

Podgorica, 28. novembar 2014. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 81. i 82. sjednice održane 19. i 20. novembra 2014. godine, podnosi

**I Z V J E Š T A J**

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2013. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA CRNE GORE ZA 2013. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2013 - OKTOBAR 2014. GODINE**

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. godinu sa osvrtom na Izvještaj o reviziji završnog računa Budžeta Crne Gore za 2013. godinu, ministar finansija ocjenio je da je fiskalna politika u 2013. godini bila usmjerena na konsolidovanje javnih finansija, smanjenje fiskalnih rizika i nastavak usklađivanja javnih finansija sa regulativom i praksom EU, i dao pregled kretanja makroekonomskih indikatora. Takođe, ocjenio je da je povećanje prihoda u 2013. godini bio rezultat uvođenja seta mjera fiskalne konsolidacije, mjera na suzbijanju sive ekonomije, kao i oporavka ekonomske aktivnosti. Ukazao je da je, s druge strane, povećanje rashoda nastalo kao posljedica nastanka varrednih izdataka, odnosno aktiviranje garancija i plaćanje sudskih rješenja. Upoznao je Odbor o aktivnostima koje su preduzete u cilju sprovođenja preporuka Državne revizorske institucije i koje su rezultirale, pozitivnim mišljenjem sa skretanjem pažnje na Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2013. godinu. Naglasio je da postoji prostor za dalje unapređenje fiskalne konsolidacije, kroz smanjivanje troškova u privrednim društvima u kojima je država većinski vlasnik, kao i u lokalnim samoupravama, uz očuvanje statusa ugroženih kategorija stanovništva.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije upozano je Odbor da je na osnovu finansijske revizije Institucija utvrdila da Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. godinu ne sadrži materijalno značajne greške kod iskazivanja rezultata i u skladu sa tim dala je pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje. Konstatovao je da je revizijom usklađenosti DRI utvrdila da potrošačke jedinice, korisnici budžetskih sredstava, nijesu u svim materijalno značajnim aspektima uskladili poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima, i na osnovu toga dala uslovno mišljenje i jedanaest preporuka. Predsjednik Senata Institucije ukazao je na pojavu koja se ponavlja, a odnosi se na prekoračenje budžetske potrošnje. Naveo je da iznos nedozvoljenog prekoračenja iznosi 22,55 mil. €, u okviru kojeg zabrinjava rast isplata po osnovu sudskih rješenja. Međutim, u odnosu na 2012. godinu, ukazao je da je tokom 2013. godine smanjen broj potrošačkih jedinica koje su prekoračile budžet što je indikator jačanja fiskalne discipline. Takođe, ukazao je da je uočeno više slučajeva u kojima su sa kapitalnog budžeta vršena plaćanja koja nijesu bila planirana Zakonom o budžetu za 2013. godinu, što nije u skladu sa Zakonom o budžetu.

II Odbor je konstatovao da je Predlogom zakona o završnom računu Budžeta za 2013. godinu prikazan ostvareni realan rast BDP-a po stopi od 3,5%, kao i da je ukupna konsolidovana javna potrošnja u 2013. godini iznosila 1.547,46 mil. €, što je 46,4% BDP-a. Takođe, tekuća javna potrošnja iznosila je 1.423,07 mil. €, što čini 42,66% BDP-a. Primici su iznosili 1.589,34 mil. €, što je 15,52% iznad planiranih sredstava i da su za 9,53% veći u odnosu na 2012. godinu, dok su izdaci izvršeni u iznosu od 1.603,38 mil. € odnosno 16,54% više od planiranog iznosa. Ostvaren je budžetski deficit, korigovan za neizmirene obaveze iz prethodnog perioda za 14,4 mil. €, u iznosu od 215,7 mil. € što je 6,46% BDP-a i veći je od planiranog za 88,2 mil. €. Ukupan državni dug na kraju 2013. godine bio je 1.933,7 mil. € ili 58,0% BDP-a, od čega je spoljni dug činio 1.433,0 mil. € ili 43,0% BDP-a, dok je unutrašnji bio 500,7 mil. € ili 15,0% BDP-a. Depoziti budžeta su iznosili 6,84 mil. € i 38.477 unci zlata (33,54 mil. €), što ukupno iznosi 40,40 mil. €.

