

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/23-7/5
EPA 59 XXVII
Podgorica, 15. decembar 2023. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa Pete sjednice održane 14. decembra 2023. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2022. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2022. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2022 - OKTOBAR 2023. GODINE

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2022. godinu, **ministar finansija**, saopštio je da **gotovinski deficit budžeta** za 2022. godinu iznosi 250,36 mil. eura i čini 4,32% BDP-a. **Tekući prihodi** u 2022. godini iznosili su 1.961 mil. eura, što je 4,6% više od planiranog iznosa i čine 33,83% BDP-a. U strukturi tekućih prihoda najveći udio imaju prihodi od poreza 70,43% ili 1.381,13 mil. eura i prihodi od doprinosa 23,6% ili 462,8 mil. eura. **Budžetska potrošnja** iznosila je 2.245,77 mil. eura, odnosno 38,7% BDP-a, i manja je 5,04% u odnosu na projektovani iznos, od čega se najveći dio tj. 29,7% opredjeljuje za socijalna davanja odnosno 668,28 mil. eura. U 2022. godini izvršena je **otplata duga** u iznosu od 291,57 mil. eura, što je zajedno sa korigovanim gotovinskim deficitom, izdacima za kupovinu hartija od vrijednosti i datim pozajmicama i kreditima uslovalo nedostajuća sredstva u iznosu od 562,66 mil. eura. **Ukupan državni dug (bez depozita)**, na dan 31.12.2022. godine, iznosio je 4.026,32 mil. eura ili 69,46% BDP-a, a sa depozitima iznosio je 3.914,57 mil. eura ili 67,53% BDP-a. **Konsolidovane neizmirene tekuće obaveze** Budžeta Crne Gore na dan 31.12.2022. godine iznose 8,67 mil. eura, ne uključujući obaveza sa rokom dospjeća nakon 31.12.2022. godine a koje su iznosile 93,92 mil. eura.

Član Senata Državne revizorske institucije je u uvodnim napomenama kazao da je u skladu sa nalazima revizije konstatovana greška od 20.359.000 eura i uz efekat grešaka koje su otkrivene u postupku revizije, taj iznos je uvećan na 26.359.000 eura, pa kako se nalazi u graničnoj zoni tada se izriče pozitivno mišljenje. Stoga, kada je u pitanju **finansijska revizija**, utvrđeno je da je Predlog zakona o završnom računu Budžeta CG za 2022. godinu sastavljen i prezentovan na fer i objektivan način, da pogrešna prikazivanja pojedinačno ili zbirno nijesu materijalno značajna i iz toga razloga dato je **pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje**.

Kada je u pitanju **revizija pravilnosti**, utvrđeno je da potrošačke jedinice nijesu u svim materijalno značajnim aspektima uskladile poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima zbog čega je dato **negativno mišljenje**. Najvažniji razlozi koji su opredijelili da DRI iskaže takvo mišljenje je to što je završni račun budžeta države usvojen

bez poreskog završnog računa i što se ne primjenjuje evidencija imovine u skladu sa zakonom.

Sugerisao je Odboru da u narednom periodu posebno posveti pažnju imovini koju koriste ministarstva i vladini organi, a koja nije uknjižena kao vlasništvo države već na drugo pravno lice. Takođe, ukazao je da je skupštinskim zaključkom dat mandat Ministarstvu finansija da uknjiži transferne zajmove koji nijesu bili planirani godišnjim zakonom o budžetu, a što je i urađeno. Upoznao je Odbor da je Uprava prihoda i carina uradila poreski završni račun krajem jula kada ga je i dostavila, iako je rok za dostavljanje krajem marta, te da DRI nije mogla izvršiti reviziju zbog rokova predaje izvještaja o reviziji završnog računa budžeta. Međutim, Ministarstvo finansija je dostavilo obrazloženje da se kasnilo zbog nefunkcionisanja informacionog sistema i skromne institucionalne jedinice koja se bavi izradom poreskog završnog računa. DRI je identifikovala i pitanje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru kojim bi odredbe čl. 62 do 70 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti prestale da važe, te da je Ministarstvo finansija odgovorno postupilo što je predložilo izmjene tog zakona kojima se odlaže primjena, kao i to što se iste nalaze na dnevnom redu današnje sjednice Odbora.

DRI je izvršila i kontrolu realizacije skupštinskog zaključka kojim su podržane preporuke DRI iz revizije završnog računa budžeta za 2021. godinu, čime je konstatovano da je od ukupno 53 preporuke, realizovano 15, djelimično realizovano 13, nije primjenjivo dvije preporuke, dok 21 nije realizovana i za dvije nije utvrđen status.

II Tokom rasprave, na Odboru je iskazana zabrinutost jer je ovo četvrti završni račun budžet sa negativnim mišljenjem DRI na reviziju pravilnosti što ukazuje da nadležni ne postupaju u skladu sa zakonskim propisima. U vezi sa tim saopšten je primjer preusmjeravanja sredstava u iznosu od 27 mil. eura sa pozicije troškova mandatornog karaktera „transferi za socijalnu zaštitu“ na diskrecione izdatke, i istaknuto da je neophodno dogovoriti model koji će spriječiti da se to ponovi u narednom periodu.

