



CRNA GORA
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE
ZA 2019. GODINU
(rezime)**



Podgorica, oktobar 2020.godine

Sadržaj

○ Riječ Kolegijuma.....	4
○ POGLAVLJE 1 Opšte napomene.....	5
○ POGLAVLJE 2 Nepravilnosti utvrđene revizijom i date preporuke.....	6
○ POGLAVLJE 3 Realizacija preporuka iz prethodnog izvještaja.....	19
○ ZAKLJUČAK	19

RIJEČ KOLEGIJUMA

Revizija završnog računa budžeta Crne Gore je zakonska obaveza, ali i profesionalni izazov. Vođena dugogodišnjim iskustvom, Državna revizorska institucija je i ove godine sačinila Izveštaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019.godinu. Specifičnost ove godine jeste novi saziv Skupštine Crne Gore koji će se upoznati sa Izveštajem na drugačiji način. U duhu potpisanog Sporazuma o saradnji sa Skupštinom Crne Gore, nastojali smo da u rezimeu Izveštaja prezentiramo najvažnije nalaze iz revizije i preporuke date u cilju poboljšanja fiskalne discipline i kontrole trošenja javnih sredstava.

Revizijom je utvrđeno da su finansijski izvještaji prezentirani na fer i objektivan način usljed čega je dato **pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje** na finansijsku reviziju, gdje je konstatovano poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu. Nasuprot tome, revizija pravilnosti je pokazala da potrošačke jedinice nijesu u svim materijalno značajnim aspektima uskladile poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima koji regulišu budžetsko poslovanje u Crnoj Gori zbog čega je dato **negativno mišljenje**. U odnosu na prethodne godine, konstatovana su određena poboljšanja, ali je takođe konstatovano da i dalje postoje oblasti u kojima se nepravilnosti ponavljaju i koje je neophodno unaprijediti.

Kao i prethodni, i ovaj Izveštaj je sačinjen sa namjerom da dodatno unaprijedi poslovanje subjekata revizije u cilju osiguranja fiskalne odgovornosti i održivosti javnih finansija. Na tom putu, veliku podršku pruža Skupština Crne Gore kroz Zaključke koje donosi prilikom razmatranja Izveštaja o reviziji Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore. Vjerujemo da ćemo zajedničkim djelovanjem doprinijeti poboljšanju u upravljanju javnim finansijama i čvršćoj fiskalnoj disciplini u Crnoj Gori.

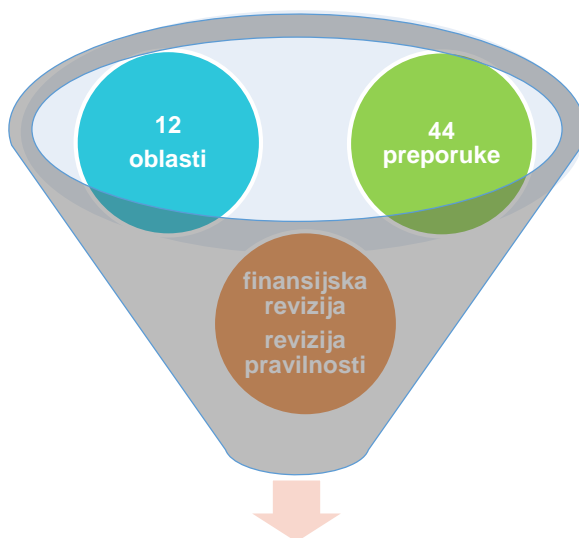
Na kraju, zahvaljujemo se ekspertima SIGMA-e uz čiju tehničku podršku je izrađen dokument.

dr Milan Dabović, predsjednik Senata i rukovodilac Kolegijuma

Zoran Jelić, senator i član Kolegijuma

POGLAVLJE 1 – OPŠTE NAPOMENE

Revizija Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019.godinu jeste finansijska revizija i revizija pravilnosti koja je obuhvatila 12 oblasti za koje su date 44 preporuke, kako je prikazano na sljedećem grafikonu:



Izveštaj o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019.godinu

FINANSIJSKOM REVIZIJOM Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu, utvrđeno je da je Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu sastavljen i prezentovan na fer i objektivan način u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja.

Pozitivno
mišljenje sa
skretanjem
pažnje

negativno
mišljenje

REVIZIJOM PRAVILNOSTI Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu utvrđeno je da potrošačke jedinice **nijesu** u svim materijalno značajnim aspektima uskladile poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima koji regulišu budžetsko poslovanje u Crnoj Gori.

Pregled utvrđenih nepravilnosti i datih preporuka po revidiranim oblastima prezentiran je u poglavlju 2 ovog Izveštaja.

POGLAVLJE 2 - NEPRAVILNOSTI UTVRĐENE REVIZIJOM I DATE PREPORUKE

FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI I RAČUNSKA TAČNOST - Predlogom zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu iskazani iznosi, gotovinskog deficita od 143.283.723,33 €, povećanje gotovine 311.342.701,55 € i kupovine hartija od vrijednosti u iznosu od 57.328.698,38 €, finansirani su neto pozajmljivanjem u iznosu od 507.677.040,34 € i prodajom državne imovine od 4.278.082,92 €.

