Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40113-022-92/36
Podgorica, 15.10.2015. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA

-KONAČNI IZVJEŠTAJ-

Podgorica, oktobar 2015. godine

S A D R Ž A J

I	MIŠLJENJE I PREPORUKE		3
II	OPŠTI DIO		17
	1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE		17
	2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTU REVIZIJE		17
	3. VRSTA, PREDMET, CILJ I OBUHVAT REVIZIJE		21
	4. KRITERIJUMI REVIZIJE		22
	5. VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE		23
III	UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE		24
	6. PLANIRANJE I IZVRŠENJE BUDŽETA		24
	7. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJ		28
	8. IZDACI		35
	8.1.	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavaca	35
	8.2.	Ostala lična primanja	46
	8.3.	Rashodi za materijal	48
	8.4.	Rashodi za usluge	49
	8.5.	Rashodi za tekuće održavanje	50
	8.6.	Renta	50
	8.7.	Ostali izdaci	51
	8.8.	Transferi institucijama, nevladinom i javnom	52
	8.9.	Kapitalni izdaci	52
	8.10.	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	53
9.	BLAGAJNIČKO POSLOVANJE		54
10.	RAČUNI KOD POSLOVNIH BANAKA		56
11.	IMOVINA		59
12.	JAVNE NABAVKE		63
12.	SISTEM UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA		73

I MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja navoda subjekta revizije sadržanih u izjašnjenju na preliminarni izvještaj DRI br. 40113-022-92/32 od 25.09.2015. godine, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu **dr Branislav Radulović** (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i **g. Dragiša Pešić** (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 15.10.2015. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ O REVIZIJI Ministarstva unutrašnjih poslova

Odgovornost subjekta revizije

Glavni službenik za finansije Ministarstva odgovoran je za izvršenje budžeta. 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 finansijski izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu, u svim materijalnim aspektima sastavljen i prezentovan 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 Ministarstva unutrašnjih poslova 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 obezbjedila vršenje postupaka kako bi se dobilo dovoljno adekvatnih dokaza na kojima se zasniva izraženo mišljenje. Sprovedeni postupci zavisili su od profesionalne procjene državnog revizora, uključujući procjenjivanje rizika od značajne neusklađenosti.

MIŠLJENJE

Finansijski izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu, po svim materijalno značajnim aspektima daje u potpunosti istinit i objektivan prikaz iskazanih primitaka i izdataka u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Za **reviziju finansijskog izvještaja** Ministarstva unutrašnjih poslova određena je materijalnost na nivou 1% ukupnih izdataka, odnosno 734.983,66€.

Revizijom pravilnosti poslovanja Ministarstva unutrašnjih poslova utvrđena su odstupanja i neusklađenosti poslovanja sa slijedećim propisima: Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o budžetu za 2014. godinu, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet države, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, Uputstvom o radu Državnog trezora, Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Na osnovu navedenog, nadležni Kolegijum DRI izražava **pozitivno mišljenje** na finansijski izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu uz **skretanje pažnje** na nepravilnosti konstatovane u tačkama 4,5,6 i 7 i **uslovno mišljenje** na usklađenost poslovanja sa pozitivnim propisima.

PREPORUKE

MINISTARSTVO FINANSIJA

1. Prema podacima iskazanim u Izvještaju o novčanim tokovima III, za potrošačku jedinicu Ministarstvo unutrašnjih poslova odobrena su sredstva (Tekući budžet) u iznosu od 69.054.070,89 €. Realizovano je 73.498.366,42 €, odnosno za 4.444.295,53 € ili 6,43% više od odobrenog iznosa, što nije u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti[1], koji u stavu 1 propisuje da su "Potrošačke jedinice dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države. Probijanje budžeta MUP-a posledica je izvršenja izdataka evidentiranih na računu 463-„Otplata obaveza iz prethodnog perioda" u iznosu 4.626.306,66 €. Zakonom o budžetu za 2014. godinu na računu 430-„Otplata obaveza iz prethodnog", planirana su sredstva u znosu od 1,00 €.

   Zakonom o budžetu za 2014. godinu (članom 12) je propisano: „sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja planiraće se kod Ministarstva finansija na poziciji 4630 - „Otplata obaveza iz prethodnih godina", a tokom godine vršiće se preusmjeravanje u korist iste pozicije

[1] „Sl. list CG", broj 20/14 i 56/14

korisnika budžeta koji je uzrokovao te troškove, do iznosa njihovog ostvarenja.“ Prema podacima glavne knjige Trezora preusmjeravanje sa izdataka Ministarstva finansija za poziciju 4630 - „Otplata obaveza iz prethodnih godina“ nije vršeno, što je dovelo do prekoračenja potrošnje koja nije u skladu sa Zakonom o budžetu za 2014. godinu.
Zahtjevi za plaćanje kojima su izvršena plaćanja po osnovu sudskih sporova, nijesu potpisani niti ovjereni u skladu sa članom 10 Uputstva o radu državnog trezora.
Ukupni iznosi plaćeni po osnovu rješenja o izvršenju se evidentiraju na poziciji 4630 - „Otplata obaveza iz prethodnog perioda“.

- **Ministarstvo finansija** trebalo je, u skladu sa Zakonom o budžetu za 2014. godinu, da sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja preusmjeri korisniku budžeta koji je uzrokovao te izdatke. Ministarstvo finansija treba da obezbijedi potpunu primjenu godišnjeg zakona o budžetu.
  Ministarstvo finansija treba da obezbijedi potpunu i efikasnu primjenu člana 10 Uputstva o radu državnog trezora, koji propisuje da se novac sa konsolidovanog računa trezora može isplatiti samo ako:
  a) Službenik za odobravanje odobri zahtjev za rezervisanje sredstava i zahtjev za plaćanje državnim novcem iz raspoloživih sredstava;
  b) Službenik za ovjeravanje ovjeri da je zahtjev za rezervisanje sredstava i zahtjev za plaćanje tačan i važeći;
  c) Službenik za kontrolu zahtjeva za plaćanje potvrdi da je zahtjev ovjeren i odobren od strane ovlašćenih lica i
  d) Službenik za ovlašćivanje da ovlašćenje za isplatu novca sa državnog bankarskog računa.

  Izdatke za troškove sudskih postupaka treba evidentirati na propisanom računu 4192 - „Izdaci po osnovu troškova sudskih postupaka“.

2. Revizijom je utvđeno da su obaveze iz prethodnog perioda, za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u iznosu od 2.425.423,04 €, izmirene od strane Ministarstva finansija na teret pozicije 463 - “Otplata obaveza iz prehodnog perioda”[2].

   - Izdatke za porez i doprinose na zarade i prirez na porez u iznosu od 2.425.423,04 € koje je Ministarstvo finansija uplatilo u ime Ministarstva unutrašnjih poslova trebalo je, u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardom za javni sektor prema gotovinskoj osnovi računovodstva, prikazati u finansijskom izvještaju MUP-a.

[2] Dopis Ministarstva finansija br. 06-2273/3 od 18.12.2014.

3. Zakonskim propisima nije precizirano koje su to Poslovne knjige koje treba da vodi korisnik sredstava budžeta.[3]

    - **Ministarstvo finansija** treba da razmotri potrebu da se propiše koje poslovne knjige treba da se vode kod korisnika sredstava budžeta. Ovo je posebno važno za korisnike sredstava iz budžeta koji svoje finansijsko poslovanje ili dio poslovanja obavljaju preko računa kod poslovnih banaka, van konsolidovanog računa Trezora.

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA

1. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2014. godini izvršilo budžet 106,43% u odnosu na planirani. Pored toga ugovorilo je obaveze koje su dospjele u 2014. godini u iznosu od 727.962,15 €, što **nije u skladu** sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

    - Subjekat revizije treba da obezbijedi da ugovorene obaveze budu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države.

2. Na osnovu podataka iz glavne knjige trezora utvrđeno je da je sa programa 403011881- „Vanredne situacije i civilna bezbjednost", na druge programe u okviru potrošačke jedinice preusmjereno ukupno 375.000,00 €, što čini **12.62%** ukupnog budžeta ovog programa. Preusmjerenje sredstava veće od 10% od sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države za program čiji iznos se smanjuje, nije u skladu sa članom 45 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.
   Sa pozicije 4415- Kapitalni izdaci u okviru Programa 403011941-Uprava policije, preusmjereno je 82.160,00, što čini 11,08% od sredstava planiranih Zakonom o budžetu na ovoj poziciji (741.361,87). Preusmjerenje iznad zakonm dozvoljenog iznosi 8.023,82 (1,08%).

    - Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da prilikom podnošenja zahtjeva za preusmjeravanje sredstava obezbijedi da ista budu u okviru limita propisanog zakonom o budžetu države.

3. Za Program 403011901 – „Administracija" Zakonom o budžetu za 2014. godinu planirano je 5.764.008,87 €. Preusmjeravanjem su planirana sredstva uvećana na 8.634.489,77 € ili za 49,80%. Realizovano je 10.536.968,93 €, ili **122,03%** planiranih sredstava. Za pojedine pozicije izdataka sredstva planirana Zakonom o budžetu su preusmjerenjem uvećana i više od 100%. Uvećanja pojedinih pozicija izdataka za više od 100% utvrđena su i kod programa Uprava policije, čiji je ukupni budžet realizovan u iznosu od 104,78% u odnosu na planirano.

[3] Vezano za preporuku broj 11 Ministarstvu unutrašnjih poslova

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da prilikom planiranja budžeta vodi računa da se preciziraju zadaci kako bi se finansijski plan zasnivao na izvršavanju planskih zadataka, jer prekoračenje budžeta na programu "Administracija" od 22,03% i nakon uvećanja budžeta ovog programa (preusmjerenjima) za 49,80% navodi na zaključak da finansijski plan za program "Administracija" nije bio u dovoljnoj mjeri zasnovan na zadacima koji treba da se izvrše.

4. Neizmirene obaveze za ostale tekuće izdatke u iznosu od 1.672.886,03 € kao i obaveze za kapitalne izdatke u iznosu od 69.492,20 €, izmirene su u toku 2014. godine sa pozicija izdataka tekućeg budžeta.

   - Izdatke za neizmirene obaveze treba, u tekućem budžetu planirati na računima grupe 463 – „Otplata obaveza iz prethodnog perioda".

5. Revizijom je utvrđeno da su u 2014. godini sa računa 4112- "Porez na zarade", plaćeni porezi na otpremnine u iznosu od 248.187,99 € i to za otpremnine isplaćene u 2014. godini 27.890,03 € i za otpremnine isplaćene u 2013. godini 220.297,96 €.

   - Iznos poreza na otpremnine isplaćene u 2014. godini u iznosu od 27.890,03 €, trebalo je isplatiti i evidentirati na račun 4125- "Otpremnine". Iznos poreza na otpremnine isplaćene u 2013. godini, trebalo je iskazati u Izvještaju o neizmirenim obavezama za 2013. godinu i realizovati sa pozicije 4630 - "Otplata obaveza iz prethodnog perioda".

6. Na računu 4123- "Troškovi prevoza", evidentirane su neto naknade za prevoz u iznosu 96.090.45 €. Na računu 4125 - „Otpremnine", evidentirani su izdaci za otpremnine zaposlenima koji su to pravo ostvarili u 2014. godini u neto iznosu od 169.760,24 €, to po osnovu odlaska u starosnu i invalidsku penziju i odlaska u penziju po osnovu sporazumnog raskida radnog odnosa.

   - Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa budžeta Crne Gore, budžeta vanbudžetskih fondova i budžete opština propisano je da se na računima grupe 412 - "Ostala lična primanja", evidentiraju izdaci u bruto iznosu, pa Ministarstvo treba da rashode po osnovu naknada zaposlenima (za troškove prevoza i otpremnine) u bruto iznosu planira i realizuje sa računa grupe 412.