Pojedini poslanici istakli su da se godinama unazad, pa i u tekućoj godini, uočava problem sa subvencijama kod zapošljavanja lica sa invaliditetom. Saopštili su da podaci ukazuju da pojedini državni organi ne poštuju Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom jer po tom osnovu ne uplaćuju doprinose Fondu. Međutim, podsjetili su da se, s druge strane, kod rebalansa budžeta za 2023. godinu bilježi povećanje subvencija za ta lica u iznosu od 11,5 mil. eura.

Posebnu pažnju određenih poslanika privukli su podaci koji ukazuju da se istovremeno povećava broj zaposlenih u javnoj upravi, kao i broj lica sa kojima se zaključuju ugovori o djelu, privremenim i povremenim poslovima, prekovremenom i dopunskom radu, te i konsultantskim uslugama. Ukazano je da se predlogom budžeta za 2024. godinu planira povećanje bruto zarada za 200 mil. eura, da je u posljednjih godinu dana oko 2.000 radnika zaposleno u državnoj upravi, da se planiraju dodatna zaposlenja, kao i da nema mjera optimizacije javne uprave, dok s druge strane drastično rastu iznosi sredstava za već pomenute kategorije ugovora.

Pojedini članovi Odbora su konstatovali da je DRI dala dupla negativna mišljenja na revizije određenim institucijama, da se zaključuju ugovori o djelu za sistematizovana radna mjesta ili nema dokaza da je lice izvršilo posao ili nije jasno definisan predmet ugovora, da nijesu postojala ključna dokumenta za strateško planiranje budžeta, i to: fiskalna strategija i smjernice makroekonomske i fiskalne politike, kao i da su visoki sudski troškovi koji se isplaćuju naknadno sa drugih pozicija. U vezi sa tim, podsjetili su da je

Odbor u ranijim godinama imao dobru praksu održavanja kontrolnih saslušanja potrošačkih jedinica sa ovakim nalazima revizije DRI, i sugerisali da navedeno stanje zahtijeva posebnu tematsku sjednicu Odbora, a u svjetlu revizije DRI o uspješnosti upravljanja ugovorima o djelu.

Poslanici su podsjetili da je država bila upozorena na određene fiskalne rizike od strane brojnih institucija prilikom izrade budžeta za 2022. godinu. Stoga, bilo je mišljenje da završni račun budžeta za 2022. godinu, dva rebalansa budžeta za istu godinu i rebalans budžeta za 2023. godinu ukazuju da budžet nije planski urađen, da i dalje postoje nepoznanice uticaja određenih zakonskih rješenja i da se bilježi velika razlika između budžetskih prihoda i rashoda. Na osnovu toga, konstatovali su da budžet države za 2022. godinu i nalazi revizije DRI potvrđuju preporuke EU date za tekuću godinu, i to: obezbijediti punu transparentnost procesa formiranja Fiskalnog savjeta; pripremiti analizu ekonomskog i fiskalnog uticaja, kao i pripremiti mapu puta za reformu državnih preduzeća. Sopšteno je i mišljenje da prethodni budžeti države ne prate strategiju regionalnog razvoja s obzirom da je prethodna važila do 2020. godine, a nova je usvojena u julu tekuće godine i važi za period 2023-2027. godine;

Tokom rasprave, zatarženo je dodatno pojašnjenje u vezi sa problemima informacionog sistema Uprave prihoda i carina, kao i u vezi sa preporukama koje je DRI dala Upravi za saobraćaj a koje se odnose: na obavezu Uprave da u slučaju prekoračenja ugovorenih rokova zadrži sredstava tj. penale za docnju i na potpisivanje ugovora od strane ovlašćenih lica. U vezi sa tim, postavljeno je i pitanje da li su to i osnovni razlozi zbog kojih se kasni sa realizacijom projekata koji su u toku posebno kod opština na sjeveru, i da li su ugovore potpisivala neovlašćena lica.

Tokom sjednice iskazano je mišljenje da se rasprava vodi o javnim finansijama specifične godine s obzirom na činjenicu da su procese predlaganja budžeta države za 2022. godinu, njegovu realizaciju tokom godine, i predlaganja završnog računa budžeta države za 2022. godinu, obavljala različita nadležna lica.

Na sjednici Odbora, poslanici su, između ostalog, pažnju fokusirali i na: razloge zbog kojih se suštinski problemi u kontinuitetu godinama ponavljaju; trend rasta zapošljavanja u javnom sektoru; malim izdvajanjima za kapitalni budžet i nizak stepen realizacije kapitalnih investicija; stanje u javnim finansijama kao posljedica kreditnog rejtinga i nepovoljnih uslova zaduživanja; odgovornost onih koji upravljaju lokalnim samoupravama; načinu trošenja budžetske rezerve; rješenja predložena budžetom države za 2024. godinu i u dijelu zarada prosvjetnih radnika; i dr.