Državna revizorska institucija **skreće pažnju** da je revizijom utvrđeno da ostale prihode treba uvećati u neto iznosu od 528.521,11 €, za isti iznos smanjiti primitke od prodaje imovine i korigovati gotovinski deficit tako da iznosi 142.755.202,22 €. Shodno tome, koriguje se i modifikovani gotovinski deficit na iznos 143.961.144,78 €.

USAGLAŠENOST TOKOVA GOTOVINE

PREPORUKA:

Imajući u vidu da je način finansiranja JP „Morsko dobro“, Veterinarske komore i veterinarskih ambulanti utvrđen i usklađen sa zakonima, **predlaže se** da nadležna ministarstva preispitaju postojeća zakonska rješenja i razmotre mogućnost da se navedena pravna lica koja su dio sistema finansiranja po osnovu javnih prihoda, finansiraju kroz sistem budžeta Crne Gore.

Revizijom je utvrđeno da je sa Centralnog računa državnog trezora vršen prenos sredstava JP „Morsko dobro“ u iznosu 9.052.855,80 € i Veterinarskoj komori i veterinarskim ambulantomama u iznosu od 319.902,16 €, shodno zakonskim ovlašćenjima. Finansiranje navedenih entiteta vrši se direktno bez prenosa sredstava na Glavni račun državnog trezora, **tako da se potrošnja ne evidentira u Glavnoj knjizi trezora.**

IZVJEŠTAJ O NEIZMIRENIM OBAVEZAMA

Revizijom Konsolidovanog izvještaja o neizmirenim obavezama na 31.12.2019. godine utvrđene su sljedeće nepravilnosti:

- Neizmirene obaveze koje su ugovarane iznad nivoa sredstava definisanih Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2019. godinu iznose 1.106.837,90 € i to kod:
 - Sudstva za ugovaranje nabavki kancelarijskog materijala u iznosu od 287.334,80 €;
 - Ministarstva odbrane za ugovaranje nabavki roba i usluga koje se odnose na gorivo, građevinske radove i ostale usluge u iznosu od 138.559,10 €;
 - Ministarstva prosvjete po osnovu obaveza za rashode za energiju i komunalne naknade u iznosu od 680.944,00 €, prevashodno zbog nedovoljno planiranih sredstava Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2019.godinu.

- Obaveze iskazane u Izveštaju koje se u procesu revizije nijesu mogle potvrditi zbog neusaglašenog stanja odnose se na: obaveze iskazane kod potrošačke jedinice Sudstvo u iznosu od 490.739,62 € (advokatske, notarske i druge pravne usluge u iznosu od 452.292,69 € i obaveze nastale po osnovu troškova sudskih postupaka u iznosu od 38.446,93 €).

PREPORUKE

Potrošačke jedinice **su dužne** da u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ugovaraju obaveze u granicama utvrđenim godišnjim zakonom o budžetu države.

Preporučuje se da sve potrošačke jedinice, prilikom planiranja budžeta, obezbijede usaglašeno stanje neizmirenih obaveza sa Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore i isto prezentiraju Ministarstvu finansija.

PREKORAČENJE BUŽETSKE POTROŠNJE

Revizijom je utvrđeno da je u 2019. godini budžetska potrošnja **prekoračena** u iznosu od 306.058.912,33 €. Od ukupno iskazanog prekoračenja budžetske potrošnje izdaci u iznosu od 302.588.458,07 € predstavljaju **dozvoljena prekoračenja**, iznos od 3.469.256,67 € se odnosi na **prekoračenja po osnovu plaćanja transakcija označenih kao sudske presude** na poziciji 4630 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda, dok **nedozvoljena prekoračenja** budžetske potrošnje iznose 1.197,59 €. U procesu revizije utvrđeno je da u toku 2019.godine Ministarstvo finansija **nije** vršilo preusmjeravanja u potrebnom iznosu u skladu sa članom 7 stav 2 Zakona o Budžetu Crne Gore za 2019.godinu. Ministarstvo finansija je bilo dužno da sa pozicije 4630 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda, nakon nastanka troška po osnovu prinudnog izvršenja, vrši preusmjeravanja u korist potrošačke jedinice kod koje je nastao trošak u skladu sa Zakonom.

PREPORUKA:

Vlada Crne Gore i Ministarstvo finansija **dužni su** izvršavati budžet u skladu sa normativnim dijelom godišnjeg zakona o budžetu.

GOTOVINSKI DEPOZITI

Revizijom gotovinskih depozita utvrđeno je da sredstva u iznosu od 123.135.389,21 € (i sredstva iskazana u valutama i to: 47.460,29 USD, 2.500,00 CHF, 105,90 GBP) **nijesu iskazana** u Predlogu zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu. Dio navedenih sredstava se odnosi na: sredstva iz kredita u iznosu od 15.031.313,45 €, sredstva iz donacija i IPA fondova u iznosu od

PREPORUKA

Ministarstvo finansija **bi trebalo** da u obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore, prikaže sredstva koja se nalaze na računima kod Centralne banke i računima kod poslovnih banaka na kraju obračunskog perioda, kao i njihovu namjenu, u cilju transparentnog korišćenja navedenih sredstava.

