

Podgorica, 26. decembar 2016. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa druge sjednice održane 23. decembra 2016. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2015. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA CRNE GORE ZA 2015. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2015 - OKTOBAR 2016. GODINE

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. godinu, ministar finansija ocjenio je da je fiskalna politika u 2015. godini bila usmjerena na smanjenje tekuće potrošnje i povećanje investicija u infrastrukturu kako bi javni dug bio finansiran iz ekonomskog rasta a sa namjerom uspostavljanja njegovog opadajućeg trenda, kao i na povećanje budžetskih prihoda kroz napore na suzbijanju sive ekonomije i snaženju fiskalne discipline čime se nastojao smanjiti deficit javnih finansija.

Saopštio je da je na makroekonomskom planu ostvaren rast na nivou od 3,2% BDP-a, ali da je u strukturi tekućih prihoda na kraju 2015. godine ostvarena manja naplata poreskih prihoda u odnosu na plan. Ukazao je da je, s druge strane, budžetska potrošnja bila veća nego što je planirano kao posljedica otplate izvršenih sudskih presuda korisnika budžeta, te i da se veliki dio budžetske potrošnje, kao i prethodnih godina, odnosio na izdatke za socijalna davanja. Gotovinski deficit budžeta iznosio je 8,1% BDP-a i ukoliko se budžetska potrošnja umanjuje za izdatke za razvojne projekte gotovinski deficit iznosio je 0,97% BDP-a. U tom periodu izvršena je otplata duga u iznosu od 541,74mil.€, dok su konsolidovane neizmirene tekuće obaveze Budžeta Crne Gore na dan 31. decembar 2015. godine iznosile 77,12mil.€.

Predsjednik Senata DRI upozano je Odbor da je na osnovu finansijske revizije Institucija utvrdila da je Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. godinu pripremljen u svim materijalno značajnim aspektima u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, da su prihodi i rashodi iskazani realno i objektivno i da ne sadrže materijalno značajne greške kod iskazivanja rezultata, te je u skladu sa tim dala pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje.

Konstatovao je da je revizijom pravilnosti 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 u sedam oblasti.

Predsjednik Senata Institucije ukazao je na pojavu koja se ponavlja, a odnosi se na prekoračenje budžetske potrošnje, kao i na nedozvoljena prekoračenja u iznosu od 19,28mil.€, u okviru kojeg i dalje zabrinjava iznos izdataka po osnovu sudskih odluka. Upoznao je Odbor da je izvršena kontrola svih računa koji su vezani za transfer novca preko Centralne banke Crne Gore i komercijalnih banaka.

II Odbor je konstatovao da je Predlogom zakona o završnom računu Budžeta za 2015. godinu prikazano da je ukupna javna potrošnja u 2015. godini iznosila 1.828,55 mil.€ ili 50,9% BDP-a, dok je tekuća javna potrošnja iznosila 1.531,93mil.€ ili 42,61% BDP-a. Primici su iznosili 2.167,34mil.€, što je 10,40% iznad planiranih sredstava i da su za 14,30% veći u odnosu na 2014. godinu, dok su izdaci

izvršeni u iznosu od 2.159,69mil.€ odnosno 10% iznad planiranog iznosa. Ostvaren je gotovinski deficit, korigovan za neizmirene obaveze iz prethodnog perioda za 15,13mil.€, u iznosu od 276,11mil.€ ili 7,68%BDP-a i veći je za 40,56 mil.€ u odnosu na plan. Ukupan državni dug na kraju 2015. godine bio je 2.276,65 mil.€ ili 63,33% BDP-a, od čega je spoljni dug činio 1.956,36 mil.€ ili 54,42% BDP-a, dok je unutrašnji bio 320,29mil.€ ili 8,91% BDP-a. Depoziti budžeta iznosili su 19,84mil.€ i 38.477 unci zlata po tržišnoj cijeni u iznosu od 37,40mil.€, što ukupno iznosi 57,25mil.€.

Tokom rasprave o Predlogu zakona o završnom računu Budžeta za 2015. godinu, Odbor je imao u vidu i Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa.