7. Na računu 4127 - „Ostale naknade", evidentirani su isplaćeni izdaci za letački dodatak zaposlenima u iznosu od 435.935,01 €.

- Pravo na letački dodatak zaposleni ostvaruju u skladu sa Odlukom o uvećanju zarada državnim službenicima i namještenicima za obavljanje odeđenih poslova[4], i predstavljaju dio zarade zaposlenog. U skladu sa navedenim i Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, koji propisuje da se „na kontima grupe 4111- Neto zarade, evidentiraju sva plaćanja koja se odnose na zarade za redovan rad, prekovremeni rad, noćni rad i dežurstva, terenski dodatak, stimulativne dodatke ili druge dodatke ličnih primanja koja se obračunavaju i isplaćuju sa neto zaradom“, izdatke za letački dodatak u bruto iznosu treba planirati, isplaćivati i evidentirati na računima grupe 411 – „Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavaca“.

8. Vlada je donijela Zaključak[5], kojim je dala saglasnost da se iz sredstava budžetske rezerve opredijeli 180.000,00 € za potebe smještaja policijskih službenika, goriva i operativnih troškova, tokom ljetnje turističke sezone 2014. godine. U skladu sa Zaključkom, za isporučeno gorivo isplaćeno je iz sredstava budžetske rezerve 180.000,00 €.

   - Izdatke za nabavku goriva za ljetnju turističku sezonu u iznosu 180.000,00 € trebalo je kod potrošačke jedinice MUP planirati Zakonom o budžetu za 2014. godinu, jer su se potrebe za istim mogle realno sagledati prilikom planiranja budžeta za 2014. godinu.

9. Subjekat revizije je izvršio avansno plaćanje po predračunima za isporuku višenamjenskih kartica i vozačkih dozvola u iznosu od 254.500,00 € i za nabavku kompjuterske opreme, motornih vozila i ostale opreme u ukupnom iznosu od 858.149,69 €. Uputstvom o radu državnog trezora[6] (tačka 43) koje je važilo do 27.12.2014. godine, kao i važećim Uputstvom o radu državnog trezora[7] (tačka 25) propisano je da se plaćanja vrše Zahtjevima za plaćanje koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu. Izuzetno, službenik za ovjeravanje zahtjev za plaćanje ovjerava prije nego što pravno lice dostavi robu, kada se radi o nabavci naoružanja i vojne opreme i to uz obavezu obezbjeđenja sredstava putem prilaganja avansne garancije, plative na prvi poziv, kao i u slučajevima izgradnje infrastrukturnih projekata, čija vrijednost prelazi 100 miliona eura i za čiju realizaciju je ugovor potpisala potrošačka jedinica, a avansno plaćanje je definisano istim.

[4] "Sl. list CG" br.54/10 i 62/11)
[5] Broj 08-1452/9 od 19.06.2014. godine
[6] „Sl. list Crne Gore“ br.80/08, 02/09, 45/10, 15/11, 17/12 i 16/13.
[7] "Sl. list Crne Gore", br. 53/14 od 19.12.2014.g.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da sva plaćanja, u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora, vrši Zahtjevima za plaćanje koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu. Imajući u vidu sve specifičnosti nabavki koje vrši subjekat revizije, DRI preporučuje MUP-u da u saradnji sa Ministarstvom finansija usaglasi način realizacije nabavki koje zahtijevaju avansno plaćanje i ako je potrebno pokrene inicijativu za dopunu podtačke e) tačke 25 Uputstva o radu državnog trezora, kojom su kao izuzeci propisane nabavke naoružanja i vojna opreme.

10. Račun 1111210 – "Stambeni fond" - žiro račun broj 550-5541-47 kod Podgoričke banke A.D. je otvoren za potrebe rješavanja stambenih pitanja MUP-a. Preko ovog računa se vrše uplate rata zaposlenih, po osnovu otplate stambenih kredita i rata po osnovu zakupa i otkupa stanova. Državnom revizoru nije dostavljen dokaz da postoji saglasnost Ministarstva finansija za otvaranje žiro računa broj 550-5541-47.

    - Ministarstvo treba da zatvori sve račune kod banaka koji nijesu otvoreni uz saglasnost Ministarstva finansija.
    - MUP treba da u saradnji sa Ministarstvom finansija definiše način rapolaganja sredstvima na računu 550-5541-47.

11. U glavnoj knjizi Ministarstva za 2014. godine, nijesu evidentirane sve poslovne promjene. Nije knjigovodstveno evidentirano početno stanje na računu za plaćanje obaveza prema inostranstvu, kao ni promjene na istim u toku godine (računi klase 1), kao ni sve obaveze na računima klase 2 (neizmirene obaveze formirane u 2014. godini dospjele za plaćanje nakon 31.12.2014. g., u iznosu od 385.683,37 € evidentirane su u glavnoj knjizi za 2015. god.).

    - Ministarstvo unutrašnjih poslova treba, u narednom budžetskom ciklusu, da u okviru glavne knjige evidentira sve poslovne promjene.

12. Izvještaji o ostvarenim časovima rada zaposlenih nijesu dostavljeni na jedinstvenom obrascu propisanom od strane Ministarstva finansija „Podaci za obračun zarada zaposlenih". Uputstvo o načinu pripreme podataka za obračun i isplatu zarada[8] koje je donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova ne sadrži interne procedure o načinu evidentiranja, sačinjavanju i dostavljanju izvještaja i ostvarenim časovima rada i sačinjavanju i dostavljanju obračuna zarada "SLOG" Ministarstvu finansija, radi kontrole i otpuštanja sredstava.

[8] Broj 051/14-16750/1

Iz aplikacije „Interna kadrovska evidencija“ koja se vodi u Birou za kadrovske i pravne poslove, preuzimaju se podaci za obračun zarada. U Ministarstvu nijesu donesene procedure o internim postupcima koji regulišu unos podataka u aplikaciju „Interna kadrovska evidencija“.

- Organizacione jedinice Ministarstva treba da Izvještaje o ostvarenim časovima rada dostavlja na propisanom obrascu „Podaci za obračun zarada zaposlenih“, u skladu sa tačkom 109 Uputstva o radu državnog trezora.
- Ministarstvo treba da, radi uspješnog uspostavljanja i sprovođena finansijskog upravljanja i kontrole, izradi procedure o internim postupcima koji regulišu obračun zarada zaposlenih, koje naročito treba da sadrži interne procedure o načinu evidentiranja, sačinjavanju i dostavlljanju izvještaja o ostvarenim časovima rada (redovan rad, prekovremeni rad, noćni rad, rad u dane državnih i vjerskih praznika, dežursva i dr.).
- Ministarstvo treba da, u saradnji sa Ministarstvom finansija, izradi procedure o internim postupcima koji regulišu kontrolu obračuna zarada zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova od strane Ministarstva finansija.

13. Za dio zaposlenih ne postoji pisani zahtjev sa obrazloženjem o opravdanosti dodjele varijabilnog dijela zarade. Uputstvom o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade, koje je 24.11.2014.g. donijelo Ministarstvo nijesu dovoljno jasno definisani kriterijumi za dodjelu vrijabilnog dijela zarade.

    - Ministarstvo treba da dodatno razradi kriterijume za dodjelu vrijabilnog dijela zarade koji su definisani Uputstvom o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade i da obezbijedi dosljednu primjenu Uputstva.

14. Od 5.046 zaposlenih na neodređeno vrijeme, njih 534 je na dan 31.12.2014. godine, imalo status “neraspoređen”, što znači da službenik koji je zaposlen na neodređeno vrijeme **nije raspoređen** u skladu sa važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sistematizaciji.
    Pregledom uzorkom obuhvaćenih dosijea utvrđeno je da za 7 zaposlenih u dosijeu nije odloženo rješenje o raspoređivanju u skladu sa važećim Pravilnikom o sistematizaciji, dok za 16 zaposlenih u dosijeu nije odloženo rješenje o fiksnom dijelu zarade.
    Pravo na ostvarivanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem nije utvđeno pojedinačnim rješenjima, već se u aplikaciju “Interna kadrovska evidencija”, unose podaci o radnim mjestima koja su u skladu sa Pravilnikom utvrđena kao radna mjesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, odakle se preuzimaju podaci za obačun zarada.

- Ministarstvo treba da donese rješenja o raspoređivanju službenika i namještenika u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.
- Ministarstvo treba da izvrši, u cilju kompletiranja potrebne dokumentacije, ažuriranje svih dosijea zaposlenih.
- Potrebno je da Ministarstvo rješenjem o raspoređivanju zaposlenog na konkretno radno mjesto utvrdi i pravo zaposlenog, na staž osiguranja sa uvećanim trajanjem.

15. Na osnovu člana 122 Zakona o unutrašnjim poslovima i člana 31 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Ministar unutrašnjih poslova donio je odluke o isplati gotovinskih novčanih sredstava za posebne operativne potrebe, po kom osnovu je izvršena isplata vanrednih avansa sa glavnog računa državnog Trezora u iznosu od 273.025,00 €. Isplate iz blagajne izvršene su po osnovu naredbi za isplatu Ministra unutašnjih poslova. Uputstvom o radu državnog trezora (tačka 160), propisano je da "Službenik kome su dati posebni avansi, po pravilu uzima priznanice, fakture ili drugi dokument, kojima pravda troškove po osnovu datih avansnih sredstava." Državnom revizoru nije data na uvid dokumentacija (priznanice, fakture ili druga dokumenta), kojima su pravdani troškovi po osnovu podignutih avansa za posebne operativne potrebe Ministarstva.

    - Ministarstvo treba da, radi uspješnog uspostavljanja i spovođena finansijskog upravljanja i kontrole, a u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru donese pisane procedure, kojima će definisati pravdanja utroška sredstava, koja se podižu posebnim avansom, za posebne operativne potrebe.

16. Dio nepokretne imovine **nije u knjizi osnovnih sredstava pravilno evidentiran**, jer nema podataka o nabavnoj vrijednosti, ispravci vrijednosti i sadašnjoj vrijednosti. Uvidom u Obrazac "NS-1", koji se dostavlja Upravi za imovinu, utvrđeno je da isti ne sadrže podatke o mjestu gdje se nepokretnost nalazi, površini, broj katastarske parcele, list nepokretnosti i katastarska opština, ispravi o svojini, obimu prava.
    Ministarstvo je uputilo tri zahtjeva Upravi za nekretnine (dva 2009 g., jedan 2014. g.), za procjenu vrijednosti nepokretne imovine MUP-a.
    Ministarstvo nije izvršilo procjenu velikog dijela nepokretne imovine, što je bilo dužno u skladu sa članom 43 stav 3 Zakona o državnoj imovini, kojim je precizirano da se za procjenu vrijednosti nepokretnih stvari može odrediti i drugi ovlašćeni organ ili institucija, u skladu sa MRS-JS 17 – Nekretnine, postrojenja i oprema, kao i u skladu sa preporukama Državne revizorske institucije i unutrašnje revizije Ministarstva. Evidencija koju vodi Ministarstvo kao i podaci koji su poslati Upravi za

imovinu, ne prikazuju prave vrijednosti imovine kojom raspolaže i upravlja Ministarstvo.
Na osnovu dostavljene dokumentacije državni revizor se nije sa sigurnošću mogao uvjeriti da li je i na koji način izvršena podjela imovine između Ministarstva i Policijske akademije. Za pojedine nekretnine u listu nepokretnosti je kao nosioc prava ili svojine upisano: MUP – JU Policijska akademija.