44.497.334,24 € i na sredstva data kao pozajmice za realizaciju Projekta „1000+ stanova“ u iznosu od 24.530.355,98 €.

ZAVRŠNI PORESKI RAČUN

Revizijom Završnog poreskog računa za 2019. godinu utvrđeno je da je početno stanje poreskih potraživanja (klasa 3) na 01.01.2019. godine prikazano u iznosu od 577.609.109,16 € a početno stanje preplate po osnovu poreskih potraživanja 457.484.661,74 €. Poreska uprava **nije** izvršila knjiženje 1100 ukidnih rješenja i time su ukupna potraživanja prema obveznicima u Poreskom informacionom sistemu umanjena za iznos od 8.285.915,17 €, što nije u skladu sa članom 11 Pravilnika o poreskom knjigovodstvu.

PREPORUKA

U cilju iskazivanja tačnog stanja poreskog duga **potrebno je** da Poreska uprava evidentira rješenja o ukidanju rješenja o reprogramu poreskog potraživanja, kao i da se u završnom poreskom računu prezentuju dodatne informacije sa detaljnim obrazloženjem vezanim za reprogram.

Kontrolom sprovedenih mjera prinudne naplate poreskih potraživanja u 2019. godini utvrđeno

PREPORUKA

Poreska uprava **treba** da dosljedno i pravovremeno sprovodi odgovarajuće mjere prinudne naplate poreskih potraživanja u skladu sa odredbama Zakona o poreskoj administraciji i internim procedurama za sprovođenje mjera prinudne naplate Poreske uprave.

je da **nijesu pravovremeno** sprovedene mjere prinudne naplate poreskih potraživanja kod 8 poreskih dužnika čija poreska obaveza iznosi 5.453.957,40 €, dok kod 11 poreskih dužnika čija poreska obaveza iznosi 3.873.488,09 € **nijesu** sprovedene sve predviđene mjere prinudne naplate, što nije u skladu sa odredbama Zakona o poreskoj administraciji i internim procedurama za sprovođenje mjera prinudne naplate

Poreske uprave. Revizijom Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu je utvrđeno da je Poreska uprava evidentirala dug vjerskih zajednica po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja na kraju 2019. godine u iznosu od 5.404.732,76 € i poreski dug po osnovu poreza na promet nepokretnosti u iznosu od 5.997,80 €, te da vjerske zajednice nijesu prijavljivale i plaćale porez na dodatu vrijednost u 2019. godini. Poreska uprava **nije** izvršila obezbjeđenje poreskog potraživanja nad cjelokupnom nepokretnom imovinom kod 4 poreska dužnika čiji poreski dug iznosi 114.154,83 €. Isto tako, Poreska uprava nema jasne kriterijume utvrđivanja vrijednosti imovine prilikom upisivanja tereta u postupku sprovođenja mjera naplate koje se odnose na obezbjeđenje poreskog potraživanja putem upisa hipoteke.

PREPORUKA

Preporučuje se da Poreska uprava sprovede inspekcijski nadzor kod vjerskih zajednica u cilju provjere poštovanja Zakona o porezu na dodatu vrijednost i Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

PRIMICI BUDŽETA

Revizijom primitaka budžeta utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na:

- **Prilive preko uplatnog računa 832** gdje prihodne izjave ne sadrže odgovarajuću ekonomsku klasifikaciju prihoda, zbog čega evidencija u Glavnoj knjizi trezora **nije** usklađena sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. Isto tako, prilivi naplaćeni preko Glavnog računa državnog trezora, nijesu u svim slučajevima evidentirani u skladu sa odgovarajućom budžetskom klasifikacijom.
 - Prilivi koji nijesu evidentirani u skladu sa budžetskom klasifikacijom iznose 4.532.993,81€, i isti su evidentirani na grupi računa 715 – Ostali prihodi, a trebalo ih je evidentirati na grupi računa 714 – Naknade, u skladu sa zakonima i Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština;
 - Prilivi u iznosu od 1.134.867,67 € naplaćeni preko Glavnog računa državnog trezora, evidentirani su na grupi računa 73 – Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine, a trebalo ih je evidentirati na grupi računa 715 – Ostali prihodi, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština;
 - Prilivi u iznosu od 142.581,38 €, naplaćeni preko uplatnog računa 832-52008-52 – (Prihodi od kamate i glavnice za Projekat "1000+") evidentirani su na grupi računa 73 – Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine, a trebalo ih je evidentirati na grupi računa 715 – Ostali prihodi, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština;
 - Prilivi u iznosu od 345.856,19 € evidentirani na grupi računa 72 – Primici od prodaje imovine odnose se na sredstva naplaćena po osnovu davanja u zakup objekata i angažovanja opreme i trebalo ih je evidentirati na grupi računa 715 – Ostali prihodi;
 - Prilivi u iznosu 182.664,92 € evidentirani na grupi računa 72 – Primici od prodaje imovine odnose se na prihod od akcija i trebalo ih je evidentirati na računima grupe 715 – Ostali prihodi.

