

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/24-4/6
EPA 362 XXVIII
Podgorica, 9. decembar 2024. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 39. sjednice održane 29. novembra 2024. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2023. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2023. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2023 - OKTOBAR 2024. GODINE

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu, **ministar finansija** je saopštio da **gotovinski suficit budžeta** za 2023. godinu iznosi 11,2 mil.€ i čini 0,16% BDP-a. Kada se gotovinski suficit koriguje za povećanje neizmirenih obaveza iz prethodnih godina, koje nemaju karakter pozajmica, **korigovani gotovinski suficit** iznosi 8,9 mil.€, ili 0,13% BDP-a. **Tekući prihodi** u 2023. godini iznosili su 2.495,2 mil.€, što je za 5,9% više od planiranog iznosa i čini 36,4% BDP-a. **Budžetska potrošnja** u 2023. godini iznosila je 2.555,3 mil.€, što čini 37,3% BDP-a. U strukturi budžetske potrošnje najveći udio imaju socijalna davanja, i čine 32,3% budžetske potrošnje, i bruto zarade sa udjelom od 25,17% u budžetskoj potrošnji. U 2023. godini izvršena je **otplata duga** u iznosu od 301,3 mil.€, što je zajedno sa korigovanim gotovinskim suficitom, izdacima za kupovinu hartija od vrijednosti, datim pozajmicama i kreditima i povećanjem depozita države uslovalo nedostajuća sredstva u iznosu od 337 mil.€. Navedeni iznos je finansiran iz pozajmica i kredita iz domaćih i inostranih izvora (318,2 mil.€), primitaka od otplate kredita (13,8 mil.€), primitaka od prodaje imovine (2,7 mil.€), depozita države (357 mil.€) i povećanjem neto obaveza u iznosu od 2,2 mil.€. **Ukupan državni dug** (bez depozita), na dan 31.12.2023. godine, iznosio je 4.059,9 mil.€, ili 59,3% BDP-a, dok je sa uključenim depozitima, na kraju 2023. godine, iznosio 3.907,5 mil.€ ili 57,1% BDP-a. **Konsolidovane neizmirene tekuće obaveze** budžeta Crne Gore na dan 31.12.2023. godine iznose 10,9 mil.€, ne uključujući obaveze koje nisu dospjele na dan 31.12.2023. godine, a koje iznose 116,9 mil.€.

Saopštio je da je Predlog zakona o završnom računu budžeta CG pripremljen na bazi podataka iz glavne knjige trezora i finansijskih izvještaja potrošačkih jedinica budžeta i da u potpunosti odgovara stanju u glavnoj knjizi trezora i izvještajima potrošačkih jedinica što je i DRI konstatovala. U vezi konstatacije DRI o neevidentiranim primicima i izdacima budžeta u iznosu od 16,6 mil.€ koji bi uticali na izmjenu finansijskog rezultata, istakao je da navedena transakcija nije ušla u obračun finansijskog rezultata jer nije ni sprovedena kroz budžet države i glavnu knjigu trezora. Zatim, da je navedena transakcija realizovana, u periodu od 2019. - 2023. godine, između preduzeća u većinskom vlasništvu države koja nijesu potrošačke jedinice budžeta pa transakcije ne evidentiraju u glavnoj knjizi trezora.

Pojasnio je da zbog toga preporuka DRI, da Vlada Crne Gore razmotri mogućnost pripreme amandmana na Predlog zakona o završnom računu Budžeta CG za 2023. godinu, nije tehnički izvodljiva i nije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, jer bi ta evidencija značila probijanje godišnjeg zakona o budžetu i limita utvrđenih ovim Zakonom. Naveo je da u Zakonu o budžetu Crne Gore za 2023. godinu ne postoji budžetska pozicija, definisani izvori sredstava i budžetski korisnici u 2023. godini koji bi tretirali predmetnu transakciju, imajući u vidu da ista nije sprovedena kroz Zakon o budžetu Crne Gore za 2023. godinu. Zbog svega navedenog, istakao je da ta transakcija nije bila u nalazima DRI u protekle četiri godine i da je neophodan kontinuitet u reviziji kako bi se mogle ispraviti uočene nepravilnosti i kako bi se moglo reagovati u fiskalnoj godini u kojoj transakcija u cjelosti pripada.