- Potrebno je izvršiti procjenu imovine kojom upravlja i raspolaže Ministarstvo, angažovanjem procjenjivača odgovarajuće struke koji posjeduje priznatu i odgovarajuću profesionalnu kvalifikaciju, u skladu sa Zakonom, Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor i preporukama interne revizije. Nakon sprovedene procjene treba izvršiti precizni popis svih objekata, uključujući i službene stanove, kojima Ministarstvo raspolaže, upravlja i koristi, sa svim podacima (lokacija, površina i dr.). Na osnovu podataka iz izvještaja ovlašćenog procjenjivača i izvršenog popisa formirati adekvatnu evidenciju nepokretne imovine a na osnovu evidencije formirati knjigu osnovnih sredstava – nepokretne imovine.
- Potrebno je do kraja sprovesti diobeni bilans između MUP-a i JU Policijska akademija i obezbijediti da u listu nepokretnosti bude kao nosioc prava svojine bude upisan jedan subjekat: MUP ili JU Policijska akademija.

17. Ministarstvo je u revidiranoj godini šest puta promijenilo Plan javnih nabavki koji je prvobitno iznosio 10.023.181,26 €. Izmjenama je Plan uvećan za 1.027.600,00 €. U kontrolisanoj godini došlo je do neizvršenja istog u iznosu od 1.347.323,63 €.
MUP je u skladu sa članom 38 Zakona o javnim nabavkama pribavio saglasnost na Plan javnih nabavki. Članom 38 Zakona o javnim nabavkama nije predviđena obaveznost dobijanja saglasnosti Ministarstva finansija na izmjene plana, već samo na prvobitni plan.

- Ministarstvo treba da plan javnih nabavki sastavlja na osnovu stvarnih potreba krajnjih korisnika i pisanih obrazloženja.
- Potrebno je da Ministarstvo donese metodologiju planiranja javnih nabavki u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola i Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura.
- Ministarstvo finansija, s obzirom na praksu naručioca da vrše česte promjene plana javnih nabavki, treba da razmotri mogućnost izmjene Zakona o javnim nabavkama u dijelu koji se odnosi na obaveznost dobijanja saglasnosti na izmjene plana javnih nabavki.

18. Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 7 nabavki putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u ukupnom iznosu od 1.078.701,62 € (1.072.041,62 € – Robe, 6.660,00 € - Usluge). Ministarstvo je za svih 7 postupaka dobilo saglasnost Uprave za javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Pregovarački postupci sprovedeni u 2014. godini

Predmet javne nabavke	Pravni osnov za traženje saglasnosti	Ugovoreni iznos
Nabavka registarskih tablica	Član 25 stav 1 tačka 1 alineja 3 Zakona	164.122,87
Nabavka registracionih naljepnica	Član 25 stav 1 tačka 1 alineja 3 Zakona	138.587,40
Nabavka registarskih tablica	Član 25 stav 1 tačka 1 alineja 3 Zakona	246.182,91
Proširenje sistema za personalizaciju	Član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona	260.000,00
Kancelarijski potrošni materijal	Član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona	14.148,44
ID, višenamjenske kartice	Član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona	249.000,00
Zakup prostora	Član 25 stav 1 tačka 4 alineja 3 Zakona	6.600,00
Ukupno		1.078.641,62

Subjekat revizije se u zahtjevu za dobijanje saglasnosti Uprave za javne nabavke, za nabavku registarskih tablica i naljepnica, pozvao na član 25 stav 1 tačka 1 alineja 3 Zakona, odnosno na razloge "izuzetne hitnosti". Zahtjevom se, takođe traži saglasnost za nabavku nedostajuće količine registarskih tablica od poznatog ponuđača iz Podgorice, sa kojim je Ministarstvo već imalo zaključene ugovore.

Ministarstvo se u zahtjevu upućenom Upravi za javne nabavke za davanje saglasnosti, za nabavku kancelarijskog materijala, pozvalo na član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona, odnosno iz razloga što „bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke problem u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenih ugovora". Nabavka potrošnog kancelarijskog materijala je vršena i putem neposrednog sporazuma u ukupnom iznosu od 42.796,52€ od više dobavljača.

Nabavke registarskih tablica i naljepnica se periodično ponavljaju, a "hitnost" kao osnov za dobijanje saglasnosti za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva mora počivati na nepredvidljivim okolnostima koje su izvan kontrole naručioca. Traženje saglasnosti za nabavku od konkretnog ponuđača je u suprotnosti sa osnovnim načelima javnih nabavki: načelom transparentnosti, obezbjeđivanja konkurencije, ravnopravnosti i načelom ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava. Promjena dobavljača odnosno robe prilikom nabavke potrošnog kancelarijskog materijala teško da bi „izazvala probleme u funkcionisanju i održavanju".

- Preporučuje se subjektu revizije da sprovođenje javnih nabavki primjenom pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva primjenjuje u izuzetnim slučajevima, jer se radi o postupku koga odlikuje znatno manji stepen transparentnosti i potencijalno ograničena konkurencija u odnosu na otvoreni i ograničeni postupak.

19. Shodno članu 21 Zakona, postupak javne nabavke se određuje prema procijenjenoj vrijednosti javne nabavke, koja je u slučaju postupaka koji se sprovode putem neposrednog sporazuma svrstana u I vrijednosni razred – za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000,00€. Navedena vrijednost podrazumijeva limitiranu ukupnu godišnju sumu koju naručilac može utrošiti na nabavku određene nabavne kategorije (istovrsnih predmeta nabavke) uz primjenu postupka. Subjekat revizije je u toku 2014. godine putem neposrednog sporazuma sproveo nabavke u iznosu većem od propisanog (5.000,00 €) za isti predmet javne nabavke, u ukupnom iznosu od 330.511,31 €, što nije u skladu sa članom 21 Zakona.
    Članom 30 Zakona je precizirano da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000,00€ (budžet Ministarstva za javne nabavke je u 2014. godini planiran u iznosu od 11.050.781,26€). Navedena vrijednost predstavlja kumulativno ograničenje vrijednosti koju naručilac može na godišnjem nivou utrošiti putem neposrednog sporazuma za sve svoje nabavne kategorije. Izvršeni budžet za javne nabavke Ministarstva u 2014. godini je iznosio 9.703.457,63 €, dok su javne nabavke putem neposrednog sporazuma u 2014. godini izvršene u iznosu od 726.850,04€, što predstavlja 7,49%, i nije u skladu sa članom 30 Zakona.
    Ministarstvo se nije pridržavalo uslova i načina javne nabavke utvrđene članom 44 stav 4 Zakona i tokom fiskalne i finansijske godine je dijelilo predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu (auto gume, registarske naljepnice, iznajmljivanje vozila, usluge prevođenja) s namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke. Članom 149 Zakona, u dijelu prekršajne odgovornosti, propisane su kaznene odredbe za navedenu nepravilnost: Novčanom kaznom od 2.000€-a do 20.000€ kazniće se za prekršaj pravno lice, ako se ne pridržava uslova i načina javne nabavke utvrđene ovim Zakonom i tokom fiskalne i finansijske godine podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu s namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke.
    Pojedine nabavke su vršene bez ispunjavanja osnovnih uslova za započinjanje postupka javne nabavku, odnosno da su za konkretnu nabavku obezbijeđena finansijska sredstva i da je nabavka predviđena planom javnih nabavki.

- Potrebno je, prije pokretanja postupka javne nabavke, obezbijediti uslove za pokretanje postupka, u skladu sa članom 37 Zakona.
  Prilikom sprovođenja javne nabavke putem neposrednog sporazuma Ministarstvo treba da obezbijedi:
  - da se nabavka odnosi na tekuće potrebe, ukoliko se ukazala potreba za većim obimom od planiranog ili je u pitanju nabavka koja ima karakter hitnosti, s tim da ukupna vrijednost ne smije preći iznos od 5.000€ na godišnjem nivou;
  - da se ista roba, usluge ili radovi ne ponavljaju, odnosno po istom osnovu ne prelaze 5.000€ na godišnjem nivou;
  - da vrijednost nabavke bude bazirana na cijenama prethodnih nabavki, odnosno tržišnim cijenama;
  - da odabir ponuđača vrši na osnovu provjere stanja na tržištu;
  - da bira ponuđača na način koji garantuje adekvatnu razmjenu vrijednosti za novac i da pritom može pregovarati o cijeni u skladu sa dobrom komercijalnom praksom;
- Potrebno je obezbijediti da nabavke sprovedene putem neposrednog sporazuma, na godišnjem nivou, budu u okvirima kumulativnih ograničenja propisanih članom 30 Zakona.

20. MUP je Izvještaj o povjerljivim nabavkama za 2014. godinu dostavio Vladi 29.05.2015. godine, a trebalo je u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene to učiniti do 30.04.2015. godine. Uvidom u Izvještaj o povjerljivim javnim nabavkama MUP-a za 2014. godinu utvrđeno je da je subjekat revizije u toku 2014. godine sproveo 20 povjerljivih postupaka nabavki roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 1.596.985,46 €.
    Subjekat revizije je postupcima povjerljivih nabavki nabavio i sredstva koja nijesu Uredbom o spoljnoj trgovini definisana kao sredstva posebne namjene (auto gume, putnička kombi vozila). Od 20 realizovanih postupaka povjerljivih javnih nabavki u 13 je nabavka izvršena na osnovu jedne pristigle ponude.
    Članom 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da se ovaj Zakon ne primjenjuje na povjerljive nabavke. Dana 03.05.2015. godine, kada je počeo da se primjenjuje novi Zakon o javnim nabavkama, prestala je da važi Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene. Podzakonski akti koji bi regulisali primjenu postupka povjerljivih javnih nabavki nijesu donijeti.
    Ministarstvo je donijelo Uputstvo o načinu utvrđivanja potreba za nabavkom i postupku sprovođenja povjerljive nabavke, u kojem nije propisan rok za izradu i dostavljanje Izvještaja o povjerljivim nabavkama.
    - Preporučuje se subjektu revizije da donese akt kojim će se precizno propisati šta može biti predmet povjerljive nabavke, kao i postupak za sprovođenje istih u cilju obezbjeđivanja ekonomične potrošnje budžetskih sredstava.

21. Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo nema određenu misiju i ciljeve kao ni izjavu o istim. Interna pravila i procedure koja je donio subjekat revizije ne sadrže sve neophodne elemente propisane Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura koje je donijelo Ministarstvo finansija i nijesu sastavljena na propisanom obrascu, u skladu sa istim.Ministarstvo nije dostavilo revizoru na uvid Izvještaj o samoprocjeni FMC okvira koji u krajnjem treba da rezultira preporukama i akcionim planom za rješavanje utvrđenih nedostataka unutrašnjih kontrola i koji predstavlja osnovu za izradu Godišnjeg izvještaja (Upitnik o samoprocjeni). Ministarstvo nema popis značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji se sprovode u subjektu kao ni opis značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji obuhvata dokumentaciju o toku finansijskih i drugih transakcija – revizorski trag od početka do završetka, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti. Subjekat revizije nije identifikovao i procijenio rizike u odnosu na značajnije poslovne procese i aktivnosti, nema registar rizika kao ni strategiju upravljanja rizicima. Ministarstvo nije vršilo analizu postojećih i odredilo potrebne dodatne ili nepotrebne kontrole, donijelo i pratilo sprovođenje plana za otklanjanje nedostataka unutrašnjih kontrola. Aktivnosti koje su preduzete (donošenje većeg broja internih pravila i procedura) nemaju ili imaju vrlo slab efekat na efikasnost unutrašnjih kontrola. Kroz proces upoznavanja uspostavljenog sistema unutrašnje kontrole i razumijevanje istog, državni revizor je stekao utisak da u Ministarstvu ne postoji dovoljan stepen razumijevanja značaja unutrašnjih finansijskih kontrola kako u formalnom tako i u suštinskom smislu.

