se potrošačkim jedinicama da javne nabavke realizuju primjenom odgovarajućeg postupka u odnosu na prirodu i procijenjenu vrijednost predmeta javne nabavke, u skladu sa članom 20. i članom 21. Zakona o javnim nabavkama („Sl. list CG“ br. 42/11).

Preporučuje se potrošačkim jedinicama da u skladu sa članom 30. Zakona o javnim nabavkama obezbijede da godišnji obim javnih nabavki realizovanih neposrednim sporazumom ne prelazi propisani limit.

Preporučuje se svim potrošačkim jedinicama da obezbijede tačno evidentiranje potrebnih podataka o dodijeljenim javnim nabavkama i na taj način omogućće sastavljanje potpunog i tačnog Izvještaja, u skladu sa članom 117. i članom 118. Zakona o javnim nabavkama.

7. Praćenje realizacije

U odnosu na 19 subjekata obuhvaćenih pojedinačnim revizijama u periodu oktobar 2012-oktobar 2013. godine, Državna revizorska institucija je u konačnim izvještajima o izvršenim pojedinačnim revizijama dala preporuke i mjere, koje su sadržane u drugom dijelu Godišnjeg izvještaja Institucije.

Potrebno je da Vlada i dalje prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije radi eliminisanja utvrđenih nepravilnosti kod subjekata revizije i unapređenja njihovog rada i o tome kvartalno izvještava Skupštinu Crne Gore.

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet će, u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore, održati kontrolna saslušanja sa predstavnicima onih subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2012. godinu, koji su dobili negativno mišljenje.

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

PREDSJEDNIK ODBORA
mr Aleksandar Damjanović