PREPORUKE

Potrošačke jedinice koje vrše naplatu prihoda **dužne su** se pridržavati tačke 36 Uputstva o radu Državnog trezora, kojom je utvrđeno da je glavni službenik za finansije odgovoran za transfer prihoda i njihov raspored po vrstama u skladu sa budžetskom klasifikacijom, u potrošačkoj organizaciji koja je pod njegovom nadležnošću.

Preporučuje se Ministarstvu finansija da prilive evidentira u skladu sa članom 10 Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. Državna revizorska institucija **skreće pažnju** da je potrebno da predlagači zakona usaglašavaju nomenklaturu prihoda sa njihovom ekonomskom suštinom.

Ministarstvo finansija **je trebalo** da ukupne primitke ostvarene od prodaje imovine evidentira u Glavnoj knjizi trezora, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

IZDACI BUDŽETA

Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca

PREPORUKA

Potrošačke jedinice **dužne su** da obračunavaju i uplaćuju poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, shodno čl. 21 i 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom .

U procesu revizije je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Uprava za kadrove nijesu zapošljavali lica sa invaliditetom i nijesu vršili uplate posebnog doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, što nije u skladu sa čl. 21 i 22 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom.

Ministarstvo zdravlja je vršilo isplatu varijabilnog dijela zarade na koji **nijesu** obračunati i plaćeni porez i doprinosi u skladu sa članom 12 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i čl.2 i 3a Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

PREPORUKA

Ministarstvo zdravlja **dužno je** da prilikom isplate varijabilnog dijela zarade obračunava i isplaćuje poreze i doprinose, u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje .

PREPORUKA

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva **je dužno** da ažurira internu proceduru u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva **nije** ažuriralo internu proceduru o načinu pripreme obračuna i isplate zarade shodno organizaciji i načinu rada Državne uprave, koja je u primjeni od 1-og januara 2019. godine.

Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje vršilo je plaćanja poreza i doprinosa na ostala lična primanja sa izdatka bruto zarada, što **nije** u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

PREPORUKA

Preporučuje se Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje da isplate za poreze i doprinose za ostala lična primanja vrši sa grupe računa 412 – Ostala lična primanja, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

PREPORUKA

Preporučuje se Ministarstvu saobraćaja i pomorstva da pri zaključivanju ugovora o dopunskom radu definiše period trajanja ugovora, u skladu sa članom 58 Zakona o radu .

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je zaključivalo ugovore o dopunskom radu sa periodom važenja do prestanka potrebe za angažovanjem izvršioca odnosno do pismenog raskida ugovora, što **nije** u skladu sa članom 58 Zakona o radu koji propisuje da ugovor prestaje da važi nakon ugovorenog roka ili otkazom ugovora jedne od ugovorenih strana.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju su ugovore o dopunskom radu zavodili retroaktivno, odnosno, u toku trajanja ugovora.

PREPORUKA

Potrošačke jedinice **su dužne** da ugovore o dopunskom radu zaključuju i zavode prije početka perioda na koji je zaključen ugovor.

PREPORUKA

Preporučuje se potrošačkim jedinicama da isplatu naknada po osnovu ugovora o dopunskom radu vrše sa grupe računa 412 – Ostala lična primanja, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo rada i socijalnog staranja su vršili isplate naknada po osnovu ugovora o dopunskom radu sa pozicije 4191 – Izdaci za isplate po osnovu ugovora o djelu.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je zaključivalo ugovore o dopunskom radu na koje nijesu obračunati i plaćeni porez i doprinosi shodno Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju.

PREPORUKA

Ministarstvo rada i socijalnog staranja **je dužno** da prilikom isplate naknada po osnovu ugovora o dopunskom radu isplaćuje poreze i doprinose u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica i Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Subvencije - Ministarstvo ekonomije je na poziciji subvencije evidentiralo pomoć licima koja

PREPORUKE

Ministarstvo ekonomije **je dužno** da plaćanja prema Elektroprivredi Crne Gore, po osnovu Zakona o energetici i Uredbe o snabdijevanju ranjivih kupaca električnom energijom, vrši sa grupe računa 431 – Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Uprava za željeznice **je dužna** da prenos sredstava na ime pomoći AD „Željezničkom prevozu Crne Gore“ i AD „Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore“, u cilju izmirenja obaveza po osnovu kreditnih ugovora, evidentira na grupi računa 431 – Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, a nakon pribavljenog mišljenja Agencije za zaštitu konkurencije u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći .

se nalaze u stanju socijalne potrebe u podmirenju računa za struju u iznosu od 406.150,01 €, dok je Uprava za željeznice isplatila izdatke za subvencije u iznosu od 9.350.000,00 €, koji se odnose na:

