

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja izjašnjenja subjekata revizije na preliminarni izvještaj Državne revizorske institucije (40111-01-149/99 od 02.09.2013. godine), a u skladu sa čl. 9. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 50. Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum u sastavu: dr Milan Dabović (Predsjednik Senata - rukovodilac Kolegijuma) i Dragiša Pešić (član Senata - član Kolegijuma), na sjednici održanoj 30.09.2013. godine usvojio je:

KONAČAN IZVJEŠTAJ

o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu

MIŠLJENJE

Revizija Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu izvršena je u skladu sa Međunarodnim standardima revizije za javni sektor (ISSAI standardima) i odgovarajućim propisima Crne Gore. Revizijom je utvrđeno da Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu ne daje u potpunosti istinit i objektivan prikaz iskazanog rezultata, kao i izdataka na gotovinskoj osnovi. Pomenuta odstupanja prvenstveno se odnose na sljedeće materijalno značajne segmente: iskazani rezultat budžetskog deficita, prekoračenje budžetske potrošnje, nenamjensku potrošnju i postupak implementacije Izmjena i dopuna godišnjeg zakona o Budžetu za 2012. godinu. Shodno tome, a u skladu sa utvrđenim nepravilnostima i iskazanim primjedbama, nadležni Kolegijum Državne revizorske institucije izražava **USLOVNO MIŠLJENJE**.

UTVRĐENE NEPRAVILNOSTI I PREPORUKE

I – ANALIZA I RAČUNSKA TAČNOST

Prema podacima iz Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu gotovinski deficit iznosi 198,18 mil.€. Gotovinski deficit budžeta rezultat je deficita nastalog u tekućem budžetu (negativna štednja -130,49 mil.€), otplate neizmirenih obaveza koje nemaju karakter pozajmica u iznosu od 35,74 mil.€ i kapitalnih izdataka 67,69 mil €. Izvršenje budžeta za 2012. godinu pokazuje da fiskalna prilagođavanja planirana rebalansom budžeta nijesu bila adekvatna, što je opredijelilo veći nivo gotovinskog deficita u odnosu na deficit planiran rebalansom budžeta za 43,24 mil.€ (planirani deficit iznosio je 154,93 mil.€, ostvareni 198,18 mil.€). Izvršenje budžeta pokazalo je dodatan pad izvornih prihoda u iznosu od 29,04 mil.€ i povećanje javne potrošnje za 14,20 mil.€, odnosno podaci iskazani u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu pokazuju da je gotovinski deficit za 2012. godinu ostvaren na nivou od 198,18 mil.€. Gotovinska osnova deficita izvedena na osnovu podataka iz Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu, korigovana po osnovu neto promjena u neizmirenim obavezama, pokazuje rezultat budžeta propisan članom 16. Zakona o budžetu („Sl. list Crne Gore“, br. 46/10). Korigovan deficit iznosi 195,55 mil.€.

- i. 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 poboljšan za navedeni iznos i nerealno iskazana otplata glavnice duga. Konačno izveden deficit nakon ovih korekcija iznosi 212,83 mil.€.

- a) Preporuka: Izraditi Pravilnik o evidenciji neizmirenih obaveza i njihovoj otplati i u skladu sa pravilnikom uspostaviti centralizovanu evidenciju nastanka i otplate neizmirenih obaveza u Ministarstvu finansija. Izvršiti korekcije Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu za iskazani iznos deficita, kao i korekcije koje se odnose na:
- Povećanje kapitalnih izdataka za iznos 17,28 mil.€, smanjenje otplate glavnice duga za isti iznos sa odgovarajućim promjenama u transakcijama finansiranja;
 - Smanjenje otplate obaveza za 7,1 mil.€, povećanje transfera pojedincima, nevladinom i javnom sektoru za 1,84 mil.€ i ostalih izdataka i/ili rezervi za 5,26 mil.€;
 - Smanjenje subvencija za 4,56 mil.€ i povećanje transfera za socijalnu zaštitu za isti iznos.
- ii. Prekoračenje budžetske potrošnje konstatovano je 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.€, tako da je Predlogom zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu iskazana potrošnja po navedenim korisnicima veća za 9,98 mil.€ od zakonom dozvoljene. Prekoračenje budžetske potrošnje najvećim dijelom je rezultat izdataka nastalih po osnovu izvršenja sudskih rješenja. Međutim, iznos od 1,36 mil.€ predstavlja tekući izdatak (samo za ovaj iznos Ministarstvo prikazalo povećanje i smanjenje obaveza za izvršavanje izdataka po osnovu sudskih rješenja). Za ovaj iznos plaćanja neophodno je bilo koristiti tekuće izdatke i to: transfere pojedincima i/ili tekuću budžetsku rezervu. Korigovanje tekućih i kapitalnih izdataka dovodi do daljeg prekoračenja budžeta, koje je za 24,31 mil.€ veće od iskazanog Predlogom zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu, bez mogućnosti potpune alokacije troška na konkretnog korisnika. Ovim postupcima prekršen je stav 3. člana 11. Zakona o budžetu ("Sl. list RCG", br. 40/01 od 14.08.2001, 44/01 od 17.09.2001, 28/04 od 29.04.2004, 71/05 od 28.11.2005, "Sl. list Crne Gore", br. 12/07 od 14.12.2007, 73/08 od 02.12.2008, 53/09 od 07.08.2009, 46/10 od 06.08.2010, 49/10 od 13.08.2010), koji glasi: "Nijedan izdatak sa Konsolidovanog računa trezora ne smije se isplatiti ako nije odobren Zakonom o budžetu države".
- b) Preporuka: Veća potrošnja od dozvoljene, nakon ispravke rezultata, samo dijelimično se može opravdati isplatama neizmirenih obaveza po osnovu sudskih rješenja. Na ovaj način, narušavanje fiskalne discipline relativizuje ulogu i značaj godišnjeg zakona o budžetu države i stoga Državna revizorska institucija predlaže da Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija u tekućem i narednom periodu vode računa o fiskalnim ograničenjima koja su utvrđena godišnjim zakonima o budžetu.
- iii. Neprecizno je normiran član 14a Zakona o izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o Budžetu za 2012. godinu. Naime, rebalansom budžeta za 2012. godinu, u skladu sa članom 14a, predviđeno je da se planirani iznosi sredstava navedeni u okviru programa kod resornih ministarstava umanje za iznos utrošenih sredstva prikazanih u posebnoj tabeli do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu. Međutim, istim članom nije definisan:
- vremenski period za koji se obračunavaju utrošena sredstva koja se umanjuju kod programa planiranih Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu do momenta stupanja na snagu Zakona,
 - status budžetskog plana potrošačkih jedinica koje su prestale da funkcionišu kao samostalni organi, kod kojih je Ministarstvo finansija uvećalo tekući budžetski plan za iznose kojima su smanjeni iznosi po programima iz člana 14a .