- Subjekat revizije je dužan da obezbijedi dosljednu primjenu Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i drugih propisa i uspostavi efikasan sistem unutrašnjih finansijskih kontrola.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da se sa sadržajem Izvještaja DRI o izvršenoj reviziji MUP upozna i **Ministarstvo finansija**.

- Subjekat revizije dužan je da, u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci izvijesti DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

.....
senator DRI

II OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: MUP ili subjekat revizije) sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11 i 31/14);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata 27.12.2013. godine (br. 4011-06-1540);
- Odluci o vršenju revizije Kolegijuma DRI u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Dragiša Pešić (član Kolegijuma) od 28.01.2015. god. (broj: 40113- 022-92).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list RCG“ br. 03/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list CG“, br. 07/15) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI-nivo III).

2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTU REVIZIJE

2.1. Djelatnost Ministarstva unutrašnjih poslova

U skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave (član 5 i 6), **Ministarstvo unutrašnjih poslova** vrši poslove uprave koji se odnose na: analitičko praćenje stanja i strateško planiranje u oblasti borbe protiv kriminaliteta, javnog reda i mira, bezbjednosti saobraćaja i drugim oblastima policijskog rada i djelovanja, instruktivno djelovanje za sprovođenje strategija i politike u ovim oblastima; nadzor i unutrašnju kontrolu nad vršenjem policijskih poslova i procedura, stručnosti, zakonitosti i efikasnosti obavljanja policijskih poslova; državljanstvo, putne isprave, useljavanje, davanje azila, naturalizaciju, lične karte, prebivalište i u vezi sa tim vođenje propisanih registara; jedinstveni matični broj; lično ime; matične registre; evidenciju vozila i vozača; nabavljanje oružja i djelova za oružje; zaštitu podataka o ličnosti; proizvodnju, promet i prevoz eksplozivnih materija; promet, prevoz i uskladištenje zapaljivih tečnosti i gasova; prevoz nezapaljivih opasnih tečnosti i gasova, prevoz eksploziva; prevoz naoružanja, vojne opreme i robe dvostruke namjene kopnenim i vodenim putem; upravljanje rizicima, upravljanje zaštitom i spašavanjem u vanrednim situacijama i upravljanje sanacijom posljedica u vanrednim situacijama (zemljotresi, požari i druge prirodne i tehničko-tehnološke katastrofe); poslove civilne zaštite, kao dio integrisanog sistema

upravljanja vanrednim situacijama; oblast državne uprave u dijelu organizacije, načina i metoda rada, upravljanja, odgovornosti, odnosa, saradnje, javnosti i transparentnosti rada organa državne uprave; oblast službeničkih odnosa, kancelarijskog poslovanja, opšteg upravnog postupka i inspekcijskog nadzora; inspekcijski nadzor u okviru nadležnosti i ovlašćenja utvrđenih propisima o sistemu državne uprave, radnim odnosima u organima državne uprave i lokalne samouprave i upravnom rješavanju; nevladine organizacije; političke partije; evidentiranje prijava vjerskih zajednica; pečate državnih organa; organizaciju i djelokrug lokalne samouprave; funkcionisanje i primjenu propisa iz oblasti lokalne samouprave iz nadležnosti ovog ministarstva; teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave; međunarodnu saradnju jedinica lokalne samouprave sa jedinicama lokalne samouprave drugih država; sprovođenje međunarodnih ugovora iz nadležnosti ministarstva; davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnom upravom i lokalnom samoupravom, kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od opšteg upravnog postupka; bezbjednost državne granice; integrisano upravljanje granicom, organizaciju i finansiranje izgradnje, rekonstrukcije, modernizacije i održavanje graničnih prelaza; graničnu liniju u dijelu nadležnosti ministarstva; izradu strategije srednjoročnog programa i godišnjih planova upravljanja graničnim prelazima; davanje u zakup objekata ili djelova objekata na graničnim prelazima; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnim poretkom Evropske unije;saradnju sa međunarodnim i regionalnim organizacijama; vođenje propisanih evidencija; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Organ uprave u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova je Uprava policije. **Uprava policije** vrši poslove koji se odnose na: zaštitu bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštitu imovine; sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje pred nadležne organe; održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih skupova i drugih okupljanja građana; obezbjeđivanje određenih ličnosti i objekata; nadzor i kontrolu bezbjednosti u saobraćaju; nadzor i obezbjeđenje državne granice i vršenje granične kontrole; kontrolu kretanja i boravka stranaca; obezbjeđivanje uslova za nesmetan rad sudova, održavanje reda, zaštitu lica i imovine; kriminalistička vještačenja i istraživanja, kriminalističke i druge evidencije; međunarodnu policijsku saradnju; izradu analiza, elaborata, studija i praćenje određenih bezbjednosnih pitanja; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.

U periodu od 2005-2012 godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je pretrpjelo značajne promjene u pogledu organizacije i nadležnosti, što je posljedica izmjena zakonodavne regulative u oblasti unutrašnjih poslova.

U skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[9], Uprava policije je formirana kao samstalni organ, na koji način su policijski poslovi izmješteni iz nadležnosti Ministarstva. Iz Ministarstva je izmještena i Služba državne bezbjednosti i formirana Agencija za nacionalnu bezbjednost.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[10], Uprava policije je organizovana kao organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova.

2.2. Organizacija i sistematizacija radnih mjesta

Subjekat revizije je Ministarstvo, sa sjedištem u Podgorici, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog br. 22. Starješina organa je ministar Raško Konjević.

Glavni službenik za finansije je ministar Raško Konjević, službenik za odobravanje Zoran Asanović, službenici za ovjeravanje Miodrag Đuretić i Tamara Gažević. Odgovorno lice za vođenje računovodstva i sastavljanje finansijskih izvještaja je Miodrag Đuretić. Ovlašćenje za podizanje gotovine za 2014. godinu, za potrebe Ministarstva, imala je službenica Bečić Mirjana[11].

Članom 88 Zakona o državnoj upravi propisano je da organi državne uprave, izuzev organa u sastavu, samostalno raspolažu sredstvima za vršenje djelatnosti. Sredstva za rad organa u sastavu obezbjeđuju se u okviru sredstava za rad ministarstva i njima raspolaže ministarstvo u čijem je sastavu taj organ. Članom 93 Zakona propisano je da je za zakonito korišćenje sredstava organa državne uprave odgovoran ministar, odnosno drugo ovlašćeno lice. Članom 94 Zakona propisano je da kontrolu zakonitosti korišćenja sredstava za rad organa državne uprave vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa zakonom.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova[12], utvrđenim Zaključkom Vlade[13] i Pravilnikom[14] o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, utvrđenim Zaključkom Vlade[15], u Ministarstvu je sistematizovano radnih mjesta za 5726 izvršilaca (MUP – 1143 i Uprava policije – 4583).

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova su:

Ministarstvo

1.Direktorat za bezbjednosno-zaštitne poslove i nadzor;
2.Direktorat za upravne unutrašnje poslove;
3.Direktorat za međunarodnu saradjnju i evropske integracije;
4.Direktorat za vanredne situacije;
5.Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupavu;

[9] „Sl.list CG“ br. 61/05
[10] „Sl.list CG“ br. 05/12
[11] Ovlašćenje 01 br. 050/14-187/1 od 09.01.2014. godine.
[12] 01 broj 051/13-282262 od 17.05.2013. godine
[13] br. 06-1221 od 16.05.2013. godine (stupio na snagu 20.05.2013. godine)
[14] 01 broj 050/13-81599/2 od 23.12..2013. godine
[15] br. 08-2931/5 od 19.12.2013. godine (stupio na snagu 23.12.2013. godine)

6.Odjeljenje za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama;
7.Odjeljenje za unutrašnju kontolu policije;
8.Odjeljenje za integrisano upravljanje granicom i ganičnim prelazima;
9.Odjeljenje za unutašnju reviziju;
10.Kabinet ministra;
11.Služba za informacione tehnologije;
12.Služba za pravne, kadrovske i finansijske poslove;
13.Služba za kancelarijske, opšte i pomoćne poslove;

Uprava policije:

14.Sektor policije opšte nadležnosti;
15.Sektor kriminalističke policije;
16.Sektor granične policije;
17.Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata;
18.Odjeljenje za analitiku, unapređenje rada i razvoj policije;
19.Specijalna antiteroristička jedinica (SAJ);
20.Posebna jedinica policije;
21.Forenzički centar;
22.Operativno komunikacioni centar;
23.Odjeljenje za telekomunikacione i elektronske tehnologije;
24.Centar bezbjednosti Podgorica;
25.Centar bezbjednosti Nikšić;
26.Centar bezbjednosti Bar;
27.Centar bezbjednosti Budva;
28.Centar bezbjednosti Herceg Novi;
29.Centar bezbjednosti Bijelo Polje;
30.Centar bezbjednosti Pljevlja i
31.Centar bezbjednosti Berane.

Izvan organizacionih jedinica sistematizovana su radna mjesta ministra, državnog sekretara, sekretara Ministarstva, četiri samostalna savjetnika I – savjetnika ministra i direktora Uprave policije.

2.3. Računovodstveni sistem

Računovodstvo javnog sektora u Crnoj Gori organizovano je na modifikovanoj gotovinskoj osnovi, koja podrazumijeva da se primici i izdaci evidentiraju na gotovinskoj osnovi tj. u momentu isplate ili naplate gotovine, a obaveze i imovina se evidentiraju na obračunskoj osnovi, odnosno za period na koji se odnosi. Budžetsko računovodstvo vodi se na nivou funkcionalne, organizacione, ekonomske i programske klasifikacije u skladu sa GFS klasifikacijom (klasifikacija MMF za potrebe finansijksog izvještavanja javnog sektora).

Računovodstveni sistem javnog sektora obuhvata prikupljanje, obradu, dostavu i korišćenje računovodstvenih informacija za donošenje odluka u vezi sa upravljanjem javnim sredstvima. Korisnici budžeta koriste SAP sistem (sistem evidencije u Glavnoj knjizi trezora). Računovodstveni sistem budžeta

Crne Gore organizovan je na modifikovanoj gotovinskoj osnovi u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Pravilnikom o načinu sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave i Uputstva o radu Državnog trezora. Računovodstveni sistem zasnovan je na evidencijama u Glavnoj knjizi trezora, koja se vodi u Ministarstvu finansija i knjigovodstvima potrošačkih jedinica. Potrošačke jedinice na osnovu evidencije o primicima i izdacima na kraju godine sastavljaju godišnji finansijki izvještaj i dostavljaju Ministarstvu finansija – Državnom trezoru do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu. Glavna knjiga Državnog trezora i finansijski izvještaji potrošačkih jedinica predstavljaju dokumentacionu osnovu za izradu Završnog računa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova koristi SAP sistem (sistem evidencije u Glavnoj knjizi trezora). U okviru Ministarstva se vodi glavna knjiga potrošačke jedinice (softver INFOSTRIM), kao i pomoćne knjige (blagajna, materijalno knjigovodşstvo, oşnovnih sredstava, obračun zarada).

- Revizijom je utvrđeno da u okviru glavne knjige u toku 2014. godine, nijesu evidentirane sve poslovne promjene, a u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete republičkih fondova i budžete opština. Nije knjigovodstveno evidentirano početno stanje na računu za plaćanje obaveza prema inostranstvu, kao ni promjene na istim u toku godine (računi klase 1), kao ni sve obaveze na računima klase 2.
- Zakonskim propisima nije precizirano koje su to Poslovne knjige koje treba da vodi potrošačka jedinica. DRI preporučuje Ministarstvu finansija da razmotri potrebu da se propiše koje su to poslovne knjige koje treba da se vode u potrošačkoj jedinici. Ovo je posebno važno za korisnike sredstava iz budžeta koji svoje finansijsko poslovanje ili dio poslovanja obavljaju preko računa kod poslovnih banaka, van konsolidovanog računa Trezora.

