



Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40112-051-854/30
Podgorica, 17.12.2015. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA OPŠTINE ŽABLJAK ZA 2014. GODINU

(konačan)

Podgorica, decembar 2015. godine

SADRŽAJ

MIŠLJENJE I PREPORUKE.....	3
1 DIO I – OPŠTI DIO.....	15
1.1. Pravni osnov za vršenje revizije.....	15
1.2. Vrsta, predmet i obuhvat revizije	15
1.3. Cilj revizije.....	15
1.4. Metode i tehnike revizije	16
1.5. Opšti podaci o subjektu revizije.....	16
2. DIO II - UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE	17
2.1. Normativna uređenost opštine.....	17
2.2. Ocjena pouzdanosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola	17
2.2.1. Računovodstvene politike i trezorsko poslovanje.....	19
2.3. Planiranje i izvršenje budžeta	20
2.4. Primici	22
2.4.1. Porezi	24
2.4.2. Takse	28
2.4.3. Naknade	31
2.4.4. Ostali primici	34
2.4.5. Primici od prodaje nefinansijske imovine	35
2.4.6. Sredstva prenesena iz prethodne godine	36
2.4.7. Donacije	36
2.4.8. Transferi	36
2.5. Izdaci	38
2.5.1. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	39
2.5.2. Ostala lična primanja	41
2.5.3. Rashodi za materijal.....	42
2.5.4. Rashodi za usluge.....	42
2.5.5. Izdaci za tekuće održavanje	43
2.5.6. Renta	43
2.5.7. Ostali izdaci	44
2.5.8. Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru.....	45
2.5.9. Ostali transferi.....	46
2.5.10. Kapitalni izdaci	46
2.5.11. Otplata dugova.....	48
2.5.12. Stalna i tekuća budžetska rezerva.....	51
2.6. Blagajničko poslovanje.....	51
2.7. Zaduženje Opštine i neizmirene obaveze.....	52
2.8. Budžetski suficit/deficit	56
2.9. Stanje državne imovine u Opštini Žabljak.....	59
2.9.1. Osnovna sredstva Opštine Žabljak.....	59
2.9.2. Evidencija državne imovine u Opštini Žabljak.....	60
2.10. Javne nabavke.....	61
2.11. Sudski sporovi.....	63

MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja Opštine Žabljak na Preliminarni izvještaj DRI br. 40112-051-854/22 od 24.11.2015. godine, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu **g. Dragiša Pešić** (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i **dr Branislav Radulović** (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 17.12.2015. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ O REVIZIJI Završnog računa budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu

Odgovornost subjekta revizije

U skladu sa članom 52 Zakona o finansiranju lokalne samouprave za izvršenje budžeta opštine odgovoran je predsjednik opštine, a za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran je budžetski izvršilac. Shodno članu 69. Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Završni račun budžeta opštine priprema odgovorno lice opštine u skladu sa ovim zakonom. Rukovodstvo subjekta revizije odgovorno je za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja, kao i za usklađenost poslovanja sa zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost Državne revizorske institucije

Odgovornost Državne revizorske institucije (DRI) je da, na osnovu izvršene revizije, izrazi mišljenje da li je Odluka o Završnom računu budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu, u svim materijalnim aspektima sastavljena i prezentovana u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja. Pored odgovornosti za izražavanje mišljenja o finansijskom izvještaju, odgovornost DRI je izražavanje mišljenja da li su finansijske i druge radnje subjekta revizije, u svim materijalnim aspektima usklađene sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su indentifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Revizija je sprovedena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI - nivo III). Državna revizorska institucija je poštovala etičke zahtjeve, planirala i izvršila reviziju na način kojim je obezbijeđeno razumno uvjerenje da li su finansijski izvještaji Opštine Žabljak sačinjeni i prezentovani, u svim materijalno značajnim pitanjima, u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja i da li je poslovanje subjekata revizije bilo u skladu sa važećim zakonskim i drugim propisima.

Revizija je obuhvatila sprovođenje postupaka radi pribavljanja adekvatnih dokaza o iznosima objelodanjenim u finansijskim izvještajima. Sprovedeni postupci uključili su procjenu sistema unutrašnjih kontrola, procjenu primijenjenih računovodstvenih politika, procjenu materijalno pogrešnog prikazivanja iznosa u finansijskim izvještajima i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja. Smatramo da su revizijom pribavljeni dokazi adekvatni i dovoljni, kao i da daju osnovu za izražavanje mišljenja.

FINANSIJSKOM REVIZIJOM Završnog računu budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu utvrđeno je da Završni račun budžeta ne sadrži bitno materijalne greške i da daje istinit i objektivan prikaz iskazanih primitaka i izdataka na gotovinskoj osnovi, osim za nepravilnosti iskazane u komentarima Izvještaja o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2014. godinu, koje se odnose na sredstva budžeta prenesena iz prethodne godine, otplatu neto obaveza i iskazani suficit, te u skladu s tim nadležni Kolegijum izražava **USLOVNO MIŠLJENJE**.

OSNOV ZA IZRAŽAVANJE USLOVNOG MIŠLJENJA ZA FINANSIJSKU REVIZIJU:

Opština Žabljak je u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2014. godinu iskazala suficit u iznosu od 29.116,70€. Međutim, revizijom su utvrđene nepravilnosti koje su uticale na iskazani finansijski rezultat tako da primarni suficit korigovan nalazima revizije iznosi 58.240,96€.

Opština Žabljak nije u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2014. godinu iskazala promjenu neto obaveza. Otplata obaveza iz prethodnih godina nije vršena samo sa računa 463 – otpлата obaveza iz prethodnog perioda, već je planirana i izvršavana i sa pozicija tekućih izdataka (obaveze za bruto zarade iz prethodne godine - 40.633,64€ i ostala lična primanja – 20.603,75€). Revizijom su utvrđene sljedeće činjenice koje su uticale na iskazivanje finansijskog rezultata:

1. Račun 732 – Sredstva prenešena iz prethodnih godina, koji je bio iskazan u iznosu od 34.595,58€, sveden je na 0, stoga jer se novčana sredstva koja su preostala na kraju godine iskazuju kao depoziti na početku sljedeće godine i ne mogu se iskazivati kao prihod Budžeta tekuće godine.
2. Račun 7149 – Ostale naknade iskazan je u iznosu od 52.567,17€. S obzirom da su na navedeni račun evidentirani i prihodi od Ministarstva održivog razvoja i turizma (4.000,00€) i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (40.000,00€), izvršena je reklasifikacija i račun je umanjen za 44.000,00€, a uvećan je račun 7421 - Transferi od budžeta Crne Gore.
3. Sa računa 461 - Otplata HOV i kredita plaćen je iznos od 24.438,48€ (glavnica - 17.579,16€, kamate - 6.859,32€). Izvršena je reklasifikacija računa 461 - Otplata HOV i kredita i račun je umanjen za iznos kamate od 6.859,32€, a uvećan račun 416 – Kamate.
4. Sa računa 441 - Kapitalni izdaci plaćen je iznos od 15.710,00€ koji obuhvata isplate na osnovu računa i ugovora iz 2013. godine. Izvršena je reklasifikacija računa 441 – Kapitalni izdaci i isti je umanjen za navedeni iznos, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda.
5. Sa računa 411 - Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca plaćen je iznos od 112.539,51€ koji se odnosi na obaveze po reprogramu (71.905,87€) i otplatu obaveza za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca za decembar 2013. godine (40.633,64€). Izvršena je reklasifikacija računa 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca i isti je umanjen za iznos od 112.539,51€, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda.
6. Sa računa 412 – Ostala lična primanja – obaveze iz prethodne godine isplaćen je iznos od 20.603,75€ od kojih se 19.775,67€ odnosi na obaveze za odborničke naknade iz 2013. godine. Izvršena je reklasifikacija računa 412 – Ostala lična primanja i isti je umanjen za iznos od 19.775,67€, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Nakon korekcije navedenih računa, gotovinski suficit Opštine Žabljak za 2014. godinu iznosi 65.100,28€, a primarni suficit iznosi 58.240,96€ (gotovinski suficit umanjen za iznos kamata - 6.859,32€).

REVIZIJOM PRAVILNOSTI Odluke o Završnom računu budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu utvrđeno je da Opština Žabljak nije u materijalno značajnim aspektima uskladila poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Revizijom su utvrđena odstupanja i neusklađenosti sa sljedećim zakonskim i podzakonskim propisima: Zakona o sistemu unutrašnjih kontrola, Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, Zakona o javnim nabavkama, Zakona o poreskoj administraciji, Zakona o spriječavanju nelegalnog poslovanja, Zakona o državnoj imovini, Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu u državnoj svojini, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, Pravilnikom o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, Pravilnikom o poreskom knjigovodstvu i Uputstvom o radu trezora Opštine Žabljak te u skladu sa tim nadležni Kolegijum izražava **NEGATIVNO MIŠLJENJE**.

OSNOV ZA IZRAŽAVANJE NEGATIVNOG MIŠLJENJA ZA REVIZIJU PRAVILNOSTI:

Planiranje budžeta

Odlukom o Završnom računu budžeta za 2014. godinu, na računu 411- Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca planirani su izdaci po osnovu neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda u iznosu od 113.300,00€ (porezi i doprinosi u iznosu od 72.200,00€ po Ugovoru o finansijskom restrukturiranju zaključenom sa Ministarstvom finansija i obaveze za bruto zarade iz 2013. godine u iznosu od 41.100,00€) i na računu 412 - Ostala lična primanja (naknade skupštinskim odbornicima iz prethodnih godina) planirane su obaveze iz prethodne godine u iznosu od 20.700,00€, koje je trebalo planirati i izvršavati sa pozicije 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Odlukom o budžetu za 2014. godinu posebno je iskazan Kapitalni budžet u iznosu od 303.400,00€. Kapitalni budžet je iskazan kao posebna organizaciona jedinica (09), ne pripada ni jednoj potrošačkoj jedinici, tako da se nije moglo utvrditi ko je odgovoran za izvršenje istog. Kao dio kapitalnog budžeta, pored kapitalnih izdataka, planirani su i izdaci za otplatu dugova, i to: račun 461- Otplata hartija od vrijednosti i kredita u iznosu od 80.500,00 i račun 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda u iznosu od 43.500,00€. Navedene izdatke je trebalo planirati kod potrošačkih jedinica kojim pripadaju.

Odluka o Završnom računu Budžeta opštine Žabljak ne sadrži početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora, što nije u skladu sa čl. 68 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Takođe, Predlog Odluke o završnom računu Budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu nije dostavljen Skupštini Opštine, u roku propisanom čl. 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odnosno do kraja maja tekuće godine.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da obaveze za bruto zarade i ostala lična primanja (naknade skupštinskim odbornicima iz prethodnih godina) planira i realizuje u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Opština Žabljak treba da prilikom planiranja budžeta sve izdatke planira po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji, tako da se za svaki izdatak može utvrditi gdje je nastao i ko je odgovoran za trošenje sredstava.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom čl. 68 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i čl. 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Predlog Odluke o završnom računu budžeta dostavlja u propisanoj formi i u propisanim rokovima Skupštini Opštine.

Sistem unutrašnjih kontrola i unutrašnja revizija

Opština Žabljak nije, shodno članu 14 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, odredila lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola (FMC menadžer) i nije donijela plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola.

Opština Žabljak nije u skladu sa članom sa čl. 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i čl. 4 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru uspostavila posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju ili sklopila sporazum za obavljanje unutrašnje revizije od strane jedinice unutrašnje revizije drugog subjekta, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave (Sl. list Crne Gore – opštinski propisi, broj 7/05 od 17.03.2005. godine) nije usklađeno sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u roku od devet mjeseci utvrđenim članom 87. navedenog zakona, odnosno do 03.12.2014. godine..

Opština Žabljak nije donijela akt o načinu i uslovima korišćenja službenih vozila kojim bi se utvrdili uslovi za korišćenje službenih vozila Opštine, lica koja imaju pravo na korišćenje službenih vozila, limite za potrošnju goriva, procedure i sl. Opština, izuzev Službe za zaštitu i spašavanje, ne izdaje nalog za korišćenje vozila na propisanom obrascu (obrazac PN) zaposlenim koji su koristili službena vozila i ne priprema i ne izdaje nalog za kontrolu upotrebe službenih i drugih vozila i potrošnji goriva (Obrazac OK).

Preporuke:

Opština Žabljak treba da u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru uspostavi sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i odredi lice koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola. Takođe, neophodno je donijeti plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola, kao i interna pravila, postupke i smjernice za sisteme finansijskog upravljanja i kontrola.

Opština Žabljak treba da u skladu sa čl. 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 4 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru uspostavi posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju ili poslove unutrašnje revizije sporazumom povjeri jedinici unutrašnje revizije drugog subjekta, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Opština Žabljak treba da Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave uskladi sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i obezbijedi njegovu punu primjenu.

Opština Žabljak treba da shodno članu 28 Zakona o državnoj imovini donese akt kojim će odrediti uslove i način korišćenja prevoznih sredstava, definiše limite za potrošnju goriva, vođenje evidencije i sačinjavanje izvještaja o kontroli upotrebe službenog vozila.

Računovodstvene politike i trezorsko poslovanje

Opština Žabljak ne primjenjuje modifikovanu osnovu za evidenciju imovine i obaveza, odnosno obaveze ne vodi na klasi 2, a imovinu na klasi 0, dok za evidenciju primitaka i izdataka primjenjuje gotovinsku osnovu. Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, određeno je da se stanje imovine i obaveza budžeta Republike, budžeta vanbudžetskih fondova i budžeta opština iskazuje na sljedećim klasama: 0 – nefinansijska imovina; 1 – finansijska imovina; 2 – obaveze; 3 – kapital.

Revizijom je utvrđeno da se u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj, kao organu zaduženom za obavljanje poslova trezora, vodi samo glavna knjiga dok se ne vode dnevnik i pomoćne evidencije, kako je određeno Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj ne vodi Knjigu ulaznih faktura na osnovu koje bi se vršilo praćenje prijema i realizacija istih.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na poslove trezora (član 67) određeno je da poslove trezora obavlja lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija koji, pored ostalog vodi i budžetsko računovodstvo i izvještavanje koje obuhvata i računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vođenje dnevnika, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge vidove pomoći.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da obezbijedi da se evidencija imovine vodi na računima klase 0, a evidencija obaveza na računima klase 2, shodno članu 1 i članu 4 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

Opština Žabljak treba da donese Pravilnik o načinu evidentiranja i plaćanja ulaznih faktura kojim se precizno propisuje način protoka dokumentacije od prijema do knjiženja, kao i vođenje knjige ulaznih faktura (KUF). Takođe, neophodno je donijeti i Pravilnik o procedurama i izdavanju izlaznih faktura kojim se propisuje vođenje knjige izlaznih faktura (KIF).

Opština Žabljak treba da shodno čl. 67 Zakona o finansiranju lokalne samouprave vodi budžetsko računovodstvo i izvještavanje koje obuhvata i računovodstvene poslove vezane za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vodi dnevnik, glavnu knjigu i odabrane pomoćne knjige za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge vidove pomoći.

Prihodi

U skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda, Opština Žabljak za sopstvene prihode ima otvorene račune po vrsti prihoda kod Atlas banke AD Podgorica. Pored računa utvrđenih Naredbom o načinu uplate javnih prihoda, Opština ima otvoren račun br. 545-1550970101003-46 kod Invest banke Montenegro, na koji se vrši uplata prireza porezu na dohodak fizičkih lica. Sredstva uplaćena na račun otvoren kod Invest banke Montenegro ne prenose se svakog dana na Glavni račun trezora, već se prenos vrši na zahtjev Opštine Žabljak.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj jednom mjesečno od Državnog trezora dobija podatke o uplaćenim prihodima po danima, vrsti i iznosu, koji su uplaćeni u prethodnom periodu na Glavni račun trezora opštine. Ovlašćeni službenik na osnovu dobijenih dnevnih izvještaja –izvoda o izvršenom transferu sredstava na račun Opštine Žabljak vrši rasknjižavanje i evidentiranje ustupljenih prihoda po vrsti. Na ovaj način je opštini Žabljak, sa značajnim kašnjenjem, omogućen uvid u vrstu i iznos zakonom ustupljenih prihoda. U skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda – Zajedničke odredbe tačka 7, Državni trezor je u obavezi da prenos javnih prihoda korisnicima vrši najmanje jedanput dnevno i da im nakon toga dostavlja izvještaj o strukturi javnih prihoda.

Ovlašćeni službenici zaduženi za evidenciju lokalnih prihoda ne popunjavaju i ne dostavljaju Izjavu primaoca Trezoru lokalne samouprave, tako da službenik trezora ne provjerava da li ukupan iznos sredstava uplaćen na Konsolidovani račun trezora odgovara uplaćenom iznosu sredstava na uplatni (evidencioni) račun.

Opština Žabljak ne vodi poresko knjigovodstvo izuzev za porez na nepokretnosti i turističku taksu. Softver za evidenciju poreza na nepokretnosti ne omogućava potpune podatke o ukupnom broju, vrsti i dugu po osnovu poreza na nepokretnosti, a podaci o broju poreskih obveznika prezentirani u postupku revizije ne odgovaraju podacima dostavljenim u godišnjem izvještaju za 2014. godinu. Softver za evidenciju poreza na nepokretnosti ne omogućava zbirni pregled zaduženja poreskih obaveza po godinama i njihove uplate, kao ni stanje duga poreskih obveznika na dan 31.12.2013. godine.

Mjere naplate poreza na nepokretnosti ne preduzimaju se u svim slučajevima, a za naplatu poreza na nepokretnosti za fizička lica – nerezidente, se uopšte ne preduzimaju, što nije u skladu sa čl. 56 Zakona o poreskoj administraciji.

U pojedinim slučajevima poreskom obvezniku promijenjen je status iz aktivnog u neaktivni, a da poreske obaveze nijesu plaćene, a vršeno je i spajanje poreskih obveznika jednim rješenjem, a da zaduženja sa jednog nijesu prenesena na drugog poreskog obveznika. Navedene izmjene vršene su bez priloženog pravnog osnova (rješenja Uprave za nekretnine ili rješenja suda). Takođe, izvršeno je oslobađanje plaćanja

obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti za poljoprivredno zemljište koje se koristi u poljoprivredne svrhe, za sve poreske obveznike sa područja Opštine Žabljak u 2014. godini bez donošenja Odluke o oslobađanju. Revizoru nijesu prezentirani podaci o kojem broju poreskih obveznika se radi i koliki je iznos poreza na nepokretnosti koji nije plaćen po osnovu navedenog oslobađanja.

Planirani i realizovani prihodi po osnovu poreza na nepokretnosti ostvareni u 2014. godini (plan 260.000,00€, ostvareno 263.282,92€) značajno su niži od poreske obaveze za 2014. godine (422.051,48€), što ukazuje na nerealno planiranje, kao i na činjenicu da se ne preduzimaju u dovoljnom broju mjere naplate propisane Zakonom o poreskoj administraciji.

Službenik lokalnih prihoda koji vrši zaduženje i evidenciju uplata po osnovu turističke takse, može da izvrši uvid u stanje duga po pojedinačnom obvezniku i njegovim zaduženjima i uplatama, međutim ne posjeduje podatke o ukupnom dugu po osnovu turističke takse na dan 31.12.2013. godine, ukupna zaduženja u 2014. godini, kao ni stanje duga na 31.12.2014. godine. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj nije pokretao postupak prinudne naplate i donosio Zaključke o prinudnoj naplati za dug po osnovu neplaćene turističke takse.

Revizijom je utvrđeno da je Inspektor za javne prihode dostavljao opomene poreskim obveznicima koji nijesu na vrijeme izmirivali obaveze po osnovu zakupa i naknada za komunalno opremanje zemljišta. Zbog neurednog plaćanja obaveza obavještavan je i nadležni Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove koji je preko ovlašćenog zastupnika trebao da pokrene tužbe kod nadležnih sudova ili predloge za izvršenje kod javnih izvršitelja za naplatu potraživanja iz ugovora. Ovlašćeno lice Opštine nije preduzimalo zakonom predviđene mjere za naplatu istih. Takođe, revizijom je utvrđeno da ovlašćeni zastupnik Opštine nije pokretao tužbe kod nadležnih sudova ili predloge za izvršenje kod javnih izvršitelja za naplatu potraživanja iz ugovora o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta.

Revizijom je utvrđeno da je Opština prihod od Ministarstva održivog razvoja i turizma u iznosu od 4.000,00€ i prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 40.000,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7149 - Ostale naknade, umjesto na računu 742 - 1 Transferi od budžeta Crne Gore i na taj način umanjila račun transfera za 44.000,00€, a za isti iznos uvećala račun Ostale naknade.

Revizijom je utvrđeno da Opština Žabljak račun koji je otvoren za potrebe Stalne budžetske rezerve ne vodi u okviru Konsolidovanog računa trezora, što je suprotno članu 66 Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Promjene na navedenom računu se ne evidentiraju u Glavnoj knjizi trezora, tako da transakcije i događaji u glavnoj knjizi trezora nijesu usklađeni sa konsolidovanim bankarskim računima.

Preporuke:

Preporučuje se Opštini Žabljak da za naplatu sopstvenih prihoda koristi samo uplatne račune otvorene u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda i da obezbijedi da se prenos sredstava sa uplatnih računa vrši svakog dana, kako bi saldo na istim bio nula.

Opština Žabljak treba da u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda – Zajedničke odredbe tačka 7, ostvari saradnju sa Ministarstvom finansija i obezbijedi da se podaci o ustupljenim prihodima dostavljaju odmah nakon uplate istih, kako bi se uspostavilo tačno i ažurno vođenje svih prihoda Opštine.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj Opštine Žabljak treba da postupa u skladu sa članom 63 - 76 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave i da popunjava Izjavu primaoca i istu dostavlja ovlašćenom službeniku trezora radi provjere da li se ukupan iznos sredstava uplaćen na Konsolidovanom računu trezora poklapa sa iznosom uplaćenim na uplatne (evidencione) račune trezora.

Opština Žabljak treba da obezbijedi knjiženje prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti, naknada, kao i svih drugih lokalnih prihoda, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, po sistemu dvojnog knjigovodstva u skladu sa načelima tačnosti, urednosti i ažurnosti, određenim čl. 6 tačka 13 Zakona o poreskoj administraciji i čl. 7 i 8. Pravilnika o poreskom knjigovodstvu

Opština Žabljak treba da u skladu sa čl. 56 Zakona o poreskoj administraciji preduzima mjere prinudne naplate prema svim poreskim obveznicima koji nijesu izmirili poreske obaveze u propisanim rokovima i da se naplata poreskog duga, ako nije moguće iz novčanih sredstava, vrši i iz imovine poreskog obveznika, posebno kada su u pitanju nerezidentni poreski obveznici.

Opština Žabljak treba da vrši evidentiranje poreskih obveznika na osnovu vjerodostojne i potpune dokumentacije i podataka iz katastra nepokretnosti, kao i da ne vrši promjenu statusa poreskih obveznika, oslobađanje od plaćanja i druge promjene bez priloženog pravnog osnova i potpune dokumentacije.

Opština Žabljak treba da vrši realno planiranje prihoda i prilikom planiranja istih uzme u obzir neizmirene obaveze iz prethodnog perioda koje se mogu naplatiti kroz mjere prinudne naplate, kao i nova zaduženja u godini za koju se donosi plan.

Opština Žabljak treba da uspostavi elektronsku evidenciju poreskih obveznika za turističku taksu, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, evidentira njihove obaveze i uplate, kao i da preduzima mjere prinudne naplate za poreske obveznike koji svoje obaveze ne plaćaju u zakonom propisanim rokovima.

Opština Žabljak treba da u svim slučajevima kada se ugovorene obaveze po osnovu zakupa zemljišta i naknade za komunalno opremanje zemljišta ne izvršavaju u ugovorenim rokovima preduzima zakonom predviđene mjere za naplatu potraživanja preko ovlašćenog zastupnika.

Opština Žabljak treba da primitke evidentira po ekonomskoj klasifikaciji u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, i da primitke od Budžeta Crne Gore evidentira u Glavnoj knjizi trezora na odgovarajućim računima kako bi ti prihodi bili realno iskazani.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 66 Zakona o finansiranju lokalne samouprave sve otvorene račune i podračune vodi kao integralni dio konsolidovanog računa trezora i da transakcije na računima i podračunima evidentira u Glavnoj knjizi trezora.

Radni odnosi

Opština nije uskladila Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sa izmjenom Zakona o državnim službenicima i namještenicima (u pogledu zvanja i potrebnih godina radnog iskustva), kojim je predviđeno da će se akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa uskladiti sa Zakonom u roku od 60 dana od dana početka njegove primjene (Zakon je u primjeni od 01.01.2013. godine).

Kod devet zaposlenih je utvrđeno da nijesu ispunjavali posebne uslove koji su definisani čl. 30 Zakona o državnim službenicima i namještenicima i pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji koji se odnose na: godine radnog iskustva, određen broj godina života u momentu zasnivanja radnog odnosa, položen ispit za rad na poslovima zaštite i spasavanja, poznavanje rada na računaru i poznavanje stranih jezika.

Komunalni inspektor Sekretarijata za uređenje prostora i inspektor I za naplatu javnih prihoda u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj su postavljeni na neodređeno vrijeme, što je suprotno odredbi čl. 38 st. 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji je važio u vrijeme njihovog postavljanja, i koji je predviđao da starješina organa postavlja službenika u zvanje inspektora na period od 4 godine.

Opština je u 2014. godini zaposlila tri lica, a nije pribavila prethodnu saglasnost Ministarstva finansija, shodno čl. 3 st. 5 Ugovora o finansijskom restrukturiranju opštine Žabljak, kojim se Opština obavezala da će obustaviti

zapošljavanje novih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama i preduzećima, osim u slučaju kada pribavi navedenu saglasnost.

Odluku o izboru kandidata, rješenja o zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju i rješenja o prestanku radnog odnosa donosi rukovodilac organa lokalne uprave, što je suprotno čl. 45, 47 i čl.122 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je predviđeno da navedene akte donosi starješina državnog organa.

Platne spiskove koji sadrže podatke o broju sati provedenih na poslu (redovan, prekovremeni, noćni rad...), bolovanju, godišnjem odmoru i sl. obračunskoj službi dostavlja samo Služba zaštite. Ostale potrošačke jedinice budžeta dostavljaju Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj samo dokumentaciju za zaposlene kojima je potrebno izvršiti korekciju zarade (doznake za bolovanja, obustave...), što nije u skladu sa čl. 102 - 104 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da donese nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta za sve organe lokalne samouprave, koji će biti usaglašeni sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (u pogledu zvanja, potrebnog radnog iskustva itd.) i Uredbom o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika, kao i da donese rješenja za sve zaposlene kojima će izvršiti usklađivanje koeficijenata sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 30 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, prilikom zasnivanja radnog odnosa sa zaposlenima pribavi dokaze o ispunjavanju posebnih uslova, koji su predviđeni zakonom i aktom o sistematizaciji.

Opština Žabljak treba da, shodno čl. 52 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl.list Crne Gore“ br. 39/11, 50/11, 66/12 i 33/14), inspektore i ovlašćena službena lica postavlja na vrijeme od sedam godina.

Opština Žabljak treba da obustavi zapošljavanje novih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama i preduzećima osim u slučaju kada pribavi prethodnu saglasnost Ministarstva finansija, shodno čl. 3 st. 5 Ugovora o finansijskom restrukturiranju opštine Žabljak.

Odluke o izboru kandidata, rješenja o zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju i rješenja o prestanku radnog odnosa treba da donosi Predsjednik Opštine, shodno čl. 45, 47 i 122 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Opština Žabljak treba da na osnovu dnevne evidencije prisutnosti zaposlenih na poslu, obezbijedi da, shodno članu 102-104 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave, nadležni službenik iz svake potrošačke jedinice dostavlja Trezoru kompletan platni spisak, potpisan od strane starješine organa, sa podacima o zaposlenim službenicima u potrošačkoj organizaciji za koju je nadležan.

Ostali izdaci

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o radu nije regulisana primjena instituta ugovora o djelu. Zakonom o obligacionim odnosima, ugovor o djelu definisan je kao poseban ugovor koji poslodavac zaključuje sa određenim licem radi obavljanja poslova koji su van djelatnosti poslodavca, a koji ima za predmet samostalnu izradu i opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog rada. Revizijom je utvrđeno da su pojedini izvršiocu angažovani za obavljanje poslova koji predstavljaju redovnu djelatnost organa lokalne uprave (arhivar – daktilograf u Službi Skupštine, pripremanje Nacrta Budžeta Opština Žabljak za 2015. godinu i obračun poreza na nepokretnosti).