- isplatu sredstava po osnovu Ugovora o pružanju usluga prevoza od javnog interesa prema AD „Željezničkom prevozu Crne Gore“ Podgorica u iznosu od 4.608.676,27 €;

- isplatu sredstava AD „Željezničkom prevozu Crne Gore“ i AD „Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore“ na ime pomoći za otplatu anuiteta prema inostranim kreditorima, a za koje je država Crna Gora dala garancije. Po ovom osnovu AD „Željezničkom prevozu Crne Gore“ prenijeto je 1.211.915,04 €, dok je AD „Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore“ prenijeto 3.529.408,69 €. Utvrđeno je da su sredstva su prenešena na ime pomoći u cilju izmirenja obaveza po osnovu kreditnih ugovora **bez prethodnog podnošenja**

prijave Agenciji za zaštitu konkurencije radi davanja mišljenja. Državna revizorska institucija nije mogla utvrditi zakonski osnov za isplatu sredstava navedenim preduzećima.

Prava iz oblasti socijalne zaštite

Ministarstvo rada i socijalnog staranja evidentiralo je na ovoj poziciji isplate za nabavku roba i usluga u iznosu od 313.044,23 € koje su namijenjene pojedincima, institucijama i nevladinom sektoru što je **suprotno** Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

PREPORUKA

Preporučuje se Ministarstvu rada i socijalnog staranja da evidentiranje i plaćanje izdataka vrši u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je prenijelo sredstva na ime pomoći preduzećima „Montenegro Airlines“, AD „Crnogorska plovidba“ Kotor i „Barska plovidba“ AD u ukupnom iznosu od 13.330.093,69 € i to:

- Montenegro Airlines-u iznos od 5.500.000,00 € za podmirenje dospjelih obaveza;
- AD Crnogorskoj plovidbi Kotor iznos od 4.830.093,69 € radi servisiranja dospjelih anuiteta po osnovu kredita za koje su date garancije od strane Vlade Crne Gore;
- AD Barska plovidba iznos od 3.000.000,00 € radi servisiranja dospjelih anuiteta po osnovu kredita za koje su date garancije od strane Vlade Crne Gore.

PREPORUKA

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Ministarstvo održivog razvoja i turizma **su bili u obavezi** da se prilikom pružanja pomoći privrednim društvima pridržavaju čl. 10 i 12 Zakona o kontroli državne pomoći.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je prenijelo sredstva na ime pomoći HTP „Ulcinjaska rivijera“ u ukupnom iznosu od 2.221.495,24 €.

Isplate u iznosu od 15.551.588,93 € izvršene su **bez podnošenja prijave i bez prethodno pribavljenog mišljenja** Agencije za zaštitu konkurencije, što nije u skladu sa čl. 10 i 12 Zakona o kontroli državne pomoći.

Realizacija avansa



Nacionalna turistička organizacija nije dostavila dopunjeni izvještaj o realizaciji avansa kompanije „Montenegro airlines“ zbog čega se Državna revizorska institucija uzdržava od mišljenja po ovom pitanju.

Otplata obaveza iz prethodnog perioda - Realizovana je u iznosu od 20.641.009,28 €.

U procesu revizije je utvrđeno da se iznos od 4.327.858,54 € odnosi na izdatke koji ne predstavljaju neizmirene obaveze, a koje je trebalo u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, evidentirati kao tekuće.

U procesu revizije utvrđeno je da potrošačke jedinice kod kojih su nastali izdaci po osnovu sudskih presuda, sudskih rješenja i rješenja Agencije za mirno rješavanje radnih sporova **nijesu vršile plaćanja** ovih izdataka u zakonom utvrđenom roku što je izazvalo dodatne troškove prinudnog izvršenja u iznosu od 70.354,79 €.

PREPORUKE

Potrošačke jedinice **su u obavezi** da grupu računa 463 - Otplata obaveza iz prethodnog perioda ne terete sa izdacima čija obaveza plaćanja dopijeva u tekućoj fiskalnoj godini. Iste **su dužne** da evidentiranje i plaćanje obaveza nastalih u tekućem periodu vrše u skladu sa godišnjim zakonom o budžetu i Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Potrošačke jedinice **su dužne** da u zakonom predviđenom roku plaćaju dospjele obaveze nastale po osnovu sudskih presuda, sudskih rješenja i rješenja Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, u cilju izbjegavanja nastanka dodatnih troškova prinudnog izvršenja.

Potrošačke jedinice **su dužne** da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i Zaštitnikom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, a u cilju izbjegavanja nastanka dodatnih troškova prinudnog izvršenja po osnovu sudskih presuda, sudskih rješenja i rješenja Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, planiraju sredstva kojima će izvršavati ove obaveze u zakonom utvrđenom roku.