Pored navedenih nedostataka u članu 14a Zakona o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu, konstatovana je greška kod primjene plana utvrđenog Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu. Planirani iznosi navedeni

kao „plan“ u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu predstavljaju tekući budžetski plan, koji sadrži grešku nastalu pogrešnom primjenom planiranih iznosa utvrđenih Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu. Ova odstupanja dovode u pitanje adekvatnost preusmjeravanja, koja su vršena tokom 2012. godine i dosljednu usklađenost izvršenja Budžeta Crne Gore u 2012. godini sa planom utvrđenim Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu.

c) Preporuke: Izvršiti korekcije u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu i precizirati:

- vremenski period za koji se obračunavaju utrošena sredstva koja se umanjuju kod programa planiranih Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o Budžetu Crne Gore za 2012. godinu do momenta stupanja na snagu Zakona,
- status budžetskog plana potrošačkih jedinica koje su prestale da funkcionišu kao samostalni organi.

Sredstva za obeštećenje neophodno je planirati 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.

II – PRIMICI BUDŽETA

- i. Revizijom su utvrđene i određene nepravilnosti kod naplate javnih prihoda, koje se ogledaju u tome što se dio pojedinih prihoda ne uplaćuje na uplatne račune, ne identifikuje pravovremeno i neadekvatno evidentira.
- a) Preporuka: 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.
- ii. Vanbilansna poravnanja predstavljaju javnu potrošnju, koja se putem kompenzacija realizuju bez protoka novca i kao takva ne evidentiraju u Glavnoj knjizi trezora. Poreski obveznik za iznos kompenzacije razduži svoju poresku obavezu, međutim u finansijskim iskazima Vlade Crne Gore za ovaj iznos sredstava ne uvećavaju se prihodi budžeta na jednoj i izdaci na drugoj strani.
- b) Preporuka: Preporučuje se da Ministarstvo finansija sve kompenzacije evidentira u Glavnoj knjizi trezora i da ih sprovodi u skladu sa limitima potrošnje opredjeljenim godišnjim zakonima o budžetu.
- iii. Kod povraćaja više plaćenih poreskih i drugih obaveza (uglavnom kod povraćaja PDV-a) konstatuje se nepostojanje konzistentnosti u postupku povraćaja više ili pogrešno uplaćenih sredstava. Inspeksijski nadzor osnovanosti zahtjeva ne vrši se kod svih zahtjeva za povraćaj, već

se povraćaj vrši na osnovu uvida u analitičku karticu poreskog obveznika koja nakon izvršenja inspeksijskog nadzora bude često korigovana.

- c) Preporuka: 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 inspeksijski nadzor nad povraćajem PDV - a, koji bi predstavljao osnovu za povraćaj više uplaćenih sredstava.
- iv. Evidentan je problem kod preusmjeravanja drugih oblika javnih prihoda na jedinstven račun kao i preusmjeravanja sa jedinstvenog računa na druge oblike javnih prihoda kod rješenja Poreske uprave prosljeđenih Ministarstvu finansija.
- d) Preporuka: Preporučuje se da se obezbjedi konzistentna informatička cjelina Poreske uprave i Ministarstva finansija, koja bi omogućila da se za iznos preplate 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.