Preporuka:

Opština Žabljak treba da za poslove iz redovne nadležnosti organa lokalne uprave, sprovede proceduru popune radnih mjesta predviđenu čl. 32 - 50 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a zaključivanje ugovora o djelu vrši samo za obavljanje poslova koji su van redovne djelatnosti poslodavca, odnosno za vršenje poslova koji nijesu predviđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Kapitalni izdaci

Isplata naknade Komisiji za ocjenu elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu izgradnje transfer stanice i reciklažnog dvorišta izvršena je na osnovu Troškovnika koji je ovjeren od strane predsjednika komisije i isti ne predstavlja akt na osnovu kojeg se može izvršiti isplata sredstava.

Preporuka:

Opština treba da visinu naknade za rad komisija određuje rješenjem o formiranju komisije ili posebnim rješenjem o isplati naknade, ovjerenom od strane Predsjednika Opštine ili drugog ovlaštenog lica, koje bi predstavljalo relevantni dokument za isplatu.

Nepravilna evidencija izdataka

Revizijom je utvrđeno da je sa budžetskih pozicija:

4134 – rashodi za energiju, plaćen iznos od 18.648,47€ koji se odnosi na obaveze iz 2013. godine,
4191 – ostali izdaci, plaćen iznos od 14.075,45€ koji se odnosi na obaveze koje datiraju iz 2013. godine, i
4412 – izdaci za lokalnu infrastrukturu, plaćen iznos od 15.710,00€ koji se odnosi na obaveze koje datiraju iz 2013. godine

Navedene iznose je u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa budžeta Crne Gore, vanbudžetskih fondova i budžeta opština trebalo evidentirati i isplatiti sa budžetske pozicije 463 – otpлата obaveza iz prethodnog perioda.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obaveze po osnovu obaveza iz prethodnog perioda planira i izvršava u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otpлата obaveza iz prethodnog perioda.

Blagajničko poslovanje

Opština Žabljak nije donijela akt kojim je definisano blagajničko poslovanje i način kontrole blagajne.

Iz blagajne Opštine Žabljak vršena je isplata naknada po osnovu Ugovora o djelu i po osnovu odborničkih naknada za jednog odbornika.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da donese akt kojim će se urediti pravila i postupci čuvanja, evidentiranja i raspolaganja gotovinom u blagajni, način evidentiranja i čuvanja blagajničke dokumentacije, kao i način kontrole blagajne.

Opština Žabljak treba da u potpunosti primjenjuje čl. 5 Zakona o spriječavanju nelegalnog poslovanja i kod isplate ličnih primanja vrši transfer sredstava preko računa otvorenih kod poslovnih banaka.

Neizmirene obaveze

Opština nije, prilikom iskazivanja stanja neizmirenih obaveza javnih preduzeća, iskazala dug preduzeća "Komunalno i vodovod" d.o.o. po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja koji shodno Protokolu broj 38 od 26.01.2015.g. zaključenom između Poreske uprave i javnog preduzeća "Komunalno i vodovod" d.o.o. na dan 31.12.2014. godine iznosi 808.626,93€. "Komunalno i vodovod" d.o.o. je Opštini, dostavilo Izvještaj o neizmirenim obavezama (obrazac 5) u kojem je stanje obaveza na kraju 2014. godine iskazano u iznosu od 97.239,94, tako da Opština prilikom iskazivanja stanja neizmirenih obaveza javnih preduzeća, nije iskazala dug "Komunalno i vodovod" d.o.o. po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja u punom iznosu od 808.626,93€.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave obezbijedi redovno dostavljanje kvartalnih i godišnjih finansijskih izvještaja potrošačkih jedinica opštine (javne ustanove, javna preduzeća, opštinska vatrogasna jedinica i dr.) kao osnovni instrument finansijske kontrole.

Stanje državne imovine u Opštini Žabljak

Opština Žabljak nije formirala Komisiju za popis novčanih sredstava na žiro-računima, koji su sastavni dio konsolidovanog računa trezora, blagajne, kao ni stanje potraživanja i obaveza Opštine Žabljak na dan 31.12.2014. godine. Popisom nijesu obuhvaćena sredstva dobijena na osnovu donacija, ugovora i odluka o ustupanju. Popis imovine nije izvršen na propisanom Obrascu – PL.

Opština Žabljak nije dostavile podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine na propisanim obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 NS-2, kako je to predviđeno članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Služba Glavnog administratora nije, uspostavila evidenciju državne imovine na način kako je to određeno Zakonom o državnoj imovini i podzakonskim aktima donijetim na osnovu navedenog zakona.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da prilikom donošenja Rješenja o formiranju komisije za popis, definiše obaveze komisije, način i rokove izvršenja popisa i da osim pokretne i nepokretne imovine, vrši i popis: novčanih sredstava, hartija od vrijednosti, potraživanja i obaveza na 31.12. fiskalne godine i sredstava koja su dobijena na osnovu donacija, ugovora i odluka o ustupanju.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 50 Zakona o državnoj imovini dostavlja podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine, na obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 i NS-2 propisanim članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Opština Žabljak treba da uspostavi registar pokretne i nepokretne imovine u skladu sa čl. 41 – 51 Zakona o državnoj imovini i propisima donijetim na osnovu ovog zakona.

Javne nabavke

Opština nije pribavila saglasnost Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki, shodno članu 3 st. 4 tač. 7 Ugovora o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak br. 01-19873 od 30.12.2011. godine.

U obrascu – C, o dodijeljenim javnim nabavkama primjenom neposrednog sporazuma evidentirane su nabavke u iznosu od 66.032,18€, što čini 31,89% u odnosu na ukupni izvršeni godišnji budžet za javne nabavke. Opština nije postupila u skladu sa čl. 30 st. 2 tač. 2 Zakona kojim je propisano da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 9% izvršenog budžeta za javne nabavke u prethodnoj godini ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000€ do 500.000€.

Upoređivanjem podataka iz Glavne knjige i podataka koji su evidentirani u obrascu C (dodijeljene nabavke primjenom neposrednog sporazuma), utvrđeno je da Opština nije evidentirala sve nabavke koje su izvršene primjenom neposrednog sporazuma, što je u suprotnosti sa članom 117 Zakona o javnim nabavkama.

Kod otvorenih postupaka javnih nabavki (Postupak br. 1 i Postupak br.2), zapisnik o javnom otvaranju ponuda nije potpisan od strane prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača, što je suprotno odredbi čl. 98 st. 6 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđeno da zapisnik potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Kod primjene Šoping metode (Postupak br. 1, Postupak br. 2, Postupak br. 3 i Postupak br. 4), službenik za javne nabavke nije sačinjavao zapisnik o javnom otvaranju ponuda što je u suprotnosti sa 29 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđena dužnost sačinjavanja zapisnika o javnom otvaranju ponuda koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Preporuke:

Opština treba da u skladu sa preuzetim obavezama iz člana 3 st. 4 tač. 7 Ugovora o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak br.01-19873 od 30.12.2011. godine, pribavlja saglasnost Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki.

Opština treba da u skladu sa članom 30 Zakona o javnim nabavkama obezbijedi da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne prelazi zakonom određene limite u odnosu na izvršenje budžeta za javne nabavke.

Opština treba da u skladu sa članom 117 Zakona o javnim nabavkama vodi evidenciju javnih nabavki i u obrascu – C, evidentira sve nabavke koje su izvršene primjenom neposrednog sporazuma.

Opština treba da u skladu sa članom 98 st. 6 Zakona o javnim nabavkama obezbijedi da zapisnik o javnom otvaranju ponuda potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača. Takođe, Opština treba da u skladu sa čl. 29 Zakona o javnim nabavkama obezbijedi da službenik za javne nabavke sačinjava zapisnik o javnom otvaranju ponuda potpisan od strane prisutnih predstavnika ponuđača.

Sudski sporovi

Opština ne izmiruje redovno obaveze nastale po osnovu presuda i drugih izvršnih isprava, što dovodi do uvećanja izdataka za iznose zatezних kamata i troškova izvršenja.

Ovlašćena lica Opštine nijesu pokrenula ni jedan postupak radi naplate potraživanja od trećih lica.

Preporuke:

Opština treba redovno da izmiruje obaveze kako ne bi dolazilo do uvećanja izdataka Opštine za iznose zatezних kamata i troškova izvršenja.

Opština treba da shodno Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju i Zakonu o parničnom postupku blagovremeno podnosi predloge za prinudno izvršenje, odnosno tužbe kod nadležnih sudova radi naplate dospjelih, a neizmirenih potraživanja od trećih lica i obezbijedi dinamiku priliva novčanih sredstava u budžet Opštine.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da obim i karakter utvrđenih nepravilnosti i nedostataka kod subjekta revizije nalaže:

- *Da se sa sadržajem Izvještaja upoznaju ministarstva nadležna za nadzor nad subjektom revizije (Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija), radi preduzimanja mjera nadzora i praćenja odgovornosti u poslovanju subjekta revizije.*
- *Da se sa sadržajem Izvještaja Državne revizorske institucije upozna Odbor za ekonomiju, budžet i finansije Skupštine Crne Gore.*
- *Da Opština Žabljak u roku od 6 (šest) mjeseci, od dana prijema izvještaja, izvršiti Državnu revizorsku instituciju o preduzetim mjerama na ispunjenju preporuka iz ovog Izvještaja.*

*Rukovodilac Kolegijuma
Dragiša Pešić, član senata*

1 DIO I – OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije Završnog računa Budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG”, br. 01/07, 038/13),
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4: („Sl. list RCG“, br. 28/04, 27/06, 78/06 i Sl. list Crne Gore, br. 17/07, 73/10, 40/11 i 31/14),
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije za 2015. godine, broj 4011-06-1799 od 25.12.2014. godine,
- Odluci o vršenju revizije nadležnog kolegijuma broj 40112-051-854 od 17.06.2015.godine.

Revizija Završnog računa budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu vršiće se u skladu sa:

- Poslovníkom o radu Državne revizorske institucije („Sl. list CG br. 03/15),
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list RCG“ br. 07/15),
- Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS),
- Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI).

1.2. Vrsta, predmet i obuhvat revizije

Predmet revizije je Završni račun budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu. U okviru revizije Završnog računa budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu detaljno su analizirani:

- Primici opštine;
- Izdaci opštine;
- Realizacija kapitalnih projekata;
- Evidencija državne imovine u opštini;
- Zaduzenost i izdate garancije;
- Neizmirene obaveze.

Predmet revizije bili su i normativna uređenost i organizaciono ustrojstvo Opštine, sistem javnih nabavki i sistem unutrašnjih finansijskih kontrola. Obavljena je finansijska revizija i revizija pravilnosti, koja podrazumijeva sveobuhvatan uvid u finansijsko poslovanje subjekta revizije i usklađenost poslovanja subjekta revizije sa zakonima i propisima. Važeći zakonski propisi, od značaja za reviziju su Zakon o budžetu¹, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti², Zakon o lokalnoj samoupravi³, Zakon o finansiranju lokalne samouprave⁴, Zakon o javnim nabavkama⁵ i Zakon o državnoj imovini⁶.

1.3. Cilj revizije

Cilj revizije je izricanje mišljenja o pouzdanosti i tačnosti Završnog računa budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu, ocjena unutrašnjeg sistema finansijskog upravljanja i kontrole i pravilnost (zakonitost) poslovanja. Pravilnost (zakonitost) poslovanja podrazumijeva izricanje mišljenja o tome da li su transakcije izvršene u skladu sa zakonom, drugim propisima, datim ovlaštenjima i za planirane svrhe.

¹ „Sl. list RCG”, br. 040/01, 044/01...i „Sl. list CG”, br. 012/07....049/10

² „Sl. list CG”, br. 20/14 i 56/14

³ „Sl. list RCG”, br. 042/03....”Sl. list CG”, br. 003/10, 038/12

⁴ „Sl. list RCG”, br. 042/03.....074/10

⁵ „Sl. list CG”, br. 042/11

⁶ „Sl. list CG”, br. 021/09, 040/11

1.4. Metode i tehnike revizije

Revizija je planirana i izvršena u skladu sa Međunarodnim standardima revizije javnog sektora ISSAI kao i Detaljnim planom revizije Završnog računa Budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu. Predmetna revizija uključila je sljedeće revizorske provjere:

- Funkcionisanje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola;
- Suštinske provjere transakcija;
- Detaljna provjera salda računa;
- Detaljna provjera stanja imovinskih knjiga;
- Detaljna provjera sprovedenih postupaka javnih nabavki.

Revizija je uključila ispitivanje dokaza na bazi provjere uzoraka, korišćenjem analitičkih i suštinskih postupaka, kojim su provjereni iznosi i informacije objelodanjene u finansijskim izvještajima. Određivanje rizika i materijalnosti vršeno je u skladu sa Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti Državne revizorske institucije, a uzorkovanje je vršeno primjenom revizorskog programa IDEA.

1.5. Opšti podaci o subjektu revizije

Opština Žabljak funkcioniše u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. list RCG“ br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i „Sl. list Crne Gore“ br. 88/09, 3/10, 73/10, 38/12 i 10/14), Zakonom o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“ br. 42/03, 44/03, i „Sl. list Crne Gore“ br. 05/08, 51/08 i 74/10 i 01/15), Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG“, br. 20/14), Zakonom o državnoj imovini („Sl. list CG“, br. 21/09, 40/11), i Statutom Opštine Žabljak („Sl. list CG“ - Opštinski propisi, broj 9/05 i 23/07 i „Sl. list CG“ - Opštinski propisi broj 3/11 i 7/14).

Organi Opštine su Skupština Opštine i Predsjednik Opštine.

Skupštinu opštine čine odbornici koje biraju građani na period od četiri godine u skladu sa čl. 44. Zakona o lokalnoj samoupravi. Broj odbornika u Skupštini utvrđuje se posebnom odlukom. Skupština je predstavnički organ građana i njen rad je regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi (čl. 45 - čl. 52) i Statutom Opštine Žabljak (čl. 38 - čl. 62).

Predsjednik Opštine, je izvršni organ Opštine, biraju ga građani na period od pet godina i njegov rad je regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi (čl. 56 - čl. 67.) i Statutom Opštine Žabljak (čl. 63 - čl. 75). Predsjednik Opštine predstavlja i zastupa Opštinu.

2. DIO II - UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

2.1. Normativna uređenost opštine

Organi lokalne uprave vrše poslove utvrđene zakonom, Statutom i drugim aktima. Na osnovu člana 57 stav 1 tačka 5 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. list RCG“ br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10 i 38/1) i čl. 65 stav 1 tačka 5 Statuta Opštine Žabljak, Predsjednik Opštine donio je Odluku o organizaciji i načinu rada lokalne uprave Opštine Žabljak („Sl. list CG - Opštinski propisi“ br. 10/11, 15/11). U skladu sa ovom Odlukom, obrazuju se organi lokalne uprave kao sekretarijati i to:

1. Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti,
2. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj,
3. Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove,

Za vršenje specifičnih poslova osnivaju se:

1. Služba Predsjednika Opštine,
2. Služba Glavnog administratora,
3. Služba zaštite i
4. Agrobiznis info Centar.

U okviru Sekretarijata za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove, osnovana je Služba Komunalne policije.

Prema pregledu broja zaposlenih u organima lokalne uprave dostavljenom od Opštine Žabljak, ukupan broj zaposlenih na dan 31.12.2014. godine u organima lokalne uprave bio je 51, koliko je i sistematizovano pojedinačnim Pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

2.2. Ocjena pouzdanosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola

U skladu sa članom 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru („Sl. list CG“ br. 70/08, 20/11, 30/12 i 34/12), Opština je dužna da uspostavi sistem unutrašnjih finansijskih kontrola (finansijsko upravljanje i kontrola i unutrašnja revizija). Finansijsko upravljanje i kontrola treba da obuhvata sve finansijske i druge aktivnosti u poslovanju Opštine. Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, članom 13 stav 1 tačka 12 propisana je i obaveza uvođenja internih pravila, postupaka i smjernica za sisteme finansijskog upravljanja i kontrola. Članom 14 Zakona je određeno da rukovodilac subjekta određuje lice zaposleno kod subjekta koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola. Takođe, čl. 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 3 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru („Sl. list CG“ br. 50/12) utvrđen je način i kriterijumi za uspostavljanje unutrašnje revizije.

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Opština Žabljak nije, shodno članu 14 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, odredila lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola (FMC menadžer) i nije donijela plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola.
- Opština Žabljak nije donijela Knjigu procedura – interna pravila koja se odnose na planiranje i pripremu Budžeta, način evidencija, kontrola i plaćanja ulaznih faktura, evidenciju prisutnosti na poslu i obračunu i isplati zarada zaposlenih, korišćenju sredstava za reprezentaciju, izdavanju i obračunu naloga za službena putovanja, formiranju radnih timova i načinu isplate naknada, sprovođenju javnih nabavki i neposrednih pogodbi, načinu naplate javnih prihoda, finansijskom praćenju, finansijskom izvještavanju i dr.

- Opština Žabljak nije izvršila identifikaciju rizika, njihovu procjenu i praćenje (pripremila Knjigu rizika), nije utvrdila godišnju strategiju za upravljanje rizicima i nije odredila lice odgovorno za upravljanje rizicima.
- Opština Žabljak nije u skladu sa članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 4 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru uspostavila posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju ili sklopila sporazum za obavljanje unutrašnje revizije od strane jedinice unutrašnje revizije drugog subjekta, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave (Sl. list Crne Gore – opštinski propisi, broj 7/05 od 17.03.2005. godine) - Članom 12 Uputstva određena je obaveza dostavljanja Sekretaru za finansije specimena potpisa (deponovani potpis) svakog službenika opštine koji je predložen i raspoređen na mjesto službenika za finansije. Dokument koji sadrži specimen potpisa mora biti potpisan od strane nadležnog starješine organa, dostavljen Sekretaru za finansije i ažuriran početkom svake fiskalne godine. Članom 43 Uputstva je određeno da sve faze kontrole izdataka moraju biti dokumentovane pravilno ispunjenim obrascem čiji je naziv zahtjev za plaćanje koji propisuje opština. U skladu sa članom 46 Uputstva, nakon prijema roba ili korišćenja usluga, službenik za finansije – glavni računovođa provjerava ili dobija pismenu potvrdu da je usluga obavljena ili da je roba isporučena, u skladu sa odgovarajućim aktom (ugovor, sporazum, nalog i dr.). Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave donešeno je 2005. godine i nakon toga nijesu vršene njegove izmjene i dopune shodno odgovarajućim izmjenama Zakona o Budžetu i Zakona o Budžetu fiskalnoj odgovornosti.

Revizijom je utvrđeno da:

- potrošačke jedinice Opštine Žabljak nijesu Sekretaru za finansije dostavljale specimen potpisa službenika koji su zaduženi za finansije i da nijesu sačinjavale pregled neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda.
- Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj ne posjeduje zahtjeve za budžetsku potrošnju i isplatu potrošačkih jedinica jer se isti ne popunjavaju i ne dostavljaju sekretarijatu.
- Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave (Sl. list Crne Gore – opštinski propisi, broj 7/05 od 17.03.2005. godine) nije usklađeno sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u roku od devet mjeseci utvrđenim članom 87. navedenog zakona, odnosno do 03.12.2014. godine.

Opština Žabljak je donijela više **Odluka o troškovima fiksnih i mobilnih telefona** lokalnih funkcionera, namještenika i službenika, (koje su se primjenjivale u: Službi predsjednika, Sekretarijatu za upravu i društvene djelatnosti, Sekretarijatu za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove, Službi glavnog administratora i Agro biznis info centru) kojim je propisala visine odobrenih iznosa u skladu sa radnim potrebama i budžetski opredijeljenim sredstvima za te namjene.

U 2015. godini, Opština je donijela Odluku o troškovima fiksnih i mobilnih telefona lokalnih funkcionera, namještenika i službenika, kao i limitima, a svaki zaposleni je zaključio pojedinačni ugovor sa operaterom, tako da operater račune dostavlja, a Opština plaća samo u visini limita, a ne ukupan dug.

Službena vozila - Odredbom člana 28 Zakona o državnoj imovini propisano je da Vlada, odnosno nadležni organ opštine posebnim propisom određuje uslove i način korišćenja prevoznih sredstava. Članom 5 Uredbe o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore propisano je da se prevozna sredstva koriste pod uslovom da je od strane starješine koji rukovodi organom utvrđena službena potreba iz nadležnosti organa, u skladu sa Uredbom i aktom tog organa, te da se navedenim aktom uređuje način korišćenja i upotrebe prevoznog sredstva, zavisno od posebnih potreba i specifičnosti organa i koji se dostavlja organu državne uprave nadležnom za poslove finansija.

Članom 17 Uredbe o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore propisano je da za korišćenje službenog vozila starješina organa ili drugo ovlašćeno lice izdaje nalog za korišćenje vozila (obrazac PN), radi obavljanja određenog zadatka ili kao mjesečni nalog. Uz ovaj nalog se izdaje i nalog za kontrolu upotrebe službenog vozila i potrošnju goriva (Obrazac OK).

Revizijom je utvrđeno da:

- Opština Žabljak nije u skladu sa čl. 28 Zakona o državnoj imovini donijela akt o načinu i uslovima korišćenja službenih vozila kojim bi se utvrdili uslovi za korišćenje službenih vozila Opštine, lica koja imaju pravo na korišćenje službenih vozila, limite za potrošnju goriva, procedure i sl.
- Opština, izuzev Službe za zaštitu i spašavanje, ne posjeduje evidenciju o potrošnji goriva po vozilima, kao ni dnevne, mjesečne, ni godišnje izvještaje o potrošnji.
- Starješina organa ne izdaje nalog za korišćenje vozila na propisanom obrascu (obrazac PN) zaposlenim koji su koristili službena vozila i ne priprema i ne izdaje nalog za kontrolu upotrebe službenih i drugih vozila i potrošnji goriva (Obrazac OK).

Preporuke:

Opština Žabljak treba da u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru uspostavi sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i odredi lice koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola. Takođe, neophodno je donijeti plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola, kao i interna pravila, postupke i smjernice za sisteme finansijskog upravljanja i kontrola.

Opština Žabljak treba da u skladu sa čl. 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 4 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru uspostavi posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju ili poslove unutrašnje revizije sporazumom povjeri jedinici unutrašnje revizije drugog subjekta, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Opština Žabljak treba da u shodno čl. 87 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti donese novo Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave usklađeno sa zakonskom regulativom i obezbijedi njegovu punu primjenu.

Opština Žabljak treba da shodno članu 28 Zakona o državnoj imovini donese akt kojim će odrediti uslove i način korišćenja prevoznih sredstava, definiše limite za potrošnju goriva, vođenje evidencije i sačinjavanje izvještaja o kontroli upotrebe službenog vozila.

2.2.1. Računovodstvene politike i trezorsko poslovanje

Opština Žabljak je u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave („Sl. list Crne Gore“, br. 32/10, 14/11, 16/13), dostavila godišnji finansijski izvještaj Ministarstvu finansija (broj 446/15-03-162 od 09.02.2015. godine) na sljedećim obrascima:

- na obrascu 1 – Izvještaj o novčanim tokovima I – ekonomska klasifikacija,
- na obrascu 2 – Izvještaj o novčanim tokovima II - funkcionalna klasifikacija,
- na obrascu 5 – Izvještaj o neizmirenim obavezama,
- na obrascu 7 – Izvještaj o konsolidovanoj budžetskoj potrošnji.

Opština Žabljak je, shodno Pravilniku o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave („Sl. list Crne Gore“, br. 26/11 i 15/13) i Zakonu o finansiranju lokalne samouprave („Sl. list RCG“ br. 42/03, „Sl. list CG“ br. 05/08, 51/08 i 74/10) sačinila i dostavila Ministarstvu finansija kvartalne izvještaje o planiranim i izvršenim prihodima budžeta, o planiranim i izvršenim rashodima budžeta i budžetskom zaduženju opštine na sljedećim obrascima:

- na obrascu POP - Izvještaj o planiranim i ostvarenim prihodima budžeta,
- na obrascu PIR - Izvještaj o planiranim i izvršenim rashodima budžeta,
- na obrascu BUZ - Izvještaj o budžetskom zaduženju i
- na obrascu NEO - Izvještaj o neizmirenim budžetskim obavezama.

Izvještaji su dostavljeni u roku od 30 dana od isteka kvartala.

Prilikom sačinjavanja navedenih izvještaja u Obrazac NEO - Izvještaj o neizmirenim budžetskim obavezama i Obrazac BUZ - Izvještaj o budžetskom zaduženju, uključene su neizmirene obaveze javnih preduzeća i zaduženja javnih preduzeća, po kvartalima i na kraju IV kvartala.

Finansijsko - računovodstveni poslovi budžeta Opštine Žabljak obavljaju se u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj. Evidenciju prihoda i rashoda Opština Žabljak vrši u Glavnoj knjizi trezora, a obračun zarada i drugih primanja kroz softver za obračun zarada, dok se ni u jednom obliku ne vode knjiga ulaznih faktura (KUF), knjiga izlaznih faktura (KIF), kao ni elektronska evidencija imovine.

Opština Žabljak ne primjenjuje modifikovanu osnovu za evidenciju imovine i obaveza, odnosno obaveze ne vodi na klasi 2, a imovinu na klasi 0, dok za evidenciju primitaka i izdataka primjenjuje gotovinsku osnovu. Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, je određeno da se stanje imovine i obaveza budžeta Republike, budžeta vanbudžetskih fondova i budžeta opština iskazuje na sljedećim klasama: 0 – nefinansijska imovina; 1 – finansijska imovina; 2 – obaveze; 3 – kapital.

Revizijom je utvrđeno da se u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj, kao organu zaduženom za obavljanje poslova trezora, vodi samo glavna knjiga dok se ne vode dnevnik i pomoćne evidencije, kako je to određeno čl. 67 Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj ne vodi Knjigu ulaznih faktura na osnovu koje bi se vršilo praćenje prijema i realizacija istih.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na poslove trezora (član 67) određeno je da poslove trezora obavlja lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija koji, pored ostalog vodi i budžetsko računovodstvo i izvještavanje koje obuhvata i računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vođenje dnevnika, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge vidove pomoći.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da obezbijedi da se evidencija imovine vodi na računima klase 0, a evidencija obaveza na računima klase 2, shodno članu 1 i članu 4 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

Opština Žabljak treba da donese Pravilnik o načinu evidentiranja i plaćanja ulaznih faktura kojim se precizno propisuje način protoka dokumentacije od prijema do knjiženja, kao i vođenje knjige ulaznih faktura (KUF); donese Pravilnik o procedurama i izdavanju izlaznih faktura kojim se propisuje vođenje knjige izlaznih faktura (KIF).

Opština Žabljak treba da shodno čl. 67 Zakona o finansiranju lokalne samouprave vodi budžetsko računovodstvo i izvještavanje koje obuhvata i računovodstvene poslove vezane za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vodi dnevnik, glavnu knjigu i odabrane pomoćne knjige za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge vidove pomoći.

2.3. Planiranje i izvršenje budžeta

Skupština Opštine Žabljak je u skladu sa čl. 44 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, na sjednici održanoj 25. decembra 2013. godine donijela Odluku o Budžetu Opštine Žabljak za 2014. godinu, kojom su planirani primici i izdaci u iznosu od po 1.541.000,00€.

Opština Žabljak je u skladu sa članom 26a Zakona o budžetu prije usvajanja Odluke o budžetu, pribavila Mišljenje Ministarstva finansija br. 03-15804/1 od 18. decembra 2013. godine na Predlog Odluke o budžetu za 2014. godinu. U Mišljenju je navedeno da se Opština Žabljak prilikom planiranja budžeta za 2014. godinu rukovodila preporukama koje su date u Smjernicama za pripremu budžeta jedinica lokalne samouprave za

2014. godinu koje je pripremlilo Ministarstvo finansija, kao i da je budžet planiran u skladu sa čl. 41 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kojim je propisano da se tekući rashodi i otplata duga moraju finansirati iz tekućih prihoda. Ministarstvo finansija je dalo saglasnost na Predlog Odluke o budžetu Opštine Žabljak za 2014. godinu.

Skupština Opštine Žabljak je na sjednici održanoj 25.12.2014. godine donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o Budžetu opštine Žabljak za 2014. godinu ("Sl. list CG" - Opštinski propisi br. 2/15 od 14.01.2015. godine). Navedenom Odlukom su smanjeni planirani primici i izdaci budžeta za 2014. godinu na iznos od 1.447.500,00€.

Predlog Odluke o Završnom računu Budžeta opštine Žabljak za 2014. godinu, dostavljen je Skupštini opštine 26.08.2015. godine. Predlog završnog računa budžeta, u skladu sa čl. 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga Skupštini Opštine, do kraja maja tekuće godine.

Predlogom Odluke Primici su iskazani u iznosu 1.433.559,40€, odnosno, sa 99,04%. Primici su raspoređeni na izdatke u ukupnom iznosu od 1.404.442,70€, tako da je višak prihoda nad izdacima iznosio 29.116,70€.

Skupština opštine Žabljak je na sjednici održanoj 30.09.2014. godine donijela Odluku o Završnom računu Budžeta za 2014. godinu i ista je objavljena u "Sl. list Crne Gore" – Opštinski propisi 34/15 od 08.10.2015. godine.