IZVJEŠTAJ O IZDACIMA BUDŽETSKIH REZERVU

PREPORUKA

Preporučuje se potrošačkim jedinicama i Vladi Crne Gore da se, prije realizacije transakcija koje mogu imati karakter državne pomoći, obrate Agenciji za zaštitu konkurencije za mišljenje u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

U procesu revizije utvrđeno je da su sa tekuće budžetske rezerve u 2019. godini vršene isplate prema preduzećima ad “Luka Bar” , d.o.o „Skijališta Crne Gore“ , JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ i „Montenegro airlines“ -u u ukupnom iznosu od 8.372.649,31 €, **bez prethodno pribavljenog mišljenja Agencije za zaštitu konkurencije.**

KAPITALNI BUDŽET

UPRAVA ZA SAOBRAĆAJ

Revizijom je utvrđeno da su, za projekat rekonstrukcije puta Berane – Kolašin, dionice Lubnice – Jezerine, usluge stalnog stručnog nadzora, u iznosu od 355.726,00 €, evidentirane na poziciji 4411 – Izdaci za infrastrukturu od opšteg značaja, što **nije** u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština

PREPORUKA

U cilju objektivnog iskazivanja strukture troškova Kapitalnog budžeta, plaćanje usluga stalnog stručnog nadzora **treba** evidentirati na poziciji 4147 – Konsultantske usluge, projekti i studije, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

PREPORUKA

Uprava za saobraćaj **treba** da obezbijedi od izvođača neophodne garancije radi zaštite od kršenja ugovora, u skladu sa članom 57 Zakona o javnim nabavkama.

Kod dva projekta, čija je zajednička vrijednost ugovorenih radova iznosila 110.775,27€, utvrđeno je da izvođač radova nije priložio činidbenu garanciju (garancija za dobro izvršenje posla), ili je ista istekla prije okončanja projekta.

Kod projekta Cetinje – Njeguši, dionica Voli – Bajička crkva, izvođač radova do kraja 2019. godine nije uveden u posao, iako je Ugovor zaključen dana 25.04.2018. godine.

PREPORUKA

Preporučuje se Upravi za saobraćaj da ne sprovedi postupke javnih nabavki za izvođenje radova prije nego se steknu uslovi (riješe imovinski odnosi, izvrši eksproprijacija i sl.) za uvođenje izvođača u posao.

PREPORUKA

Uprava za saobraćaj **treba** da prilikom praćenja realizacije zaključenih ugovora u dijelu prekoračenja ugovorenih rokova izvrši zadržavanje sredstava u iznosu/procentu definisanim ugovorom (penali za docnju) i na taj način obezbijedi poštovanje ugovorenih rokova ili u slučaju da postoje objektivni razlozi zbog kojih izvršilac ne može biti kriv za docnju, zaključi aneks ugovora.

Kašnjenja u izvođenju radova utvrđena su kod 6 projekata. U jednom slučaju aktiviran je član iz ugovora na ime prekoračenja roka i zadržan je iznos od 291.234,37€, dok u drugom slučaju nije bilo moguće aktivirati ovaj član jer izvođač do kraja 2019. nije uveden u posao. Za ostala 4 projekta ovaj član nije aktiviran.

Revizijom je utvrđeno da su u okviru grupe izdataka rashodi za usluge finansirani troškovi službenih putovanja, reprezentacije, komunikacionih usluga i usluga stručnog usavršavanja u ukupnom iznosu od 23.793,78 €, iako se isti ne odnose na kapitalne projekte već na izdatke koji pripadaju tekućem budžetu Uprave za saobraćaj.

Revizijom je utvrđeno da se sa programa 773 vrše plaćanja stručnog nadzora, projektovanja, stručnog nadzora i sl. za projekte koji se izvršavaju na drugim programima u iznosu 23.793,78 €.

PREPORUKE

Uprava za saobraćaj **treba** da troškove koji se ne odnose na realizaciju kapitalnog budžeta izvršava sa pozicija tekućeg budžeta i da isplate vrši u skladu sa Uputstvom o radu Državnog trezora.

Preporučuje se Upravi za saobraćaj da se troškovi projektovanja, eksproprijacije, usluga vještaka, stručnog nadzora i sl. izvršavaju sa programa sa kojeg se planira finansiranje radova, u cilju bolje evidencije i iskazivanja stvarne cijene koštanja određenog projekta.

UPRAVA JAVNIH RADOVA

Predlogom zakona o Budžetu Crne Gore za 2019. godinu planirana je realizacija 135 projekata. Od ukupnog broja planiranih projekata vršena su plaćanja na ime realizacije planiranih aktivnosti za 82 projekta, dok za 53 projekta nije bilo plaćanja.

PREPORUKA

Prilikom kandidovanja projekata kapitalnog budžeta u cilju smanjenja nerealizovanih projekata, **neophodno je** iste realnije planirati i kandidovati one projekte koje je moguće izvršiti.