Na Odboru je ukazano da Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije, koji se sastoji iz četiri dijela: Izvještaja o reviziji Predloga zakona o završnog računa budžeta Crne Gore za 2013. godinu, Sprovođenje preporuka iz Izvještaja o reviziji Završnog računa budžeta za 2012. godinu, Izvoda iz izvještaja o izvršenim pojedinačnim revizijama u 2013. godini i dijela koji se odnosi na ostale aktivnosti Državne revizorske institucije, predstavlja objedinjenu i sažetu cjelinu svih realizovanih aktivnosti u okviru djelatnosti ove Institucije u izvještajnom periodu.

Tokom rasprave o Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2013. godinu, Odbor je imao u vidu Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa. Dvodnevna rasprava se odnosila se na: ključne pokretače deficita u 2013. godini odnosno značajno odstupanje iznosa rashoda u odnosu na plan, vanredne izdatke, plaćene garancije, otplatu sudskih rješenja, transparentnost i odgovornost nosilaca javnih politika, pad konkurentnosti izvoza u odnosu na uvoz, rast socijalnih razlika. Na sjednici je ocijenjen nezadovoljavajućim podatak da je iznos opredijeljen za otplatu kamata viši od iznosa ulaganja u kapitalni budžet, ukazano na problem dinamike rasta javnog duga, smanjenje nivoa državnih depozita, poštovanje člana 11 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji se odnosi na ugovor o bankarskim poslovima i td. Takođe, ocijenjeno je da se preporuke DRI koje se odnose na javne nabavke, evidenciju prihoda i izvršavanje kapitalnog budžeta ponavljaju, što ukazuje da problemi u tim oblastima i dalje postoje. Naglašena je potreba utvrđivanja prekršajne i političke odgovornosti za sve subjekte za koje je revizijom utvrđeno nepoštovanje Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i drugih zakonskih akata.

Na sjednici je iskazan stav da je dug opština zabrinjavajući i da bi država trebalo da ga preuzme, ali uz kasnije pooštavanje kontrole.

Tokom rasprave, sugerisano je da Državna revizorska institucija razmotri mogućnost da prilikom donošenja plana revizije za 2015. godinu predvidi i izradu revizije Glavnog grada Podgorice.

III Odbor je, takođe, razmotrio realizaciju zaključaka sistematizovanih kroz sedam tačaka koje je usvojila Skupština Crne Gore 25. saziva, na sedmoj sjednici drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2013. godini, povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2012. godinu i Godišnjeg izvještaja o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2012 - oktobar 2013. godine, dana 23. decembra 2013. godine.

U cilju realizacije skupštinskih zaključaka, Vlada Crne Gore je: usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije podijeljen na šest oblasti kroz 20 preporuka, odredila nadležne institucije, utvrdila rokove za implementaciju i obrazovala Koordinacioni tim za praćenje njegove realizacije čiji je predsjednik ministar finansija.

Ministarstvo finansija je u dva navrata, 4. jula i 24. septembra 2014. godine, dostavilo Informaciju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije za prvi i drugi kvartal 2014. godine, dok za treći kvartal navedena informacija nije dostavljena.