Revizijom je utvrđeno:

- Opština Žabljak nije donijela interno uputstvo o planiranju Budžeta;
- Da Odluka o završnom računu Budžeta opštine Žabljak ne sadrži početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora.
- Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o Budžetu u primitke za 2014. godinu uključena su i sredstva prenesena iz 2013. godine u iznosu od 34.595,58€. Novčana sredstva koja su preostala na kraju 2013. godine su prihod te budžetske godine, i ne mogu se iskazivati kao prihod Budžeta 2014. godine već ih treba iskazati kao depozite na početku sljedeće godine.
- Odlukom o budžetu za 2014. godinu na računu 411- Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca planirani su izdaci po osnovu neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda u iznosu od 113.300,00€ (porezi i doprinosi u iznosu od 72.200,00€ po Ugovoru o finansijskom restrukturiranju zaključenom sa Ministarstvom finansija i obaveze za bruto zarade iz 2013. godine u iznosu od 41.100,00€) i na računu 412 - Ostala lična primanja planirane su obaveze iz prethodne godine u iznosu od 20.700,00€, koje je trebalo planirati i izvršiti sa pozicije 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.
- Odlukom o budžetu za 2014. godinu posebno je iskazan Kapitalni budžet u iznosu od 303.400,00€. Kapitalni budžet je iskazan kao posebna organizaciona jedinica (09), ne pripada ni jednoj potrošačkoj jedinici, tako da se nije moglo utvrditi ko je odgovoran za izvršenje istog. Kao dio kapitalnog budžeta, pored kapitalnih izdataka, planirani su i izdaci za Otplatu dugova – račun 461- Otplata hartija od vrijednosti i kredita u iznosu od 80.500,00€ i 463- Otplata obaveza iz prethodnog perioda u iznosu od 43.500,00€. Navedene izdatke je trebalo planirati kod potrošačkih jedinica kojim pripadaju.
- Opština Žabljak, i pored toga što je kreditno zadužena kod Atlas banke AD i po navedenom kreditu plaća kamate, Odlukom o budžetu za 2014. godinu nije planirala izdatke za kamate - račun 416. Rashodi za kamate su evidentirani na računu 461- Otplata kredita.
- Revizijom je utvrđeno da novčana sredstva koja su preostala na kraju 2013. godine i koja predstavljaju depozit na početku 2014. godine iznose 42.041,00€ i ne odgovaraju iznosu sredstava koja su iskazana u Odluci o završnom računu budžeta kao sredstva prenesena iz prethodne godine (34.595,58€). Takođe, gotovina na kraju 2014. godine koja je utvrđena u postupku revizije iznosi 36.315,94€ i ne odgovara gotovini iskazanoj u Odluci o završnom računu budžeta i finansijskim izvještajima (29.116,70€).
- Predlog Odluke o završnom računu Budžeta Opštine Žabljak nije dostavljen Skupštini Opštine, u roku propisanom čl. 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odnosno do kraja maja tekuće godine.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da prilikom planiranja budžeta sve izdatke planira po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji, tako da se za svaki izdatak može utvrditi gdje je nastao i ko je odgovoran za trošenje sredstava.

Opština Žabljak treba da gotovinu na početku i na kraju godine iskaže kao depozite i u iste uključi sva sredstva na žiro računima koji su sastavni dio Konsolidovanog računa trezora.

Opština Žabljak treba da u skladu sa čl. 68 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i čl. 56 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Predlog Odluke o završnom računu budžeta dostavlja u propisanoj formi i u propisanim rokovima Skupštini Opštine.

2.4. Primici

Planirani i ostvareni primici Opštine Žabljak prikazani su u sljedećoj tabeli:

ekonomska klasifikacija		Opis	izvršenje Budžeta 2013.godina	Plan Budžeta 2014.godina	Izvršenje Budžeta 2014.godina	% izvršenja
7		PRIMICI	1.342.552,89	1.447.500,00	1.433.559,40	99,04%
	71	TEKUĆI PRIHODI	787.699,72	947.904,42	961.564,82	101,44%
	711	Porezi	449.219,29	468.000,00	455.201,75	97,27%
		7111 Porez na dohodak fizičkih lica	89.671,21	81.000,00	79.928,17	98,68%
		7113 Porez na imovinu	265.967,79	320.000,00	311.768,95	97,43%
		7117 Lokalni porezi	93.580,29	67.000,00	63.504,63	94,78%
	713	Takse	33.341,45	46.300,00	40.568,07	87,62%
		7131 Administrativne takse	4.998,90	16.000,00	14.115,38	88,22%
		7135 Lokalne komunalne takse	22.883,44	23.800,00	20.336,30	85,45%
		7136 Ostale takse	5.459,11	6.500,00	6.116,39	94,10%
	714	Naknade	263.914,59	388.404,42	438.278,91	112,84%
		7141 Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	1.791,15	0,00	0,00	-
		7142 Naknade za korišćenje prirodnih dobara	143.855,00	205.000,00	213.738,71	104,26%
		7145 Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	22.061,40	90.000,00	87.647,17	97,39%
		7146 Naknade za utvrđivanje i izgradnju građ.zemljišta	39.908,10	60.000,00	58.410,49	97,35%
		7147 Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva	30.685,61	5.000,00	0,00	0,00%
		7148 Naknade za puteve	5.613,33	28.000,00	25.915,37	92,55%
		7149 Ostale naknade	20.000,00	404,42	52.567,17	12998,16%
	715	Ostali prihodi	41.224,39	45.200,00	27.516,09	60,88%
		7152 Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	851,75	1.200,00	651,22	54,27%
		7153 Prihodi koje organi ostvar.vršenjem svoje djelatnosti	35.603,47	27.000,00	24.869,08	92,11%
		7155 Ostali prihodi	4.769,17	17.000,00	1.995,79	11,74%
	72	Primici od prodaje imovine	30.000,00	5.000,00	3.000,00	60,00%
		721 Primici od prodaje nefinansijske imovine	30.000,00	5.000,00	3.000,00	60,00%
	73	Primici od otplate kredita i sred.prenes.iz preth.g.	2.271,41	34.595,58	34.595,58	100,00%
		731 Primici od otplate kredita	0,00	0,00	0,00	0,00%
		732 Sredstva prenesena iz prethodne godine	2.271,41	34.595,58	34.595,58	100,00%
	74	Donacije i transferi	422.581,76	460.000,00	434.399,00	94,43%
		741 Donacije	0,00	20.000,00	0,00	0,00%
		742 Transferi (egalizacioni fond)	422.581,76	440.000,00	434.399,00	98,73%
	75	Pozajmice i krediti	100.000,00	0,00	0,00	-
		751 Pozajmice i krediti	100.000,00	0,00	0,00	-

Opština Žabljak je u 2014. godinu, ostvarila primitke u iznosu od 1.433.559,40€. U strukturi prihoda najveću stavku činili su tekući prihodi budžeta u iznosu od 961.564,82€, odnosno 101,44% u odnosu na planirane. U tekućim prihodima najznačajnija stavka su prihodi po osnovu poreza na imovinu koji su ostvareni u iznosu od 311.768,95€, odnosno 97,43% u odnosu na planirane, zatim prihodi po osnovu naknade za korišćenje prirodnih dobara u iznosu od 213.738,71€, odnosno 104,26% u odnosu na planirane i naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u iznosu od 87.647,17€, odnosno 97,39% u odnosu na planirane.

Sredstva prenešena iz prethodne godine iskazana su u iznosu od 34.595,58€. Revizijom je utvrđeno da u navedeni iznos sredstava nije uključena gotovina na deviznom računu kod Atlas banke AD Podgorica u iznosu od 194,13€ i gotovina na žiro računu kod Atlas banke AD Podgorica - Stalna budžetska rezerva br. 505-88497-69 u iznosu od 7.251,29€, tako da je raspoloživa gotovina na početku 2014. godine za finansiranje izdataka iznosila 42.041,00€.

Naplata prihoda

U skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda Opština Žabljak za sopstvene prihode ima otvorene račune po vrsti prihoda kod Atlas banke AD Podgorica. Sredstva koja se tokom dana uplate na navedene uplatne račune, shodno ugovorima sa poslovnim bankama, na kraju dana prenose se na Glavni račun trezora Opštine Žabljak. Sljedećeg dana uz izvod sa Glavnog računa trezora, koji se vodi kod Atlas banke br. 505-9158-48, dostavljaju se izvodi za svaki pojedini račun koji je otvoren za naplatu sopstvenih prihoda.

Pored računa utvrđenih Naredbom o načinu uplate javnih prihoda, Opština ima otvoren račun br. 545-1550970101003-46 kod Invest banke Montenegro, na koji se vrši uplata prireza porezu na dohodak fizičkih lica. Sredstva uplaćena na račun otvoren kod Invest banke Montenegro ne prenose se svakog dana na Glavni račun trezora, već se prenos vrši na zahtjev Opštine Žabljak.

Na izvodu sa Glavnog računa trezora iskazan je ukupan iznos sredstava koji je prenešen sa pojedinog računa i on služi za knjiženje u Glavnoj knjizi trezora na nivou sintetike. Pojedinačni izvodi sadrže analitički prikaz uplata po poreskim obveznicima ili obveznicima plaćanja taksu, naknada i drugih prihoda, i oni se dostavljaju svakog dana ovlašćenim službenicima za evidenciju lokalnih javnih prihoda. Službenici Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj zaduženi za lokalne javne prihode prave zaduženja po rješenjima i ugovorima i vrši se pojedinačno evidentiranje uplata po vrsti poreske obaveze i obvezniku. Zaduzenja poreskih obveznika i knjiženje uplata za iste vrši se kroz softver -porez na nepokretnosti i turističku taksu i ručno kroz pomoćne evidencije u ekselu za ostale vrste lokalnih javnih prihoda. Za administrativne takse se ne vodi nikakav vid evidencije.

Ovlašćeni službenici zaduženi za evidenciju lokalnih prihoda ne popunjavaju i ne dostavljaju Izjavu primaoca Trezoru lokalne samouprave, tako da službenik trezora ne provjerava da li ukupan iznos sredstava uplaćen na Konsolidovani račun trezora odgovara uplaćenom iznosu sredstava na uplatni (evidencioni) račun.

Na račun Glavnog trezora uplaćuju se i ustupljeni prihodi sa Centralnog računa Državnog trezora Crne Gore. Ovlašćeni službenik evidentira uplaćene prihode u zbirnom iznosu na jednu vrstu prihoda (najčešće kao porez na dohodak fizičkih lica), sve dok od Ministarstva finansija ne dobije podatke na koje ustupljene prihode se odnosi navedena uplata.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj jednom mjesečno od Državnog trezora dobija podatke o uplaćenim prihodima po danima, vrsti i iznosu, koji su uplaćeni u prethodnom periodu na Glavni račun trezora opštine. Ovlašćeni službenik na osnovu dobijenih dnevnih izvještaja –izvoda o izvršenom transferu sredstava na račun Opštine Žabljak vrši rasknjižavanje i evidentiranje ustupljenih prihoda po vrsti. Na ovaj način je opštini Žabljak, sa značajnim kašnjenjem, omogućen uvid u vrstu i iznos zakonom ustupljenih prihoda. U skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda Državni trezor je u obavezi da prenos ustupljenih sredstava lokalnim samoupravama vrši najmanje jedanput dnevno i da im nakon toga dostavlja izvještaj o strukturi javnih prihoda.

Preporuke:

Preporučuje se Opštini Žabljak da za naplatu sopstvenih prihoda koristi samo uplatne račune otvorene u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda i da prenos sredstava sa istih vrši svakog dana, kako bi saldo na istim bio nula.

Opština Žabljak treba da u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda – Zajedničke odredbe tačka 7, ostvari saradnju sa Ministarstvom finansija i obezbijedi da se podaci o ustupljenim prihodima dostavljaju odmah nakon uplate istih, kako bi se uspostavilo tačno i ažurno vođenje svih prihoda Opštine.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj Opštine Žabljak treba da postupa u skladu sa članom 63 - 76 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave i da popunjava Izjavu primaoca i istu dostavlja ovlaštenom službeniku trezora radi provjere da li se ukupan iznos sredstava uplaćen na Konsolidovanom računu trezora poklapa sa iznosom uplaćenim na uplatne (evidencione) račune trezora.

2.4.1. Porezi

Opština Žabljak je planirala prihode po osnovu poreza za 2014. godinu u iznosu od 468.000,00€, a ostvarila prihode u iznosu od 455.201,75€. Slijedi tabelarni prikaz ostvarenih prihoda po osnovu poreza:

ekonomska klasifikacija			Opis	Plan Budžeta 2014.godina	Izvršenje Budžeta 2014.godina	% izvršenja
	711		Porezi	468.000,00	455.201,75	97,27%
		7111	Porez na dohodak fizičkih lica	81.000,00	79.928,17	98,68%
		7113	Porez na imovinu	320.000,00	311.768,95	97,43%
		7117	Lokalni porezi	67.000,00	63.504,63	94,78%

Porez na dohodak fizičkih lica

Na računu 711-1 Porez na dohodak fizičkih lica planirani su prihodi u iznosu od 81.000,00€, a realizovani u iznosu od 79.928,17€, odnosno 98,68%, od čega je porez na lična primanja zaposlenih kod pravnih i fizičkih lica realizovan u iznosu od 76.176,64€, porez na ostala lična primanja u iznosu od 2.209,18€ i porez na prihode od samostalne djelatnosti u iznosu od 1.542,35€. Porezi na dohodak fizičkih lica predstavljaju prihode opšte namjene i dijele se između budžeta države i budžeta opštine.

Porez na dohodak fizičkih lica ostvaruje se na osnovu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica. Shodno članu 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave Opštini se ustupa 12% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njoj teritoriji, a raspoređivanje sredstava po osnovu ovih poreza vrši se dnevno preko Državnog trezora na račun Budžeta opštine.

Porez na imovinu

Porez na imovinu planiran je u iznosu od 320.000,00€, a ostvaren u iznosu od 311.768,95€, što čini 97,43% planiranih prihoda. Na računu porez na imovinu evidentiraju se planirani i ostvareni iznosi poreza na nepokretnosti i poreza na promet nepokretnosti, pri čemu porez na nepokretnosti pripada budžetu opštine, a porez na promet nepokretnosti se dijeli između budžeta države i budžeta opštine. Analitika poreza na imovinu prikazana je u sljedećoj tabeli:

Ekon. klasifikacija	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
7113	Porez na imovinu	320.000,00	311.768,95	97,43%
7113-1	Porez na nepokretnosti	260.000,00	263.282,92	101,26%
7113-2	Poreza na promet nepokretnosti	60.000,00	48.486,03	80,81%

Porez na nepokretnosti plaćaju vlasnici nepokretnosti (pravna i fizička lica), Opštini na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost. Na računu 7113 - 1 Porez na nepokretnosti planirana su sredstva u iznosu od 260.000,00€ a ostvarena u iznosu od 263.282,92€, odnosno sa 101,26%.

Opština Žabljak je donijela Odluku o porezu na nepokretnosti („Sl. list CG“ - Opštinski propisi, br. 16/12 i 2/14). Osnovica poreza na nepokretnosti je tržišna vrijednost nepokretnosti, koja se utvrđuje primjenom osnovnih kriterijuma u skladu sa Zakonom o porezu na nepokretnosti i Uredbom o bližim kriterijumima i metodologiji za

određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti. Stopa poreza na nepokretnosti na utvrđenu osnovicu po Odluci Opštine Žabljak iznosi za građevinske objekte u rasponu od 0,15% do 0,50%, građevinsko zemljište 0,30% i poljoprivredno i šumsko zemljište u rasponu 0,10 do 0,30%.

Članom 28 Zakona o poreskoj administraciji⁷ propisana je obaveza vođenja registra poreskih obveznika.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj vodi registar obveznika poreza na nepokretnost. Međutim podaci o broju poreskih obveznika koji su prezentirani uvidom u bazu podataka (softver za evidenciju poreza na nepokretnosti) ne odgovara podacima o broju poreskih obveznika koji je prezentiran u Godišnjem izvještaju o radu Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj.

Broj poreskih obveznika prezentiran na osnovu uvida u bazu podataka je 2.251 i to:

- porez na nepokretnost fizička lica- rezidenti	1097
- porez na nepokretnost fizička lica- nerezidenti	1086
- porez na nepokretnost pravna lica	68

Broj poreskih obveznika poreza na nepokretnosti prezentiran u godišnjem izvještaju o radu za 2014. godinu je 3.263 (pravna i fizička lica).

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj vodi evidenciju obveznika poreza na nepokretnosti u posebnom softveru. Revizijom je utvrđeno da postoje analitičke kartice za svakog poreskog obveznika posebno, međutim, isti ne omogućava sumarni pregled poreskih obveznika sa zaduženjima i uplatama tokom 2014. godine, kao ni stanje duga na 31.12.2013. godine.

U postupku revizije pripremljeni su i prezentirani zbirni izvještaji (jedini koji se mogu štampati) o dugu i broju poreskih obveznika koji imaju dug na dan 31.12.2014. godine i u 2015. godini, po vrstama poreskih obveznika (pravna lica, fizička lica – rezidenti i fizička lica – nerezidenti). U navedeni izvještaj nijesu uključeni poreski obveznici koji nijesu imali duga na dan 31.12.2014. godine.

Revizijom je utvrđeno da stanje duga po osnovu poreza na nepokretnosti na dan 31.12.2014. godine iznosi 586.774,88€, a odnosi se na: pravna lica - 106.015,95€, fizička lica - nerezidenti - 314.314,84€ i fizička lica - rezidenti - 166.444,09€.

Navedeni softver za evidenciju poreza na nepokretnosti ne omogućava zbirni pregled zaduženja poreskih obaveza po godinama, kao ni njihove uplate, tako da nije bilo moguće utvrditi stanje duga poreskih obveznika na dan 31.12.2013. godine, kao ni stanje duga za raniji period po godinama. Navedeno se može utvrditi samo po pojedinačnom AOP-u odnosno poreskom obvezniku.

Ažuriranje baze podataka poreskih obveznika vrši se unošenjem podataka iz Rješenja koja dostavi Uprava za nekretnine, kao i unošenjem podataka iz popunjenih poreskih prijava koje su prikupili radnici za terensku provjeru podataka, podnijeli sami obveznici ili je do njih došao poreski organ.

Opština početkom tekuće godine dobija podatke o nepokretnostima na njenoj teritoriji od Uprave za nekretnine u elektronskom obliku, međutim nije vršeno uparivanje podataka Opštine sa podacima Uprave za nekretnine, već su promjene vršene na naprijed navedeni način.

Revizijom je utvrđeno da Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj do 30.05. priprema i dostavlja rješenja o porezu na nepokretnosti za tekuću godinu. Na osnovu podataka Sekretarijata u 2014. godini je odštampano ukupno 3418 rješenja. Ukupno je uručeno 3200, od toga dostavnom službom 1950, poštanskim putem 1010, dok je 240 rješenja direktno u kancelariji Službe. Zbog nepotpune adrese ili zbog odbijanja primanja rješenja vratilo se 218 rješenja ili 6,81%.

Ukupan iznos sa kojim su zadužena pravna i fizička lica u 2014. godini je 422.051,48€, od čega se na pravna lica odnosi iznos od 216.751,00€, a ostatak na fizička lica. Iznos zaduženja za pravna lica utvrđen je na osnovu pomoćnih evidencija i odnosi se na 135 pravnih lica kojim su pripremljena i dostavljena rješenja o porezu na nepokretnosti za 2014. godinu.

Članom 56 Zakona o poreskoj administraciji propisano je da se postupak prinudne naplate preduzima kada poreski obveznik poresku obavezu nije platio prilikom podnošenja poreske prijave, odnosno kada je poresko rješenje postalo izvršno. Revizijom je utvrđeno da je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj Opštine

⁷ „Sl. list CG“ br. 73/10, 29/11, 28/12

Žabljak, sprovodio postupke prinudne naplate poreskih potraživanja za pravna i fizička lica, donoseći opomene i zaključke o prinudnoj naplati poreskih obaveza.

Ukupan broj donesenih zaključaka o prinudnoj naplati za porez na nepokretnost za pravna lica u toku 2014. godine je bio 37, u ukupnom iznosu od 90.027,46€. U toku postupka prinudne naplate naplaćeno je 28.818,85€ ili 32% a značajan dio nije naplaćen zbog blokade računa pravnih lica.

Ukupan broj donesenih opomena za porez na nepokretnost za fizička lica - rezidenti u toku 2014. godine bio je 193, a zaključaka o prinudnoj naplati 185. U postupku prinudne naplate naplaćeno je 32.259,65€. Revizijom je utvrđeno da se ne preduzimaju mjere naplate poreza na nepokretnosti za fizička lica – nerezidente.

Opština je u 2014. godini ostvarila prihod po osnovu poreza na nepokretnosti u iznosu od 263.282,92€, odnosno 1,26% više od plana (plan 260.000,00€), dok značajan dio ovog prihoda nije naplaćen. Navedeno upućuje na zaključak da su planirani i realizovani prihodi po osnovu poreza na nepokretnosti značajno niži od poreske obaveze za 2014. godine (422.051,48€), što ukazuje na nerealno planiranje, kao i na činjenicu da se ne preduzimaju u dovoljnom obimu sve mjere naplate propisane Zakonom o poreskoj administraciji.

Predsjednik Opštine Žabljak donio je 25.08.2015. godine Pravila rada za utvrđivanje, naplatu i kontrolu poreza na nepokretnosti br. 031/15-01-1182, kojim je bliže propisao način utvrđivanja, evidentiranja i preduzimanja mjera naplate poreza na nepokretnosti.

Revizijom je utvrđeno:

- da softver za evidenciju poreza na nepokretnosti ne omogućava potpune podatke o ukupnom broju, vrsti i dugu po osnovu poreza na nepokretnosti i da podaci o broju poreskih obveznika prezentirani u postupku revizije ne odgovaraju podacima dostavljenim u godišnjem izvještaju za 2014. godinu,
- da softver za evidenciju poreza na nepokretnosti ne omogućava zbirni pregled zaduženja poreskih obaveza po godinama i njihove uplate, kao ni stanje duga poreskih obveznika na dan 31.12.2013. godine,
- da je u pojedinim slučajevima poreskom obvezniku promijenjen status iz aktivnog u neaktivni, a da poreske obaveze nijesu plaćene, kao i da je vršeno spajanje poreskih obveznika na jedno rješenje, a da zaduženja sa jednog nijesu prenesena na drugog poreskog obveznika. Navedene izmjene vršene su bez valjanog pravnog osnova (rješenja Uprave za nekretnine ili rješenja suda).
- da se mjere naplate poreza na nepokretnosti ne preduzimaju u svim slučajevima, a za naplatu poreza na nepokretnosti za fizička lica – nerezidente, uopšte se ne preduzimaju,
- izvršeno je oslobađanje plaćanja obaveza po osnovu poreza na nepokretnosti za poljoprivredno zemljište koje se koristi u poljoprivredne svrhe, za sve poreske obveznike sa područja Opštine Žabljak u 2014. godini, bez donošenja Odluke o oslobađanju. Revizoru nijesu prezentirani podaci o kojem broju poreskih obveznika se radi i koliki je iznos poreza na nepokretnosti koji nije plaćen po osnovu navedenog oslobađanja.
- planirani i realizovani prihodi po osnovu poreza na nepokretnosti ostvareni u 2014. godini (plan 260.000,00€, ostvareno 263.282,92€) značajno su niži od poreske obaveze za 2014. godine (422.051,48€), što ukazuje na nerealno planiranje, kao i na činjenicu da se ne preduzimaju u dovoljnom broju mjere naplate propisane Zakonom o poreskoj administraciji.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da unaprijedi mogućnosti postojećeg softvera za evidenciju poreza na nepokretnosti ili obezbijedi novi softver za poresko knjigovodstvo koje će omogućiti potpunu tačnu i jedinstvenu evidenciju svih poreskih obveznika i jedinstveno vođenje svih vrsta prihoda koje naplaćuje Opština.

Opština Žabljak treba da u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji preduzima mjere prinudne naplate prema svim poreskim obveznicima koji nijesu izmirili poreske obaveze u propisanim rokovima i da se naplata poreskog duga, ako nije moguće iz novčanih sredstava, vrši iz imovine poreskog obveznika, posebno kada su u pitanju nerezidentni poreski obveznici.

Opština Žabljak treba da vrši evidentiranje poreskih obveznika na osnovu vjerodostojne i potpune dokumentacije i podataka iz katastra nepokretnosti, i ne vrši promjenu statusa poreskih obveznika, spajanje rješenja, oslobađanje od plaćanja i druge promjene bez valjanog pravnog osnova i potpune dokumentacije.

Opština Žabljak treba da vrši realno planiranje prihoda i prilikom planiranja istih uzme u obzir neizmirene obaveze iz prethodnog perioda koje se mogu naplatiti kroz mjere prinudne naplate, kao i nova zaduženja u godini za koju se donosi plan.

Porez na promet nepokretnosti planiran je u iznosu od 60.000.00€, a ostvaren je u iznosu od 48,486,03€, odnosno 80,81%. Porez na promet nepokretnosti ostvaruje se u skladu sa čl. 2 Zakona o porezu na promet nepokretnosti i čl. 27 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, opštini se ustupa 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njenoj teritoriji. Shodno članu 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave raspoređivanje sredstava po osnovu ovog poreza vrši se dnevno preko Državnog trezora na račun Opštine Žabljak.

Prerez porezu na dohodak fizičkih lica plaća se na osnovu Odluke o prirezu porezu na dohodak fizičkih lica („Sl. list RCG“ - opštinski propisi, br. 38/03). Obveznici poreza na dohodak fizičkih lica su lica koja imaju prebivalište ili boravište na području Opštine. Osnovica je porez na dohodak fizičkih lica ostvaren po osnovu: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava i kapitala. Stopa prireza shodno navedenoj Odluci iznosi 13% od poreske osnovice. Prirez porezu na dohodak fizičkih lica planiran je u iznosu od 65.000,00 €, a ostvaren u iznosu od 63.072,73 €, odnosno 97,03%.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj ne vodi registar poreskih obveznika, što nije u skladu sa čl. 28 Zakona o poreskoj administraciji. Evidencija poreskih obveznika i uplata istih vrši se ručno na analitičkim karticama.

Naplata prireza vrši se preko uplatnog računa koje je Opština, shodno Naredbi o načinu uplate javnih prihoda, otvorila kod Atlas banke AD Podgorica i preko računa kod Invest banke Montenegro, koji nije propisan pomenutom Naredbom. Sredstva uplaćena na uplatni račun kod Atlas banke AD Podgorica se na kraju dana prenose na Glavni račun trezora Opštine, tako da je saldo na račun 0, dok se sredstva uplaćena na račun kod Invest banke Montenegro prenose na Glavni račun trezora na zahtjev Opštine. Uvidom u izvode banaka utvrđeno je da banka naplaćuje naknadu – proviziju (povremeno) u iznosu od po 1,00€.

Službenik zadužen za praćenje evidencije i naplate prireza porezu na dohodak fizičkih lica vodi posebne analitičke kartice (ručno) po svakom poreskom obvezniku. S obzirom da ne postoji elektronska evidencija – softver za evidenciju i knjiženje ove vrste prihoda, izvršen je uvid u ručne evidencije – kartice. Pored pojedinih analitičkih kartica za svakog poreskog obveznika, vodi se i zbirna kartica na kojoj se evidentiraju sve uplate po danima i po poreskim obveznicima, na koje se odnose.

Revizijom je utvrđeno da:

- su svi OPP-ND obrazci koji su dostavljeni, evidentirani po analitičkim karticama, a za poreske obveznike koji nijesu dostavljali navedeni obrazac, samo su evidentirane uplate po izvodima. S obzirom da Opština Žabljak ne vodi elektronske evidencije prireza, kao i da poreski obveznici većinom ne dostavljaju obrazac OPP - ND o obračunatim obavezama po osnovu prireza, revizor nije mogao utvrditi kolika su potraživanja Opštine po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica na dan 31.12.2013. i 31.12.2014. godine.
- inspektor za naplatu javnih prihoda nije u 2014. godini preduzimao mjere prinudne naplate, međutim dostavljeni su na uvid Zaključci o prinudnoj naplati iz 2013. i 2015. godine koji su doneseni za poreske obveznike koji imaju značajan dug po osnovu prireza i prema kojim su preduzete mjere prinudne naplate.

2.4.2. Takse

Prihodi od taksi planirani su u iznosu od 46.300,00€ a ostvareni u iznosu od 40.568,07€ ili 87,62% u odnosu na plan i prikazani su na nivou analitike u sljedećoj tabeli:

Ekon. klasifikacija	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
713	Takse	46.300,00	40.568,07	87,62%
7131	Lokalne administrativne takse	16.000,00	14.115,38	88,22%
7135	Lokalne komunalne takse	23.800,00	20.336,30	85,45%
7136	Ostale takse	6.500,00	6.116,39	94,10%

Opština je navedene prihode naplaćivala po osnovu Odluke o lokalnim administrativnim taksama („Sl. list CG - Opštinski propisi“, br. 21/13) i Odluke o lokalnim komunalnim taksama („Sl. list RCG“ - Opštinski propisi br. 3/07, 5/07 i 13/10).