3. VRSTA, PREDMET, CILJ I OBUHVAT REVIZIJE

Državna revizorska institucija (DRI) izvršila je **finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti**.

Predmet revizije bili su godišnji finansijski izvještaj za 2014. godinu i pravilnost poslovanja Ministarstva unutrašnjih poslova.

Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave[16], MUP je kao potrošačka jedinica u obavezi da Ministarstvu finansija dostavi godišnje finansijske izvještaje na obrascima 4 i 5 i to:

- **Izvještaj o novčanim tokovima IV i**
- **Izvještaj o neizmirenim obavezama.**

[16] "Sl. list CG" br. 23/14

Za neutrošena sredstava na računima, koja su evidentirana u Glavnoj knjizi trezora kao izdatak, MUP je u obavezi uz godišnje finansijski izvještaj dostaviti i **Izjavu o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine** na Obrascu 8.

Potrošačke jedinice za utrošena sredstva iz tekuće budžetske rezerve dostavljaju uz godišnje finansijske izvještaje i **Izvještaj o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve** na Obrazcu 9.

Cilj revizije je izražavanje mišljenja o tome:

- da li finansijski izvještaji objektivno i istinito informišu o finansijskoj strukturi i finansijskom položaju;
- da li su transakcije o kojima se izvještava u saglasnosti sa zakonima i drugim propisima (kriterijumima revizije) i
- da li je sistem finansijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonom i drugim aktima.

Kriterijumi na osnovu kojih se prosuđuje objektivnost i istinitost finansijskih izveštaja su odgovarajući računovodstveni propisi, računovodstvena načela i standardi za javni sektor i usvojene računovodstvene politike subjekta revizije.

Kriterijumi na osnovu kojih se vrši ocjena sistema finansijskog upravljanja i kontrole su Zakon i drugi akti kojima se uređuje sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru Crne Gore i utvrđuju metodologiju i standarde i druga pitanja od značaja za uspostavljanje, razvoj i sprovođenje sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Revizijom su obuhvaćeni izdaci Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu.

4. KRITERIJUMI REVIZIJE

Revizija pravilnosti je nezavisna eksterna evaluacija mjere u kojoj je predmet revizije u skladu zakonima, propisima, politikama, procedurama, ili ovlašćenjima, koji su indetifikovani kao kriterijumi revizije. **Kriterijumi za reviziju pravilnosti** bili su:

Predmet revizije	Kriterijumi
Finansijsko poslovanje i korišćenje opredijeljenih sredstava	Zakon o budžetu, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o budžetu za 2014. godinu, Uputstvo o radu državnog trezora, Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave, Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžeta vanbudžetskih fondova i budžete opština, Odluka o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, Cjenovnik usluga koje Uprava policije pruža fizičkim i pravnim licima, Naredba o načinu uplate javnih prihoda
Zaposleni	Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o unutrašnjim poslovima, Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova i radnih zadataka, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o zaradama i drugim primanjima državnih i javnih funkcionera, Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, Uputstvo za obračun bruto zarada, Uredba o naknadi troškova državnih službenika i namještenika, Odluka o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, Odluka o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova, Odluka o visini otpremnine državnih službenika i namještenika, Pravilnik o zaradama i naknadama policijskog oficira za vezu.
Imovina	Zakon o državnoj imovini, Uredba o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Uputstvo o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari, Uredba o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini, Pravilnik o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnikaUredba o uslovima i načinu korišćenja službenih zgrada i poslovnih prostorija u svojini Crne Gore, Uredba o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, Uredba o uslovima i načinu korišćenja predmeta umjetničke i kulturne vrijednosti u svojini Crne Gore.
Javne nabavke	Zakon o javnim nabavkama, Pravilnik o bližem sadržaju i načinu sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi, Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki, Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki; Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja; Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki; Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila; Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki; Zaključeni ugovori sa odabranim ponuđačima.
Sistem internih kontrola	Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, Pravilnik o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola; Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije; Uputstvo o sadržaju godišnjeg izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola i Godišnjeg izvještaja o radu unutrašnje revizije ; Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrole; Smjernice za finansijsko upravljanje i kontrole i Uputstvo za izradu i opis internih pravila i procedura.

5. VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE

Revizija Ministarstva unutrašnjih poslova je izvršena u periodu od 20.04. do 30.07.2015. godine.

III UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

6. PLANIRANJE I IZVRŠENJE BUDŽETA

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u 2014. godini izvršilo budžet u ukupnom iznosu od 73.498.366,42 €. Pregled planiranih, preusmjerenih i realizovanih sredstava evidentiranih u glavnoj knjizi Trezora, po programima, sa izvorima finansiranja dat je u tabeli:

Progam	Planirano - Zakon o budžetu za 2014.godinu	Preusmjer.+	Preusmjer. -	Tekući budžet nakon preusmjerenja	Plaćeno	% izvršenja	Izvor finansiranja
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	2.972.312,06	320.880,00	-407.380,00	2.885.812,06	2.820.012,75	97,72	budžet
Upravni poslovi	2.760.716,20	330.291,60	-146.751,60	2.944.256,20	2.944.190,16	100,00	budžet
Administracija	5.764.008,87	3.587.515,00	-717.034,10	8.634.489,77	10.356.968,93	122,03	budžet
Uprava policije	57.560.057,06	2.082.660,54	-5.053.204,74	54.589.512,86	57.197.194,58	104,78	budžet
Ukupno	**69.057.094,19**	**6.321.347,14**	**-6.324.370,44**	**69.054.070,89**	**73.498.366,42**	**106,43**	**budžet**

Zakonom o budžetu za 2014. godinu za potrošačku jedinicu Ministarstvo unutrašnjih poslova, opredijeljena su sredstva u iznosu od 69.057.094,19 €. Preusmjeravanjem sredstava plan je korigovan na iznos od 69.054.070,89 €. Ukupno je realizovano 73.498.366,42 €, što čini 106,13% planiranih sredstava. Prekoračenja budžetske potrošnje su izvršena na programima Administracija (22,03%) i Uprava policije (4,78%). Revizijom je utvrđeno da je prekoračenje budžetske potrošnje posledica izvršenja izdatka evidentiranih na računu 4630-„Otplata obaveza iz prethodnih godina“. Pregled planiranih i realizovanih izdataka (po programima) na računu 4630- “Otplata obaveza iz prethodnog perioda” dat je u tabeli:

Korisnik budžeta	Ek. klas 4	Planirano	Tekuci budžet	Preusmj.+	Preusmj. -	Placeno
Administracija	4630	1,00	1,00	0,00	0,00	2.010.738,02
Uprava policije	4630	0,00	0,00	0,00	0,00	2.615.568,64
Ukupno		**1,00**	**1,00**	**0,00**	**0,00**	**4.626.306,66**

- Zakonom o budžetu za 2014. godinu (članom 12) je propisano: „sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja planiraće se kod Ministarstva finansija na poziciji 4630-Otplata obaveza iz prethodnih godina, a tokom godine vršiće se preusmjeravanje u korist iste pozicije korisnika budžeta koji je uzrokovao te troškove, do iznosa njihovog ostvarenja.“ Prema podacima glavne knjige Trezora preusmjeravanje sa izdataka Ministarstva finansija za poziciju 4630-„Otplata obaveza iz prethodnih godina“ nije vršeno, što je dovelo do prekoračenja potrošnje koja nije u skladu sa Zakonom o budžetu za 2014. godinu .

Ministarstvo finansija je trebalo da sredstva za isplatu obaveza po osnovu sudskih rješenja preusmjeri u korist iste pozicije korisnika budžeta koji je uzrokovao te izdatke.

Za Program 403011881- Vanredne situacije i civilna bezbjednost, Zakonom o budžetu za 2014. godinu[17] planirano je 2.972.312,06 €. Nakon preusmjerenja planirana sredstva su smanjena za 86.500,00 € (3%), i iznose 2.885.812,06 €. Realizovano je 2.820.012,75 €, ili 97.72% planiranih sredstava. Ukupno je preusmjereno sa ovog programa 407.380,00 € od čega:

- na druge programe u okviru Potrošačke jedinice..... 375.000,00 €.
- na druge pozicije u okviru programa..... 32.380,00 €.

U narednoj tabeli je da pregled preusmjerenja sa programa "Vanredne situacije i civilna bezbjednost" na druge programe u okviru potrošačke jedinice:

Naziv programa sa kojeg je izvršeno preusmjerenje	**Naziv programa na koji je izvršeno preusmjerenje**	**Iznos preusmjerenja**
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Administracija	80.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Administracija	30.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Administracija	55.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Administracija	30.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Administracija	10.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Upravni poslovi	120.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Uprava policije	10.000,00
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Uprava policije	25000
Vanredne situacije i civilna bezbjednost	Uprava policije	15.000,00
Ukupno		**375.000,00**

- Na osnovu podataka iz tabele utvrđeno je da je sa programa 403011881- Vanredne situacije i civilna bezbjednost, na druge programe u okviru potrošačke jedinice preusmjereno ukupno 375.000,00 €, što čini 12.62% ukupnog budžeta ovog programa. Preusmjerenje sredstava veće od 10% od sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države za program čiji se iznos se smanjuje, nije u skladu sa članom 45 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

[17] "SL.list CG" br.61/13

- Za Program 403011901 – Administracija Zakonom o budžetu za 2014. godinu planirano je 5.764.008,87 €. Preusmjeravanjem su planirana sredstva uvećana na 8.634.489,77 € ili za 49,80%. Realizovano je 10.536.968,93, ili 122,03% planiranih sredstava. Za pojedine pozicije izdataka sredstva planirana Zakonom o budžetu su preusmjerenjem uvećana i više od 100%. Uvećanja pojedinih pozicija izdataka za više od 100% utvrđena su i kod programa Uprava policije, čiji je ukupni budžet realizovan u iznosu od 104,78% u odnosu na planirano.

Pregled preusmjerenja za program Administracija

Ek.klas 4	Planirano	Tekuci budžet	Preusmjereno +	Preusmjereno -	Placeno
4111	1.143.868,03	2.351.296,83	1.300.000,00	-92.571,20	2.351.296,22
4112	196.989,91	363.419,35	180.000,00	-13.570,56	363.323,85
4113	559.501,06	854.566,66	350.000,00	-54.934,40	853.833,06
4114	254.492,81	479.046,89	250.000,00	-25.445,92	429.783,92
4115	29.676,60	58.706,04	32.000,00	-2.970,56	53.196,55
4125	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	1.000,00
4127	60.888,82	70.888,82	10.000,00	0,00	70.789,65
4131	354.620,12	199.620,12	0,00	-155.000,00	199.555,41
4133	892.190,60	887.190,60	75.000,00	-80.000,00	887.190,60
4135	361.719,64	1.138.719,64	777.000,00	0,00	1.138.701,78
4141	48.660,53	93.960,53	45.300,00	0,00	93.960,48
4142	1.367,14	30.567,14	29.200,00	0,00	30.382,13
4143	71.425,48	171.025,48	100.000,00	-400,00	167.649,27
4144	19.287,55	19.187,55	0,00	-100,00	19.180,26
4145	25.649,94	7.449,94	4.800,00	-23.000,00	7.379,28
4152	195.624,98	150.624,98	15.000,00	-60.000,00	147.031,61
4153	700.000,00	607.585,00	28.085,00	-120.500,00	607.584,94
4172	180.000,04	180.000,04	0,00	0,00	179.999,73
4191	35.265,33	33.265,33	0,00	-2.000,00	33.257,40
4193	186.063,41	186.063,41	0,00	0,00	186.063,40
4194	282.051,28	387.139,82	141.130,00	-36.041,46	386.404,62
4195	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00
4199	44.865,82	74.865,82	30.000,00	0,00	74.576,48
4313	1.000,00	111.000,00	110.000,00	0,00	110.675,00
4415	87.798,78	147.298,78	110.000,00	-50.500,00	103.415,27
4630	1,00	1,00	0,00	0,00	2.010.738,02
Ukupno	**5.764.008,87**	**8.634.489,77**	**3.587.515,00**	**-717.034,10**	**10.536.968,93**

- Sa pozicije 4415- Kapitalni izdaci u okviru Programa 403011941- Uprava policije, preusmjereno je 82.160,00, što čini 11,08% od sredstava planiranih Zakonom o budžetu na ovoj poziciji (741.361,87). Preusmjerenje iznad zakonm dozvoljenog iznosi 8.023,82 (1,08%).