Na osnovu uvida u Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. godinu, koji sadrži i segment „Sprovođenje preporuka iz prethodnog izvještaja“, a imajući u vidu dva kvartalna izvještaja, kao i raspravu sa 81. i 82. sjednice Odbora, održane 19. i 20. novembra 2014. godine, Odbor je konstatovao da je od 20 preporuka, podijeljenih u šest oblasti, koje se odnose na: analizu i računsku tačnost, primitke budžeta, izdatke budžeta, kapitalni budžet, imovinu i javne nabavke, u potpunosti realizovano šest, djelimično realizovano pet i nije realizovano šest preporuka, dok je u toku realizacija tri preporuke za koje je rok IV kvartal. U odnosu na zaključak br. 7 koji se sastoji od dvije preporuke, a koje nijesu sastavni dio Akcionog plana Vlade, ni Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu, Odbor je konstatovao da je preporuka Vladi da i dalje prati realizaciju preporuka DRI i o tome kvartalno izvještava Skupštinu u fazi realizacije, dok je preporuka koja se odnosi na obavezu da Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, u skladu sa Poslovníkom Skupštine Crne Gore, održi kontrolna saslušanja sa predstavnicima onih subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2012. godinu, koji su dobili negativno mišljenje, realizovana.

Odbor je ocijenio da je neophodno da Vlada i dalje prati realizaciju svih skupštinskih zaključaka kojima se podržavaju preporuke DRI, a koje nijesu realizovane ili su u fazi realizacije, kao i da dostavi konačnu informaciju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka DRI, koja će se odnositi na sva četiri kvartala.

IV Odbor se, tokom rasprave, osvrnuo i na izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama (15), u kojima su prezentirani najbitniji nalazi, preporuke i mjere za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije, obuhvaćenih izvještajnim periodom. Dato je ukupno 231 preporuka, 39 mišljenja (15 pozitivnih, 4 negativnih, 20 uslovnih) i 19 zaključaka.

Odbor je naročito ukazao na revizije koje su dobile negativna mišljenja i dao poseban osvrt na negativno mišljenje revizija izvršenih kod Prijestonice Cetinje. Naime, ukazano je da do sada nijedna potrošačka jedinica nije dobila tako veliki broj preporuka (38), kao i da se utvrđena odstupanja odnose na određene nedostatke koji postoje u skoro svim oblastima funkcionisanja lokalne samouprave.

Tokom rasprave o pojedinačnim revizijama bilo je mišljenje da se ne smije zanemariti činjenica da je osnovni kapital Centralne Banke Crne Gore na nivou od 40 mil. € umjesto 50 mil. €, što nije u skladu sa Zakonom o Centralnoj banci Crne Gore, iako je DRI dala pozitivno mišljenje na finansijsku reviziju.

Odbor je ocijenio potrebnim da se u narednom periodu održe kontrolna saslušanja sa predstavnicima subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2013. godinu, koji su dobili negativno mišljenje.

V Nakon glasanja o tome da li da Odbor predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. godinu, Predlog zakona je dobio potrebnu većinu jer je za isti bilo četiri glasa "za", dva „protiv“ i jedan glas „uzdržan“.

VI Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, jednoglasno, podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. 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 2013. godinu, usvoji sljedeće

## ZAKLJUČKE

### 1. Finansijski izvještaji i računska tačnost

Preporučuje se da Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija razmotre mogućnost planiranja sredstava Radio televiziji Crne Gore kroz godišnji zakon o budžetu kao transfer institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru. Realizaciju planiranih sredstava potrebno je izvršiti preko glavne knjige trezora, a izvještavanje o potrošnji u okviru Zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore.

Neophodno je da Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija, kroz godišnje zakone o budžetu, jasnije definišu granicu zaduženja države kroz naznaku "bruto ili neto zaduženje".

Preporučuje se dalje jačanje fiskalne discipline i dosljedno poštovanje stava 1 člana 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list CG", br. 20/14), kojim se precizira da su potrošačke jedinice dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenim Zakonom o budžetu države.

Preporučuje se da Vlada Crne Gore prilikom planiranja budžeta kroz godišnji zakon o budžetu planira iznose prihoda ostvarenih po osnovu sopstvene djelatnosti potrošačkih jedinica i da se realizovani prihodi koriste u skladu sa ograničenjima utvrđenim godišnjim zakonom o budžetu države.