Na Odboru je zabrinjavajućim ocijenjen podatak da u 2015. godini preko 800 mil.€ čine krediti i pozajmljena sredstva, što predstavlja oko 38% ukupnih prihoda budžeta, kao i deficit koji je evidentiran kod budžetskih fondova. Polazeći od navednog, ukazano je da Fond penzijskog i invalidskog osiguranja obezbjeđuje na nivou države oko 120mil.€ manje nego što su izdaci, što ukazuje na potrebu finansiranja iz drugih prihoda budžeta čineći navedeni Fond dugoročno ranjivim i nestabilnim. Istaknuto je na potrebu preduzimanja adekvatnih mjera koje bi rezultirale saniranjem navedene situacije.

Imajući u vidu da je u izvještaju DRI istaknuto da su u 2015. godini zabilježena budžetska prekoračenja, na Odboru su posebno istaknuta prekoračenja realizacije budžeta u odnosu na planirana sredstva kod potrošačkih jedinica - Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo održivog razvoja i turizma. U vezi sa tim, poslanike je interesovalo koji su glavni razlozi takvog stanja, da li su u pitanju strukturni problemi, prethodna dugovanja, saniranje iznenadnih ekonomskih šokova i dr., te ukazano na neophodnost da se ovakve situacije moraju izbjegavati u narednim budžetskim godinama.

Iskazano je i mišljenje da sredstva opredijeljena za institucije koje imaju za cilj jačanje kapaciteta za ispunjavanje prava nacionalnih zajednica duži niz godina ostaju na istom nivou, te da se navedeno odnosi na izdavanja za nacionalne savjete i Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava.

Imajući u vidu da je DRI dala pozitivno mišljenje na finansijsku reviziju, na Odboru je konstatovano da je u susret novoj budžetskoj godini najznačajnije sagledati trendove onih pokazatelja koji karakterišu 2015. godinu a na koje je DRI skrenula pažnju u izvještaju. Potencirano je da je potrebno utvrditi da li se trendovi uspijevaju zaustaviti ili usporiti i na koji način promijeniti njihov intezitet, ali i iskazana dilema o mogućnosti djelovanja na njih, i sa aspekta vremena i sa aspekta finansijskih sredstava.

Na Odboru je iskazan stav da javne finansija u Crnoj Gori ulaze u zonu veće uređenosti, ali da postoji potreba za daljim unapređenjem privrednog sistema imajući u vidu kontinuirano ponavljanje određenih problema kao što su budžetsko prekoračenje i rast troškova po osnovu izvršenja sudskih rješenja. Stoga, postavljeno je pitanje na koji način kontrolisati navedene ekonomske probleme i kako ih riješiti sa ciljem da u narednim godinama crnogorska budžetska politika ne bude time opterećena.

III U odnosu na preporuke koje je DRI dala u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2015. godine, Odbor je konstatovao da je DRI dala ukupno jedanaest preporuka koje predstavljaju osnov za izražavanje uslovnog mišljenja na reviziju pravilnosti, podijeljenih u sedam oblasti, i to: Finansijski izvještaji i računska tačnost; Poreski završni račun; Izdaci budžeta; Izvještaj o izdacima budžetskih rezervi; Imovina; Javne nabavke i Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola. Odbor je ocijenio da se preporuke DRI koje se odnose na prekoračenje budžetske potrošnje, preusmjeravanje sredstava, javne nabavke, imovinu i sistem unutrašnjih finansijskih kontrola ponavljaju i u 2015. godini, što ukazuje da problemi u tim oblastima i dalje postoje. Odbor je sugerisao da se preporuke, koje je DRI dala kroz reviziju završnog računa za 2015. godinu, u što kraćem roku implementiraju.

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.

IV Odbor je, takođe, nakon uvodnih napomena predsjednika i članova Senata DRI, razmotrio Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2015 – oktobar 2016. godine, u dijelu koji se odnosi na: izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti za 2015. godinu, izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama za navedeni period, kao i ostale aktivnosti Državne revizorske institucije.