Lokalne administrativne takse, planirane su u iznosu od 16.000,00€ a ostvarene su u iznosu od 14.115,38€, odnosno 88,22% u odnosu na planirane. Shodno Odluci o lokalnim administrativnim taksama propisane su lokalne administrativne takse za spise i radnje u upravnim stvarima kao i za predmete i radnje kod organa lokalne uprave Opštine Žabljak. Visina lokalnih administrativnih taksi utvrđena je i plaća se u visini koja je utvrđena taksenom tarifom.

Revizijom je utvrđeno da Opština **ne vodi** poresko knjigovodstvo za lokalnu administrativnu taksu, a prihod se evidentira u Glavnoj knjizi trezora zbirno, na osnovu uplata na žiro račun lokalnih prihoda Budžeta opštine shodno Naredbi o načinu naplate javnih prihoda.

Lokalne komunalne takse, planirane su u iznosu od 23.800,00€ a ostvarene su u iznosu od 20.336,30€, odnosno 85,45% planiranih. Shodno Odluci o lokalnim komunalnim taksama propisane su lokalne komunalne takse, a visina lokalnih komunalnih taksi utvrđena je i plaća se u visini koja je utvrđena taksenom tarifom na posebne uplatne račune koji su otvoreni u skladu sa Naredbom o načinu uplate javnih prihoda. Računi na koje se vrši uplata lokalnih javnih prihoda su računi nultog salda koji se, u skladu sa Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave, u utvrđeno vrijeme prazne na konsolidovani račun trezora. Službenik nadležan za evidenciju prihoda treba da provjerava da li je ukupan iznos sredstava uplaćen na konsolidovani račun trezora, a nakon sravnjenja treba da popuni i dostavi Izjavu primaoca službeniku za finansije i trezor. Lokalne komunalne takse odnose se na:

Komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama ili ispred poslovnih objekata u poslovne svrhe planirane su u iznosu od 6.500,00€ a ostvarene u iznosu od 6.375,50€ što čini 98,08% planiranih sredstava, a odnose se na komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama ispred poslovnih prostorija u poslovne svrhe postavljanje ugostiteljskih stolova i stolica prilikom obavljanja ugostiteljske djelatnosti i za korišćenje rashladnih vitrina i konzervatora za sladoled za izlaganje robe van poslovne prostorije.

Revizijom je utvrđeno da Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj donosi Rješenja kojim utvrđuje iznos naknade na ime komunalne takse za korišćenje prostora na javnim površinama ispred poslovnih prostorija u poslovne svrhe, postavljanje ugostiteljskih stolova i stolica prilikom obavljanja ugostiteljske djelatnosti, u skladu sa Tarifama lokalnih komunalnih taksi. Rješenja su donošena nakon što je Komunalna policija izvršila inspeksijski nadzor i sačinila Zapisnik o istom, a kojim je tačno precizirano koliko obveznik koristi stolova i stolica i od kada je počeo da obavlja djelatnost, odnosno koristiti javnu površinu. U Zapisniku, kao datum početka obavljanja djelatnosti, je datum koji je poreski obveznik naveo. Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je doneseno 23 rješenja o komunalnoj naknadi, a inspeksijski nadzor je u 18 slučajeva izvršen kasnije od dana otpočinjanja djelatnosti, što ukazuje na nedostatak vršenja inspeksijskog nadzora.

Dug na 31.12.2013. godine iznosio je 1.001,68€, ukupno zaduženje po donesenim Rješenjima za 2014. godinu je 4.970,95€, od čega je naplaćen iznos od 2.752,86€, a stanje duga na 31.12.2014. je 2.218,09€.⁸ Inspektor za javne prihode donio je u 2014. godini 18 zaključaka o prinudnoj naplati, tako da je najveći dio duga po ovom osnovu naplaćen u postupku prinudne naplate po donesenim Zaključcima.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj je takođe donosio rješenja za komunalne takse za korišćenje rashladnih vitrina i konzervatora za sladoled za izlaganje robe van poslovne prostorije obveznika. Prihod po ovom osnovu iznosi 746,80€, koliko iznose i obaveze utvrđene rješenjima za 2014. godinu.

S obzirom da poreski obveznici sami ne podnose zahtjev za korišćenje javnih površina, služba Komunalne policije treba da redovno vrši inspekcijski nadzor, kako bi se poreske obaveze utvrdile od datuma stvarnog otpočinjanja djelatnosti a ne od dana kada je poreskim obveznik izjavio da je otpočeo sa obavljenjem djelatnosti.

Komunalne takse za korišćenje reklamnih panoa planirane su u iznosu od 5.000,00€, a ostvarene u iznosu od 3.708,20€ što čini 74,16% planiranih sredstava.

Revizijom je utvrđeno da je dug po osnovu komunalne takse za korišćenje reklamnih panoa na 31.12.2013. godine iznosio je 2.375,70€, ukupno zaduženje po donesenim Rješenjima za 2014. godinu je 3.451,00€, od čega je naplaćeno iznos od 3.708,20€, a stanje duga na 31.12.2014. godine je 2.118,50€. U 2014. godini Inspektor za javne prihode Opštine donio je 1 zaključak o prinudnoj naplati⁹.

Komunalne takse za korišćenje slobodnih površina za kampove, postavljanje šatora ili druge oblike za privremeno korišćenje, planirane su u iznosu od 2.000,00€ a ostvarene u iznosu od 1.465,60€ što čini 73,28% planiranih sredstava. Sekretarijat za finansije je u 2014. godini donio 5 rješenja po ovom osnovu, a obaveze po istim (zajedno sa prethodnim dugom od 61,30€) su iznosile 3.665,52€, a ostvaren prihod u iznosu od 1.465,60€. Stanje duga na 31.12.2014. godine 2.261,22€.

Komunalne takse za držanje i korišćenje čamaca i splavova na vodi planirane su u iznosu od 10.000,00€, a ostvarene u iznosu od 8.787,00€, što čini 87,87% planiranih sredstava. Naplatu navedene naknade vrši JP za nacionalne parkove CG i prenosi sredstva na uplatni žiro račun Opštine.

Revizijom je utvrđeno da:

- Opština ne vodi poresko knjigovodstvo za lokalne komunalne takse, a prihod se evidentira u Glavnoj knjizi trezora zbirno, na osnovu uplata sa žiro računa lokalnih prihoda Budžeta opštine (evidencionih računa) na Glavni račun trezora.
- Službenici zaduženi za evidenciju i naplatu lokalnih prihoda evidentiraju uplate u pomoćnim evidencijama. Pomoćne evidencije vode se u eksel tabelama, pojedinačno za svakog poreskog obveznika sa zaduženjima i uplatama koje su evidentirane na osnovu izvoda.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da u skladu sa čl. 6 tačka 13 Zakona o poreskoj administraciji i čl. 7 i 8. Pravilnika o poreskom knjigovodstvu obezbijedi da se knjiženje prihoda po osnovu administrativnih i komunalnih taksi, vrši kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, po sistemu dvojnog knjigovodstva u skladu sa načelima tačnosti, urednosti i ažurnosti.

⁸ Dio duga u iznosu od 1.597,09€, oplaćen u 2015. godini.

⁹ U 2015. godini doneseno 5 Zaključaka o prinudnoj naplati i isti dostavljeni CBCG na dalje postupanje.

Ostale takse - Na računu 7136 – Ostale takse, Opština Žabljak je evidentirala prihode od turističke takse. Turistička taksa planirana je u iznosu od 6.500,00€, a ostvarena u iznosu od 6.116,39€, što čini 94,10% planiranih sredstava. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj donosi rješenja o visini turističke takse, a u skladu sa Odlukom o visini, načinu obračunavanja i plaćanja¹⁰. Odlukom je uređen način i rokovi plaćanja turističke takse koju plaćaju sva domaća i strana fizička lica koja na teritoriji Opštine Žabljak imaju apartman, stan ili kuću, kao sekundarni stambeni objekat namijenjen za odmor. Shodno Odluci obveznik turističke takse istu plaća godišnje, a u roku od 10 dana od dana donošenja Rješenja. Naplata turističke takse vrši se preko posebnog uplatnog računa, a sredstva se krajem svakog dana prenose na Glavni račun trezora - 40% i na račun Nacionalne turističke organizacije 60% uplaćenih sredstava.

Evidencija o obveznicima plaćanja turističke takse vodi se u Softveru za evidenciju poreza na nepokretnosti. Rješenja o zaduženju za turističku taksu se pripremaju i štampaju direktno iz navedenog programa.

Revizijom je utvrđeno da:

- službenik lokalnih prihoda koji vrši zaduženje i evidenciju uplata po osnovu turističke takse, može da izvrši uvid u stanje duga po pojedinačnom obvezniku i njegovim zaduženjima i uplatama, međutim ne posjeduje podatke o ukupnom dugu po osnovu turističke takse na dan 31.12.2013. godine, ukupna zaduženja u 2014. godini, kao ni stanje duga na 31.12.2014. godine.
- Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj nije pokretao postupak prinudne naplate i donosio Zaključke o prinudnoj naplati za dug po osnovu neplaćene turističke takse.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da uspostavi elektronsku evidenciju poreskih obveznika za turističku taksu, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, evidentira njihove obaveze i uplate, kao i da preduzima mjere prinudne naplate za poreske obveznike koji svoje obaveze ne plaćaju u zakonom propisanim rokovima.

Članski doprinos Turističkoj organizaciji - Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj shodno članu 41 Zakonu o turističkim organizacijama i Odluci o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističkoj organizaciji Žabljak¹¹ donosi rješenja o visini članskog doprinosa. Navedenom Odlukom propisano je da su obveznici plaćanja članskog doprinosa pravna i fizička lica koja na teritoriji opštine Žabljak imaju svoja sjedišta ili organizacioni dio a koja ostvaruju prihod obavljanjem turističke, ugostiteljske i s turizmom povezane djelatnosti.

Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj vodi registar poreskih obveznika za članski doprinos (pomoćne evidencije – eksel tabele), priprema rješenja o obavezi uplate članskog doprinosa na osnovu bilansa prihoda iz prethodne godine i donosi zaključke o prinudnoj naplati. U postupku revizije dostavljene na uvid pomenute evidencije i utvrđeno da je na 31.12.2013. godine dug po osnovu članskog doprinosa iznosio 3.916,00€, a u 2014. godini doneseno je 47 rješenja, kojim je utvrđena obaveza po osnovu članskog doprinosa u ukupnom iznosu od 20.638,00€. U toku 2014. godine naplaćeno 13.247,11€, a stanje duga na 31.12.2014. godine iznosilo je 11.306,89€.¹²

Naplata članskog doprinosa vrši se preko evidencionog uplatnog računa i krajem svakog dana vrši se raspored navedenih prihoda i to: 60% na račun lokalne turističke organizacije za finansiranje njene djelatnosti i 40 % na račun Nacionalne turističke organizacije.

¹⁰ „Sl. list CG – OP“ br. 22/08 od 17.07.2008. godine

¹¹ „Sl. list CG – OP“ br. 33/09

¹² Na osnovu preduzetih mjera prinudne naplate u 2015. godini naplaćen je dio obaveza iz 2014. godine u iznosu od 8.938,00€.

2.4.3. Naknade

Naknade obuhvataju primitke iskazane u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
714	Naknade	388.404,42	438.278,91	112,84%
7141	Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	0,00	0,00	-
7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	205.000,00	213.738,71	104,26%
7145	Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	90.000,00	87.647,17	97,39%
7146	Naknade za utvrđivanje i izgradnju građ.zemljišta	60.000,00	58.410,49	97,35%
7147	Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva	5.000,00	0,00	0,00%
7148	Naknade za puteve	28.000,00	25.915,37	92,55%
7149	Ostale naknade	404,42	52.567,17	12998,16%

Prihodi od naknada realizovani su sa 112,84% u odnosu na planirane, a odnose se na:

Naknade za korišćenje prirodnih dobara, planirane su u iznosu od 205.000,00€ a ostvarene u iznosu od 213.737,71€, odnosno sa 104,26%. Navedeni prihod je shodno članu 25 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ustupljeni prihod, a odnosi se na prihod po osnovu koncesionih naknada za korišćenje šuma, od kojih se 70% ustupa Opštini na čijoj teritoriji se nalaze šume koje su predmet koncesije. Shodno članu 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave raspoređivanje sredstava po osnovu ovog poreza vrši se dnevno preko Državnog trezora na račun Opštine Žabljak.

Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, planirane su u iznosu od 90.000,00€ a ostvarene u iznosu od 87.647,17€, odnosno sa 97,39% u odnosu na planirane. Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj ne vodi poresko knjigovodstvo za navedenu vrstu prihoda, a u postupku revizije date su na uvid pomoćne evidencije (eksel format) koje vodi Inspektor za javne prihode. Navedene evidencije se vode za svakog poreskog obveznika posebno.

Ugovore o zakupu građevinskog zemljišta u državnoj svojini zaključuje Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove, a na osnovu Plana o postavljanju i izgradnji montažnih objekata privremenog karaktera na teritoriji Opštine Žabljak za 2014. godinu¹³. U dijelu III Zakup građevinskog zemljišta propisan je postupak davanja u zakup građevinskog zemljišta za postavljanje montažnih objekata na teritoriji opštine Žabljak, cijene zakupa po m² i po zonama, kao i cijene zakupa za period 01. jun do 31. avgust. Dug po osnovu zakupa zemljišta na dan 31.12.2013. godine iznosio je 25.273,90€, a zaduženja za 2014. godinu iznose 90.150,20€. U toku 2014. godine plaćene su obaveze u iznosu od 87.659,17€, a stanje duga na 31.12.2014. godine iznosi 27.764,93€.

Najzačajnije uplate po osnovu zakupa izvršio je SKI centar Durmitor po Rješenju br. 442/14-03-UP1 od 08.05.2014. godine, Poravnanju i dopuni Poravnanja¹⁴ koje je Opština Žabljak zaključila sa SKI centrom Durmitor, po kojim je evidentirana obaveza za period 2012. - 2014. godina u iznosu od 72.095,00€, koja je u cjelosti plaćena u 2014. godini.

Ugovori o zakupu građevinskog zemljišta se dostavljaju Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj radi praćenja naplate ugovorenih obaveza.

Revizijom je utvrđeno da Inspektor za javne prihode dostavljao opomene poreskim obveznicima koji nijesu na vrijeme izmirivali obaveze po osnovu zakupa. Zbog neurednog plaćanja obaveza obavještavan je i nadležni Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove koji je preko ovlašćenog zastupnika trebao da pokrene tužbe kod nadležnih sudova ili predloge za izvršenje kod javnih izvršitelja za naplatu potraživanja iz ugovora. **Ovlašćeno lice Opštine nije preduzimalo zakonom predviđene mjere za naplatu istih.**

¹³ „Sl. list CG-OP“ br. 02/14 od 20.01.2014. godine

¹⁴ Poravnanje br. 364/14-01-1178 od 02.09.2014. god, br. 444/14-01-875 od 30.06.2014, godine i Dopuna poravnanja br. 444/14-01-1054 od 444/14-01-1054 od 07.08.2014. godine

Naknade za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta, planirane su u iznosu od 60.000,00€ a ostvarene u iznosu od 58.410,49€, odnosno sa 97,39% u odnosu na planirane. Visina Naknade za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta utvrđena je Ugovorom o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta koji zaključuje Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove sa investitorom a u skladu sa Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta¹⁵. Shodno navedenoj Odluci investitor je dužan da prije izdavanja građevinske dozvole za objekat koji gradi ili rekonstruiše, odnosno postavlja, zaključi ugovor sa organom lokalne samouprave, kojim uređuje međusobne odnose u pogledu uslova, načina i rokova plaćanja naknade za komunalno opremanje.

Odlukom je propisano da se plaćanje naknade može vršiti jednokratno ili u više rata. Ugovori o naknadi se dostavljaju Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj radi evidentiranja zaduženja i praćenja plaćanja po istim. S obzirom, da se ne vodi poresko knjigovodstvo, Inspektor za javne prihode u svojim pomoćnim evidencijama evidentira zaduženja po ugovoru, a na osnovu izvoda sa žiro računa koji je Naredbom definisan za uplatu navedene naknade, evidentira plaćanja po zaključenim ugovorima.

Stanje duga na dan 31.12.2013. godine iznosilo je 234.930,36€, nova zaduženja za 2014. godinu iznose 17.434,66€, a u 2014.godine plaćene su obaveze u iznosu od 58.446,10€¹⁶, tako da stanje duga na 31.12.2014. godine iznosi 193.918,92€.

Revizijom je utvrđeno da ovlašćeni zastupnik Opštine nije pokretao tužbe kod nadležnih sudova ili predloge za izvršenje kod javnih izvršitelja za naplatu potraživanja iz ugovora, odnosno, nije preduzimao zakonom predviđene mjere za naplatu potraživanja.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da u svim slučajevima kada se ugovorene obaveze po osnovu zakupa zemljišta i naknade za komunalno opremanje zemljišta ne izvršavaju u ugovorenim rokovima preduzima zakonom predviđene mjere za naplatu potraživanja preko ovlašćenog zastupnika.

Naknade za puteve, planirane su u iznosu od 28.000,00€ a ostvarene u iznosu od 25.915,37€, odnosno sa 92,55% u odnosu na planirane. Visina naknade za puteve utvrđena je Rješenjem Sekretarijata za finansije i ekonomski razvoj, a u skladu sa Odlukom o naknadama za korišćenje opštinskih puteva¹⁷. Navedenom Odlukom propisana je visina, način i rokovi plaćanja za korišćenje opštinskih puteva na teritoriji Opštine Žabljak.

U 2014. godini doneseno je 48 rješenja za naplatu naknade za puteve u ukupnom iznosu od 14.543,25€. S obzirom da se ne vodi poresko knjigovodstvo, u postupku revizije dostavljene su na uvid pomoćne evidencije koje vodi Inspektor za javne prihode, a koje se odnose na evidentiranje obaveza po rješenjima i prate uplate na osnovu izvoda sa posebnog uplatnog računa, koji je otvoren kod Atlasmont banke. Sredstva uplaćena na navedni uplatni račun se na kraju dana prenose na Glavni račun trezora Opštine, tako da je saldo na računu 0. Dug po osnovu naknade za puteve na dan 31.12.2013. godine iznosio je 8.901,58€, zaduženja po rješenjima za 2014. godinu iznose 14.543,25€, a tokom 2014. godine izvršene su otplate obaveza u iznosu od 20.467,07€, a dug na 31.12.2014. godine je 2.977,76€.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obezbijedi knjiženje prihoda po osnovu naknada, kao i svih drugih lokalnih prihoda, kroz jedinstveni softver za poresko knjigovodstvo, po sistemu dvojnog knjigovodstva u skladu sa načelima tačnosti, urednosti i ažurnosti, a u skladu sa čl. 6 tačka 13 Zakona o poreskoj administraciji i čl. 7 i 8. Pravilnika o poreskom knjigovodstvu.

¹⁵ „Sl. list CG –OP“ br. 18/09

¹⁶ U glavnoj knjizi evidentirano je 58.410,49€, a razlika se odnosi na provizije koje su naplaćene prilikom prenosa sredstava.

¹⁷ „Sl. list CG –OP“ br. 21/12, 13/13 i 18/15)

Ostale naknade, planirane su u iznosu od 404,42€ a ostvarene u iznosu od 52.567,17€. Prihod je ostvaren na osnovu uplata koje su ostvarene od:

- Preduzeća iz Budve iznos od 2.000,00€, po Ugovoru o finansiranju izrade Urbanističkog projekta "Uskoci II" – stambeno turističko naselje u Žabljaku, a odnose se: iznos od 1.500,00€ za finansiranje izrade urbanističkog projekta, a iznos od 500,00€ za troškove pripreme;
- Fizičkog lica iz Nikšića iznos od 1.809,00€, po Ugovoru o finansiranju izrade Urbanističkog projekta "Motički gaj II" – stambeno turistički sadržaji, a odnose se: iznos od 1.309,00€ za finansiranje urbanističkog projekta i iznos od 500,00€ za troškove pripreme.
- Fizičkog lica iz Podgorice (punomoćnik za više fizičkih lica) iznos od 1.000,00€, po Ugovoru¹⁸ o finansiranju izrade Urbanističkog projekta "Grudice", a odnose se: iznos od 500,00€ za finansiranje izrade urbanističkog projekta, a iznos od 500,00€ za troškove pripreme.
- Uplata po osnovu naknade za korišćenje voda u iznosu od 288,28€ i 312,21€. Navedena sredstva su na ime naknade greškom uplaćena na račun Opštine Žabljak umjesto na račun Opštine Šavnik.

Opština Žabljak je navedena sredstva trebala povratiti Ministarstvu finansija ili prenijeti na račun Opštine Šavnik, a navedeni prihod stornirati u svojim poslovnim knjigama.

- Preduzeća iz Nikšića iznos od 2.880,00€ po Ugovoru¹⁹ o finansiranju izrade Lokalne studije lokacije "Motički Gaj" za izradu navedene Lokalne studije lokacije, a odnose se: iznos od 2.380,00€ za finansiranje izrade studije, a iznos od 500,00€ za troškove pripreme;
- Ministarstva održivog razvoja i turizma iznos od 4.000,00€, po Rješenju Ministarstva²⁰ a za troškove izrade planske dokumentacije Opštine. Navedeno Rješenje o prenosu sredstava doneseno je na osnovu Zahtjeva Opštine Žabljak 031/13 -01-1910 od 22.12.2014. godine, kojim se Opština obratila za odobravanje transfera za plaćanje planske dokumentacije.
- Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja iznos od 15.000,00€, a u skadu sa Programom podsticanja projekata u vodoprivredi za 2014. godinu po Rješenju br. 327-9/14-2/6 od 16.03.2014. godine za učešće u finansiranju vodovoda Pitomine iznos od 10.000,00€ i Rješenju br.327-9/14-2/6-2 od 09.09.2014. godine za učešće u finansiranju dijela radova na vodovodu Šaranci. Programom podsticanja projekata u vodoprivredi za 2014. godinu utvrđen je obim sredstava za finansiranje vodoprivrednih aktivnosti u 2014. godini i izvršen njihov raspored i visina sredstava po namjenama, objektima i opštinama. Navedenim Programom Opštini Žabljak su opredijeljena uplaćena sredstva, izvršen raspored i visina sredstava po namjenama, objektima i opštinama. Ministarstvo je navedena plaćanja izvršilo sa Programa Vodoprivreda - račun 4412- podsticanje projekata u vodoprivredi.
- Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja iznos od 25.000,00€, a u skladu sa Uredbom o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2014. godinu – Agrobudžet po Rješenju br. 328-35/14-18/2 od 06.08.2014. godine na ime podrške za vodosnabdijevanje Mala Crna Gora iznos od 10.000,00€ i Rješenju br.328-35/14-38 od 23.12.2014. godine na ime podrške za održavanje lokalne infrastrukture iznos od 15.000,00€. Ministarstvo je navedena plaćanja izvršilo sa Programa Ruralni razvoj - račun 4412 - Obnova i izgradnja sela i seoske infrastrukture.

Revizijom je utvrđeno da je Opština prihod od Ministarstva održivog razvoja i turizma u iznosu od 4.000,00€ i prihod od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u iznosu od 40.000,00€ evidentirala u Glavnoj knjizi trezora na računu 7149 - Ostale naknade, umjesto na računu 742-1 Transferi od budžeta Crne Gore i na taj način umanjila račun transfera za 44.000,00€, za isti iznos uvećala račun Ostale naknade.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da primitke evidentira po ekonomskoj klasifikaciji u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, i da primitke od Budžeta CG evidentira u Glavnoj knjizi trezora na računima kojima pripadaju kako bi isti bili realno iskazani.

¹⁸ Ugovor br. 351/14-01-1175 od 29.08.2014. godine

¹⁹ Ugovor br. 351/14-01-1487 od 22.10.2014. godine

²⁰ Rješenje br. 01-2269/3 od 24.12.2014. godine

2.4.4. Ostali primici

Ostali primici planirani su u iznosu od 45.200,00€, a ostvareni u iznosu od 27.516,09€, odnosno 60,88% u odnosu na plan. Struktura ostalih primitaka data je u sljedećem pregledu:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
715	Ostali prihodi	45.200,00	27.516,09	60,88%
	7152 Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	1.200,00	651,22	54,27%
	7153 Prihodi koje organi ostvar.vršenjem svoje djelatnosti	27.000,00	24.869,08	92,11%
	7155 Ostali prihodi	17.000,00	1.995,79	11,74%

Novčane kazne i oduzete imovinske koristi, planirane su u iznosu od 1.200,00€, a ostvarene u iznosu od 651,22€, odnosno 54,27% u odnosu na planirane.

Prihodi koje organi ostvare vršenjem svoje djelatnosti, planirani su u iznosu od 27.000,00€, a ostvareni u iznosu od 24.869,08€, odnosno 92,11% u odnosu na planirane. Prihod je ostvaren na osnovu uplata koje su realizovane od:

- Glavnog računa trezora CG – sa potrošačke jedinice Sudstvo u iznosu od 1.200,00€, a shodno Ugovoru o zakupu br. 031/06-01-1674 od 25.07.2006. godine zaključenom između Opštine Žabljak i Osnovnog suda – Žabljak, kojim je data u zakup jedna kancelarija u bivšoj zgradi Opštine površine 23 m². Navedeni ugovor je zaključen na period od 5 godina. Mjesečna cijena zakupa je 100,00€. Revizijom je utvrđeno da je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj pripremao i dostavljao fakture po navedenom Ugovoru za svih 12 mjeseci 2014. godine, kao i da Osnovni sud Žabljak koristi poslovne prostorije koje su mu date u zakup i vrši plaćanje ugovorenog zakupa, bez obzira što je predmetni Ugovor prestao da važi.

- Glavnog računa trezora CG – sa potrošačke jedinice Ministarstvo finansija – Uprava za imovinu u iznosu od 8.083,27€, a shodno Ugovoru o razgraničenju troškova br. 460/13-01-2215 od 31.12.2013. godine zaključenom između Opštine Žabljak i Uprave za imovinu. Ugovorom je predviđeno razgraničenje troškova po osnovu korišćenja poslovnih prostorija od strane organa državne uprave. Naime, Opština Žabljak i organi lokalne uprave (Uprava za nekretnine, Zavod za zapošljavanje, Zavod za statistiku, Poreska uprava, Centar za socijalni rad i Ministarstvo odbrane) koriste zajedničke poslovne prostorije površine 497m², od čega Opština 293m² odnosno 58,96%, a organi uprave 204m², odnosno 41,04%. Ugovorne strane su se sporazumjele da u ukupnim troškovima korišćenja poslovnih prostorija učestvuju srazmjerno površini korišćenja. Ugovor je zaključen za period 01.01.2014. do 01.01.2015. godine, a isti se može produžiti uz prethodnu saglasnost ugovornih strana.

Revizijom je utvrđeno da je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj pripremao i izdavao fakture za utrošenu električnu energiju i komunalne usluge, na osnovu primljenih faktura i tromjesečno dostavljao obračune za refundaciju zarada za portira, kurira i radnicu na održavanju higijene. Fakturisan je puni iznos na ime refundacije zarada, a na fakturi nije naznačeno kolika je obaveza za uplatu od strane Uprave za imovinu. Dostavljani su i tromjesečni obračuni zarada za radnika Matične službe, bez pravnog osnova.

- Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u iznosu od 6.228,27€, a u skladu sa Ugovorom o saradnji br. 031-09-01-1250 od 25.12.2009. godine zaključenog između Opštine Žabljak i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kojim su se ugovorne strane sporazumjele da osnuju Agro biznis info centar na Žabljaku, sa ciljem da se ojačaju savjetodavni i stručni poslovi u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Po navedenom ugovoru Ministarstvo je do 01.04.2010. godine finansiralo ukupne plate zaposlenih i troškove nastale po osnovu rada Agro biznis info centra, a od 01.04.2010. godine navedeni troškovi se finansiraju u paritetnom principu po 50%.

Revizijom je utvrđeno da je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj tromjesečno dostavljalo Specifikaciju obračunatih bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca za dva (2) zaposlena u Agro biznis info centru, kao i materijalnih troškova, radi refundacije istih. Ministarstvo je izvršilo uplate shodno dostavljenim specifikacijama za prva 3 (tri) kvartala 2014. godine u iznosu od 6.228,27€.

- Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u iznosu od 5.764,32€, a u skladu sa Ugovorom o realizaciji Programa "Stimulisanja prvog zapošljavanja lica sa stečenim srednjim obrazovanjem" br. 107/14-01-226 od 17.02.2014. godine, zaključenim između Opštine i Zavoda za zapošljavanje za realizaciju programa stručnog osposobljavanja za 3 nezaposlena lica IV nivoa obrazovanja, sa evidencije Zavoda za zapošljavanje Biroa rada Žabljak, u trajanju od 6 (šest) mjeseci, počev od 01.02.2014. godine.