Član Senata Državne revizorske institucije, Milan Dabović, u uvodnim napomenama istakao je najvažnije elemente nalaza revizije Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu. Saopštio je da je prema podacima iz predloga zakona ukupna isplata koju je evidentirala Glavna knjiga trezora iznosila 2.867 mlrd.€, a da je preostali novac na računu iznosio 80 mil. €. Kada su u pitanju najvažnije nepravilnosti utvrđene finansijskom revizijom ukazao je da Ministarstvo finansija nije evidentiralo transakciju u iznosu od 16,6 mil.€, ali je iznos od 199.000€ evidentiran u Glavnoj knjizi trezora dok je preostali dio izostavljen, što je direktno uticalo na ispravku rezultata te da se iz suficita dolazi u zonu deficita od 2.6 mil.€. Druga značajna nepravilnost je neevidentirano uvećanje prometa Agencije za investicije na konsolidovanom računu trezora od 3.099 mil.€, te je za navedeni iznos korigovan bilans. Treća nepravilnost predstavlja neevidentiranih 1.066 mil.€ Fonda za zdravstveno osiguranje i odnosi se na kompenzacione poslove po osnovu zdravstvenog osiguranja koji su u vezi sa inostranstvom. Takođe, naveo je da je pored neevidentiranog prometa utvrđena i nepravilna evidencija na strani primitika u iznosu od 4 mil.€ i na strani izdataka 16 mil.€. Stoga, utvrđene su nepravilnosti u iznosu od 41 mil.€, a sa uticajem na korekciju rezultata i gotovine na konsolidovanom računu trezora dobija se iznos od 45 mil.€, što je u odnosu na materijalnost uslovilo davanje **uslovnog mišljenja na finansijsku reviziju.**

Kad je u pitanju revizija pravilnosti saopšteno je da je pored standardnih grešaka, kao što su ugovori o djelu, prekovremeni rad bez odgovarajuće sprovedenih procedura, utvrđeno da Poreska uprava nije izradila Završni poreski račun za 2023. godinu što je u značajnoj mjeri opredijelilo dato **negativno mišljenje.**

U odnosu na sistemske preporuke, DRI je konstatovala da ih je teško otklanjati i da se jedna upravo odnosi na jasno utvrđivanje nadležnosti prilikom donošenja uredbe o organizacionim promjenama potrošačkih jedinica. Naime, tokom revizije je ustanovljeno da, usljed reorganizacije izvršne vlasti tokom budžetske godine, kod Uprave prihoda i carina nije potpisan finansijski izvještaj koji se dostavlja Ministarstvu finansija jer nije bilo primopredaje dužnosti. Zatim, druga sistemska preporuka odnosi se na prihode potrošačke jedinice, jer obavezu uplate i evidencije nekonsolidovanih sopstvenih prihoda imaju samo javne ustanove prepoznate godišnjim zakonom o budžetu, čime su jedni stavljeni u povoljniji a drugi u nepovoljniji položaj. Stoga, preporučeno je Skupštini Crne Gore da razmotri mogućnost izmjene norme godišnjeg zakona o budžetu koja se odnosi na konsolidaciju sopstvenih prihoda javnih ustanova, na način da se u Glavnoj knjizi trezora evidentiraju svi nekonsolidovani primici i izdaci svih javnih ustanova koje se finansiraju iz budžeta Crne Gore.

II Tokom rasprave poslanici su se saglasili da je potrebno dodatno unaprijediti saradnju između parlamenta i DRI kad su u pitanju revizije sa negativnim mišljenjem kako bi se organizovala saslušanja i uvidjeli i otklonili sistemski problemi.

Pojedini poslanici su bili mišljenja da se iz završnog računa može vidjeti da nijesu ostvareni značajni rezultati posebno u domenu fiskalne politike i određenih strukturnih reformi, smatrajući da ih zapravo nije bilo, i da su poslednje strukturne reforme iz tog perioda vezane za program „Evropa sad 1“. Ukazano je da je reformama u okviru programa „Evropa sad 1“ došlo do smanjenja poreskog opterećenja na zarade za skoro 50%, što je dovelo do povećanja prihoda od doprinosa na zarade jer je smanjena siva ekonomija, i da je rast prihoda od PDV-a rezultat povećanja raspoloživog dohotka građana, kao i priliva i potrošnje velikog broja stranih državljana koji su tokom prošle godine boravili u Crnoj Gori.