Pregled preusmjerenja za program Uprava policije

Ek.klas 4	Planirano	Tekuci budžet	Preusmjereno +	Preusmjereno -	Placeno
4111	27.902.124,86	25.328.587,61	120.000,00	-2.693.537,25	25.328.577,73
4112	4.022.226,49	3.815.887,99	3.000,00	-209.338,50	3.815.887,99
4113	9.918.378,81	9.195.642,54	0,00	-722.736,27	9.195.642,54
4114	8.774.149,73	8.310.864,33	0,00	-463.285,40	8.310.864,32
4115	558.034,26	530.076,38	0,00	-27.957,88	529.896,38
4122	181.817,55	222.887,55	45.000,00	-3.930,00	222.869,34
4123	83.204,26	94.684,26	25.000,00	-13.520,00	94.677,07
4125	1.000,00	134.500,54	133.500,54	0,00	134.468,65
4127	322.251,22	216.301,22	0,00	-105.950,00	216.194,53
4131	909.412,86	644.927,86	0,00	-264.485,00	644.927,19
4132	80.000,00	50.000,00	0,00	-30.000,00	49.962,20
4133	333.809,79	333.809,79	0,00	0,00	333.809,76
4135	1.170.067,62	1.323.067,62	153.000,00	0,00	1.322.939,88
4141	526.573,54	786.373,54	260.000,00	-200,00	786.365,71
4142	1.953,05	1.953,05	0,00	0,00	1.928,36
4143	301.986,01	301.586,01	0,00	-400,00	301.475,48
4144	107.528,09	88.488,09	0,00	-19.040,00	88.488,06
4145	101.151,50	9.151,50	2.000,00	-94.000,00	9.151,49
4146	9.000,00	9.000,00	0,00	0,00	8.998,46
4147	4.750,00	16.750,00	12.000,00	0,00	16.615,70
4148	218.176,20	118.176,20	0,00	-100.000,00	115.269,45
4149	13.483,87	322.483,87	309.000,00	0,00	322.476,28
4152	12.253,80	12.253,80	0,00	0,00	9.842,06
4153	139.490,19	114.490,19	160,00	-25.160,00	114.446,13
4171	142.500,00	136.162,23	25.000,00	-31.337,77	136.032,06
4172	90.000,00	90.000,00	0,00	0,00	89.289,36
4191	97.183,34	36.516,67	0,00	-60.666,67	36.515,96
4192	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	999,98
4193	225.483,96	225.483,96	0,00	0,00	225.483,96
4194	377.948,72	342.948,72	0,00	-35.000,00	342.936,17
4199	191.755,47	286.755,47	95.000,00	0,00	286.724,00
4415	741.361,87	1.488.701,87	900.000,00	-152.660,00	1.487.869,69
4630	0,00	0,00	0,00	0,00	2.615.568,64
Ukupno	**57.560.057,06**	**54.589.512,86**	**2.082.660,54**	**-5.053.204,74**	**57.197.194,58**

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da prilikom planiranja budžeta vodi računa o stvarnim potrebama jer prekoračenje budžeta na programu Administracija od 22,03% i nakon uvećanja budžeta ovog programa (preusmjerenjima) za 49,80% navodi na zaključak da finansijski plan za program Administracija nije bio realan.

7. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJ

Subjekat revizije je sačinio, na obrascu 3, **Izvještaj o novčanim tokovima III:**

	IZVJEŠTAJ O NOVČANIM TOKOVIMA III		Godina 2014 Period Godišnji	Obrazac 3 (u E)
			Izvršenje	
redni broj	Novčani tok - ekonomska klasifikacija	Plan	Prethodna godina	Tekuća godina
1	2	3	4	5
1	**PRIMICI**	69.054.070,89	77.579.957,10	73.498.366,42
1.1	Opšti prihodi	69.054.070,89	77.579.957,10	73.498.366,42
1.2	Namjenski prihodi			
1.3	Sopstveni prihodi			
1.4	Donacije			
1.5	Pozajmice i krediti			
I	**Ukupno primici(1.1+1.2+1.3+1.4+1.5)**	69.054.070,89	77.579.957,10	73.498.366,42
2	**IZDACI**	69.054.070,89	77.579.957,10	73.498.366,42
2.1	**Tekući izdaci**	67.296.229,88	67.311.408,52	67.165.133,20
2.1.1	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	54.753.239,20	55.757.008,87	54.641.500,96
2.1.2	Ostala lična primanja	1.294.996,88	2.114.118,10	1.294.300,07
2.1.3	Rashodi za materijal	5.265.882,45	4.536.417,52	5.263.654,64
2.1.4	Rashodi za usluge	2.227.566,71	2.119.236,25	2.219.885,44
2.1.5	Tekuće održavanje	1.354.483,07	766.291,36	1.347.955,90
2.1.6	Kamate			
2.1.7	Rente	603.862,27	516.493,54	602.974,70
2.1.8	Subvencije			
2.1.9	Ostali izdaci	1.796.199,30	1.501.842,88	1.794.861,49
2.2	Transferi za socijalnu zaštitu			
2.2.1	Prava iz oblasti socijalne zaštite			
2.2.2	Sredstva za tehnološke viškove			
2.2.3	Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja			
2.2.4	Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite			
2.2.5	Ostala prava iz zdravstvenog osiguranja			
2.3	Transferi institucijama, pojedincima,nevladinom i javnom sektoru	111.000,00		110.675,00
2.4	Kapitalni izdaci	1.646.840,01	944.145,05	1.596.251,56
2.5	Pozajmice i krediti			
2.6	Otplata dugova	1,00	9.324.403,53	4.626.306,66
2.7	Rezerve			
II	**Ukupno izdaci(2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6+2.7)**	69.054.070,89	77.579.957,10	73.498.366,42

- Pema podacima iskazanim u Izvještaju o novčanim tokovima III planirano je ukupno izdataka (Tekući budžet) u iznosu od 69.054.070,89 €. Realizovano je 73.498.366,42 €, odnosno za 4.444.295,53 € ili 6,43% više od planiranog iznosa, što nije u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti[18], koji u stavu 1 propisuje da su "Potrošačke jedinice dužne da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države.

[18] „Sl. List CG", broj 20/14 i 56/14

- Probijanje budžeta MUP-a posledica je izvršenja izdataka evidentiranih na računu 463 - otplata dugova u iznosu 4.626.306,66. Zakonom o budžetu za 2014. godinu na računu 430- otplata dugova, planirana su sredstva u znosu od 1,00 €[19].

- Podaci iskazani u U Izvještaju o novčanim tokovima III Ministarstva za 2014, odgovaraju podacima iskazanim u Glavnoj knjizi trezora i Predlogu zakona o zaršnom računu budžeta za 2014. godinu.

MUP je sastavio, na obrascu 5, **Izvještaj o neizmirenim obavezama**:

Obrazac 5

IZVJEŠTAJ O NEIZMIRENIM OBAVEZAMA Godina : 2014

redni broj	OPIS	Stanje obaveza na dan 31.12.prethodne godine	Stanje obaveza na kraju izvjestajnog perioda
1	2	3	4
1	Obaveze za tekuce izdatke (1.1+1.2+1.3)	4.108.991,52	1.009.891,83
1.1	Obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	2.436.105,49	
1.2	Obaveze za ostala licna primanja	280.464,00	
1.3	Obaveze za ostale tekuce izdatke	1.672.886,03	1.009.891,83
2	Obaveze po transferima za socijalnu zastitu		
3	Obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima		19.114,00
4	Obaveze za kapitalne izdatke	69.492,20	84.639,69
5	Obaveze po pozajmicama i kreditima		
6	Obaveze po osnovu otplate dugova		
7	Obaveze iz rezervi		
8	Stanje obaveza na kraju godine (1+2+3+4+5+6+7)	4.178.483,72	1.113.645,52

Neizmirene obaveze na dan 31.12.2014. godine, iskazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama iznose 1.113.645,52 € , od toga[20]:

- Neizmirene obaveze formirane u 2014. godini dospjele za plaćanje do 31.12.2014. godine u iznosu od 727.962,15 € i
- Neizmirene obaveze formirane u 2014. godini dospjele za plaćanje nakon 31.12.2014. godine, u iznosu od 385.683,37 €.

- Subjekat revizije je u 2014. godini izvršio budžet 106,43% u odnosu na planirani. Pored toga ugovorio je obaveze koje dospijevaju u 2014. godini u iznosu od 727.962,15 €, što nije u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji propisuje: "Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju biti u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države".

[19] Opisano u dijelu 6. Planiranje i izvršenje budžeta
[20] Struktura neizmirenih obaveza dostavljena u prilogu Izvještaja o neizmirenim obavezama

U izvještaju[21] centralne popisne komisije, usvojenom Odlukom[22] ministra, iskazano je stanje obaveza u iznosu koji je prikazan i u Izvještaju o neizmirenim obavezama.

Uputstvom za popunjavanje Izvještaja o neizmirenim obavezama koje je sastavni dio Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave[23] , utvrđeno je da se u Izvještaju o neizmirenim obavezama unose podaci koji su evidentirani na kontima klase 2 – Obaveze.

Neizmirene obaveze formirane u 2014. godini dospjelih za plaćanje do 31.12.2014. godine u iznosu od 727.962,15 €, odgovaraju iznosu koji je evidentiran u glavnoj knjizi subjekta revizije na računima klase 2-obaveze.

- Neizmirene obaveze formirane u 2014. godini dospjelih za plaćanje nakon 31.12.2014. godine, u iznosu od 385.683,37 €, nijesu evidentirane na računima klase 2-obaveze, glavne knjige potrošačke jedinice za 2014. godinu. Po obrazloženju ovlašćenog lica u Ministarstvu, iste su evidentirane na kontima klase 2-obaveze, glavne knjige potrošačke jedinice za 2015. godinu (ovo je uslovljeno knjigovodstvenim programom).

Preporučuje se subjektu revizije da u glavnoj knjizi, na računima klase 2- obaveze, evidentira sve obaveze koje su nastale u toku fiskalne godine, bez obzira na rok dospjeća.

Prema podacima iz Izvještaja o neizmirenim obavezama i strukture neizmirenih obaveza, stanje neizmirenih obaveza iz 2013. godine i ranijih perioda na dan 31.12.2014. godine je 0,00 €, što znači da su obaveze koje su na dan 31.12.2013. godine iznosile 4.178.483,72 € izmirene u toku 2014. godine. Neizmirene obaveze na dan 31.12.2013. godine odnose se na obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca 2.436.105,49 €, obaveze za ostale tekuće izdatke 1.672.886,03 € i obaveze za kapitalne izdatke 69.492,20 €.