Na Odboru je konstatovano da se, shodno članu 26 stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ocjena primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti po drugi put dostavlja Skupštini Crne Gore kao sastavni dio Godišnjeg izvještaja DRI. Konstatovano je da je DRI objavljene podatke od strane MONSTAT-a preuzela u iskazanim iznosima, koji se odnose na BDP (kao i stope rasta BDP-a) iskazan po tržišnim i stalnim cijenama i podatke o procijenjenom BDP-u navedenom u obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. godinu i Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2014-2017. godine. DRI je izvršila ocijenu indikatora u skladu sa čl. 19-23 Zakona i Smjernicama u kojima je postavljen gornji limit potrošnje obavezujući za 2015. godinu, a indikativan za naredne dvije godine. Ukazano je da je DRI tokom izrade navedenog izvještaja uz ekspertsku pomoć utvrdila četiri statička i dva dinamička indikatora za ocjenu fiskalnih kriterijuma, te da je dinamičke indikatore pratila kao odnos: plana i izvršenja budžeta, i izvršenja budžeta u konkretnoj godini i izvršenja budžeta u prethodnoj godini. Naime, ukazano je da je DRI koristila podatke o gotovinskom deficitu centralnog nivoa umjesto deficita opšteg nivoa države jer nije objavljen zvaničan podatak o deficitu lokalne samouprave.

Statički indikatori odnose se na: primarni gotovinski suficit; gotovinski deficit, koji treba da je manji od 3% BDP-a po tržišnim cijenama; učešće javnog duga po tržišnim cijenama, koji treba da je manji od 60%; kao i na odnos tekućih izdataka i transfera koji treba da budu niži od tekućih prihoda i donacija. Dinamički indikatori postavljeni su tako da: stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope rasta realnog BDP-a, odnosno da stopa rasta limita potrošnje za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od stope rasta nominalnog BDP-a. Na sjednici je konstatovano da, od ukupno šest analiziranih indikatora, indikatori koji se odnose na: primarni gotovinski suficit, učešće gotovinskog deficita u nominalnom BDP-u i učešće javnog duga u nominalnom BDP-u nijesu ispunjeni, kao ni da nijesu poštovani limiti potrošnje koji su obavezujući a odnose se na limite tekućeg i kapitalnog budžeta, kao i budžetske rezerve.

V Odbor je, takođe, dao osvrt na izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama (32), u kojima su prezentirani najbitniji nalazi, preporuke i mjere za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije, obuhvaćenih izvještajnim periodom. Dato je 354 preporuka i 66 mišljenja (30 pozitivna, 28 uslovnih i 8 negativnih). Pored navedenog, data su i dva mišljenja nakon izvršenih revizija uspjeha. DRI je izvršila 13 revizija godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija, dok je sastavni dio Izvještaja i osam revizija godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija za 2014. godinu, koje nijesu ušle u prethodni izvještaj DRI.

Tokom rasprave na Odboru, a u odnosu na pojedinačne revizije, postavljeno je pitanje da li su određene potrošačke jedinice u 2015. godini dobile negativna mišljenja na revizije i ukoliko jesu da li je bilo posljedica za te institucije i njihove rukovodioce, s obzirom da postoje slučajevi da određene političke partije koje su dvije godine uzastopno dobijale negativna mišljenja od DRI nijesu snosile posljedice.

Na sjednici je ocijenjeno potrebnim da se u narednom periodu održe kontrolna saslušanja sa predstavnicima subjekata revizije DRI za 2015. godinu, koji su dobili negativno mišljenje, imajući u vidu mogućnosti predviđene Poslovníkom Skupštine.

Odbor je upoznat i sa ostalim aktivnostima DRI, koje se odnose na saradnju sa Skupštinom i Vladom Crne Gore, državnim organima i civilnim sektorom, aktivnosti na realizaciji Strateškog plana razvoja DRI za period 2012 -2017. godine, kao i druge aktivnosti realizovane u periodu oktobar 2015 – oktobar 2016. godine. Konstatovano je da je, kao članica Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija i Međunarodne organizacije koja okuplja vrhovne revizorske institucije Evrope, DRI nastavila sa saradnjom na međunarodnom i regionalnom nivou, a sve u cilju jačanja razvoja eksterne revizije u Crnoj Gori. Saopšteno je da je Državni ured za reviziju Republike Hrvatske obavio finansijsku reviziju Godišnjeg finansijskog izvještaja DRI Crne Gore za 2015. godinu i izrazio pozitivno mišljenje.