Na programu 810 – Izgradnja lokalne infrastrukture, na poziciji 4412 – Izdaci za lokalnu infrastrukturu, evidentirano je plaćanje na ime usluga stručnog nadzora na izgradnji potpornog zida na dijelu puta Orja luka – Do Pješivački u iznosu od 10.935,44 €, koje je trebalo

PREPORUKA

Uprava javnih radova **dužna je** da evidentiranje izdataka vrši u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

evidentirati na poziciji 4147 – Konsultantske usluge, projekti i studije, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština. **Na programu 812** – Projekti očuvanja životne sredine, na poziciji 4147 – Konsultantske usluge, projekti i studije evidentirano je plaćanje

po rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki na ime troškova naknade za vođenje postupka i troškove postupka na ime sastava žalbe u iznosu od 1.062,40 €, koje je trebalo evidentirati na poziciji 4199 – Ostalo, u skladu sa navedenim Pravilnikom. **Na programu 829** – Projekti koji se finansiraju iz IPA fondova, na poziciji 4147 – Konsultantske usluge, projekti i studije evidentirano je plaćanje Ugovora o djelu zaključenog na ime izrade analize faune koja naseljava dno rijeke Lim u neposrednoj blizini planiranog postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Beranama u iznosu od 1.615,98 €, koje je trebalo evidentirati na poziciji 4191 – Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu, u skladu sa navedenim Pravilnikom.

Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da su dodatni radovi izvođeni kod jednog podprojekta na programu 804 – Izgradnja i rekonstrukcija administrativnog prostora za rad državnih organa, kod jednog podprojekta na programu 806 – Izgradnja i rekonstrukcija sportskih objekata, i kod 4 podprojekta na programu 826 – Unapređenje turističke ponude. Ukupna vrijednost ugovorenih dodatnih radova je 1.140.770,00 €.

PREPORUKA

Prilikom planiranja kapitalnih projekata čiji je predmet izvođenje radova, **zahtijevati** detaljniju razradu projekata kako bi se smanjila mogućnost potrebe za izvođenjem dodatnih radova koji nijesu predviđeni planskom dokumentacijom i prekoračenja ugovorenih rokova izvršenja ugovora, te na taj način obezbijediti da troškovi projekta budu u visini ugovorom definisanog iznosa.

Uprava javnih radova zaključila je ugovore o realizaciji programa “Izgradnje lokalne infrastrukture” i programa “Unapređenje turističke ponude” sa opštinama, Ugovor o realizaciji

PREPORUKA

Uprava javnih radova **u obavezi je** da prati aktivnosti na realizaciji projekata koje realizuju/sprovode potpisnici ugovora, te da obezbijedi redovnu dostavu mjesečnih izvještaja o stepenu realizacije ugovora, u skladu sa potpisanim ugovorima, do 5-og u tekućem za prethodni mjesec.

programa “Razvojni projekti Prijestonice Cetinje” sa Prijestonicom Cetinje i Ugovor o realizaciji programa “Unapređenje turističke ponude” sa Nacionalnim parkovima Crne Gore. Između ostalog, definisano je da će korisnik redovno informisati Upravu javnih radova o stepenu realizacije ugovora dostavljanjem pisanog izvještaja do 5-tog u tekućem za prethodni mjesec. Iz Uprave su dati na uvid pojedini izvještaji opština o stepenu realizacije ugovora.

Izgradnja i rekonstrukcija objekata Crnogorske akademije nauka i umjetnosti u Podgorici - Direkcija javnih radova zaključila je ugovor na ime izvođenja radova na izgradnji poslovnog objekta za potrebe Crnogorske akademije nauka i umjetnosti u Podgorici 12.07.2010. godine. U 2019. godini planirana je rekonstrukcija i nadgradnja postojećeg objekta. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da je u 2019. godini izvršena isplata na ime izrade Glavnog projekta izgradnje novog objekta i rekonstrukcije postojećeg objekta CANU u iznosu 43,070.00 €.

Krajem 2019. godine Uprava je raspisala javno nadmetanje za izbor najpovoljnijih izvođača radova i vršioca stručnog nadzora. Projekat nije okončan.

Izgradnja objekta Eko-efikasne zgrade Ministarstva održivog razvoja i turizma u Podgorici - Direkcija

javnih radova je potpisala Ugovor o građenju sa izabranim izvođačem na ime izvođenja radova na izgradnji Eko efikasne zgrade Ministarstva održivog razvoja i turizma u Podgorici- I faza dana 8.10.2012. godine. Nakon potpisivanja Ugovora izvođač radova je uveden u posao i izvodio je ugovorene radove zaključno sa 7.04.2015. godine kada su radovi obustavljeni, s obzirom da se preostali radovi I faze nijesu mogli izvoditi, jer se tehnološki mogu izvoditi istovremeno ili nakon izvođenja radova II faze koji nijesu obuhvaćeni ugovorenim radovima. Radovi II faze finansiraju se putem donacije Vlade Republike Italije, odnosno Ministarstva životne sredine, kopna i mora Republike Italije. S obzirom da je došlo do zastoja u obezbjeđenju sredstava putem donacija, te se nijesu stvorili uslovi za ugovaranje radova II faze, a samim tim i za završetak ugovorenih radova I faze. Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2019. godinu pomenuti projekat je planiran, ali u toku 2019. godine nije bilo isplata po ovom osnovu.