Revizijom je utvđeno da su obaveze za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca u iznosu od 2.425.423,04 €, izmirene od strane Ministarstva finansija na teret pozicije 463- otplata obaveza iz prehodnog perioda[24]. Uvidom u glavnu knjigu Trezora utvrđeno je da je 25.11.2014. godine, iz budžeta Potrošačke jedinice 40501- Ministarstvo finansija, uplaćeno 2.378.136,66 € na jedinstveni račun poreza i doprinosa i 47.286,38 € na ime prireza na porez, odnosno ukupno 2.425.423,04 €. Uvidom u evidenciju Poreske uprave utvrđeno je da je uplata na jedinstveni račun poreza i doprinosa u iznosu od 2.378.136,66 € evidentirana na analitičke kartice MUP-a, (PIB 02016010).

[21] Broj 404/15-9619/1 od 25.02.2014. godine
[22] Broj 404/15-9619/2 od 28.02.2015. godine
[23] "Sl. list Crne Gore", br. 32/10, 14/11, 16/13
[24] Dopis Ministarstva finansija br. 06-2273/3 od 18.12.2014.

Razlika u iznosu od 10.682,45 € koja se odnosi na obaveze prema Savezu sindikata za 12/2012. g. (7.320,32 €) i razliku za beneficirani staz za 4 sluzbenika za 2011/12.godinu (3.362,13 €), isplaćena je iz budžeta MUP-a.

- Izdatke za porez i doprinose na zarade i prirez na porez, iz prethodnog perioda, u iznosu od 2.425.423,04 € koje je Ministarstvo finansija uplatilo u ime Ministarstva unutrašnjih poslova trebalo je, u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardom za javni sektor prema gotovinskoj osnovi računovodstva, prikazati u finansijskom izvještaju MUP-a.

- Na osnovu intervjua sa ovlašćenim licem dobijena je informacija da su obaveze za ostale tekuće izdatke u iznosu od 1.672.886,03 € kao i obaveze za kapitalne izdatke u iznosu od 69.492,20 €, izmirene su u toku 2014. godine sa pozicija izdataka tekućeg budžeta.

Izdatke za neizmirene obaveze treba, u tekućem budžetu planirati na računima grupe 463-otplata obaveza iz prethodnog perioda.

U skladu sa članom 2 Pavilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samoupave[25] potrošačke jedinice za neutrošena sredstva na računima za plaćanje prema inostranstvu, koja su evidentirana u glavnoj knjizi trezora kao izdatak, dostavljaju uz godišnje finansijske izvještaje i izjavu o načinu utroška tih sredstava nakon isteka fiskalne godine na Obrascu 8 - **Izjava o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine.** U Izjavi o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine subjekat revizije je iskazao izdatke u iznosu 918,62 € i to na računu 4199-Ostalo.

Ministarstvo ima kod Prve banke Crne Gore otvoren račun za plaćanje obaveza prema inostranstvu, broj partije 52000000159. Početno stanje na ovom računu, na dan 01.01.2015. godine bilo je 918,62 €.[26]

- U izjavi o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine iskzano je, da su utrošena sredstva u periodu od 31.12. 2014. do 31.01.2015. godine u iznosu od 918,62 €.

Uputstvom o popunjavanju Izjave o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine, propisano je da se u koloni 4 Izjave upisuju podaci o stanju sredstava na računima za plaćanje prema inostranstvu na kraju fiskalne godine, po ekonomskoj klasifikaciji, kako su evidentirani u Glavnoj knjizi trezora, dok se u koloni 5, upisuju podaci o utrošenim sredstvima u periodu od kraja fiskalne godine do 31. januara naredne godine.

[25] "Sl. list Crne Gore", br. 23/14

[26] Izvještaj Prve banke – Stanje i promet na partiji po kontu i valuti za period 01.01. 2014. do 31.01.2015.godine

- Revizijom je utvrđeno da sredstva u iznosu od 918,62 € ne predstavljaju stanje sredstava namijenjenih za plaćanje obaveza prema inostranstvu, već su ista uplaćena na ovaj račun po drugim osnovama[27].

U prilogu obrasca Izjava o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine, od strane MUP-a dostavljeno je Obrazloženje[28]:

„U vezi sa Izjavom o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine (Obrazac 8), dajemo sledeće objašnjenje:

- Na računu za plaćanje prema inostranstvu broj 0052000000159 konto 234960-02016010, koji je kod Prve banke otvorilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, u periodu od 26.12. do 29.12.2014. godine uplaćeno po osnovu usluga za pratnju vanrednog transporta (specijalnog tereta) iznos od 918,62 eura.
- S obzirom da se ne radi o prenosu budžetskih sredstava sa Državnog trezora, dopisom broj 403/14-65526/1 od 30.12.2014. godine obratili smo se Prvoj banci da ista preusmjere u skaldu sa prihodovnim modelom na račun za uplatu prihoda Ministarstva unutrašnjih poslova broj 825-79-81 sa pozivom na broj 302001468 – ostali prihodi u iznosu od 918,62 eura. Napominjemo da se sredstava svakodnevno sa prihodnih računa Ministarstva unutrašnjih poslova prenose na račun Državnog trezora (prihodovna izjava).
- Kako Prva banka nije postupila po našem zahtjevu i sredstva prenijela do 31.12.2014. godine na prihodovni račun i kako je na Izvodu od 31.12.2014. godine bilo stanje 918,62 eura, u Izjavi o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine (Obrazac 8) unešeno je stanje od 918,62 eura."

    - Iznos sredstava od 918.62 €, koji je iskazan u Izjavi o načinu utroška sredstava nakon isteka fiskalne godine na poziciji 4199 – ostali izdaci, ne predstavlja izdatak Potrošačke jedinice MUP-a za 2014. godinu i ne odnosi se na sredstva namijenjena za plaćanje obaveza prema inostranstvu, kao takav u glavnoj knjizi Trezora nije iskazan na poziciji 4199 – ostali izdaci.

Ovaj iznos čine uplate koje su u toku decembra vršene na račun kod Prve banke (koji Ministarstvo ima otvoren za plaćanje obaveza prema inostranstvu), po osnovu usluga za pratnju vanrednog transporta - specijalnog tereta[29]. Za ovaj iznos Ministarstvo je 30.1.22014. godine, dalo nalog Prvoj banci[30] za preusmjeravanje priliva sredstava, u skladu sa prihodnim modelom na raćun za uplatu prihoda MUP-a broj 825-79-81, sa pozivom na broj 302001468 – ostali prihodi od usluga.

[27] Opisano u dijelu 10-Računi kod poslovnih banaka
[28] Broj 36/1-403/15-40214/1 od 17.07.2014. godine
[29] Obrazloženje Ministrstva
[30] Zahtjev br. 403/14-65526/1 od 30.12.2014. godine (u prilogu)

Preporučuje se Ministarstvu, da račune otvorene za plaćanje obaveza prema inostranstvu uz saglasnost Ministarstva finansija koristi isključivo u svrhe za koje je i otvoren, a da za potrebe realizacije ostalih uplata iz inostranstva, uz saglasnost Ministarstva finansija, otvori novi račun kod banke za te namjene.[31] U cilju realizacije ove preporuke Ministarstvo je dostavilo Ministarstvu finansija zahtjev za otvaranje računa za ostala plaćanja iz inostranstva, kao i dokaz da je otvoren poseban račun za plaćanje obaveza prema inistranstvu.

U **Izjavi o načinu utroška sredstava tekuće budžetske rezerve**, iskazan je podatak, da su za potrebe Ministarstva u toku 2014. godine korišćena sredstva Tekuće budžetske rezerve u iznosu od 567.572,39 € i to za izdatke:

4133- materijal za posebne namjene.....130.733,40 €
4135- rashodi za gorivo..... 180.000,00 €
4147- konsultantske usluge projekti i studije.....29.750,00 €
4415- izdaci za opemu..... 227.088,99 €

U Glavnoj knjizi Trezora, evidentirano je da su ovi izdaci realizovani sa Potrošačke jedinice 405023161- Budžetska rezerva sa pozicije 4710-tekuća budžetska rezervaka kako slijedi:

Broj zahtjeva za plaćanje	Naziv korisnika budžeta	Ek.klas 4	Naziv dobavljača	Plaćeno
40123314	Rezerve	4710	CRNOGORSKA KOM. BANKA	44.968,19
40142120	Rezerve	4710	JUGOPETROL AD	37.948,60
40105067	Rezerve	4710	CRNOGORSKA KOM. BANKA	97.083,21
40188592	Rezerve	4710	COREIT DOO	227.088,99
40199965	Rezerve	4710	HERMETIS DOO PODGORICA	29.750,00
40118972	Rezerve	4710	MONTENE.DEFENCE INDUSTRY	65.366,70
40139468	Rezerve	4710	MONTENE.DEFENCE INDUSTRY	48.671,00
40157568	Rezerve	4710	MONTENE.DEFENCE INDUSTRY	16.695,70
Ukupno				**567.572,39**

Članom 43 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, propiano je ”Za neplanirane i nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva tekuće rezerve. Za hitne i nepredviđene izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva stalne rezerve. O korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz prethodnu saglasnost Vlade, odlučuje Ministarstvo finansija.”

[31] Ministarstvo je dostavilo Ministarstvu finansija zahtjev za otvaranje računa preko kojeg bi se realizovale ostale uplate iz inostranstva

Vlada CG je na sjednici od 31.10.2013. godine razmotrila informaciju o potrebi hitne nabavke opreme za interventne jedinice, koju je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova i koja je označena stepenom tajnosti „INTERNO“. Zaključcima Vlade[32] data saglasnost da se iz sredstava Tekuće budžetske rezerve, Ministarstvu unutrašnjih poslova obezbijede sredstva za nabaku opreme za interventne jedinice u iznosu od 130.733,40 €. U skladu sa Zaključcima[33] sa dobavljačem MONTENEGRO DEFENCE INDUSTRY, pod oznakom “Poverljivo”, zaključen je Komisioni ugovor[34] o uvozu. Za isporučeni materijal za posebne namjene- pozicija 4133, iz sredstava budžetske rezerve, realizovano je ukupno 130.733,40 €.

Na sjednici od 12.06.2014. godine Vlade je razmotrila informaciju u vezi obezbjeđenja neophodnih finansijaskih sredstava za ljetnju turističku sezonu, koju je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova. S tim u vezi Vlada je donijela Zaključak[35], kojim je dala saglasnost da se iz sredstava budžetske rezerve opredijeli 180.000,00 € za potebe smještaja policijskih službenika, goriva i operativnih troškova, tokom ljetnje turističke sezone 2014. godine. U skladu sa Zaključkom, za isporučeno gorivo isplaćeno je iz sredstava budžetske rezerve 180.000,00 € dobavljačima:

- CKB (zahtjev za plaćanje 40123314, 40105067) ..... 142.051,40 €
- JUGOPETROL AD (zahtjev za plaćanje 40142120) ..... 37.948,60 €

Isporuka goriva izvršena je po onovu ugovora[36] zaključenih nakon sprovedenih postupaka javne nabavke.

Vlada je Zaključkom[37] odobrila da se za potrebe implementacije Zakona o biračkom spisku, iz sredstava tekuče budžetske rezerve opredijele sredstva u iznosu od 750.000,00 €, s tim da se kroz proceduru javne nabavke obezbijedi da se polovina sredstava isplati u ovoj, a polovina u narednoj godini. U skladu sa Zaključkom isplaćeno je 256.838,99 € i to:

- dobavljaču Hermetis doo Podgorica za konsultantske usluge[38] u iznosu od 29.750,00 € i
- dobavljaču Coreit za opemu[39] u iznosu od 227.088,99 €.