Polazeći od podataka predstavljenih završnim računom budžeta za 2023. godinu, poslanici su istakli određene, značajnije, nepravilnosti utvrđene nalazom revizije, kao što su: nepoštovanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom od strane pojedinih državnih organa koji ne uplaćuju doprinose za ta lica; obračunavanje prekovremenog rada bez podnošenja dokaza o ostvarenom prekovremenom radu, zaključivanje ugovora o djelu za sistematizovana radna mjesta; nepostojanje kontrole Zavoda za zapošljavanje o izvršenju ugovoreni obaveza kada su u pitanju dodijeljene subvencije; nepostojanje procedura kojim se bliže definiše kako se vrše isplate za liječenje u inostranstvu niti izvještavanje o neizmirenim obavezama; prekoračenje limita potrošnje iz budžetske rezerve za redovne djelatnosti pojedinih potrošačkih jedinica; kršenje Zakona o kontroli državne pomoći po osnovu uplate od 380.000€ koju je Ministarstvo saobraćaja realizovalo kompaniji „To Montenegro“ bez mišljenja Agencije za zaštitu konkurencije; nepotpisivanje ugovora od strane ovlašćenih lica i dr.

Pojedini poslanici su konstatovali da podaci ukazuju na sve veći broj lica sa kojima se zaključuju ugovori o djelu, privremenim i povremenim poslovima, prekovremenom i dopunskom radu i konsultantskim uslugama, te da smatraju da nema mjera optimizacije javne uprave.

Takođe, zatraženo je pojašnjenje u kojem iznosu i za koju namjenu su utrošena sredstva koja predstavljaju direktnu donaciju Evropske komisije u iznosu od 3,500 mil.€.

Na sjednici je sugerisano da se poveća broj revizija uspjeha i da se jačaju kapaciteti u pogledu njihovog sprovođenja. Preporučeno je i da se jačaju kadrovski kapaciteti kao i drugi uslovi u cilju unapređenja vođenja evidencija u državnim institucijama.

Polazeći od preporuke DRI da Vlada amandmansi djeluje na predlog zakona, na Odboru je bilo mišljenja, da se pokuša definisati određeni zaključak, na relaciji Ministarstvo finansija – DRI, ukoliko je to moguće, a koji bi bio u pravcu poštovanja preporuke DRI u dijelu koji se odnosi neevidentirane primitke/izdatke.

Odbor se, između ostalog, iz dodatnog pojašnjenja predstavnika predlagača zakona, upoznao da transakcija Agencije za investicije nije evidentirana zato što sredstva nijesu uplaćena na glavni račun državnog trezora u 2023. godini, već u januaru 2024. godine, a kako se posluje po gotovinskom principu, transakcija nije mogla biti evidentirana tokom prethodne godine.

III **Predsjedavajući Senatom Državne revizorske institucije, Nikola Kovačević** je u odnosu na Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2023 - oktobar 2024. godine saopštio da je DRI u izvještajnom periodu izvršila 43 revizije od kojih je: 29 finansijskih revizija i revizija pravilnosti, 1 finansijska revizija, 4 revizije pravilnosti, 6 revizija uspjeha, 2 revizije informacionih sistema i 1 kontrolna revizija. U

predmetnim revizijama izraženo je 64 mišljenja i dato ukupno 602 preporuke od čega je 481 preporuka za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti.

Ukazao je da su kroz revizije finansijskih izvještaja i usklađenosti poslovanja subjekata revizije utvrđene nepravilnosti u poslovanju subjekata koje se uglavnom odnose na oblast finansijsko upravljanje, unutrašnje kontrole, evidentiranje primitaka i izdataka, evidencije i popis imovine, izvještavanja o neizmirenim obavezama, javnih nabavki, angažovanje lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, plaćanja poreskih obaveza, kao i nepravilnosti u dijelu nedosljedne primjene zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja kada je u pitanju revizija političkih subjekata.