Zavod za zapošljavanje je uplatio ukupne obaveze iz predmetnog Ugovora.

- Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u iznosu od 1.288,44 €, a u skladu sa Ugovorom o zakupu poslovnih prostorija br. 01-1080 od 28.12.2000. godine, zaključenog između Opštine i Zavoda za zapošljavanje za zakup poslovnih prostorija. Ugovor je zaključen na neodređeno vrijeme, a cijena mjesečnog zakupa je 210DM, odnosno 107,37€.

Revizijom je utvrđeno da je Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj pripremio i izdao jednu zbirnu fakturu za 2014. godinu u iznosu od 1.288,44€, a Zavod platio obaveze po fakturi.

Prostorije koje su predmet navedenog Ugovora o zakupu poslovnih prostorija, uključene su u Ugovor o razgraničenju troškova br. 460/13-01-2215 od 31.12.2013. godine zaključen između Opštine Žabljak i Uprave za imovinu. Uprava za imovinu, shodno navedenom ugovoru, plaća zakup istih prostorija.

Opština Žabljak treba da pristupi potpisivanju ili produženju ugovora o zakupu koji su prestali da važe i uskladi fakturisanje i naplatu prihoda sa zaključenim ugovorima.

- Javnog preduzeća za nacionalne parkove CG u iznosu od 995,40€, a u skladu sa Ugovorom br. 031/14-01-914 od 07.07.2014. godine o finansiranju zaposlenog na održavanju informaciono-tehnološkog sistema koji je Opština zaključila sa DOO Komunalno i vodovod Žabljak i Nacionalnog parka "Durmitor", kojim su se sve ugovorne strane obavezale da solidarno finansiraju bruto zaradu zaposlenog na održavanju Informaciono-tehnološkog sistema, odnosno po 1/3 od ukupne bruto zarade koja iznosi 497,70€.

Obustava za troškove mobilnih telefona u iznosu od 889,38€, a na osnovu prekoračenih limita za troškove mobilne telefonije za 12 mjeseci 2014. godine. Obustave su izvršene od zarada zaposlenih koji imaju pravo na troškove mobilnih telefona. Plaćanjem troškova mobilne telefonije za zaposlene, preko iznosa utvrđenog limitom, Opština uvećava prihode i rashode za navedeni iznos. U 2014. godini računi za mobilnu telefoniju glase na iznos limita, a potrošnja na iznos preko limita dostavlja se zaposlenom na lično ime.

Ostali prihodi, planirani su u iznosu od 17.000,00€, a ostvareni u iznosu od 1.995,79€, odnosno 11,74% u odnosu na planirane.

2.4.5. Primici od prodaje nefinansijske imovine

Primici od prodaje nefinansijske imovine prikazane su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
721	Primici od prodaje imovine	5.000,00	3.000,00	60,00%
721	Primici od prodaje nefinansijske imovine	5.000,00	3.000,00	60,00%

Prihod od imovine ostvaren je po Sudskom poravnanju P br. 996/12 od 27.02.2013. godine, koje je zaključila Opština Žabljak i Preduzeće iz Podgorice na iznos od 61.470,00€. Navedeni dug se odnosi na neizmirene obaveze po Ugovoru o prenosu prava na gradskom građevinskom zemljištu zaključenom između Opštine i navedenog preduzeća, po kom je Opština prenijela pravo na neizgrađenom građevinskom zemljištu površine 986m², u vrijednosti 158.746,00€ (161,00€ m²). Po navedenom Poravnanju plaćene su obaveze u iznosu od 30.000,00€ u 2013. godini, a u 2014. godini iznos od 3.000,00€. Neizmirene obaveze po Ugovoru o prenosu prava svojine na 31.12.2014. godine iznosile su 28.615,00€ i iste su plaćene su u 2015. godini.

2.4.6. Sredstva prenesena iz prethodne godine

U sljedećoj tabeli prikazana su sredstava prenesena iz prethodne godine:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
732	Sredstva prenesena iz prethodne godine	34.595,58	34.595,58	100,00%
732	Sredstva prenesena iz prethodne godine	34.595,58	34.595,58	100,00%

Sredstva preostala iz Budžeta za 2013. godinu u iznosu od 34.595,58€, prenesena su u korist Budžeta za 2014. godinu. Navedena sredstva su u Predlogu Odluke o završnom računu budžeta za 2014. godinu iskazana kao prihod tekuće godine. S obzirom da navedena sredstva predstavljaju prihod iz 2013. godine, ista je trebalo iskazati kao depozit na početku godine.

Takođe, revizijom je izvršen uvid u stanje na izvodima na dan 31.12.2013. godine i utvrđeno da novčana sredstva na žiro računima na dan 31.12.2013. godine iznose 42.041,00€ i ne odgovaraju iznosu koji je iskazan na računu 732 - Sredstva prenešena iz prethodne godine. U iznos sredstava koja su prenešena iz prethodne godine nijesu uključena sredstva na žiro računu koji je otvoren kod Atlas banke AD Podgorica br. 505-88497-69, za potrebe Stalne budžetske rezerve u iznosu od 7.251,29€ i sredstva na deviznom računu ME2550512000000229296 kod Atlas banke AD Podgorica u iznosu od 194,13€.

Revizijom je utvrđeno da Opština Žabljak račun koji je otvoren za potrebe Stalne budžetske rezerve ne vodi u okviru Konsolidovanog računa trezora, što je suprotno članu 66 Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Promjene na istom se ne evidentiraju u Glavnoj knjizi trezora, tako da transakcije i događaji u Glavnoj knjizi trezora nijesu usklađeni sa konsolidovanim bankarskim računima.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 66 Zakona o finansiranju lokalne samouprave sve otvorene račune i podračune vodi kao integralni dio konsolidovanog računa trezora i da transakcije na računima i podračunima evidentira u Glavnoj knjizi trezora.

Opština Žabljak treba da račun 732 – Sredstva prenešena iz prethodnih godina koji je bio iskazan u iznosu od 34.595,58€, svede na 0, jer se novčana sredstva preostala na kraju godine iskazuju kao depoziti na početku sljedeće godine i ne treba ih iskazivati kao prihod Budžeta tekuće godine.

2.4.7. Donacije

Donacije su Odlukom o Budžetu Opštine Žabljak za 2014. godinu bile planirane u iznosu od 20.000,00€. Međutim, na ovoj budžetskoj poziciji u 2014. godini nije bilo realizacije.

2.4.8. Transferi

Primici po osnovu Transfera planirani su u iznosu od 440.000,00€ a ostvareni su u iznosu od 434.399,00€ ili 98,73% od plana i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Ekon. klasifikacija	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
742	Transferi	440.000,00	434.399,00	98,73%
7426	Transferi iz Egalizacionog fonda	440.000,00	434.399,00	98,73%

Na računu 7426 - **Transferi od Egalizacionog fonda** evidentiraju se novčani iznosi ostvareni iz Egalizacionog fonda po posebnim kriterijumima i predstavljaju isključivo prihod opšte namjene budžeta opština. Shodno članu 29. Zakona o finansiranju lokalne samouprave ujednačavanje finansiranja opština vrši se preko Egalizacionog fonda. Sredstva Egalizacionog fonda obezbjeđuju se iz sljedećih prihoda: poreza na dohodak

fizičkih lica u visini od 11% od ostvarenih prihoda po tom osnovu, porez na promet nepokretnosti u visini od 10% od ostvarenih prihoda po tom osnovu, poreza na upotrebu motornih vozila, plovni objekata i letilica u visini od 100% ostvarenih prihoda po tom osnovu i Koncesionih naknada od igara na sreću u visini 40% prihoda po tom osnovu.

Raspodjela sredstava Fonda vrši se u skladu sa čl. 31. Zakona o finansiranju lokalne samouprave u srazmjeri: 60% sredstava na osnovu fiskalnog kapaciteta opštine i 40% na osnovu budžetskih potreba. Prema podacima iskazanim u Završnom računu Budžeta Opštine Žabljak sredstva po osnovu Transfera od Egalizacionog fonda planirana su u iznosu od 440.000,00€ a realizovana su u iznosu od 434.399,00€, odnosno 98,73% od plana. Revizijom je utvrđeno sljedeće:

Planom akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda opštinama za 2014. godinu u ANEX-u ARSEF ("Sl.list CG", br. 58/13) utvrđena su sredstva za raspodjelu po opštinama u ukupnom iznosu od 22.500.000,00€, od čega se iznos od 398.283,00€ odnosi na Opštinu Žabljak.

Na osnovu člana 34 Zakona o finansiranju lokalne samouprave a u vezi sa Pravilnikom o raspodjeli i korišćenju sredstava Egalizacionog fonda²¹, Ministarstvo finansija donijelo je Rješenje o konačnoj raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda za 2014. godinu ("Sl.list CG", br. 16/15). Konačnom raspodjelom sredstava Egalizacionog fonda za 2014. godinu, Opštini Žabljak opredijeljena su sredstva u iznosu od **575.858,00€** što čini 2,09% ukupnih sredstava Egalizacionog fonda.

Opština Žabljak je u 2014. godini iskazala prihod iz Egalizacionog fonda u iznosu od 434.399,00€²². Razlika između uplaćenih sredstava i sredstava opredijeljenih rješenjem o konačnoj raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda za 2014. godinu iznosi 141.459,00€ i predstavlja dug Egalizacionog fonda prema Opštini Žabljak za 2014. godinu.

Na osnovu utvrđenog plana akontativne raspodjele sredstava iz Egalizacionog fonda, Ministarstvo finansija je Opštini Žabljak dostavljalo Pregled opredijeljenih sredstava po mjesecima. U postupku revizije dostavljeni su na uvid pregledi za svih 12 mjeseci 2014. godine, a u istim je prikazan iznos opredijeljenih sredstava po mjesecima, kao i iznos sredstava koji se odnosi na plaćanja obaveza po Ugovoru o asignaciji br. 01-7493 od 24.06.2013. godine.

Navedeni Ugovor o asignaciji, Opština Žabljak je potpisala sa Ministarstvom finansija i Atlas bankom AD, kojim se Ministarstvo finansija upućuje da izvrši uplatu iznosa od 100.000,00€ sa pripadajućom kamatom, u korist Atlas banke, u 60 jednakih mjesečnih anuiteta (iznos od po 2.036,54€) počev od 18.07.2013. godine u skladu sa planom otplate kredita. Kao osnov za plaćanje obaveza po Ugovoru o kreditu, od strane Ministarstva finansija prema Atlas banci je raspodjela sredstava Egalizacionog fonda, u korist Opštine.

Ministarstvo finansija je u 2014. godini iz Egalizacionog fonda uplatilo iznos od 409.960,52€ na Glavni račun trezora Opštine Žabljak i iznos od 24.438,48€ Atlas banci AD, na ime otplate obaveza po kreditu.

Opština Žabljak nije sprovodila kompenzacije preko Glavnog računa trezora za iznos sredstava koji se odnosi na otplatu obaveza po Ugovoru o asignaciji (24.438,48€), a isto je evidentirano u Glavnoj knjizi trezora kao prihod na računu 742-6 – Transferi od Egalizacionog fonda i kao izdatak na računu 461 – Otplata duga.

Na računu 461 – Otplata duga evidentiran je ukupan iznos anuiteta (glavnica i kamata) i na taj način uvećani izdaci po osnovu Otplate duga za iznos kamata, a umanjeni izdaci po osnovu Kamata.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da ugovore o asignaciji, kojim se vrši otplata kredita, sprovodi preko Glavnog računa, kako bi pravilno i u punom iznosu bili iskazani prihodi i rashodi Budžeta tekuće godine.

²¹ "Sl.list CG", br.50/11 i 50/12,

²² Ministarstvo finansija je dopisom br. 01-04-12030/1od 01.10.2015. godine navelo da je Opštini Žabljak uplaćeno 434.399,00€ iz Egalizacionog fonda.

2.5. Izdaci

Izdaci Opštine Žabljak za 2014. godinu planirani su u iznosu od 1.447.500,00€ a ostvareni su u iznosu od 1.404.422,70€ i prikazani su u sljedećoj tabeli:

4				IZDACI	1.307.957,31	1.447.500,00	1.404.422,70	97,03%	
	41			TEKUĆI IZDACI	890.351,23	967.550,00	946.820,42	97,86%	
		411		Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	589.631,58	632.700,00	623.570,29	98,56%	
			4111	Neto zarade	290.679,66	302.500,00	300.435,83	99,32%	
			4112	Porez na zarade	63.528,02	48.200,00	46.276,68	96,01%	
			4113	Doprinosi na teret zaposlenog	158.680,60	111.400,00	109.490,33	98,29%	
			4114	Doprinosi na teret poslodavca	70.380,24	50.400,00	48.811,84	96,85%	
			4115	Opštinski prizrez	6.363,06	6.900,00	6.016,10	87,19%	
			41161	Obaveze za bruto zaradu iz prethodne godine	0,00	41.100,00	40.633,64	98,87%	
			41162	Reprogram - doprinosi iz prethod.godine	0,00	72.200,00	71.905,87	99,59%	
		412		Ostala lična primanja	84.137,11	73.000,00	69.983,66	95,87%	
			41261	Naknade skupštinskim odbornicima		51.000,00	48.516,45	95,13%	
			41262	Naknade skupštinskim odbornicima (obav.iz preth.god)		20.700,00	20.603,75	99,54%	
			4127	Ostale naknade		1.300,00	863,46	66,42%	
		413		Rashodi za materijal	95.478,76	119.200,00	117.661,79	98,71%	
			4131	Administrativni materijal		9.800,00	9.371,18	95,62%	
			4133	Materijal za posebne namjene		6.400,00	5.652,30	88,32%	
			4134	Rashodi za energiju		88.000,00	87.680,35	99,64%	
			4135	Rashodi za gorivo		15.000,00	14.957,96	99,72%	
		414		Rashodi za usluge	34.711,68	39.150,00	36.202,29	92,47%	
			4141	Službena putovanja		4.650,00	4.440,30	95,49%	
			4142	Reprezentacija		10.900,00	10.526,34	96,57%	
			4143	Komunikacione usluge		20.100,00	17.818,05	88,65%	
			4144	Bankarske usluge		3.000,00	2.917,60	97,25%	
			4148	Usluge stručnog usavršavanja		500,00	500,00	100,00%	
		415		Rashodi za tekuće održavanje	8.370,04	8.100,00	7.416,92	91,57%	
			4152	Tekuće održavanje građevinskih objekata		100,00	0,00	0,00%	
			4153	Tekuće održavanje opreme		8.000,00	7.416,92	92,71%	
		416		Kamate	0,00	0,00	0,00	-	
		417		Renta	4.683,10	5.500,00	5.465,99	99,38%	
			4171	Zakup objekata		5.500,00	5.465,99	99,38%	
		418		Subvencije	0,00	0,00	0,00	-	
		419		Ostali izdaci	73.338,96	89.900,00	86.519,48	96,24%	
			4191	Izdaci po osnovu ugovora o djelu		32.700,00	30.953,84	94,66%	
			4194	Osiguranje		2.500,00	2.455,80	98,23%	
			4196	Komunalne naknade		30.000,00	28.961,43	96,54%	
			4199	Ostalo		24.700,00	24.148,41	97,77%	
	42			TRANSFERI ZA SOCIJALNU ZAŠTITU	1.888,32	0,00	0,00	-	
		421		Prava iz oblasti socijalne zaštite	1.888,32	0,00	0,00	-	
	43			TRANSFERI INSTITUCIJAMA, POJEDINCIMA, NVO I JAVNOM	168.412,55	166.550,00	158.329,10	95,06%	
		431		Transferi instituc.pojedincima, NVO i javnom sektoru	135.412,55	141.550,00	133.329,10	94,19%	
			4311	Transferi za zdravstvenu zaštitu		0,00	0,00	-	
			4312	Transferi obrazovanju		3.078,41	3.428,53	97,96%	
			4313	Transferi institucijama kulture i sporta		69.362,00	71.050,00	70.831,29	99,69%
			4314	Transferi NVO		0,00	0,00	-	
			4315	Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima		32.200,00	21.000,00	21.000,00	100,00%
			4316	Transferi za jednokratne socijalne pomoći		4.957,14	20.000,00	12.164,28	60,82%
			4317	Transferi za lična primanja pripravnika		0,00	0,00	-	
			4318	Ostali transferi pojedincima		16.665,00	15.000,00	14.905,00	99,37%
			4319	Ostali transferi institucijama		9.150,00	11.000,00	11.000,00	100,00%
		432		Ostali transferi	33.000,00	25.000,00	25.000,00	100,00%	
			4326	Transferi javnim preduzećima		33.000,00	25.000,00	25.000,00	100,00%
	44			KAPITALNI IZDACI	150.306,66	178.400,00	174.031,95	97,55%	
		441		Kapitalni izdaci	150.306,66	178.400,00	174.031,95	97,55%	
			4412	Izdaci za lokalnu infrastrukturu		156.800,00	153.472,59	97,88%	
			4414	Izdaci za uređenje zemljišta		19.000,00	18.459,46	97,16%	
			4415	Izdaci za opremu		1.500,00	1.069,90	71,33%	
			4416	Investiciono održavanje		1.100,00	1.030,00	93,64%	
	46			OTPLATA DUGOVA	96.998,55	125.000,00	124.261,23	99,41%	
		461		Otplata duga	82.000,00	80.500,00	80.438,48	99,92%	
			4611	Otplata HOV i kredita rezidentima		82.000,00	80.438,48	99,92%	
		463		Otplata obaveza iz prethodnog perioda	14.998,55	44.500,00	43.822,75	98,48%	
			4631	Otplata obaveza iz prethodnog perioda		14.998,55	44.500,00	43.822,75	98,48%
	47			REZERVE	0,00	10.000,00	1.000,00	10,00%	
		471		Tekuća budžetska rezerva	0,00	7.000,00	1.000,00	14,29%	
			4711	Tekuća budžetska rezerva		7.000,00	1.000,00	14,29%	
		472		Stalna budžetska rezerva	0,00	3.000,00	0,00	0,00%	
			4721	Stalna budžetska rezerva		3.000,00	0,00	0,00%	

Struktura izdataka je sljedeća: tekući izdaci - 946.820,42€ odnosno 97,86% od planiranih; transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru 158.329,10€, odnosno 95,06% od planiranih; kapitalni izdaci 174.031,95 € odnosno 97,55% od planiranih; otplata dugova - 124.261,23€ odnosno 99,41% planiranih i rezerve - 1.000,00€ odnosno 14,29% od planiranih.

2.5.1. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca

Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca planirani su u iznosu od 632.700,00 €, realizovani su u iznosu od 623.570,29 €, odnosno 98,56% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	632.700,00	623.570,29	98,56%
4111	Neto zarade	302.500,00	300.435,83	99,32%
4112	Porez na zarade	48.200,00	46.276,68	96,01%
4113	Doprinosi na teret zaposlenog	111.400,00	109.490,33	98,29%
4114	Doprinosi na teret poslodavca	50.400,00	48.811,84	96,85%
4115	Opštinski prirez	6.900,00	6.016,10	87,19%
41161	Obaveze za bruto zaradu iz prethodne godine	41.100,00	40.633,64	98,87%
41162	Reprogram - doprinosi iz prethod.godine	72.200,00	71.905,87	99,59%

Revizijom je utvrđeno da je Opština Žabljak, tokom 2014. godine redovno izmirivala obaveze po osnovu neto zarada, poreza na zarade, doprinosa i prireza.

41161 – obaveze za bruto zaradu iz prethodne godine - Odlukom o Budžetu, izdaci za obaveze za bruto zaradu iz prethodnog perioda planirani su u iznosu od 41.100,00€, a realizovani u iznosu od 40.633,64€ odnosno 98,87% od planiranog iznosa. Iznos od 40.633,64€ predstavlja obaveze za bruto zaradu iz prethodne godine i odnosi se na neto zarade za decembar 2013. godine (23.916,95€) poreze, doprinose (16.241,00€) i prirez (475,69€). Navedeni iznos je plaćen početkom januara 2014. godine.

41162 – Reprogram duga za poreze i doprinose iz prethodnih godina - Odlukom o Budžetu, izdaci za Reprogram duga za poreze i doprinose iz prethodnih godina planirani su u iznosu od 72.200,00€, a realizovani u iznosu od 71.905,87€ odnosno 99,59% od planiranog iznosa.

Opština Žabljak je sa Ministarstvom finansija zaključila Ugovor o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak. Ukupno stanje poreskog i neporeskog duga na dan 30.11.2011. godine, prema Protokolu potpisanom između Opštine Žabljak i Poreske uprave, iznosilo je 340.924,65€, od čega se iznos od 313.841,70€ odnosi na Opštinu Žabljak, a preostali iznos od 27.082,95€ na JU Centar za kulturu. Shodno Ugovoru, navedeni iznos će se otplaćivati do kraja 2016. godine.

Struktura plaćanja po osnovu Ugovora o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak, koja su izvršena tokom 2014. godine prikazana je u sljedećoj tabeli:

R. broj	Opis	Period	Iznos (€)
1	Fond za rekreaciju i prevenciju	I i II/2011	120,72
2	Jedinstveni račun poreza i doprinosa za 2011.	I i II/2011	26.075,02
3	Porezi i doprinosi na zarade iz 2010.	X, XI i XII/2010	35.670,51
4	Porezi i doprinosi na zarade iz 2011.	XI/2010	7.978,36
5	Prirez po reprogramu	X, XI, XII/2010 i I, II/2011	1.735,22
6	prirez porezu na dohodak fizičkih lica	XII/2010	144,97
7	Privredna komora	I, II/2011	181,07
Ukupno:			71.905,87

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obaveze za bruto zarade iz prethodnih godina definisane Ugovorom o finansijskom restrukturiranju planira i realizuje u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Neto zarade su planirane u iznosu od 302.500,00€ a realizovane su u iznosu od 300.435,83€, odnosno, sa 99,32%. Opština je obračun zarada u 2014. godini vršila na osnovu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o zaradama, naknadama i koeficijentima i drugim primanjima lokalnih službenika i namještenika broj 031/11-01-718 od 29.04.2011. godine i broj 120/14-01-23 od 14.01.2014. godine i Uputstva o radu trezora lokalne samouprave. Startni dio zarade iznosi 63,00€, a obračunska vrijednost koeficijenta 90,00€. Obračun zarada vrši Šef trezora i priprema mjesečni platni spisak za službenike svih potrošačkih jedinica za zaposlene koji se nalaze na platnom spisku opštine. Obračunate zarade i isplatne liste ovjerene su od strane Šefa trezora i Predsjednika Opštine. Koeficijenti u obračunskim listama odgovaraju koeficijentima koji su određeni Rješenjima o utvrđivanju zarade. Zarade se isplaćuju sa žiro-računa Opštine Žabljak na pojedinačne račune zaposlenih. Opština Žabljak je tokom 2014. godine redovno vršila isplatu poreza i doprinosa na lična primanja, uključujući i obaveze po osnovu Ugovora o finansijskom restrukturiranju.

Revizijom je utvrđeno da:

- Opština ne vodi dnevnu evidenciju prisutnosti zaposlenih na poslu,
 - Opština nije uskladila Pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta sa izmjenom Zakona o državnim službenicima i namještenicima (u pogledu zvanja i potrebnih godina radnog iskustva), kojim je predviđeno da će se akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa uskladiti sa Zakonom u roku od 60 dana od dana početka njegove primjene (Zakon je u primjeni od 01.01.2013. godine).
 - Rješenja o utvrđivanju zarade zaposlenima donesena su na osnovu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika iz 2009. godine, tako da zvanja, koeficijenti i platni razredi u istim nijesu usklađeni sa važećim Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika koji je u primjeni od 01.01.2013. godine, i Uredbom o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika ("Sl.list Crne Gore", broj 15/13).
 - Kod devet zaposlenih je utvrđeno da nijesu ispunjavali posebne uslove koji su definisani čl. 30 Zakona o državnim službenicima i namještenicima i pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji koji se odnose na: godine radnog iskustva, određen broj godina života u momentu zasnivanja radnog odnosa²³, položen ispit za rad na poslovima zaštite i spasavanja, poznavanje rada na računaru i poznavanje stranih jezika.
 - Komunalni inspektor Sekretarijata za uređenje prostora i inspektor I za naplatu javnih prihoda u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj su postavljeni na neodređeno vrijeme, što je suprotno odredbi čl. 38 st. 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima²⁴, koji je važio u vrijeme njihovog postavljanja i koji je predviđao da starješina organa postavlja službenika u zvanje inspektora na period od 4 godine.
 - Opština je u 2014. godini zaposlila tri lica, a nije pribavila prethodnu saglasnost Ministarstva finansija, shodno čl. 3 st. 5 Ugovora o finansijskom restrukturiranju opštine Žabljak²⁵, kojim se Opština obavezala da će obustaviti zapošljavanje novih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama i preduzećima, osim u slučaju kada pribavi navedenu saglasnost.
 - Odluku o izboru kandidata, rješenja o zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju i rješenje o prestanku radnog odnosa donosi rukovodilac organa lokalne uprave, što je suprotno čl. 45, 47 i čl.122 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim je predviđeno da navedene akte donosi starješina državnog organa.
 - Platne spiskove koji sadrže podatke o broju sati provedenih na poslu (redovan, prekovremeni, noćni rad...), bolovanju, godišnjem odmoru i sl. obračunskoj službi dostavlja samo Služba zaštite,
 - Potrošačke jedinice budžeta dostavljaju Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj samo dokumentaciju za zaposlene kojima je potrebno izvršiti korekciju zarade (doznake za bolovanja, obustave...),
- Članom 102 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave određeno je da nadležni službenik iz potrošačke jedinice dostavlja trezoru platni spisak, potpisan od strane starješine organa, sa podacima o zaposlenim službenicima u potrošačkoj jedinici za koju je nadležan. Na osnovu člana 104 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave, Šef trezora dužan je da obezbijedi pripremu mjesečnog platnog spiska za službenike svih potrošačkih organizacija koji se nalaze na platnom spisku opštine, u formi koju propiše Sekretar za finansije.

²³ Pravilnikom Službe zaštite i spašavanja kao poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa spasioca – vatrogasca predviđeno je, između ostalog, da nije stariji od 25 godina života prilikom prvog zasnivanja radnog odnosa u Službi.

²⁴ "Sl.list Crne Gore", broj 50/08.

²⁵ br.01-19873 od 30.12.2011. godine.

Platni spisak uključuje: odrezak zarade za svakog službenika i podatke o ukupnom iznosu zarada za svaku potrošačku organizaciju. Odrezak zarade treba da sadrži podatke: o bruto zaradi, mjesečne naknade službenika, odbitke od bruto zarade, neto zaradu koju službenik dobija, kao i druge neophodne podatke.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da donese nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta za sve organe lokalne samouprave, koji će biti usaglašeni sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (u pogledu zvanja, potrebnog radnog iskustva i td.) i Uredbom o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika, kao i da donese rješenja za sve zaposlene kojima će izvrši usklađivanje koeficijenata sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 30 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, prilikom zasnivanja radnog odnosa sa zaposlenima pribavi dokaze o ispunjavanju posebnih uslova, koji su predviđeni zakonom i aktom o sistematizaciji.

Opština Žabljak treba da, shodno čl. 52 Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl.list Crne Gore“ br. 39/11, 50/11, 66/12 i 33/14), inspektore i ovlaštena službena lica postavlja na period od sedam godina.

Opština Žabljak treba da obustavi zapošljavanje novih službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave i javnim ustanovama i preduzećima osim u slučaju kada pribavi prethodnu saglasnost Ministarstva finansija, shodno čl. 3 st. 5 Ugovora finansijskom restrukturiranju opštine Žabljak.

Odluke o izboru kandidata, rješenja o zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju i rješenja o prestanku radnog odnosa treba da donosi Predsjednik Opštine, shodno čl. 45, 47 i čl. 122 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Opština Žabljak treba da na osnovu dnevne evidencije prisutnosti zaposlenih na poslu, obezbijedi da, shodno članu 102-104 Uputstva o radu trezora lokalne samouprave, nadležni službenik iz svake potrošačke jedinice dostavlja Trezoru kompletan platni spisak, potpisan od strane starješine organa, sa podacima o zaposlenim službenicima u potrošačkoj organizaciji za koju je nadležan.

2.5.2. Ostala lična primanja

Na poziciji 412 - evidentiraju se zahtjevi za plaćanja i plaćanja koja se odnose na: naknade skupštinskim poslanicima, ostale naknade zaposlenim, komisije i savjeti. Izdaci po osnovu ostalih ličnih primanja planirani su u iznosu od 73.000,00 €, a realizovani u iznosu 69.983,66 € i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
412	Ostala lična primanja	73.000,00	69.983,66	95,87%
41261	Naknade skupštinskim odbornicima	51.000,00	48.516,45	95,13%
41262	Naknade skupštinskim odbornicima (obav.iz preth.god)	20.700,00	20.603,75	99,54%
4127	Ostale naknade	1.300,00	863,46	66,42%

41261 – naknade skupštinskim odbornicima - Isplate po osnovu odborničkih naknada i pripadajućih poreza i prireza izvršene su na osnovu Odluke o utvrđivanju broja odbornika koji se bira u Skupštini opštine Žabljak (Sl. list – opštinski propisi, broj 07/14) i Odluke o određivanju naknada za rad odbornika i drugih lica koje bira ili imenuje Skupština opštine (Sl. list – opštinski propisi, broj 02/14).