III – IZDACI BUDŽETA

- i. Revizijom je utvrđeno da jedan broj potrošačkih jedinica budžeta neredovno predaje Poreskoj upravi obrazac IOPPD 1 - mjesečni Izvještaj o isplaćenim ličnim primanjima, obračunatim i obustavljenim porezima i doprinosima iz i na ta primanja. Takođe su utvrđena i značajna zakašnjenja potrošačkih jedinica budžeta prilikom predaje obrasca IOPPD 3 - godišnji Izvještaj o obračunatim ličnim primanjima, obračunatim i uplaćenim porezima i doprinosima iz ličnih primanja za sve zaposlene. Neblagovremeno podnošenje navedenih izvještaja, za koje se inače vrše redovne uplate poreza i doprinosa, dovodi do nerealnog stanja pretplate na analitičkim karticama državnih organa po osnovu uplaćenih poreza i doprinosa na lična primanja, a samim tim i u knjigovodstvu Poreske uprave.
- a) Preporuka: Zahtjevati od svih korisnika javnih sredstava 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.
- ii. Revizijom izvršenom na bazi uzorka utvrđena je nenamjenska potrošnja, suprotno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, kod sljedećih potrošačkih jedinica:
- Na teret rashoda za materijal kod Uprave za šume, Poreske uprave, Uprave za kadrove, Fonda za obeštećenje, Ministarstva pomorstva i saobraćaja, Lučke uprave i Uprave za vode u iznosu od 208.704,82€;
 - Na teret službenih putovanja kod Direkcije za saobraćaj, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Uprave za šume i Uprave za vode u iznosu od 150.485,12€;
 - Na teret ugovorenih usluga kod Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Uprave za kadrove, Ministarstva unutrašnjih poslova, Komisije za koncesije, Muzičkog centra, Uprave za šume, Poreske uprave, Uprave za kadrove, Fonda za obeštećenje, Ministarstva pomorstva i saobraćaja, Lučke uprave i Uprave za vode u iznosu od 576.196,24€.

- Na teret kapitalnih izdataka kod Uprave za kadrove, Poreske uprave, Ministarstva pomorstva i saobraćaja i Lučke uprave u iznosu od 35.193,79€.
- Na teret otplate hartija od vrijednosti rezidenitima u iznosu od 16.564.070,50€ za Direkciju za saobraćaj i 740.656,20€ za Telekom.
- Na teret subvencija isplaćena su sredstva za tehnološke viškove u iznosu 4.564.030,00€.

b) Preporuka: Izvršiti korekcije u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu za iskazani iznos nenamjenske potrošnje utvrđene revizijom.

iii. Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Generalni sekretarijat Vlade i Uprava za zaštitu konkurencije nijesu iskazali potrošnju u izvještajima o korišćenju sredstava tekuće rezerve, iako su koristili ova sredstva. S obzirom da izvršenje budžeta kontroliše Ministarstvo finansija i da su potrošačke jedinice dužne da podatke o ostvarenim izdacima dostavljaju Ministarstvu finansija kvartalno i na kraju budžetske godine, do 31.03. tekuće godine za prethodnu godinu, primjetna je obostrana slabost u funkcionisanju sistema unutrašnjih kontrola.

c) Preporuka: Izvještavanje o utrošku sredstava tekuće budžetske rezerve neophodno je vršiti 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.

IV – KAPITALNI BUDŽET

i. Vlada je svojim zaključcima vršila preusmjeravanje sredstava iz Kapitalnog budžeta za druge namjene koje nisu predviđene godišnjim Zakonom o budžetu. Revizijom je utvrđeno nenamjensko plaćanje kod Direkcije za saobraćaj sa Projekta 764 – Eksproprijacija zemljišta za izgradnju auto puta Bar-Boljare, dionica od Smokovca do Veruše i Projekta 771 – Rješavanje uskih grla na saobraćajnoj mreži Crne Gore – Most Port Milena, bulevar Bar, obilaznica oko Nikšića II faza i obilaznica Golubovci.

a) Preporuka: 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.

ii. Pored činjenice da je preporukama Državne revizorske institucije sadržanim u Izvještaju o reviziji Završnog računa Budžeta Crne Gore za 2011. godinu, da se “bez planske dokumentacije, urbanističko tehničkih uslova i revidovane projektne dokumentacije ne kandiduju projekti za finansiranje iz Kapitalnog budžeta”, revizijom je utvrđeno da se i u 2012. godini ponavljaju iste nepravilnosti.

Takođe, preporučuje se da se u Kapitalnom budžetu Direkcije za saobraćaj i Direkcije javnih radova za 2012. godinu predvide kodovi za podprojekte u okviru pojedinih projekata, što bi olakšalo praćenje troškova po mjestu i vrsti nastanka.

b) Preporuka: Prije donošenja godišnjeg zakona o budžetu, neophodno je 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.

V – IMOVINA

- a) 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.
- b) 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.
- c) Kada je u pitanju investiciono tehničko održavanje preporučuje se da se ti poslovi 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.

VII – JAVNE NABAVKE

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

DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

Rukovodilac Kolegijuma

dr Milan Dabović, predsjednik Senata