### 2. Gotovinski depoziti države

Preporučuje se Ministarstvu finansija da obezbjedi evidenciju stanja i prometa novčanih transakcija koje se obavljaju preko računa koji su u sistemu Konsolidovanog računa državnog trezora, u skladu s članom 6. Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

### 3. Primici budžeta

Preporučuje se Ministarstvu finansija da u Glavnoj knjizi Državnog trezora evidentira izdatke po osnovu bankarskih usluga, kao i emisiju i otplatu hartija od vrijednost u bruto iznosu putem rješenja, čime se izbjegavaju dodatni troškovi.

### 4. Poreski završni račun

Preporučuje se Poreskoj upravi da dosljedno poštuje Zakon i podzakonska akta u izradi Poreskog završnog računa i redovno usaglašava stanje sa Glavnom knjigom Državnog trezora i Centralnom bankom Crne Gore.

### 5. Izdaci budžeta

Državni trezor i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja treba da usaglase podatke o visini namjenskih i opštih prihoda iskazanih u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2013. godinu. Izdaci po osnovu doprinosa za zdravstvenu zaštitu korisnika penzije, treba da se planiraju godišnjim zakonom o budžetu države u skladu s članom 178. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakonom o budžetu.

Neophodno je da Ministarstvo finansija usaglasi Uputstvo o radu Državnog trezora sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Preporučuje se da se na grupi računa 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda, evidentiraju izdaci za otplatu neizmirenih obaveza koji nijesu planirani budžetom, jer u tom slučaju ne postoje mogućnosti da se neizmirene obaveze isplate sa budžetom odobrenih linija izdataka

## 6. Rezerve

Preporučuje se Vladi i Ministarstvu finansija da korišćenje sredstava tekuće budžetske rezerve usklade s odredbama Zakona o budžetu i Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.

## 7. Kapitalni budžet

Preporučuje se Direkciji za saobraćaj i Direkciji za javne radove da se izvršavanje Kapitalnog budžeta vrši u skladu s članom 11. stav 3. Zakona o budžetu, kojim je utvrđeno da se nijedan izdatak sa Konsolidovanog računa državnog trezora ne smije isplatiti ako nije odobren Zakonom o budžetu.

## 8. Imovina

Preporučuje se svim potrošačkim jedinicama da obezbijede evidenciju državne imovine u skladu sa Zakonom o imovini i podzakonskim aktima.

## 9. Javne nabavke

Preporučuje se ponovo potrošačkim jedinicama da dosljedno poštuju odredbe Zakona o javnim nabavkama i obezbijede transparentnost procesa javnih nabavki.

## 10. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola

Potrebno je intenzivirati aktivnosti na uspostavljanju funkcije finansijske kontrole i unutrašnje revizije u potrošačkim jedinicama u skladu sa Zakonom o unutrašnjoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i standardima interne revizije.

## 11. Praćenje realizacije skupštinskih zaključaka

Neophodno je da Vlada Crne Gore evidentira preporuke Državne revizorske institucije iz prethodnog perioda, datih u Izvještaju o reviziji Zakona o završnom računu budžeta države za 2012. godinu i pojedinačnim revizijama, koje nijesu realizovane a ponavljaju se u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2013. godinu. Potrebno je utvrditi razloge neispunjavanja istih i predložiti mjere u cilju njihove realizacije, kao i informisati Skupštinu Crne Gore, putem Informacije o realizaciji Akcionog plana Vlade za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije do kraja prvog kvartala 2015. godine.

U odnosu na 15 subjekta obuhvaćenih pojedinačnim revizijama u periodu oktobar 2013 - oktobar 2014. godine, Državna revizorska institucija je u konačnim izvještajima i izvršenim pojedinačnim revizijama dala preporuke i zaključke, koje su sadržane u trećem dijelu Godišnjeg izvještaja Institucije.

Potrebno je da Vlada intenzivno 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 Poslovnikom Skupštine Crne Gore, održati kontrolna saslušanja sa predstavnicima onih subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2013. godinu, koji su dobili negativno mišljenje.

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



PREDSJEDNIK ODBORA  
Aleksandar Damjanović