41262 – obaveze iz prethodne godine - Isplate po osnovu odborničkih naknada i pripadajućih poreza i prireza za 2013. godinu izvršene su na osnovu Odluke o utvrđivanju broja odbornika koji se bira u Skupštini opštine Žabljak (Sl. list – opštinski propisi, broj 14/10) i Odluke o određivanju naknada za rad odbornika u Skupštini opštine Žabljak (Sl. list – opštinski propisi, broj 13/11).

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obaveze naknada skupštinskim odbornicima iz prethodnih godina planira i izvršava u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

2.5.3. Rashodi za materijal

Na poziciji 413 - Rashodi za materijal evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja se odnose na administrativni materijal, materijal za posebne namjene, energiju, gorivo i ostali rashodi za materijal. Navedeni izdaci su planirani u iznosu od 119.200,00 € a realizovani u iznosu od 117.661,79 €. Ostvareni su sa 98,71% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
413	Rashodi za materijal	119.200,00	117.661,79	98,71%
4131	Administrativni materijal	9.800,00	9.371,18	95,62%
4133	Materijal za posebne namjene	6.400,00	5.652,30	88,32%
4134	Rashodi za energiju	88.000,00	87.680,35	99,64%
4135	Rashodi za gorivo	15.000,00	14.957,96	99,72%

Najveći izdaci odnose se na rashode za energiju (87.680,35 €), rashode za gorivo (14.957,96 €) i rashode za administrativni materijal (9.371,18 €). U postupku revizije testiran je iznos od 94.175,26€, odnosno 80,04% ostvarenih izdataka.

Revizijom je utvrđeno da je sa budžetske pozicije 4134 – rashodi za energiju, plaćen iznos od 86.438,84€ koji se odnosi na troškove električne energije, od čega se iznos od 18.648,47€ odnosi na troškove električne energije iz 2013. godine.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obaveze po osnovu rashoda za energiju iz prethodnih godina planira i izvršava u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžeta Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

2.5.4. Rashodi za usluge

Na poziciji 414- Rashodi za usluge evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja se odnose na službena putovanja, reprezentaciju, komunikacione usluge, bankarske usluge, usluge prevoza, advokatske i notarske usluge, konsultantske usluge, projekti i studije, usluge stručnog usavršavanja i ostale usluge. Navedeni izdaci planirani su u iznosu od 39.150,00€ a realizovani u iznosu od 36.202,29€. Ostvareni su sa 92,47% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
414	Rashodi za usluge	39.150,00	36.202,29	92,47%
4141	Službena putovanja	4.650,00	4.440,30	95,49%
4142	Reprezentacija	10.900,00	10.526,34	96,57%
4143	Komunikacione usluge	20.100,00	17.818,05	88,65%
4144	Bankarske usluge	3.000,00	2.917,60	97,25%
4148	Usluge stručnog usavršavanja	500,00	500,00	100,00%

Najveći izdatak se odnosi na izdatke za komunikacione usluge (17.818,05€), rashode za reprezentaciju (10.526,34€) i službena putovanja (4.440,30€).

Službena putovanja - Rashodi za službena putovanja u zemlji i inostranstvu planirani su u iznosu od 4.650,00€, a realizovani su u iznosu od 4.440,30€, odnosno 95,49% od planiranog iznosa. Prilikom obračuna izdataka za službena putovanja Opština Žabljak se pridržavala Uredbe o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima (Sl. list Crne Gore broj 26/12). Uz putne naloge postoje i izvještaji sa službenog puta, a u prilogu putnih naloga za službeno putovanje u inostranstvo postoje i pozivna pisma.

Reprezentacija - Rashodi za reprezentaciju su planirani u iznosu od 10.900,00€, a ostvareni u iznosu od 10.526,34€ (96,57% od planiranog iznosa). Revizijom je utvrđeno da se iznos od 1.741,20€ odnosi na plaćanje po računima koji datiraju iz 2013. godine. Takođe, utvrđeno je da su rashodi za reprezentaciju plaćani po računima u ukupnom iznosu od 1.612,20€ koji u prilogu nemaju fiskalni račun.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da obaveze po osnovu rashoda za reprezentaciju iz prethodnih godina izvršava u skladu sa čl. 9 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština u okviru grupe računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Komunikacione usluge su planirane u iznosu od 20.100,00€, a realizovane u iznosu od 17.818,05€ (88,65% od planiranog iznosa).

Revizijom je utvrđeno da su se usluge mobilne telefonije od jednog operatera koristile i plaćale po Ugovoru broj 032/14-01-1305 od 24.09.2014. godine. Tokom revizije **nije dat na uvid dokument po kojem su vršena plaćanja navedenom dobavljaču u prethodnom periodu.**

Usluge od drugog operatera koristile su se i plaćale po Ugovoru broj 05-050 od 12.01.2011. godine koji je obnovljen tokom 2015. godine.

2.5.5. Izdaci za tekuće održavanje

Na poziciji 415 - rashodi za tekuće održavanje, evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja se odnose na izdatke koji su namijenjeni održavanju javne infrastrukture, građevinskih objekata i opreme u ispravnom stanju. Izdaci za tekuće održavanje planirani su u iznosu od 8.100,00€ a realizovani u iznosu od 7.416,92€, odnosno sa 91,57% u odnosu na planirane izdatke i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
415	Rashodi za tekuće održavanje	8.100,00	7.416,92	91,57%
4152	Tekuće održavanje građevinskih objekata	100,00	0,00	0,00%
4153	Tekuće održavanje opreme	8.000,00	7.416,92	92,71%

2.5.6. Renta

Na poziciji 417 – Renta, evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja se odnose na izdatke za zakup objekata, opreme ili zemljišta. Izdaci za Rentu planirani su u iznosu od 5.500,00€, a realizovani u iznosu od 5.465,99€, odnosno sa 99,38% u odnosu na plan. Odlukom o obezbjeđivanju prostorija za rad odborničkim klubovima (Sl. list – opštinski propisi broj 13/13) utvrđeni su uslovi i način obezbjeđivanja prostorija za rad odborničkim klubovima u Skupštini opštine Žabljak. Uvidom u Glavnu knjigu utvrđeno je da je Opština Žabljak poštovala član 2 Odluke o obezbjeđivanju prostorija za rad odborničkim klubovima.

2.5.7. Ostali izdaci

Na poziciji 419 - Ostali izdaci evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja se odnose na izdatke po osnovu isplate ugovora o djelu, troškova sudskih postupaka, izrade i održavanja softvera, osiguranja, komunalne naknade, kazne, takse i ostalo. Planirani su u iznosu od 89.900,00 €, a realizovani u iznosu od 86.519,48 €. Ostvareni su sa 96,24% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
419	Ostali izdaci	89.900,00	86.519,48	96,24%
4191	Izdaci po osnovu ugovora o djelu	32.700,00	30.953,84	94,66%
4194	Osiguranje	2.500,00	2.455,80	98,23%
4196	Komunalne naknade	30.000,00	28.961,43	96,54%
4199	Ostalo	24.700,00	24.148,41	97,77%

Najveći izdatak se odnosi na rashode po osnovu isplate ugovora o djelu (30.953,84€).

Revizijom je utvrđeno da se iznos od 14.075,45€ odnosi na obaveze koje datiraju iz 2013. godine i trebalo ih je planirati i plaćati sa računa 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Uvidom u IOPPD obrasce, utvrđeno je da je Opština je tokom 2014. godine izvršila isplatu za 22 lica po osnovu ugovora o djelu. Za navedene isplate obračunavao se samo porez – šifra 047 u IOPPD obrascu. Takođe, utvrđeno je da je obračun po osnovu ugovora o djelu pravilno izvršen.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o radu nije regulisana primjena instituta ugovora o djelu. Zakonom o obligacionim odnosima, ugovor o djelu definisan je kao poseban ugovor koji poslodavac zaključuje sa određenim licem radi obavljanja poslova koji su van djelatnosti poslodavca, a koji ima za predmet samostalnu izradu i opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog fizičkog ili intelektualnog rada.

U okviru računa 4191 - Izdaci po osnovu ugovora o djelu, evidentirani su i izdaci koji su isplaćivani po osnovu Rješenja o formiranju određenih Komisija.

Revizijom je utvrđeno da:

- U prilogu ugovora o djelu, izvještaj o obavljenom poslu postoji samo kod ugovora koje je Predsjednik Skupštine i Služba Skupštine kao organ lokalne uprave zaključio sa izvršiocima posla:
- Pojedini ugovori (12) su zaključeni nakon izvršenja posla.
- Pojedini izvršioci angažovani su za obavljanje poslova koji predstavljaju redovnu djelatnost organa lokalne uprave (arhivar – daktilograf u Službi Skupštine, pripremanje Nacrta Budžeta Opština Žabljak za 2015. godinu i obračun poreza na nepokretnosti),
- Na rješenjima o formiranju komisija nije naveden iznos koji na ime naknade za učešće predsjedniku i članovima treba isplatiti. U prilogu rješenja o formiranju komisija postoji samo troškovnik po kome treba vršiti isplate.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da za poslove iz redovne nadležnosti organa lokalne uprave, sprovede proceduru popune radnih mjesta predviđenu čl. 32-50 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Opština Žabljak treba da zaključivanje ugovora o djelu vrši samo za obavljanje poslova koji su van redovne djelatnosti poslodavca, odnosno za vršenje poslova koji nijesu predviđeni Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Opština Žabljak treba da prilikom donošenja rješenja o formiranju komisija i radnih tijela navede i iznos koji na ime naknade za učešće pripada predsjedniku i članovima.

2.5.8. Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru

Na poziciji 431 - Transferi, institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja bez odgovarajućeg činjenja protivusluge, a koja su vezana za učesnike u javnoj potrošnji, nosioce javne potrošnje, nevladin sektor i pojedince pod uslovom da nemaju komercijalni karakter.

Izdaci za transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru planirani su u iznosu od 141.550,00€, a realizovani u iznosu od 133.329,10€, odnosno sa 94,19% u odnosu na plan i prikazani su u sljedećoj tabeli.

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
431	Transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru	141.550,00	133.329,10	94,19%
4311	Transferi za zdravstvenu zaštitu	0,00	0,00	-
4312	Transferi obrazovanju	3.500,00	3.428,53	97,96%
4313	Transferi institucijama kulture i sporta	71.050,00	70.831,29	99,69%
4314	Transferi NVO	0,00	0,00	-
4315	Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima	21.000,00	21.000,00	100,00%
4316	Transferi za jednokratne socijalne pomoći	20.000,00	12.164,28	60,82%
4317	Transferi za lična primanja pripravnika	0,00	0,00	-
4318	Ostali transferi pojedincima	15.000,00	14.905,00	99,37%
4319	Ostali transferi institucijama	11.000,00	11.000,00	100,00%

Transferi obrazovanju planirani su u iznosu od 3.500,00€, a izvršeni u iznosu 3.428,53€, odnosno 97,96%. Transferi obrazovanju odnosili su se uglavnom na pomoć školama za odlazak učenika na razna takmičenja.

Transferi institucijama kulture i sporta - Na osnovu Odluke o osnivanju JU Centra za kulturu, Opština Žabljak transferiše budžetska sredstva neophodna za ostvarivanje osnovne i dopunske djelatnosti Centra za kulturu. Planiranje sredstava za 2014. godinu vršeno je na osnovu izvršenja budžeta Centra za kulturu iz prethodne godine, odnosno u iznosu od 60.000,00€, koliko je i transferisano Centru.

Ugovorom o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak broj 401/11-01-2053 od 22.12.2011. godine, Ministarstvo finansija je odobrilo reprogram fiskalnih obaveza Opštini Žabljak, uključujući i preuzete obaveze od JU Centar za kulturu – Žabljak. Na osnovu Protokola broj 111/11-03-1814 od 16.12.201. godine, Opština Žabljak, kao preuzimaoc duga je sa JU Centar za kulturu kao dužnikom i Poreskom upravom Crne Gore kao povjeriocem zaključila Ugovor o preuzimanju duga broj 032/12-03-169 od 01.02.2012. godine kojim su regulisane međusobne obaveze po osnovu preuzimanja poreskih obaveza u iznosu od 27.082,95€ (porezi i doprinosi iz i na lična primanja zaposlenih). Od ukupnog iznosa, tokom 2014. godine, Opština Žabljak je na ime preuzetih poreskih obaveza izvršila transfere JU Centar za kulturu za reprogram duga u iznosu 7.550,00€.

Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima - Odlukom o Budžetu Opštine Žabljak, transferi političkim partijama, strankama i udruženjima planirani su i izvršeni u iznosu od 21.000,00€. Revizijom je utvrđeno da je pravilno vršen obračun isplate političkim partijama i da je Opština Žabljak vršila prenos sredstava svim političkim partijama koje imaju odbornike u Skupštini opštine.

Transferi za jednokratne socijalne pomoći, planirani su u iznosu od 20.000,00€, a izvršeni u iznosu od 12.164,28€. U postupku revizije testiran je iznos od 7.600,00€ koji obuhvata pojedinačne isplate fizičkim licima po osnovu socijalne pomoći. Opština nije donijela pravni akt kojim bi se bliže odredili uslovi za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć. Jednokratne socijalne pomoći su odobravane pojedinačnim zaključcima Predsjednika Opštine na osnovu zahtjeva ili molbe za pomoć.

Preporuka:

Opština treba da donese akt kojim bi se odredili uslovi, način i iznosi za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć.

Ostali transferi pojedincima planirani su u iznosu od 15.000,00€, a izvršeni u iznosu od 14.905,00€ u skladu sa Odlukom o stipendiranju studenata (Sl. list – opštinski propisi, broj 1/08, Sl. list – opštinski propisi, broj 39/09).

Ostali transferi institucijama, planirani su i izvršeni u iznosu od 11.000,00€, odnosno 100%. U skladu sa priloženim pravnim aktima izvršene su isplate:

Turističkoj organizaciji Opštine Žabljak.....	4.000,00€
Crvenom krstu.....	3.500,00€
Centru za razvoj durmitorskog područja	2.500,00€
Transfer za manifestaciju “Dani planinskog cvijeća”	1.000,00€

2.5.9. Ostali transferi

Na poziciji 432 - Ostali transferi, evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koje se odnose na izdatke nastale po osnovu isplate sredstava javnim preduzećima. Izdaci za ostale transfere planirani su i izvršeni u iznosu od 25.000,00€, odnosno 100%. Planirani i realizovani iznos od 25.000,00€ odnosi se na transfer Opštine prema DOO Komunalno i vodovod koji je izvršen u skladu sa Odlukom o osnivanju DOO Komunalno i vodovod Žabljak (Sl. list – opštinski propisi, broj 21/13).

Navedenom Odlukom je određeno i da Skupština opštine, kao osnivač Društva, između ostalog, daje saglasnost na godišnji plan rada i finansijski plan i usvaja Izvještaj o poslovanju Društva. Revizijom je utvrđeno da **DOO Komunalno i vodovod nije dostavilo Opštini na davanje saglasnosti godišnji plan i finansijski plan za 2014. godinu** već samo Izvještaj o radu Komunalno i vodovod DOO Žabljak za 2014. godinu (br. 733 od 25.06.2015. godine).

2.5.10. Kapitalni izdaci

Na grupi računa 441 - **Kapitalni izdaci** evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koje se odnose na izdatke nastale po osnovu isplata za izgradnju i kupovinu novih kapaciteta namijenjenih javnoj potrošnji, proširenje kapaciteta, rekonstrukciju i sl. Izdaci za ove namjene odnose se na infrastrukturu opšteg značaja, lokalnu infrastrukturu, građevinske objekte, uređenje zemljišta, opremu, investiciono održavanje i ostale kapitalne izdatke. Kapitalni izdaci su planirani u iznosu od 178.400,00€, a realizovani u iznosu od 174.031,95€, odnosno sa 97,55% u odnosu na plan. Najveći izdaci se odnose na realizovane izdatke za lokalnu infrastrukturu u iznosu od 153.472,59€ i izdatke za uređenje zemljišta u iznosu od 18.459,46€ i prikazani su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
441	Kapitalni izdaci	178.400,00	174.031,95	97,55%
4412	Izdaci za lokalnu infrastrukturu	156.800,00	153.472,59	97,88%
4414	Izdaci za uređenje zemljišta	19.000,00	18.459,46	97,16%
4415	Izdaci za opremu	1.500,00	1.069,90	71,33%
4416	Investiciono održavanje	1.100,00	1.030,00	93,64%

Izdaci za lokalnu infrastrukturu su planirani u iznosu od 153.472,59€, a izvršeni u iznosu od 153.472,59€.

Izvršenje na ovoj budžetskoj poziciji obuhvata isplate za:

Vodosnabdijevanje seoskih naselja - Isplata preduzeću “Komunalno i vodovod” Žabljak u iznosu od 9.996,00€ izvršena je na osnovu računa za nabavku centrifugalne pumpe, montažnih radova za postavljanje pumpe kao i izrade kućice za pumpno postrojenje. **U postupku revizije ugovor sa navedenim dobavljačem nije dat na uvid.**

Izradu projektne dokumentacije - Iznos od 61.610,54€ obuhvata isplate po osnovu:

- Projektovanja i izgradnje fekalne kanalizacije u Durmitorskoj ulici (iznos od 53.923,92€) - Izradu glavnog projekta fekalne kanalizacije izvršilo je Preduzeće kojem je na osnovu ispostavljenog računa izvršena isplata u iznosu od 4.938,50€.

Nakon sprovedenog postupka javne nabavke, Opština je zaključila Ugovor broj 031/14-01-1542 od 29.10.2014.godine, za izgradnju fekalne kanalizacije sa izvođačem radova iz Podgorice, čija ukupno ugovorena vrijednost iznosi 179.380,23€. Tokom 2014.godine izvršena je isplata u iznosu od 48.985,42€ na osnovu ispostavljene I privremene situacije koja u prilogu sadrži rekapitulaciju izvršenih radova.

- Izrade projektne dokumentacije za reciklažno dvorište i pretovarnu stanicu (7.686,62€) – Iznos od 6.723,50€ isplaćen po osnovu ispostavljenih faktura za pripremu projektne dokumentacije i izradu elaborata procjene uticaja na životnu sredinu izgradnje transfer stanice i reciklaž dvorišta u opštini Žabljak. **Ugovor sa obrađivačem elaborata nije dat na uvid.**

Iznos od 963,12€ obuhvata isplatu naknade (neto i porez) Komisiji za ocjenu elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu izgradnje transfer stanice i reciklažnog dvorišta. Komisija je obrazovana rješenjem sekretara Sekretarijata za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove, a **isplata je izvršena na osnovu Troškovnika** koji je ovjeren od strane predsjednika komisije.

Izradu prostorno planske dokumentacije – Iznos od 81.866,05€ obuhvata isplate:

- obrađivaču plana – Iznos od 50.000,00€ isplaćen je na ime izrade Izmjena i dopuna DUP-a Žabljak. Iako je Ugovorom²⁶, koji je zaključen početkom 2009. godine, rok za izradu izmjena i dopuna DUP-a predviđen na 60 dana od dana potpisivanja ugovora i dobijanja dokumentacione osnove, Izmjene i dopune DUP-a izvršene su u martu 2014.godine. SO Žabljak je 05.03.2014.godine donijela Odluku²⁷ o donošenju izmjena i dopuna Detaljnog urbanističkog plana Žabljak.

- Isplate u iznosu od 3.400,00€ izvršene su na ime usluga izrade strateške procjene uticaja²⁸ na životnu sredinu za lokalnu studiju lokacije “Borje” i DUP “Javorovača” (2.400,00€) i izrade urbanističkog projekta²⁹ “Borje II” (1.000,00€). Ugovori sa izvršiocima usluga izrade planskih dokumenata zaključeni su tokom 2013.godine.

- “Republički zavod za urbanizam i projektovanje” a.d. Podgorica – Isplata za usluge izrade DUP-a “Tmajevci i Meždo” i DUP-a “Kovačka dolina II” u iznosu od 3.421,25€, izvršena je na osnovu fakture koja je obračunata u skladu sa zaključenim Ugovorom³⁰ iz septembra 2013. godine.

- Opština je tokom 2014.godine izvršila isplatu po računu u iznosu od 4.086,50€ od kojih se iznos od 3.670,00€ odnosi na izvršene radove na izradi Glavnog projekta izmještanja dionice lokalnog puta Žabljak-Tepca, a u skladu sa ugovorom iz 2013. godine.

- Iznos od 3.088,30€ isplaćen na osnovu pojedinačnih faktura za izvršene geodetske usluge (parcelacija, obilježavanje trase i sl.).

- Iznos od 1.000,00€ isplaćen na ime usluga oglašavanja po osnovu računa iz 2013.godine.

- za izradu urbanističkih projekata po zahtjevima zainteresovanih korisnika i to:

za usluge izrade urbanističkih projekata za “Motički gaj” i “Petrovu stranu” – iznos od 8.200,00€ isplaćen izvršiocu usluga u skladu sa zaključenim ugovorima.

za usluge izrade urbanističkih projekata “Uskoci” i “Pitomine” – iznos od 8.640,00€, isplaćen izvršiocu usluga “Republički zavod za urbanizam i projektovanje” a.d. Podgorica na osnovu računa i Ugovora³¹ iz 2013. godine.

Izdaci za uređenje zemljišta – Iznos od 18.459,46€ uglavnom obuhvata isplate naknade za eksproprisane nepokretnosti (14.979,46€) po osnovu presuda Osnovnog suda u Žabljaku.

²⁶ Ugovor broj 351/09-01-161 od 16.02.2009.g. Ugovorena vrijednost 84.000,00€ sa uračunatim PDV-om.

²⁷ „Sl.list CG-opštinski propisi”, broj 07/14.

²⁸ Ugovori broj 351/13-01-390 i 351/13-01-389 od 02.04.2013.godine

²⁹ Ugovor broj 350/13-01-807 od 02.07.2013.godine.

³⁰ Ugovor broj 351/13-01-1190 od 25.09.2013.godine; ugovorena vrijednost 6.842,50€.

³¹ Ugovori broj 351/13-01-1957 i broj 351/13-01-1957/1 od 18.11.2013.g., odnosno računi broj 273/13 i 274/13 od 29.11.2013.g.

Izdaci za opremu – Iznos od 1.069,96€ obuhvata pojedinačne isplate za nabavku kancelarijske i kompjuterske opreme.

Investiciono održavanje – Iznos od 1.030,00€ odnosi se na usluge revizije glavnog projekta i troškove goriva.

Revizijom kapitalnih izdataka utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

Ugovor za isplatu u iznosu od 9.996,00€ DOO Komunalno i vodovod, za nabavku centrifugalne pumpe, montažnih radova za postavljanje pumpe kao i izrade kućice za pumpno postrojenje, u **postupku revizije nije dat na uvid.**

Ugovor sa obrađivačem elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu izgradnje transfer stanice i reciklaž dvorista u opštini Žabljak, **nije dat na uvid.**

Isplata naknade Komisiji za ocjenu elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu izgradnje transfer stanice i reciklažnog dvorišta **izvršena je na osnovu Troškovnika** koji je ovjeren od strane predsjednika komisije i isti ne predstavlja akt na osnovu kojeg se može izvršiti isplata sredstava.

Nepravilna evidencija u iznosu od 15.710,00€³² obuhvata isplate na osnovu računa i ugovora iz 2013.godine i shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, iste je trebalo evidentirati kao Otplatu obaveza iz prethodne godine (račun 463), a ne kao kapitalni izdatak tekuće godine.

Preporuke:

Opština treba da visinu naknade za rad komisije definiše rješenjem o formiranju komisije ili posebnim rješenjem o isplati naknade koji bi bio ovjeren od strane Predsjednika Opštine ili drugog ovlaštenog lica i koji bi ujedno predstavljao relevantni dokument za isplatu.

Opština treba da kapitalne izdatke iz prethodnog perioda evidentira u Glavnoj knjizi, shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, na računu 463 – otplata obaveza iz prethodnog perioda.

2.5.11. Otplata dugova

Na kategoriji računa 46 - Otplata dugova evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koje se odnose na izdatke nastale po osnovu isplata kojima se vrši otplata duga po osnovu korišćenih kredita i emitovanih hartija od vrijednosti. Pozicija otplata duga planirana je u iznosu od 125.000,00€, a realizovana je u iznosu od 124.261,23€, odnosno sa 99,41% i prikazana je u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
461	Otplata duga	80.500,00	80.438,48	99,92%
4611	Otplata HOV i kredita rezidentima	80.500,00	80.438,48	99,92%
463	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	44.500,00	43.822,75	98,48%
4631	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	44.500,00	43.822,75	98,48%

Na grupi računa 461 – Otplata duga planirano je 80.500,00€ a realizacija je iznosila 80.438,48€, odnosno 99,92%. Navedeni iznos obuhvata:

³² Usluge izrade strateške procjene uticaja³² na životnu sredinu za LSL³² "Borje" i DUP "Javorovača"(2.400,00€), izvršeni radovi na izradi Glavnog projekta izmještanja dionice lokalnog puta Žabljak-Tepca (3.670,00€); usluge oglašavanja po osnovu računa iz 2013.godine (1.000,00€); usluge izrade urbanističkih projekata "Uskoci" i "Pitomine" – iznos od 8.640,00€.

- Otplatu hartija od vrijednosti - emitovanih obveznica u iznosu od 56.000,00€

SO Žabljak je u decembru 2006. godine donijela Odluku o zaduženju Opštine Žabljak³³ kod Fonda za razvoj prodajom obveznica nominalne vrijednosti u iznosu od 392.000,00€ za 315.050,00€ radi finansiranja infrastrukturnih projekata utvrđenih strateškim planom opštine Žabljak za period 2006 -2011.godine. Odlukom o emisiji obveznica³⁴ u navedenom obimu utvrđen je rok dospjeća u periodu od 15.01.2010. do 15.01.2016. godine u vrijednosti od po 56.000,00€ godišnje. Tokom 2014. godine po navedenom osnovu izvršena je isplata u ukupnom iznosu od 56.000,00€, koliko je i iznosio dug opštine za 2014.godinu.

- Otplatu kredita u iznosu od 24.438,48€

SO Žabljak je u aprilu 2013. godine donijela Odluku³⁵ o zaduženju kojim se "Opština zadužuje uzimanjem kredita u iznosu od 100.000,00€ na period od 60 mjeseci, za održavanje tekuće likvidnosti".

- Opština je sa Ministarstvom finansija zaključila Aneks ugovora o finansijskom restrukturiranju³⁶ kojim je dodato da se Opština može dodatno zadužiti uz prethodnu saglasnost Vlade i da će iznos kreditnog zaduženja i način korišćenja kreditnih sredstava biti definisan Protokolom između Opštine i Ministarstva finansija;

- Opština je dostavila Ministarstvu finansija Plan raspodjele sredstava kredita³⁷ u kojem je navedeno da bi se sredstva raspodijelila na: naknade odbornicima za 2012. godinu (iznos od 13.620,00€); reprogram duga za poreze i doprinose (iznos od 17.500,00€); dug prema IRF (6.920,00€); naknade političkim partijama za 2012. godinu (iznos od 8.460,00€); dio duga za električnu energiju (iznos od 21.500,00€); neto plate (iznos od 24.000,00€) i stipendije studentima (iznos od 8.000,00€);

- Protokol o iznosu kreditnog zaduženja i uslovima i načinu korišćenja kreditnih sredstava³⁸ zaključen je između Opštine i Ministarstva finansija, a potpisnici protokola su saglasni da se iz novog zaduženja izmire obaveze prema već pomenutom planu Opštine, i da će potpisati Ugovor o cesiji sa bankom koja će Opštini odobriti kredit u iznosu od 100.000,00€, a po osnovu kojeg će Opština dio svojih potraživanja iz Egalizacionog fonda ustupiti u korist banke sa kojom će sklopiti ugovor o kreditu;

- Vlada Crne Gore je Zaključkom³⁹ dala saglasnost na kreditno zaduženje u iznosu od 100.000,00€, kroz podršku finansijskom restrukturiranju;

- Ugovor o dugoročnom kreditu⁴⁰ zaključen je između Opštine i Atlas banke na iznos od 100.000,00€ sa rokom dospjeća od 60 mjeseci, odnosno do 18.06.2018.godine, pri čemu mjesečni anuitet iznosi 2.036,54€ i počinje se plaćati od 18.07.2013.godine.