PREPORUKA

Članom 20 Odluke o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i vrednovanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata definisano je da projekti čija je realizacija otpočela u prethodnom periodu ne podliježu vrednovanju odnosno ocjenjivanju u skladu sa ovom odlukom i imaju prioritet u realizaciji. I pored činjenice da je riječ o višegodišnjim projektima, te da su realizaciju istih pratile izvjesne komplikacije, period od skoro deset godina je i više nego dug za realizaciju navedenih projekata, obzirom da objekti još uvijek ne služe planiranoj namjeni.

DUG LOKALNE SAMOUPRAVE na 31.12.2019. godine je iznosio 80.583.012,10 €.

U procesu revizije utvrđeno je da je Glavni grad Podgorica je u formularu za utvrđivanje portfolija dugova, dug prema Erste Bank AD Podgorica u iznosu od 5.000.000,00 € prikazao kao ino dug, pri čemu je uvidom u Izveštaj kreditnog registra CBCG i IOS-a dostavljenih od strane kreditora zaključeno da se radi o kreditnom ugovoru sa domaćom finansijskom institucijom

PREPORUKA

Neophodno je da Ministarstvo finansija u saradnji sa lokalnim samoupravama propiše podzakonski akt kojim će se na jedinstven način urediti konsolidacija i evidencija javnog duga na nivou lokalne samouprave.

SISTEM UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA

PREPORUKE

Potrošačke jedinice Ministarstvo odbrane, Sudstvo, Ministarstvo finansija i Zavod za zapošljavanje Crne Gore **dužne su** da poštuju interne procedure za plaćanje ulaznih faktura u cilju izbjegavanja plaćanja obaveza tekućeg perioda sa pozicije 4630 – Otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Potrebno je da potrošačke jedinice Sudstvo i Ministarstvo odbrane unaprijede sistem upravljanja unutrašnjim kontrolama u cilju otklanjanja rizika ugovaranja roba i usluga iznad utvrđenog finansijskog plana.

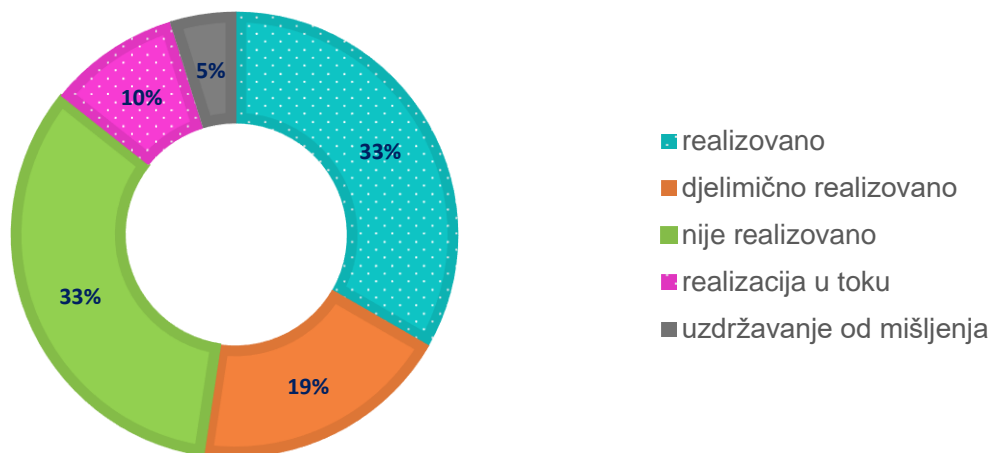
Preporučuje se Ministarstvu rada i socijalnog staranja da donese internu proceduru kojom se reguliše isplata sredstava sa pozicije 421 – Prava iz oblasti socijalne zaštite.

Uprava za saobraćaj **je dužna** da uspostavi sistem unutrašnjih finansijskih kontrola utvrđivanjem internih pravila i procedura i sprovođenje kontrola, u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Potrebno je da unutrašnja revizija posveti pažnju na sprovođenje internih procedura koje se odnose na prinudnu naplatu poreskog potraživanja u cilju unapređenja rada Poreske uprave.

POGLAVLJE 3 - REALIZACIJA PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVJEŠTAJA

U cilju jačanja fiskalne discipline i unapređenja upravljanja javnim finansijama, Državna revizorska institucija je izvršila kontrolu realizacije preporuka datih u prethodnom Izvještaju. U periodu izvještavanja, status implementacije je sljedeći:



ZAKLJUČAK

Rezime Izvještaja o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019.godinu predstavlja sažet prikaz najvažnijih nalaza predmetne revizije. Revidirajući različite oblasti ukazali smo na slabosti u sistemu koje je neophodno otkloniti, kao i na nepravilnosti koje se ponavljaju. Državna revizorska institucija će i u narednom periodu nastojati da preventivnim djelovanjem utiče na aktere u sistemu da javna sredstva troše na transparentan i odgovoran način. Samo odgovorno ponašanje svih rezultiraće unapređenjem u upravljanju javnim finansijama i fiskalnoj disciplini. Kompletan Izvještaj dostupan je na internet stranici Državne revizorske institucije www.dri.co.me.