Saopšteno je da su izvršene 3 tematske revizije, da je sprovedeno 6 revizija uspjeha u okviru kojih je DRI nastojala pružiti doprinos u unaprjeđenju sprovođenja politika rodno odgovornog budžetiranja, a takođe, DRI je i pored kontrolne ispunila i savjetodavnu ulogu kroz davanje sistemskih preporuka koje su proistekle iz 5 pojedinačnih finansijskih revizija i revizija usklađenosti. Odbor se upoznao da je kroz kontrolu realizacije preporuka iz 57 pojedinačnih revizija utvrđeno da je 55,76% realizovano; 12,74% nije realizovano; 13,39% djelimično realizovano; 8,12% je u fazi realizacije; kod 7,39% preporuka nije utvrđen status; dok 2,60% preporuka nije primjenjivo.

Takođe, istakao je neke od postignutih rezultata DRI, kao što su: pozitivna ocjena za rad navedena u izvještaju Evropske komisije za CG za 2024. godinu u okviru Poglavlja 32- Finansijski nadzor; visoke ocjene od „Transparency international” koja je ocijenila DRI kao instituciju nezavisnu od političkih uticaja; zatim, u istraživanju o otvorenosti budžeta koje sprovodi Međunarodno budžetsko partnerstvo (IBP) iz Vašingtona, DRI je ocijenjena sa 89 od 100 poena u odnosu na indeks nadzora nad budžetom države.

Ukazao je da su izazovi sa kojima se DRI suočila u izvještajnom periodu: pokretanje SIRAM postupka pred INTOSAI zbog potencijalnih slučajeva prijatnji i rizika po kršenje nezavisnosti i samostalnosti DRI Crne Gore; neodržavanje redovnih kontrolnih saslušanja u slučajevima davanja negativnih mišljenja i nepozivanja rukovodećih lica na odgovornost; nedostatak sistematskog praćenja nalaza i preporuka DRI od strane Skupštine što se konstatuje i u izvještaju Evropske komisije za CG za 2024. godinu.

Senator Državne revizorske institucije, Zoran Jelić ukazao je, između ostalog, da finansijsko upravljanje i unutrašnje kontrole nijesu na nivou na kojem bi trebale da budu shodno zakonima, i da poseban problem predstavlja evidencija državne imovine i uopšte imovine jer neki subjekti revizije ne znaju sa kojom imovinom raspolažu. Prepoznate su i slabosti kod neizmirenih obaveza jer se reprogramiraju iz godine u godinu, a uočena su i kršenja Zakona o javnim nabavkama, Zakona o radu i zakonskih rješenja plaćanja i evidentiranja poreskih obaveza, naročito odloženih poreskih obaveza. Revizija je pokazala da lokalne samouprave na nekvalitetan način prikupljaju sopstvene prihode, naročito opštine na sjeveru, pa sredstva Egalizacionog fonda ne idu u namjene koje zakon predviđa već u tekuću potrošnju.

IV - Imajući u vidu zaključak Skupštine Crne Gore, donijet povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu i pratećih izvještaja DRI, Odbor je konstatovao da je Ministarstvo finansija, 24. septembra i 30. oktobra 2024. godine, dostavilo Informaciju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije na kraju prvog, odnosno, drugog kvartala 2024. godine (zavedeno pod brojevima: 00-63-7/24-118 i 00-63-7/24-133).

V Odbor je, je nakon rasprave i izjašnjavanja sa pet glasova „za“, i dva glasa „uzdržan“ odlučio da predloži Skupštini **da usvoji** Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu.

VI Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, sa šest glasova „za“ i jednim glasom „uzdržan“ **podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije**, a koji proističu iz revizije Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu, kao i one koje se odnose na pojedinačne revizije sadržane u Godišnjem izvještaju o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2023 - oktobar 2024. godine, odlučio da povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu i navedenih izvještaja DRI, usvoji sljedeći

ZAKLJUČAK

Skupština Crne Gore poziva Vladu Crne Gore na poštovanje i ispunjavanje svih preporuka Državne revizorske institucije datih u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2023. godinu. Takođe, Vlada je dužna da prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije koje se odnose na pojedinačne revizije urađene u periodu oktobar 2023 - oktobar 2024. godine i preporuka koje se ponavljaju iz ranijeg perioda, i o tome kvartalno izvještava Skupštinu Crne Gore.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Dražen Petrić.