- Ugovor o asignaciji⁴¹ zaključen je između Opštine Žabljak, Ministarstva finansija i Atlas banke, po kojem Opština Žabljak upućuje Ministarstvo finansija da izvrši uplatu iznosa od 100.000,00€ sa pripadajućom kamatom, u korist Atlas banke, u 60 jednakih mjesečnih anuiteta (iznos od 2.036,54€) počev od 18.07.2013. godine u skladu sa planom otplate kredita. Osnov za plaćanje od strane Ministarstva finansija prema Atlas banci čini raspodjela sredstava Egalizacionog fonda, u korist Opštine.

Revizijom je utvrđeno da iznos od 2.036,54€ obuhvata glavnica i kamatu, odnosno da Opština u Glavnoj knjizi nije vršila razdvajanje mjesečnih anuiteta na glavnica – račun 461 i kamatu račun 416.

Revizijom pozicije 461 – otplata duga utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

Opština, prilikom otplate kredita, nije vršila razdvajanje mjesečnih anuiteta na glavnica i kamatu, već je cjelokupni iznos od 24.438,48€ evidentirala u okviru računa 461 – Otplata duga, što je u suprotnosti sa

³³ Odluka broj 030/06-01-3251 od 19.12.2006.g.

³⁴ Odluka broj 030/06-01-3253 od 19.12.2006.g.

³⁵ Odluka broj 410/13-01-146, „Sl.list CG“, opštinski propisi broj 13/13.

³⁶ Aneks Ugovora broj 04-4720/1 od 17.04.2013.g.; osnovni ugovor broj 01-19873/1 od 30.12.2011.g.

³⁷ Plan broj 410/13-01-568 od 14.05.2013.g.

³⁸ Protokol broj 031/13-01-749 od 20.06.2013.g.

³⁹ Zaključak Vlade CG broj 06-1192/3 od 28.05.2013.g.

⁴⁰ Ugovor broj 031/13-01-745 od 19.06.2013.g.; efektivna kamatna stopa iznosi 8,91 godišnje; nominalna kamatna stopa 8,50€.

⁴¹ Ugovor broj 031/13-01-746 od 19.06.2013.g.

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, shodno kojem je iznos od 17.579,16€ trebalo evidentirati u okviru računa 461 – Otplata duga, a iznos od 6.859,32€ u okviru računa 416 – Kamate.

Otplata duga evidentirana je u Glavnoj knjizi, a ista nije sprovedena preko Glavnog računa trezora. Na izvodima je evidentirana samo uplata od strane Egalizacionog fonda koja je umanjena za iznos od 2.036,54€ na mjesečnom nivou, shodno već pomenutom Ugovoru o cesiji (ukupno 24.438,48€). Sredstva Egalizacionog fonda je trebalo sprovesti preko Glavnog računa trezora u punom iznosu kao prihod, a iznos koji se odnosi na ratu kredita kao izdatak Opštine.

U Odluci o Budžetu za 2014.godinu nije planiran račun 416 – Kamate, iako je Opština kreditno zadužena.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da Odlukom o Budžetu planira račun 416 – Kamate i da prilikom otplate kredita, vrši razdvajanje mjesečnih anuiteta na glavnice i kamatu, na način da iznos glavnice evidentira u okviru računa 461 – Otplata duga, a iznos kamate u okviru računa 416 – Kamate.

Opština Žabljak treba da Ugovor o cesiji, osim u glavnoj knjizi, sprovodi i preko Glavnog računa trezora i na taj način obezbijedi realno prikazivanje prihoda i rashoda za fiskalnu godinu.

Na grupi računa 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda evidentiraju se zahtjevi za plaćanje i plaćanja koje se odnose na sve izdatke nastale po osnovu isplata kojima se izmiruju obaveze starije od godinu dana. Za otplatu obaveza iz prethodnog perioda planiran je iznos od 44.500,00€, a realizovan iznos od 43.822,75€, odnosno 98,48% u odnosu na plan. U postupku revizije testiran je cjelokupni iznos od 43.822,75€ koji obuhvata:

Otplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja u iznosu od 23.012,52€ koji se odnosi na:

- naknadu nematerijalne štete za tri lica u iznosu od 3.931,68€ po osnovu zaključenih sudskih poravnanja.
- naknade u iznosu od 14.767,77€, izvršene na osnovu sudskih presuda/poravnanja za isplatu: naknade za rad u Komisiji za popis objekata izgrađenih bez građevinske dozvole; naknade za rad u Komisiji za procjenu nepokretnosti i naknade na ime neisplaćene zarade i štete za neiskorišćene godišnje odmоре.
- utvrđivanje prava svojine u iznosu od 3.586,96€, isplaćeno na osnovu presuda Osnovnog suda u Žabljaku.
- sudski troškovi u iznosu od 726,11€ po presudama Upravnog suda br.901 i 902/13 koje Opština ne posjeduje.

Otplatu obaveza iz prethodnog perioda u iznosu od 14.945,23€ koji obuhvata isplate:

- Opštini Šavnik, iznos od 13.545,23€ je isplaćen na osnovu Zaključka⁴² o prinudnoj naplati koje je donijelo Odjeljenje lokalnih prihoda Opštine Šavnik. Naime, Opština Žabljak nije izvršila obavezu vraćanja pogrešno uplaćenih sredstava u iznosu od 13.520,23€ koje je Opština Šavnik ostvarila u periodu od 2010-2013.godine, po osnovu koncesione naknade za korišćenje vode.
- Dobavljaču, iznos od 900,00€ - Isplata izvršena na osnovu računa za naknadne radove za priključenje stambenih objekata na NN mrežu.
- Fizičkom licu, iznos od 500,00€ – isplata izvršena na osnovu Poravnanja⁴³ na ime naknade nematerijalne štete kojim je određeno da je Opština u obavezi da isplati naknadu u iznosu od 500,00€.

Otplatu obaveza Fondu za obeštećenje u iznosu od 5.865,00€ - Isplata je izvršena po osnovu neizmirenih obaveza od prodaje nepokretnosti tokom 2010.godine.

⁴² Zaključak broj 03-493 od 12.02.2014.g.

⁴³ Poravnanje broj 031/14-01-852 od 26.06.2014.g.

Revizijom pozicije 463 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

Poravnanje sa fizičkim licem u iznosu od 500,00€ nije ovjereno od strane Osnovnog suda već je zaključeno između Opštine Žabljak i fizičkog lica, a s obzirom na to da dokumentacija na osnovu koje je izvršeno poravnanje datira na period mart - jun 2014. godine, navedena isplata nije trebala biti evidentirana u okviru računa 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Opština je u Izvještaju o neizmirenim obavezama, kao stanje obaveza na kraju 2013.godine, evidentirala iznos od 346.327,72€, ali je prilikom isplata po ovom osnovu, na računu 463 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda, evidentirala samo iznos od 43.822,75€, dok je iznos od 133.143,26€ koji se odnosi na otplatu neizmirenih obaveza po osnovu zarada i ostalih ličnih primanja evidentiran u okviru računa 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca i 412 – Ostala lična primanja, što je u suprotnosti sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

Preporuka:

Opština treba da u Glavnoj knjizi evidentira rashode shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština.

2.5.12. Stalna i tekuća budžetska rezerva

Na kategoriji računa 47- Rezerve evidentiraju se zahtjevi za plaćanja i plaćanja koja se odnose na sve izdatke nastale po osnovu isplata iz tekuće i stalne budžetske rezerve. Sredstva rezervi planirana su u iznosu od 10.000,00€, a realizovana u iznosu od 1.000,00 €, odnosno sa 10,00% i prikazana su u sljedećoj tabeli:

Konto	Opis	Plan prihoda	Realizovano	Procenat
471	Tekuća budžetska rezerva	7.000,00	1.000,00	14,29%
4711	Tekuća budžetska rezerva	7.000,00	1.000,00	14,29%
472	Stalna budžetska rezerva	3.000,00	0,00	0,00%
4721	Stalna budžetska rezerva	3.000,00	0,00	0,00%

Opština je tokom 2014. godine sa računa⁴⁴ 471 –Tekuća budžetska rezerva izvršila isplatu u iznosu od 1.000,00€ na osnovu Zaključka⁴⁵ Predsjednika kojim je odobrena pomoć fizičkom licu radi saniranja posledica požara.

Isplata sa računa Stalne budžetske rezerve, tokom 2014. godine nije bilo.

2.6. Blagajničko poslovanje

Blagajničko poslovanje u Opštini Žabljak obavlja se u Sekretarijatu za finansije i ekonomski razvoj. Za obavljanje blagajničkih poslova (podizanje, isplata i knjiženje gotovine) zadužen je Samostalni savjetnik I – šef trezora i budžeta u navedenom Sekretarijatu. Podizanje gotovine Opština je vršila sa žiro-računa koji je otvoren kod Atlas banke (505-9158-48). Lice ovlašćeno za podizanje gotovine je Predsjednik Opštine. Revizijom je utvrđeno da je stanje u blagajni na početku godine (01.01.2014. godine) iznosilo 0,00€. Ukupan promet tokom 2014. godine iznosio je 11.999,24€, a saldo na dan 31.12.2014. godine iznosio je 0,00€.

Podizanje gotovine sa žiro-računa vrši se na osnovu naloga koji je potpisan od strane Predsjednika Opštine Žabljak. Isplata gotovine iz blagajne vrši se na osnovu već donešenih akata (odluka, rješenje, zaključak, putni nalog i sl.) u kojima je preciziran iznos naknade, pa je saldo u blagajni uvijek 0,00€. Nalozi za službena putovanja u zemlji i inostranstvu ovjeravaju se od strane starješine organa lokane uprave u kojem je zaposleno lice na koje glasi putni nalog, dok za Predsjednika Opštine, putni nalog ovjerava Glavni administrator. Blagajnički dnevници obuhvataju sve gotovinske tokove na mjesečnom nivou, pri čemu se troškovi dijele po

⁴⁴ Revizijom je utvrđeno da Opština Žabljak račun koji je otvoren za potrebe Stalne budžetske rezerve ne vodi u okviru Konsolidovanog računa trezora.

⁴⁵ Zaključak broj 553/14-01-252 od 20.02.2014.g.

organima lokalne uprave tj. sekretarijatima i službama. Putni nalozi za službena putovanja u zemlji i inostranstvu ovjeravaju se od strane stariješine organa lokalne uprave u kojem je zaposleno lice na koje glasi putni nalog, dok za Predsjednika Opštine, putni nalog ovjerava Glavni administrator. Prilikom obračuna dnevnica za službena putovanja, kao i obračuna nadoknade za upotrebu sopstvenog vozila u službene svrhe, Opština Žabljak poštuje Uredbu o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima (Sl. list Crne Gore broj 26/12).

Revizijom blagajničkog poslovanja utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Opština Žabljak nije donijela akt kojim je definisano blagajničko poslovanje,
- Rješenjem o obrazovanju popisne komisije za popis i procjenu pokretnih i nepokretnih stvari kojima raspolaže Opština Žabljak (broj 46/13-06-1918 od 22.12.2014. godine), nije predviđen popis gotovine u blagajni, pa popis sredstava na žiro-računima i blagajni nije izvršen,
- Ne vrši se kontrola blagajničkog poslovanja,
- Iz blagajne Opštine Žabljak vršena je isplata naknada po osnovu Ugovora o djelu i po osnovu odborničkih naknada za jednog odbornika.
- Putni nalozi nijesu potpisani od strane rukovodioca računovodstva i likvidatora, tj. lica koje je izvršilo isplatu novca iz blagajne.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da donese akt kojim će se urediti pravila i postupci čuvanja, evidentiranja i raspolaganja gotovinom u blagajni, način evidentiranja i čuvanja blagajničke dokumentacije, kao i način kontrole blagajne.

Opština Žabljak treba da treba da u potpunosti primjenjuje čl. 5 Zakona o spriječavanju nelegalnog poslovanja i kod isplate ličnih primanja vrši transfer sredstava preko računa otvorenih kod poslovnih banaka.

2.7. Zaduženje Opštine i neizmirene obaveze

U narednoj tabeli dat je pregled zaduženja Opštine Žabljak:

Red.br.	Banka	Datum	Ugovor	Namjena	Iznos kredita (EUR)	Datum dospjeća	Uslovi	Sredstva obezbjeđenja plaćanja	Saglasnost Vlade	Odluka Skupštine Opštine	Anuitet/količina emitov obveznica	
											iznos	period
1	Atlas banka AD Podgorica	19.06.2013. godine	Ugovor o dugoročnom kreditu - 50586100000069250/13	podrška finansijskom restrukturiranju - izmirenje obaveza iz prethodnog perioda prema planu	100.000,00 €	25.06.2018.g odine	rok otplate: 60 mjeseci, nominalna kam.stopa: 8,5% konformni metod; efektiv.kam.stopa: 8,91%	Ugovor o asignaciji, po osnovu raspodjele sredstava Egalizacionog fonda	Zaključak broj 06-1192/3 od 28.05.2013.g.	Odluka o zaduženju broj 410/13-01-146 od 11.04.2013.g.	2.036,54 €	mjesečno
2	Investiciono razvojni fond	2006.godina	Ugovor nije dat na uvid	finansiranje izgradnje infrastrukturnih objekata	392.000,00 €	januar 2016.godine	nominalna vrijednost jedne obveznice: 1,00€; kamata: 3% godišnje			Odluka o zaduženju broj 030/06-01-3251 od 19.12.2006.g.	56.000,00 €	godišnje

1. **Atlas banka a.d. Podgorica – Ugovor o dugoročnom kreditu**⁴⁶ (kredit broj 50586100000069250/13) zaključen je između Opštine i Atlas banke na iznos od 100.000,00€ sa rokom dospjeća od 60 mjeseci, odnosno do 18.06.2018.godine, pri čemu mjesečni anuitet iznosi 2.036,54€ i počeo se plaćati od 18.07.2013.godine.

⁴⁶ Ugovor broj 031/13-01-745 od 19.06.2013.g.; efektivna kamatna stopa iznosi 8,91 godišnje; nominalna kamatna stopa 8,50€.

Revizijom je utvrđeno da je Opština Žabljak sa Ministarstvom finansija u decembru 2011.godine zaključila Ugovor⁴⁷ o finansijskom restrukturiranju kojim je Ministarstvo odobrilo reprogram fiskalnih obaveza Opštini Žabljak uključujući i preuzete poreske obaveze Javne ustanove Centar za kulturu, čiji je osnivač Opština.

Zaključenju ugovora prethodilo je potpisivanje Protokola⁴⁸ između Poreske uprave i Opštine kojim je konstatovano da ukupno stanje poreskog i neporeskog duga na dan 30.11.2011.godine Opštine Žabljak i JU Centra za kulturu iznosi 340.924,65€⁴⁹, a odnosi se na neizmirene obaveze iz 2010. i 2011.godine.

Na osnovu ugovora o finansijskom restrukturiranju, zaključen je Ugovor o preuzimanju duga⁵⁰ između JU Centar za kulturu kao dužnika, Opštine kao preuzimaoca duga i Poreske uprave kao povjerioca. Shodno planu reprograma, Opština će isplaćivati obaveze do kraja 2016.godine.

Kao što je već pomenuto, u dijelu koji se odnosi na otplatu dugova (račun 46), u aprilu 2013.godine zaključen je Anex ugovora o finansijskom restrukturiranju u kojem je dodat član da se Opština može dodatno zadužiti shodno odredbama člana 64 stav 2 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, uz prethodnu saglasnost Vlade, pri čemu bi se iznos kreditnog zaduženja i način korišćenja kreditnih sredstava definisao Protokolom o kreditnom zaduženju i načinu korišćenja kreditnih sredstava između Opštine i Ministarstva finansija.

Protokolom o iznosu kreditnog zaduženja i uslovima i načinu korišćenja kreditnih sredstava, koji je zaključen između Opštine i Ministarstva finansija je, između ostalog, definisano da će potpisnici protokola potpisati Ugovor o cesiji sa bankom koja će Opštini odobriti kredit u iznosu od 100.000,00€, a po osnovu kojeg će Opština dio svojih potraživanja iz Egalizacionog fonda ustupiti u korist banke sa kojom će sklopiti ugovor o kreditu.

Na osnovu zaključenog aneksa, Opštini je odobreno navedeno kreditno zaduženje u iznosu od 100.000,00€ radi izmirivanja obaveza prema Planu raspodjele sredstava kredita .

Shodno Ugovoru o dugoročnom kreditu koji je zaključen sa Atlas bankom AD, Opština Žabljak je zaključila i Ugovor o asignaciji⁵¹ sa Ministarstvom finansija i Atlas bankom, po kojem Opština Žabljak upućuje Ministarstvo finansija da izvrši uplatu iznosa od 100.000,00€ sa pripadajućom kamatom, u korist Atlas banke, u 60 jednakih mjesečnih anuiteta (iznos od 2.036,54€) počev od 18.07.2013 godine u skladu sa planom otplate kredita. Osnov za plaćanje od strane Ministarstva finansija prema Atlas banci čini raspodjela sredstava Egalizacionog fonda, u korist Opštine.

2. **Investiciono razvojni fond** – Skupština Opštine Žabljak je tokom 2006.godine donijela Odluku o emisiji obveznica⁵² radi finansiranja infrastrukturnih projekata utvrđenim strateškim planom opštine Žabljak za period 2006-2011.godine. Obim emisije iznosi 392.000,00€⁵³, a obveznice dospijevaju u periodu 15.01.2010. do 15.01.2016. godine u vrijednosti od po 56.000,00€ godišnje. U postupku revizije **nije dat na uvid ugovor o kreditu** koji je Opština Žabljak trebala da potpiše sa Investiciono razvojnim fondom (bivši Fond za razvoj).

U sledećoj tabeli dat je tabelarni pregled obaveza Opštine Žabljak, po osnovu otplate kredita i emitovanih obveznica:

Banka	Iznos kredita	Stanje duga na dan 31.12.2013.g	Povećanje	Smanjenje - Otplata tokom 2014.g.	Stanje duga na dan 31.12.2014.g.
Atlas banka	100.000,00	91.733,80	0,00	17.579,16	74.154,64
IRF	392.000,00	168.000,00	0,00	56.000,00	112.000,00
Ukupno	492.000,00	259.733,80	0,00	73.579,16	186.154,64

Stanje duga na 31.12.2014. godine koje je utvrđeno u postupku revizije (186.154,64€) odgovara stanju duga koje je iskazano u Izvještaju o budžetskom zaduženju (obrazac BUZ) na kraju 2014.godine.

⁴⁷ Ugovor broj 401/11-01-2053 od 22.12.2011.godine

⁴⁸ Protokol broj 111/11-03-1814 od 16.12.2011.godine

⁴⁹ Dug Opštine - 313.841,70€; dug JU Centar za kulturu – 27.082,95€.

⁵⁰ Ugovor broj 032/12-03-169 od 01.02.2012.godine

⁵¹ Ugovor broj 031/13-01-746 od 19.06.2013.g.

⁵² Odluka broj 030/06-01-3253 od 19.12.2006.g.

⁵³ Nominalna vrijednost obveznice je 1,00€.

Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Žabljak za 2014. godinu

U Izvještaju o budžetskom zaduženju (obrazac BUZ) prikazano je stanje duga Opštine u iznosu od 186.154,64€ i javnih preduzeća u iznosu od 2.948,80€, kako slijedi:

Redni broj	Vrsta zaduženja	Iznos zaduženja OPŠTINE na kraju IV kvartala				Iznos zaduženja JAVNIH PREDUZEĆA na kraju IV kvartala			
		Ugovoreni iznos sredstava	Iznos povučenih sredstava	Iznos otplaćenog duga po	Stanje duga	Ugovoreni iznos sredstava	Iznos povučenih sredstava	Iznos otplaćenog duga po	Stanje duga
I	Domaći dug	259.733,80		73.579,16	186.154,64	10.000,00		7.051,20	2.948,80
1.	Krediti	91.733,80		17.579,16	74.154,64	10.000,00		7.051,20	2.948,80
a	Kratkoročni (glavnica)	91.733,80		17.579,16	74.154,64	10.000,00		7.051,20	2.948,80
b	Dugoročni (glavnica)								
2.	Obveznice	168.000,00		56.000,00	112.000,00				
II	Inostrani dug								
1.	Krediti								
a	Kratkoročni (glavnica)								
b	Dugoročni (glavnica)								
2.	Obveznice								
	UKUPNO (I+II)	259.733,80		73.579,16	186.154,64	10.000,00		7.051,20	2.948,80
III	Domaće garancije								
IV	Inostrane garancije								
	UKUPNO IZDATE GARANCIJE (III+IV)								

Opština Žabljak nije pravilno popunila Obrazac BUZ u pogledu evidentiranja:

- ugovorenog iznosa sredstava - iskazan je iznos zaduženja na kraju 2013.godine, a ne ugovoreni iznos zaduženja koji iznosi 492.000,00€, od čega 100.000,00€ po osnovu kredita kod Atlas banke i 392.000,00€ po osnovu Odluke o emisiji obveznica.
- iznosa povučenih sredstava – kolona sa podacima o iznosu povučenih sredstava nije popunjena.

Neizmirene obaveze Opštine Žabljak na dan 31.12.2013. godine

Opština Žabljak je u Izvještaju o neizmirenim budžetskim obavezama za 2013. godinu iskazala neizmirene obaveze u iznosu od 346.327,72€, prikazanim u sljedećoj tabeli:

Obrazac NEO		
Redni broj	OPIS	Stanje obaveza na dan 31.12.2013.godine
-1-	-2-	-3-
I	Obaveze za tekuće izdatke (1.1+1.2+1.3)	313.145,22
	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	256.117,27
	Obaveze za ostala lična primanja	19.629,95
	Obaveze za ostale tekuće izdatke	37.398,00
II	Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu	
III	Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima	
IV	Obaveze za kapitalne izdatke	33.182,50
V	Obaveze po pozajmicama i kreditima	
a)	Glavnica	
b)	Kamata	
VI	Obaveze iz rezervi	
	UKUPNE NEIZMIRENE OBAVEZE (I+II+III+IV+V+VI)	346.327,72

Revizijom je utvrđeno sljedeće:

- Opština je neizmirene obaveze, koje su evidentirane u Izvještaju o neizmirenim budžetskim obavezama za 2013. godinu, uglavnom isplaćivala sa tekućih izdataka, dok su sa računa 463 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda, uglavnom vršene isplate obaveza koje nijesu evidentirane u već pomenutom Izvještaju.
- Opština u izvještaju o neizmirenim budžetskim obavezama **nije pravilno prikazala strukturu neizmirenih obaveza**, odnosno uvećala je iznos obaveza za kapitalne izdatke (11.297,00€) po osnovu sudskih rješenja, na ime naknade za rad u Komisiji za popis objekata izgrađenih bez građevinske dozvole za tri lica, i na taj način umanjila Obaveze za ostala lična primanja.

- Opština je izdatke za ostala lična primanja (obaveze po osnovu neisplaćenih naknada skupštinskim odbornicima) iskazala u iznosu od 19.629,95€, a ostvarene neizmirene obaveze po ovom osnovu iznosile su 19.793,75€.
- Opština u Izvještaju o neizmirenim budžetskim obavezama za 2013. godinu **nije prikazala obaveze** iz prethodnog perioda u iznosu od 36.561,94€, a koje se odnose na:
 - sudska rješenja (iznos od 25.066,34€) - bruto zarade i doprinose na teret poslodavca (3.222,39€), ostala lična primanja (1.410,39€) i rashode za ostale tekuće izdatke (20.433,56€);
 - rashode za energiju (iznos od 10.595,60€);
 - kapitalne izdatke (iznos od 900,00€).

U sledećoj tabeli dat je pregled neizmirenih obaveza Opštine na dan 31.12.2013. godine kao i stanje obaveza nakon izvršenih korekcija:

Redni broj	OPIS	Stanje obaveza na dan 31.12.2013.g	korigovano stanje obaveza na dan 31.12.2013.g
I	Obaveze za tekuće izdatke (1.1+ 1.2+ 1.3)	313.145,22	360.267,96
	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	256.117,27	259.339,66
	Obaveze za ostala lična primanja	19.629,95	21.204,14
	Obaveze za ostale tekuće izdatke	37.398,00	79.724,16
II	Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu		
III	Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima		
IV	Obaveze za kapitalne izdatke	33.182,50	22.785,50
V	Obaveze po pozajmicama i kreditima		
a)	Glavnica		
b)	Kamata		
VI	Obaveze iz rezervi		
	UKUPNE NEIZMIRENE OBAVEZE (I+ II+ III+ IV+ V+ VI)	346.327,72	383.053,46

Neizmirene obaveze na dan 31.12.2014. godine

Opština Žabljak je u Izvještaju o neizmirenim budžetskim obavezama za 2014. godinu iskazala neizmirene obaveze u iznosu od 203.110,97€, dok je stanje neizmirenih obaveza javnih preduzeća iskazano u iznosu od 139.633,96€, pri čemu se iznos od 97.239,94€ odnosi na obaveze "Komunalno i vodovod" d.o.o., a iznos od 42.394,02€ na obaveze JU centar za kulturu.

Međutim, Opština je tokom tekuće, 2015. godine, započela proceduru za dobijanje saglasnosti na reprogram duga "Komunalno i Vodovod" d.o.o. Protokolom broj 38 od 26.01.2015.g. koji je zaključen između Poreske uprave i "Komunalno i vodovod" d.o.o., konstatovan je dug po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja u iznosu od 808.626.93€ koji obuhvata:

- dug za period do 31.12.2010.godine – iznos od 126.631,60€ i
- dug za period od 01.01.2011. – 31.12.2014.godine – iznos od 681.995,33€.

Opština nije, prilikom iskazivanja stanja neizmirenih obaveza javnih preduzeća, iskazala dug preduzeća "Komunalno i vodovod" d.o.o. po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja koji shodno zaključenom Protokolu na dan 31.12.2014.godine iznosi 808.626,93€.

"Komunalno i vodovod" d.o.o. je, Opštini, dostavio Izvještaj o neizmirenim obavezama (obrazac 5) u kojem je stanje obaveza na kraju 2014. godine iskazano u iznosu od svega 97.239,94 od kojih se na obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca odnosi iznos od 41.010,90€.

U sljedećoj tabeli dat je pregled: otplate obaveza u 2014. godini obaveza nastalih u 2014. godini i korigovano stanje obaveza Opštine na dan 31.12.2014. godine:

Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Žabljak za 2014. godinu

Redni broj	OPIS	Stanje obaveza na dan 31.12.2013.godine	otplata obaveza u toku 2014.godine	obaveze nastale u 2014.godini	korigovano stanje obaveza na dan 31.12.2014.g
I	Obaveze za tekuće izdatke	313.145,22	211.317,95	4.663,14	153.213,15
	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	256.117,27	115.761,90	0,00	143.577,76
	Obaveze za ostala lična primanja	19.629,95	21.204,14	661,40	661,40
	Obaveze za ostale tekuće izdatke	37.398,00	74.351,91	4.001,74	8.973,99
II	Obaveze po transferima za socijalnu zaštitu			0,00	0,00
III	Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima			0,00	400,00
IV	Obaveze za kapitalne izdatke	33.182,50	16.610,00	43.322,32	49.497,82
V	Obaveze po pozajmicama i kreditima			0,00	0,00
a)	Glavnica			0,00	0,00
b)	Kamata			0,00	0,00
VI	Obaveze iz rezervi			0,00	0,00
	UKUPNE NEIZMIRENE OBAVEZE (+ II+ III+ IV+ V+ VI)	346.327,72	227.927,95	47.985,46	203.110,97

Neizmirene obaveze Opštine na 31.12.2014. godine smanjene su u odnosu na 31.12.2013. godine za iznos od 179.942,49€.

Opština Žabljak treba da vodi evidenciju obaveza u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa budžeta Crne Gore, vanbudžetskih fondova i budžeta opština na klasi 2, kako bi obezbijedila tačnost iskazanih podataka o neizmirenim obavezama.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave obezbijedi redovno dostavljanje mjesečnih i godišnjih finansijskih izvještaja potrošačkih jedinica opštine (javne ustanove, javna preduzeća, opštinska vatrogasna jedinica i dr.) kao osnovni instrument finansijske kontrole.