VI Odbor je, sa sedam glasova "za" odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. godinu.

VII Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, sa sedam glasova „za“, podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. 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 2015 - oktobar 2016. godine, odlučio da predloži Skupštini da povodom usvajanja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. godinu, usvoji sljedeće

ZAKLJUČKE

Finansijski izvještaji i računska tačnost

1. Potrebno je da Ministarstvo finansija izvrši korekciju podataka iskazanih u Izvještaju o neizmirenim obavezama za iznos od 1.021.777,33 €.

Potrebno je da potrošačke jedinice u godišnjem zakonu o budžetu prioritetno obezbijede sredstva za izmirenje zakonom ustanovljenih obaveza i obaveza proisteklih iz zaključenih višegodišnjih ugovora.

Potrebno je da se potrošačke jedinice, prilikom ugovaranja obaveza, pridržavaju člana 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i obaveze ugovaraju do iznosa odobrenih godišnjim zakonom o budžetu države.

2. Potrebno je da se sredstva od otplate kredita, datih od strane Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća, namijenjena kupovini hartija od vrijednosti Investiciono razvojnog fonda planiraju godišnjim zakonom o budžetu države.

3. Potrebno je da se Vlada, odnosno Ministarstvo finansija, prilikom preusmjeravanja odobrenih sredstava između potrošačkih jedinica, pridržava limita predviđenog članom 45 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

4. Preporučuje se Ministarstvu finansija da prihode od obavljanja sopstvene djelatnosti i izdatke, koji se finansiraju iz navedenih prihoda, a koje ostvari javna ustanova – direktni korisnik budžeta, iskaže u Glavnoj knjizi trezora.

Poreski završni račun

5. Preporučuje se Ministarstvu finansija, odnosno Poreskoj upravi da obezbijedi knjigovodstvenu evidenciju usaglašenu s Pravilnikom o poreskom knjigovodstvu.

6. Preporučuje se Ministarstvu finansija, odnosno Poreskoj upravi da se pridržava Uredbe o uslovima za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja.

Izdaci budžeta

7. Preporučuje se da se na grupi računa 463 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda evidentiraju izdaci za otplatu neizmirenih obaveza koji nijesu planirani budžetom potrošačkih jedinica, kao i da se račun ne tereti po osnovu izdataka čija obaveza plaćanja dopijeva u tekućoj fiskalnoj godini.

Izvještaj o izdacima budžetskih rezervi

8. Preporučuje se da se sredstva rezervi koriste u skladu s Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.

Imovina

9. Preporučuje se svim potrošačkim jedinicama da intenziviraju aktivnosti na implementaciji Zakona o imovini i podzakonskih akata.

Javne nabavke

10. Preporučuje se da potrošačke jedinice proces javnih nabavki učine transparentnim i da obezbijede punu primjenu Zakona o javnim nabavkama koji reguliše postupak nabavke roba, usluga i izvođenje radova, u cilju zakonitog trošenja budžetskih sredstava.

Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola

11. Potrebno je da potrošačke jedinice koje to nijesu uradile, izvrše kadrovsko popunjavanje mjesta rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju i da u skladu s Uredbom o zvanjima unutrašnjih revizora u javnom sektoru izmijene akt o unutrašnjoj organizaciji i sistemataizaciji radnih mjesta, tako što će u okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju biti sistematizovano radno mjesto „rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju“. Potrebno je i dalje sprovoditi 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.

Praćenje realizacije skupštinskih zaključaka

12. 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 2014. godinu i pojedinačnim revizijama, koje nijesu realizovane a ponavljaju se u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2015. 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.

U odnosu na 15 subjekta obuhvaćenih pojedinačnim revizijama u periodu oktobar 2015 – oktobar 2016. godine, Državna revizorska institucija je u konačnim izvještajima i izvršenim pojedinačnim revizijama dala preporuke i zaključke, koje su sadržane u četvrtom 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 Poslovníkom Skupštine Crne Gore, održati kontrolna saslušanja sa predstavnicima onih subjekata revizije Državne revizorske institucije za 2015. godinu, koji su dobili negativno mišljenje.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Predrag Sekulić.