III Predsjedavajući Senatom Državne revizorske institucije ukazao je da je DRI, u izvještajnom periodu, uradila 41 reviziju što je za oko 15% više u odnosu na prethodni izvještajni period, a u kojima je dato 60 mišljenja od čega je 18 negativnih i 614 preporuka. Najvažniji nalazi odnosno izvodi iz pojedinačnih revizija dati su u Godišnjem izvještaju koji sadrži: reviziju Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu, ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti, revizije potrošačkih jedinica, revizija fonda, revizija instituta, revizije uspjeha, informacionih sistema, jedinica lokalne samouprave, političkih subjekata, privrednih društava i onih u vlasništvu lokalnih samouprava. Takođe, ukazao je da Godišnji izvještaj čini i: sistemske preporuke iz revizije o završnom računu budžeta za 2022. godinu; izvještaj o realizaciji preporuka DRI iz revizije završnog računa budžeta za 2021. godinu, kontrola realizacije preporuka iz

pojedinačnih revizija; kontrolne revizije, kao i aktivnosti koje je DRI sprovodila kako bi ispunila strateške ciljeve i prioritete.

Saopštio je da je kroz revizije finansijskih izvještaja i usklađenosti poslovanja subjekata, dat značajan broj preporuka za otklanjanje nepravilnosti, u oblastima: finansijskog izvještavanja, finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola, evidencije imovine, sprovođenja javnih nabavki, zapošljavanja odnosno angažovanja lica po osnovu ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, plaćanja doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Kada je riječ o revizijama uspjeha, obuhvaćeno je više od 40 subjekata revizija i dato je ukupno 52 preporuke u oblastima, koje su se odnosile na rodnu ravnopravnost, radne odnose, državnu imovinu, zdravlje i pripremljenost institucija za realizaciju ciljeva iz Agende UN 2030.

Naime, predložio je da se početkom 2024. godine održi sastanak sa članovima Odbora kako bi dobili sugestije o eventualnim revizijama koje bi se obuhvatile godišnjim planom revizija DRI za budući period, jer za ovu godinu nije bilo moguće jer je Odbor konstituisan krajem novembra. Istakao je da su glavni izazovi sa kojim se DRI suočavala u ovom periodu, nepotpun sastav Senata skoro tri godine i dislociranost sektora za reviziju na tri zasebne lokacije, te da je neophodno da se u što kraćem roku izabere peti član i predsjednik Senata, čime će se ispuniti preporuka Evropske komisije, i da se fokus stavi na održavanju većeg broja saslušanja na skupštinskim odborima povodom izvještaja o reviziji, kao i na praćenju preporuka.

DRI je uradila revizije lokalnih samouprava Opštine Gusinje i Opštine Nikšić, kontrolnu reviziju Opštine Andrijevica, i reviziju koja će biti uskoro objavljena Opštine Rožaje. Utvrđene su velike slabosti u planiranju budžeta, naplati prihoda, upravljanju i unutrašnjim finansijskim kontrolama, evidenciji državne imovine i javnim nabavkama. Kod svih opština utvrđene su nepravilnosti po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i zloupotreba ugovora o djelu za obavljanje poslova za redovne nadležnosti opština, što nije u skladu sa zakonom. Posebno zabrinjava činjenica da je 19 od 24 opštine ispod državnog prosjeka razvijenosti, što ukazuje na loš finansijski položaj i zahtijevalo je uspostavljanje finansijskog izjednačavanja preko Egalizacionog fonda za 17 opština.

Od formiranja Nacionalnog savjeta za borbu protiv visoke korupcije, DRI je dostavila četiri izvještaja o reviziji, i to: Uprave za šume, Fonda za zdravstveno osiguranje, Agencije za investicije i Doma starih „Bijelo Polje“, i nije informisana o tome kako se Savjet odredio prema tim izvještajima, a takođe, bilo je predloženo da DRI bude članica tog savjeta ali je izmjenom odluke to izostalo.

Jedna od posebnih revizija uspjeha koja je bila inicirana od ranijeg saziva ovog Odbora jeste revizija upravljanja registrom nepokretnosti državne imovine, kojom je utvrđeno da je isti nepotpun, da nema procjene imovine, da zahtijeva izmjenu Zakona o računovodstvu u javnom sektoru, kao i da nije uspostavljen adekvatan elektronski registar.

Na sjednici, Odbor se upoznao sa Informacijom Ministarstva finansija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije na kraju drugog kvartala 2023. godine, shodno zaključku Skupštine Crne Gore kojim su podržane preporuke DRI iz revizije o Predlogu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu.

IV Nakon rasprave i izjašnjavanja sa tri glasa „za“, jednim glasom „protiv“ i četiri glasa „uzdržan“, Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2022. godinu **nije dobio potrebnu većinu na Odboru.**

V Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, sa deset glasova „za“ podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2022. 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 2022 - oktobar 2023. godine, odlučio da povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2022. 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 2022. godinu. Takođe, Vlada je dužna da prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije koje se odnose na pojedinačne revizije urađene u periodu oktobar 2022 - oktobar 2023. 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 Boris Mugoša.