2.8. Budžetski suficit/deficit

Opština Žabljak je u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji prikazala suficit u iznosu od 29.116,70€. U sljedećoj tabeli je prikazan finansijski rezultat Budžeta Opštine Žabljak za 2014. godinu na gotovinskoj osnovi, korigovan nalazima revizije:

Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Žabljak za 2014. godinu

		Izvještaj o konsolidovanoj javnoj potrošnji		Žabljak				Obrazac 7	
RAČUNI		OPIS		PLAN za 2014.g	Izvršenje u 2013. g	Izvršenje u 2014. g.	KOREKCIJE		Godina: 2014
							smanjenje	povećanje	Korigovano izvršenje za 2013.
7			PRIMICI	1.447.500,00	1.342.552,89	1.433.559,40	78.595,58	0,00	917.564,82
	71		Tekući prihodi	947.904,42	787.699,72	961.564,82	44.000,00		917.564,82
		711	Porezi	468.000,00	449.219,29	455.201,75	0,00		455.201,75
		7111	Porez na dohodak fizičkih lica	81.000,00	89.671,21	79.928,17			79.928,17
		7112	Porez na dobit pravnih lica	0,00	0,00	0,00			0,00
		7113	Porez na imovinu	320.000,00	265.967,79	311.768,95			311.768,95
		7114	Porez na dodatu vrijednost	0,00					0,00
		7115	Akcize	0,00					0,00
		7116	Porez na među.trgovinu i transakcij	0,00					0,00
		7117	Lokalni porezi	67.000,00	93.580,29	63.504,63			63.504,63
		7118	Ostali republički porezi	0,00					0,00
		712	Doprinosi	0,00	0,00	0,00			0,00
		7121	Doprinosi za PIO	0,00	0,00	0,00			0,00
		7122	Doprinosi za zdravs. Osiguranje	0,00					0,00
		7123	Doprinosi za osig.o nezaposlenosti	0,00					0,00
		7124	Ostali doprinosi	0,00					0,00
		713	Takse	46.300,00	33.341,45	40.568,07			40.568,07
		7131	Administrativne takse	16.000,00	4.998,90	14.115,38			14.115,38
		7132	Sudske takse						0,00
		7133	Boravišne takse						0,00
		7134	Registracione takse						0,00
		7135	Lokalne komunalne takse	23.800,00	22.883,44	20.336,30			20.336,30
		7136	Ostale takse	6.500,00	5.459,11	6.116,39			6.116,39
		714	Naknade	388.404,42	263.914,59	438.278,91	44.000,00		394.278,91
		7141	Naknade za koriš.dob.od opš.intere	0,00	1.791,15	0,00			0,00
		7142	Naknade za koriš.prirodnih dobara	205.000,00	143.855,00	213.738,71			213.738,71
		7143	Ekološke naknade						0,00
		7144	Naknade za prired.igara na sreću						0,00
		7145	Naknade korisc.gradjevinskog zeml	90.000,00	22.061,40	87.647,17			87.647,17
		7146	Naknada za izgr.gradjevinskog.zeml	60.000,00	39.908,10	58.410,49			58.410,49
		7147	Naknada za izgr.državanje lokal.pu	5.000,00	30.685,61				0,00
		7148	Naknada za puteve	28.000,00	5.613,33	25.915,37			25.915,37
		7149	Ostale naknade	404,42	20.000,00	52.567,17	44.000,00		8.567,17
		715	Ostali prihodi	45.200,00	41.224,39	27.516,09			27.516,09
		7151	Prihodi od kapitala	0,00		0,00			
		7152	Novčane kazne i oduzete imov. koris	1.200,00	851,75	651,22			651,22
		7153	Prihodi koje organi ostv. vrš. svoje d	27.000,00	35.603,47	24.869,08			24.869,08
		7154	Samodoprinosi	0,00					0,00
		7155	Ostali prihodi	17.000,00	4.769,17	1.995,79			1.995,79
	73		Primici od otplate Kredita i sredstva Prenešena iz prethodne godine	34.595,58	2.271,41	34.595,58	34.595,58	0,00	0,00
		731	Primici od otplate kredita	0,00	0,00	0,00			
		732	Sredstva prenešena iz prethodne go	34.595,58	2.271,41	34.595,58	34.595,58		0,00
		7321	Sredstva prenešena iz prethodne go	34.595,58	2.271,41	34.595,58	34.595,58		0,00
		7322	Sredstva po osnovu kratk. plasman	0,00		0,00	0,00		0,00
	74	741	Donacije	20.000,00	0,00	0,00			0,00
4			IZDACI	1.447.500,00	1.307.957,31	1.404.442,70	148.025,18	6.859,32	1.404.442,70
	41		Tekući izdaci	967.550,00	890.351,23	946.820,42	132.315,18	6.859,32	821.364,56
		411	Bruto zarade i doprinosi na teret po	632.700,00	589.631,58	623.570,29	112.539,51	0,00	511.030,78
		4111	Neto zarade	328.000,00	290.679,66	324.352,78			
		4112	Porez na zarade	66.200,00	63.528,02	64.398,87			
		4113	Doprinosi na teret zaposlenog	158.000,00	158.680,60	156.760,81			
		4114	Doprinosi na teret poslodavca	71.500,00	70.380,24	69.685,85			
		4115	Opštinski prizre	9.000,00	6.363,06	8.371,98			
		412	Ostala lična primanja	73.000,00	84.137,11	69.983,66	19.775,67		50.207,99
		413	Rashodi za materijal	119.200,00	95.478,76	117.661,79			117.661,79
		414	Rashodi za usluge	39.150,00	34.711,68	36.202,29			36.202,29
		415	Rashodi za tekuće održavanje	8.100,00	8.370,04	7.416,92			7.416,92
		416	Kamate	0,00	0,00	0,00		6.859,32	6.859,32
		417	Renta	5.500,00	4.683,10	5.465,99			5.465,99
		418	Subvencije	0,00	0,00	0,00			0,00
		419	Ostali izdaci	89.900,00	73.338,96	86.519,48			86.519,48

Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Žabljak za 2014. godinu

42		Transferi za socijalnu zaštitu	0,00	1.888,32	0,00		0,00
	421	Prava iz oblasti socijalne zaštite	0,00	1.888,32	0,00		0,00
	422	Sredstva za tehnološke viškove	0,00	0,00	0,00		0,00
	423	Prava iz oblasti PIO osiguranja	0,00		0,00		0,00
	424	Ostala prava iz oblasti zdravstv.zašt	0,00		0,00		0,00
	425	Ostala prava iz oblasti zdravst.osigu	0,00	0,00	0,00		0,00
43		Transf. inst.pojed.nevl. i javn.sekto	166.550,00	168.412,55	158.329,10	0,00	158.329,10
	431	Transf. inst.pojed.nevl. i javn.sekto	141.550,00	135.412,55	133.329,10	0,00	133.329,10
	431	4311 Transferi za zdravstvenu zastitu	0,00		0,00		0,00
		4312 Transferi obrazovanju	3.500,00	3.078,41	3.428,53		3.428,53
		4313 Transferi institucijama kulture i spor	71.050,00	69.362,00	70.831,29		70.831,29
		4314 Transferi NVO	0,00	0,00	0,00		0,00
		4315 Transferi politickim partijama, starn	21.000,00	32.200,00	21.000,00		21.000,00
		4316 Transferi za jednokratne socijalne p	20.000,00	4.957,14	12.164,28		12.164,28
		4317 Transferi za licna primanja pripravn	0,00	0,00	0,00		0,00
		4318 Ostali transferi pojedincima	15.000,00	16.665,00	14.905,00		14.905,00
		4319 Ostali transferi institucijama	11.000,00	9.150,00	11.000,00		11.000,00
	432	Ostali transferi	25.000,00	33.000,00	25.000,00	0,00	25.000,00
		4324 Transferi opstinama	0,00		0,00		0,00
		4325 Transferi budzetu drzave	0,00		0,00		0,00
		4326 Transferi javnim preduzecima	25.000,00	33.000,00	25.000,00		25.000,00
44		Kapitalni izdaci	178.400,00	150.306,66	174.031,95	15.710,00	158.321,95
	441	Kapitalni izdaci	178.400,00	150.306,66	174.031,95	15.710,00	158.321,95
45		Pozajmic i krediti	0,00	0,00			0,00
46	462	Otplata garancija	0,00	0,00	0,00		0,00
	463	Otplata obaveza iz prethodnih god	44.500,00	14.998,55	43.822,75	148.025,18	191.847,93
47		Rezerve	10.000,00	0,00	1.000,00		1.000,00
		Suficit/Deficit (7+742-4)	0,00	34.595,58	29.116,70	0,00	65.100,28
		Finansiranje					-73.579,16
		Domaće finansiranje (7511-4611-4630 dio)			0,00		-73.579,16
75	751	7511 Pozajmice i krediti iz domaćih izvor	0,00	100.000,00	0,00		0,00
46	461	4611 Otplata dugova	80.500,00	82.000,00	80.438,48	6.859,32	73.579,16
	463	4630 Promjena (smanjenje) neto obavez	0,00	0,00	0,00		179.942,49
		Inostrano finansiranje					0,00
	*	Kredit i hartije od vrijednosti (7512-4612)					0,00
75	751	7512 Pozajmice i krediti iz inostranih izvor	0,00		0,00		0,00
46	461	4612 Otplata dugova	0,00		0,00		0,00
72	721	Prihodi od prodaje imovine	5.000,00	30.000,00	3.000,00		3.000,00
74	742	Transferi	440.000,00	422.581,76	434.399,00	44.000,00	478.399,00
		Povećanje/smanjenje depozita					
		(-dom.fin.-ino.fin.-prih.od prod.-def)		34.595,58	29.116,70		5.478,88

Revizijom je utvrđeno da Izvještaj o konsolidovanoj javnoj potrošnji nije sačinjen na obrascu koji je propisan Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave ("Sl. list Crne Gore", broj 16/13). Opština Žabljak u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2014. godinu nije iskazala promjenu neto obaveza za 2014. godinu. Slijedi kratak pregled utvrđenih činjenica koje su uticale na izmjenu i na iskazivanje rezultata:

1. Račun 732 – Sredstva prenešena iz prethodnih godina, koji je bio iskazan u iznosu od 34.595,58€, sveden je na 0, stoga jer se novčana sredstva koja su preostala na kraju godine iskazuju kao depoziti na početku sljedeće godine i ne mogu se iskazivati kao prihod Budžeta tekuće godine.
2. Račun 7149 – Ostale naknade iskazan je u iznosu od 52.567,17€. S obzirom da su na navedeni račun evidentirani i prihodi od Ministarstva održivog razvoja i turizma (4.000,00€) i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (40.000,00€), izvršena je reklasifikacija i račun je umanjen za 44.000,00€, a uvećan je račun 7421- Transferi od budžeta Crne Gore.
3. Sa računa 461- Otplata HOV i kredita plaćen je iznos od 24.438,48€ (glavnica - 17.579,16€, kamate - 6.859,32€). Izvršena je reklasifikacija računa 461- Otplata HOV i kredita i račun je umanjen za iznos kamate od 6.859,32€, a uvećan račun 416 – Kamate.

4. Sa računa 441- Kapitalni izdaci plaćen je iznos od 15.710,00€ koji obuhvata isplate na osnovu računa i ugovora iz 2013.godine. Izvršena je reklasifikacija računa 441 – Kapitalni izdaci i isti je umanjen za navedeni iznos, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodne godine.

5. Sa računa 411 - Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca plaćen je iznos od 112.539,51€ koji se odnosi na obaveze po reprogramu (71.905,87€) i otplatu obaveza za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca za decembar 2013. godine (40.633,64€). Izvršena je reklasifikacija računa 411 – Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca i isti je umanjen za iznos od 112.539,51€, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodne godine.

6. Sa računa 412 – Ostala lična primanja plaćen je iznos od 19.775,67€ koji se odnosi na obaveze za odborničke naknade iz 2013. godine. Izvršena je reklasifikacija računa 412 – Ostala lična primanja i isti je umanjen za iznos od 19.775,67€, a uvećan račun 463 - Otplata obaveza iz prethodne godine.

Nakon korekcije navedenih računa, gotovinski suficit Opštine Žabljak za 2014. godinu iznosi 65.100,28€, a primarni suficit iznosi 58.240,96€ (gotovinski suficit umanjen za iznos kamata - 6.859,32€).

2.9. Stanje državne imovine u Opštini Žabljak

2.9.1. Osnovna sredstva Opštine Žabljak

Revizijom je utvrđeno da Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj evidenciju opreme ne vodi na modifikovanoj osnovi, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština (Sl. list CG br. 37/05...2/13), odnosno ne vodi evidenciju na klasi 0. Samim tim, nije se moglo izvršiti vrijednosno poređenje popisane imovine sa knjigovodstvenim stanjem.

Opština Žabljak je shodno članu 44 i 48 Zakona o državnoj imovini i Pravilniku o načinu i rokovima za vršenje popisa i usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem („Sl. list Crne Gore“, br. 34/09), bila u obavezi da izvrši popis imovine za 2014. godinu.

Glavni administrator Opštine Žabljak donio je Rješenje o obrazovanju popisne komisije za popis i procjenu pokretnih i nepokretnih stvari kojima raspolaže Opština Žabljak, broj 46/13-06-1918 od 22.12.2014. godine. Zadatak Komisije bio je da izvrši popis i procjenu pokretnih i nepokretnih stvari kojima raspolaže opština Žabljak sa stanjem na dan 31.12.2014. godine. Rješenjem o obrazovanju popisne komisije utvrđen je rok za dostavu Izvještaja o popisu do 01.03.2015. godine.

Komisija je dostavila Izvještaj o popisu imovine za 2014. godinu broj 460/15-01-279-1 od 10.03.2015. godine. Izvještaj o popisu imovine sadrži popis nepokretne imovine Opštine Žabljak (zemljište, lokalni putevi, građevinski objekti) i pokretne imovine (transportna sredstva, komunikaciona oprema, fotokopirne mašine, oprema za štampanje i umnožavanje, informaciona tehnika, kancelarijski namještaj i oprema, ostala nematerijalna oprema – ozvučenje, kontejneri i oprema OIK) u ukupnom iznosu od 68.421.228,46€, dok popis potraživanja, obaveza, stanja na žiro-računima i blagajne nije izvršen.

Izvještaj i popisne liste su potpisane od strane Predsjednika i članova Komisije, kao i od strane Glavnog administratora.

Revizijom su utvrđene sljedeće nepravilnosti:

- Opština Žabljak nije formirala Komisiju za popis novčanih sredstava na žiro-računima, koji su sastavni dio konsolidovanog računa trezora, blagajne, kao ni stanje potraživanja i obaveza Opštine Žabljak na dan 31.12.2014. godine,
- Popis imovine nije izvršen na Obrascu PL koji je propisan naprijed navedenim Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini,
- Na dostavljenim popisnim listama nije iskazano knjigovodstveno stanje,

- Obračun amortizacije vršen je ručno na obrascu OA (Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika ("Sl. list RCG", br. 32/03)) po stopama amortizacije određenim članom 4 istog Pravilnika. Shodno članu 7 Uputstva propisana je obaveza vršenja obračuna amortizacije i revalorizacije u računovodstvu putem elektronske obrade podataka. Opština Žabljak ne obezbeđuje elektronsku evidenciju pokretne i nepokretne imovine koju koristi.
- Popisom nijesu obuhvaćena sredstva dobijena na osnovu donacija, ugovora i odluka o ustupanju,
- Procjena vrijednosti pokretnih i nepokretnih stvari Opštine Žabljak vršena je od strane Komisije za popis, a ne od strane ovlašćenog organa opštine određenog statutom, kako je predviđeno članom 43 Zakona o državnoj imovini.
- Opština Žabljak nije dostavila podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine, na propisanim obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 NS-2, kako je to predviđeno članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Preporuke:

Opština Žabljak treba da prilikom donošenja Rješenja o formiranju komisije za popis, definiše obaveze komisije, način i rokove izvršenja popisa i da osim pokretne i nepokretne imovine, vrši i popis: novčanih sredstava, hartija od vrijednosti, potraživanja i obaveza na 31.12. fiskalne godine i sredstva koja su dobijena na osnovu donacija, ugovora i odluka o ustupanju.

Opština Žabljak treba da u skladu sa članom 50 Zakona o državnoj imovini dostavlja podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini organu uprave nadležnom za poslove imovine, na obrascima: PS-1, PS-2, NS-1 i NS-2 propisanim članom 9 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

2.9.2. Evidencija državne imovine u Opštini Žabljak

Članom 44 Zakona o državnoj imovini propisano je da evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari na kojima svojinska ovlašćenja vrši opština, vode organi opštine koji te stvari koriste, a evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari javnih službi vode službe koje te stvari koriste i dužni su da vrše popis imovine koju koriste.

Shodno članu 50 Zakona o državnoj imovini, javne službe i preduzeća čiji je osnivač Opština bile su dužne da dostave podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima organu uprave nadležnom za poslove imovine – Službi Glavnog administratora u elektronskoj formi radi vođenja Registra nepokretnosti, odnosno računovodstvene evidencije pokretnih stvari, do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Revizijom je utvrđeno da su Javne ustanove i preduzeća čiji je osnivač Opština Žabljak dostavile Službi Glavnog administratora podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima u roku koji je određen Zakonom: JU Centar za kulturu, broj 01-32 od 09.02.2015. godine, DOO Komunalno i vodovod, broj 460/15-06-225 od 24.02.2015. godine; DOO Sportski centar, broj 460/15-06-185 od 16.02.2015. godine i Turistička organizacija, broj 16.02.2015. godine od 16.02.2015. godine. Međutim, podaci nijesu dostavljeni na propisanim obrascima NS1 i PS1, kao ni u elektronskoj formi.

Služba Glavnog administratora nije, uspostavila evidenciju državne imovine na način kako je to određeno Zakonom o državnoj imovini i podzakonskim aktima aktima donijetim na osnovu navedenog zakona.

Preporuka:

Opština Žabljak treba da uspostavi registar pokretne i nepokretne imovine u skladu sa čl. 41 – 51 Zakona o državnoj imovini i propisima donijetim na osnovu ovog zakona.

2.10. Javne nabavke

Opština Žabljak je, u skladu sa rokom predviđenim članom 38 Zakona o javnim nabavkama⁵⁴, donijela Plan javnih nabavki⁵⁵ čija je ukupna vrijednost planiranih nabavki iznosila 243.400,00€.

Predsjednik Opštine donio je tri izmjene⁵⁶ plana javnih nabavki, kojim je vrijednost Plana uvećana za 140.000,00€, tako da su za 2014. godinu predviđene nabavke roba, usluga i radova u vrijednosti od 383.400,00€, koje bi se realizovale kroz jedanaest postupaka javne nabavke, od kojih su za jedan postupak obezbijeđena sredstva od strane donatora, dok za ostale postupke izvor finansiranja predstavljaju sredstva iz Budžeta Opštine. Planom za 2014. godinu predviđene su nabavke:

Javne nabavke	Plan		Realizacija	
	Broj postupaka	Vrijednost	Broj postupaka	Vrijednost
Robe	2	23.400,00	2	23.400,00
Radovi	6	335.000,00	1	200.000,00
Usluge	3	25.000,00	3	25.000,00
Ukupno:	11	383.400,00	6	248.400,00

Opština je 20.02.2015. godine, shodno članu 117 Zakona o javnim nabavkama, dostavila Upravi za javne nabavke obrasce za podnošenje podataka o dodijeljenim javnim nabavkama tokom 2014. godine (obrazac A, B i C).

Poređenjem Plana javnih nabavki i Izvještaja o dodijeljenim javnim nabavkama tokom 2014. godine utvrđeno je da je Opština od 11 planiranih postupaka ukupne vrijednosti 383.400,00€, realizovala nabavku roba, usluga i radova u procijenjenoj vrijednosti od 248.400,00€ posredstvom 6 postupaka javnih nabavki od kojih je: 2 realizovano kroz otvoreni postupak javnih nabavki i 4 primjenom šopinga.

U obrascu C o dodijeljenim javnim nabavkama primjenom neposrednog sporazuma evidentirane su nabavke u iznosu od 66.032,18€, koje su realizovane kroz 278 postupaka, što čini 31,89% u odnosu na ukupni izvršeni godišnji budžet za javne nabavke.

Revizijom javnih nabavki utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Opština nije pribavila saglasnost Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki, shodno članu 3 st. 4 tač. 7 Ugovora o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak br. 01-19873 od 30.12.2011. godine.
- Opština je postupila suprotno članu 30 st. 2 tač. 2 Zakona kojim je propisano da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 9% izvršenog budžeta za javne nabavke u prethodnoj godini ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000€ do 500.000€.
- upoređivanjem podataka iz Glavne knjige i podataka koji su evidentirani u obrascu C (dodijeljene nabavke primjenom neposrednog sporazuma), utvrđeno je da Opština nije evidentirala sve nabavke koje su se izvršile primjenom neposrednog sporazuma, što je u suprotnosti sa članom 117 Zakona o javnim nabavkama.

Otvoreni postupci, Opština je u obrascu A evidentirala dva postupaka koji su sprovedeni kroz otvoreni postupak javne nabavke i to:

Postupak broj 1 – Izgradnja fekalne kanalizacije u Durmitorskoj ulici, utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Zapisnik o javnom otvaranju ponuda nije potpisan od strane prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača, što je suprotno odredbi čl. 98 st. 6 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđeno da zapisnik potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

⁵⁴ „Sl.list CG“, broj 42/11 od 15.08.2011.godine, koji je u 2014.godini bio na snazi.

⁵⁵ Plan javnih nabavki broj 031/14-01-1 od 27.01.2014.godine

⁵⁶ Izmjene br.031/14-01-8 od 25.03.2014.godine; 031/14-01-28 od 09.06.2014.godine i 031/14-01-47 od 18.08.2014.godine

- Opština nije pribavila garanciju banke za dobro izvršenje ugovora i garanciju banke za otklanjanje nedostataka u garantnom roku, shodno potpisanom ugovoru.
- Opština nije preduzela zakonom i ugovorom predviđene mjere prema izvršiocu koji nije na vrijeme izvršio obavezu, shodno ugovoru, kojim je predviđeno da će radovi biti izvedeni u roku od 60 dana.

Postupak broj 2 – Izrada lokalne studije lokacija Borje III. utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Zapisnik o javnom otvaranju ponuda nije potpisan od strane prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača, što je suprotno odredbi čl. 98 st. 6 Zakona o javnim nabavkama,
- Odluka o pokretanju postupka donijeta je 17.07.2014. godine, a Rješenje o obrazovanju Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda 21.07.2014. godine, što je suprotno odredbi čl. 59 Zakona kojim je predviđeno da postupak javne nabavke sprovodi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda koju imenuje naručilac istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke.

Šoping metodom su realizovana 4 postupka javnih nabavki i to:

Postupak broj 1 - Nabavka kancelarijskog materijala, utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Službenik za javne nabavke nije sačinjavao zapisnik o javnom otvaranju ponuda, što je u suprotnosti sa čl. 29 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđena dužnost sačinjavanja zapisnika o javnom otvaranju ponuda koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.
- Uvidom u ispostavljene fakture⁵⁷ utvrđeno je da u određenim slučajevima iste nijesu obračunate u skladu sa prihvaćenom ponudom u pogledu cijena i vrste robe.

Postupak broj 2 - Nabavka goriva, utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Službenik za javne nabavke nije sačinjavao zapisnik o javnom otvaranju ponuda, što je u suprotnosti sa čl. 29 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđena dužnost sačinjavanja zapisnika o javnom otvaranju ponuda koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.
- Uvidom u račune utvrđeno je da isti ne posjeduju registarski broj vozila, shodno čl. 7 st. 3 potpisanog ugovora, kojim je predviđeno da je račun odgovarajući ako je popunjen čitko i ima sledeće podatke: datum, količinu i vrstu izdate robe, registarski broj vozila u koje je usuto gorivo i vrijednost robe.

Postupak broj 3 - Izrada urbanističkog projekta Uskoci II, utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Službenik za javne nabavke nije sačinjavao zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda, kao ni Izvještaj o postupku javne nabavke, što je u suprotnosti sa odredbom čl. 103 st. 1 i 3 Zakona o javnim nabavkama,
- Opština nije preduzela zakonom i ugovorom predviđene mjere prema Izvršiocu koji nije na vrijeme izvršio obavezu, shodno ugovoru, kojim je predviđeno da će predmetne usluge završiti u roku od 150 dana od dana zaključivanja ugovora.

Postupak broj 4 - Izrada urbanističkog projekta Motički gaj II, utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Naručilac nije od ponuđača iz Beograda zahtjevao obrazloženje zbog neuobičajeno niske cijene (ponuđena cijena 1.309,00€), a što je bio obavezan shodno čl. 85 Zakona o javnim nabavkama, kojim je predviđeno da naručilac od ponuđača zahtijeva obrazloženje, ako je cijena najpovoljnije ponude niža najmanje za 30% u odnosu na prosječno ponuđenu cijenu svih ispravnih ponuda.
- Službenik za javne nabavke nije sačinjavao zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda, kao ni Izvještaj o postupku javne nabavke, što je u suprotnosti sa odredbom čl. 103 st. 1 i 3 Zakona o javnim nabavkama,
- Opština nije preduzela zakonom i ugovorom predviđene mjere prema izvršiocu koji nije na vrijeme izvršio obavezu, shodno ugovoru, kojim je predviđeno da će predmetne usluge završiti u roku od 90 dana od dana zaključivanja ugovora.

⁵⁷ fakture br. 403//14-03-1655 od 25.11.2014.godine i br. 403//14-01-1859 od 18.12.2014. godine

Preporuke:

Opština treba da u skladu sa preuzetim obavezama iz člana 3 st. 4 tač. 7 Ugovora o finansijskom restrukturiranju Opštine Žabljak br.01-19873 od 30.12.2011. godine, pribavlja saglasnost Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki.

Opština treba da u skladu sa članom 30 Zakona o javnim nabavkama obezbijedi da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne prelazi zakonom određene limite u odnosu na izvršenje budžeta za javne nabavke,

Opština treba da u skladu sa članom 117 Zakona o javnim nabavkama vodi evidenciju javnih nabavki i u obrascu C evidentira sve nabavke koje su izvršene primjenom neposrednog sporazuma.

Opština treba da u skladu sa članom 98 st. 6 Zakona o javnim nabavkama obezbijedi da zapisnik o javnom otvaranju ponuda potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača. Takođe, Opština treba da u skladu sa čl. 29 Zakona o javnim nabavkama, obezbijedi da službenik za javne nabavke sačinjava zapisnik o javnom otvaranju ponuda koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

2.11. Sudski sporovi

Prema dostavljenim podacima, ukupan broj sudskih sporova, u kojima je Opština Žabljak stranka u postupku je 13 (trinaest), čija je ukupna procijenjena vrijednost 132.446,99€.

U 10 (deset) postupaka Opština je tužena strana u postupku (procijenjene vrijednosti 43.192,80€), od kojih je 7 (sedam) pravosnažno okončano i Opština obavezana da isplati tužiocima ukupno 9.845,75€, u dva slučaja u toku je prvostepeni, odnosno drugostepeni postupak radi utvrđenja prava svojine i naknade nematerijalne štete, dok je u jednom slučaju nastupio prekid postupka (do okončanja upravnog postupka). Pravosnažni postupci su okončani na način što: je u tri postupka tužba povučena, dva su postupka okončana sudskim poravnanjem, dok su dva tužbena zahtjeva usvojena.

U tri postupka Opština je tužilac (89.254,19€) i sva tri postupka su pravosnažno okončana na način što je u dva postupka tužba povučena (zbog vansudskog rješavanja predmetnih potraživanja), a u jednom zaključeno poravnanje na iznos od 5.921,33€ (na ime naknade za uređenje građevinskog zemljišta).

U analiziranim sudskim sporovima, ovlašćena lica Opštine su uredno pristupala zakazanim ročištima za glavnu raspravu, predlagali dokaze i isticali redovne pravne lijekove, kada su postojali uslovi za iste.

Izvršni predmeti - Shodno dostavljenim podacima, od strane Javnih izvršitelja i nadležnih sudova, tokom 2014. godine doneseno je 10 rješenja o izvršenju, gdje se Opština Žabljak našla na strani izvršnog dužnika. Vrijednost glavnog potraživanja u navedenim predmetima iznosi 25.086,44€, što uvećano za parnične i troškove izvršenja iznosi 30.122,44€. Izvršenje je traženo na osnovu izvršne isprave - presuda, sudskih rješenja i poravnanja koja su donesena/zaključena u 2011, 2012. i 2013. godini, osim dva predmeta u kojima je izvršenje određeno na osnovu izvršnih isprava iz 2014. godine u iznosu od 2.440,00€. Prema podacima iz baze podataka, po osnovu otplata obaveza – sudskih rješenja, Opština Žabljak je u 2014. godini isplatila iznos od 23.012,25€.

Navedeno ukazuje da Opština redovno ne izmiruje obaveze nastale po osnovu presuda i drugih izvršnih isprava, što dovodi do uvećanja izdataka za iznose zateznih kamata i troškova izvršenja.

Ovlašćena lica Opštine nijesu pokrenula ni jedan postupak radi naplate potraživanja od trećih lica.

Preporuke:

Opština treba redovno da izmiruje obaveze kako ne bi dolazilo do uvećanja izdataka Opštine za iznose zateznih kamata i troškova izvršenja.

Opština treba da shodno Zakonu o izvršenju i obezbjeđenju i Zakonu o parničnom postupku blagovremeno podnosi predloge za prinudno izvršenje, odnosno tužbe kod nadležnih sudova radi naplate dospjelih, a neizmirenih potraživanja od trećih lica i obezbijedi dinamiku priliva novčanih sredstava u budžet Opštine.

*Rukovodilac Kolegijuma
Dragiša Pešić, član senata*