---

[32] Broj 01-050/13 74688/1 od 11.11.2013. godine i broj 111/14 od 28.07.2014.g.
[33] Broj 01-050/13 74688/1 od 11.11.2013. godine i broj 111/14 od 28.07.2014.g.
[34] Broj 01-165 od 01.06. 2014.g.
[35] Broj 08-1452/9 od 19.06.2014. godine
[36] Ugovor br. 404/12-246011/1; br.404/12-246/1, poziv br. 172/12; ugovora br. 404/14-6539/1, poziv br. 40/13; br. 404/14-6540/1; br. 404/14-6541/1; br. 414/14-2092/1, poziv br. 18/14,
[37] Broj 08-1698 od 28.06.2014. godine
[38] Po ugovoru o pružanju konsultantskih usluga o realizaciji aplikativnog rješenja “Birački spisak” br. 404/14- 44991 od 02.09.2014. godine.
[39] Ugovor o nabavci opreme za uspostavljanje sistema za vođenje biračkog spiska 01 boj 404/14-41312/1 od 19.08.2014. godine, shodno članu 3, stav 1, tačka 12 Zakona o javnim nabavkama, Izborni materijal - izuzeće od primjene zakona. Ove nabavke nijesu planirane bedžetom za 2014. godinu, jer je Zakon o biračkom spisku donesen 2014. godine.

- Izdatke za nabavku goriva za ljetnju turističku sezonu u iznosu 180.000,00 € trebalo je planirati Zakonom o budžetu za 2014. godinu, jer su se potrebe za istim mogle realno sagledati prilikom planiranja budžeta za 2014. godinu.

Subjekat revizije u svom Izjašnjenju na preliminarni izvještaj DRI navodi:

„Ministarstvo je već Zakonom o budžetu za 2015.g. sredstva za smještaj policijskih službenika, goriva i operativnih troškova za ljetnju turističku sezonu planiralo u svom redovnom budžetu.“

8. IZDACI

8.1. Pozicija 411 - BRUTO ZARADE I DOPRINOSI NA TERET POSLODAVCA

Planirana sredstva za bruto zarade Ministarstva za 2014. godnu iznosila su 54.753.239,16 € od čega je realizovano 54.641.500,96 € ili 99.79%. Izdaci za bruto zarade i doprinose na teret poslodavaca čine 74,34% ukupnog budžeta MUP-a.

Pregled planiranih i realizovanih izdataka za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca za period 01.01.-31.12.2014.g, prema podacima GK trezora

Ek. Klas 4	Planirano -Zakon o budžetu za 2014.	Preusmjereno +	Preusmjereno -	Plan nakon preusmjerenja	% izvršenja
4111	30.876.694,09	1.560.000,00	-15.000,00	29.607.660,80	99,99
4112	4.522.329,24	238.000,00	-239.015,96	4.521.313,28	99,99
4113	11.277.706,40	355.000,00	-819.620,57	10.813.085,83	99,66
4114	9.463.336,46	255000	-543.731,32	9.174.605,14	99,25
4115	630.652,55	40000	-34.078,44	636.574,11	99,09
Ukupno 411	**56.770.718,74**	**2.448.000,00**	**-4.465.479,50**	**54.753.239,16**	**99,79**

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizacji i sistematizacji Ministarstva, utvrđena su radna mjesta (poslovi) na kojima se staž osiguranja računa u uvećanom trajanju[40] i to:

- U Ministarstvu unutrašnjh poslova za 23 radna mjesta i
- Upravi policije za 555 radnih mjesta, odnosno od 04.10.2014.godine [41]:
- U Ministarstvu unutrašnjih poslova za 16 radnih mjesta.
- U Upravi policije za 794 radna mjesta.

[40] Pravilnik o bližem određivanju radnih mjesta, odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem ("Službeni list Crne Gore, broj 1/2011") važio do 04.10.2014.

[41] Pravilnik o bližem određivanju radnih mjesta, odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem ("Službeni list Crne Gore, broj 46/14") važi od 04.10.2014.

Na ovim radnm mjestima (poslovma), 12 mjeseci staža osguranja računa se kao 16 mjeseci, Izuzetno, profesionalnm pilotima 12 mjeseci staža osguranja računa se kao 18 mjeseci[42]. Dodatni doprinosi za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem plaća poslodavac i iznosi:

- 12% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 16 mjeseci staža osiguranja;
- 18% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 18 mjeseci staža osiguranja.
- 28% za obveznike raspoređene na radna mjesta na kojima se 12 mjeseci efektivnog rada računa kao 24 mjeseca staža osiguranja.

- Provjerom na odabranom uzorku utvrđeno je da je za dva zaposlena obračunat staž osiguranja sa uvećanim trajanjem, a isti su raspoređeni na radna mjesta koja u skladu sa Pravilnikom o bližem određivanju radnih mjesta, odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, nijesu utvrđena kao radna mjesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem[43].
- Pravo na ostvarivanje staža osiguranja sa uvećanim trajanjem nije utvđeno pojedinačnim rješenjima, već se u aplikaciju "Interna kadrovska evidencija", unose podaci o radnim mjestima koja su u skladu sa Pravilnikom utvrđena kao radna mjesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, odakle se preuzimaju podaci za obačun zarada.

Rješenjem o raspoređivanju zaposlenog na konkretno radno mjesto treba utvrditi i pravo zaposlenog na staž osiguranja sa uvećanim trajanjem.

Odluku o ispunjavanju uslova za ostvarivanje varijabilnog dijela zarade, kao i visini varijabilnog dijela zarade, donosi starješina organa državne uprave, na osnovu pisanog zahtjeva sa obrazloženjem, o opravdanosti dodjele istog. Rješenje o varijabilnom dijelu zarade za državne službenike, odnosno namještenike donosi ministar finansija, na osnovu odluke starješine organa o ispunjavanju uslova za varijabilni dio zarade. Kontrolom obračuna zarada na odabranom uzorku utvrđeno je da:

- Za dio zaposlenih ne postoji pisani zahtjev sa obrazloženjem o opravdanosti dodjele varijabilnog dijela zarade.
- Uputstvom o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade, koje je 24.11.2014.g. donijelo Ministarstvo, nijesu dovoljno jasno definisani kriterijumi za dodjelu vrijabilnog dijela zarade.

Ministarstvo treba da dodatno razradi kriterijume za dodjelu vrijabilnog dijela zarade koji su definisani Uputstvom o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade i da obezbijedi dosljednu primjenu Uputstva.

[42] Uredba o utvrđivanju radnih mjesta, odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem ("Službeni list Crne Gore, broj 80/2010")

[43] Obrazloženje ovlašćenih lica Minstarstva je da se radi o tehničkoj grešci.

Službeniku koji je, po nalogu starješine državnog organa, raspoređen da radi van mjesta prebivališta i odvojen je od svoje porodice, pripada naknada za odvojeni život od porodice u visini od 110 eura. Ako je službeniku, obezbijeđen službeni smještaj ili ishrana pripada mu 70% naknade za odvojeni život od porodice, a službeniku se isplaćuju troškovi prevoza radi posjete užoj porodici od koje živi odvojeno u visini troškova prevoza javnim prevozom za četiri putovanja mjesečno.

- Odluka o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova i Odluka o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, donesene su na osnovu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika[44], koji je prestao da važi 15.03.2012. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika[45], kojim je propisano u članu 2 stav 4 da će se propisi za sprovođenje ovg zakona donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu istog. Do okončanja revizije, nijesu doneseni propisi za sprovođenje Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika[46] u skladu sa članom 24.

Prema podacima dostavljenim od strane Ministarstva[47], u decembru 2014. godine, ukupan broj zaposlenih bio je 5120, što čini 89,42% broja izvršilaca, utvrđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U narednim tabelama dat je broj zaposlenih po organizacionim jedinicama:

Naziv organizacione jedinica	Neodređeno	Određeno
Mup (van organizacionih jedinica)	3	4
Direktorat za bezbjednosno zaštitne poslove i nadzor	12	8
Direktorat za upravne unutrašnje poslove	228	3
Direktorat za međunarodnu saradnju i evropske integracije	17	1
Direktorat za vanredne situacije	100	4
Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu	13	8
Odjeljenje za zaštitu podataka i slobodan pristup informacijama	3	
Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije	17	
Odjeljenje za integrisano upravljanje granicom i graničnim prelazima	8	
Odjeljenje za unutrašnju reviziju	1	
Kabinet ministra	9	
Služba za informacione tehnologije	44	
Slžba za pravne, kadrovske i finansijske poslove	76	2
Služba za kancelarijske, opšte i pomoćne poslove	292	32
Ukupno - MUP	**823**	**62**

[44] "Sl. list CG", br. 86/09
[45] "Sl. list CG", br. 14/12
[46] Sl. list CG", br. 14/12
[47] dopis 36/3 broj 401/15-31279/1 od 15.06.2015.g.

Naziv organizacione jedinice	Neodređeno	Određeno
Sektor policije opšte nadležnosti (sjedište)	83	1
Sektor kriminalističke policije	175	1
Sektor granične policije	1320	1
Sektor za obezbjeđenje ličnosti i objekata	515	1
Odjeljenje za analitiku, unapređ. rada i razvoj policije	11	
SAJ	75	3
Forenzički centar	47	
Posebna jedinica policije	119	2
OKC	28	
Odjeljenje za telekomunika. i elektronske tehnologije	22	
CB Podgorica	621	
CB Nikšić	231	
CB Bar	165	
CB Budva	94	
CB Herceg Novi	180	
CB Pljevlja	120	
CB Bijelo Polje	200	
CB Berane	217	3
Ukupno - Uprava policije	**4223**	**12**

Članom 61 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, utvrđeno je: "U roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog Pravilnika izvršiće se raspoređivanje službenika i namještenika u skladu sa sistematizovanim radnim mjestima." Pravilnik je stupio na snagu 23.12.2013. godine. Rješenja o raspoređivanju službenika i namještenika u skladu sa sisrematizovanim radnim mjestima, trebalo je donijeti do 23.02.2014. godine. Prema podacima dostavljenim od strane Ministarstva, na dan 31.12.014. godine u Ministarstvu je 534 zaposlenih imalo status "neraspoređen". Po obrazloženju ovlašćenog lica, radi se o zaposlenima na neodređeno vrijeme, koji su radno angažovani puno radno vrijeme, ali nije doneseno rješenje o raspoređivanju na radno mjesto u skladu novim Pravilnikom o sistematizaciji.

- Od 5046 zaposlenih na neodređeno vrijeme, njih 534 je na dan 31.12.2014. gdine, imalo satus "neraspoređen", što znači da službenik koji je zaposlen na neodređeno vrijeme nije raspoređen u skladu sa važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sistematizaciji.

Ministarstvo treba da donese rješenja o raspoređivanju službenika i namještenika u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Uvidom personalna dosijea zaposlenih koji su obuhvaćeni uzorkom utvrđeno je da sadrže kopije ili originale ličnih dokumenata zaposlenih: rješenje o raspoređivanju na radno mjesto- zvanje, rješenje o fiksnom dijelu zarade, diploma o stečenom obrazovanju, izvod iz knjige rođenih, uvjerenje o državljanstvu, zdravstveno uvjerenje, uvjerenje o položenom državnom ispitu, razne certificate, prijave osiguranja i drugo u skladu sa Zakonom o evidencijama u oblasti rada i zapošljavanja.[48] Izvršena je provjera kompletnosti dosijea, a posebno podataka o: radnom iskustvu, stečenom obrazovanju, položenom državnom ispitu, rješenja o raspoređivanju zaposlenog na radno mjesto, rješenja o fiksnom dijelu zarade, koeficijentima, njihovoj pimjeni i ažuriranju podataka u "Internoj kadrovskoj evidnciji" iz koje se preuzimaju podaci za obračun zarada.

- Pregledom dosijea utvrđeno je da za 7 zaposlenih u dosijeu nije odloženo rješenje o raspoređivanju u skladu sa važećim Pravilnikom o sistematizaciji, dok za 16 zaposlenih u dosijeu nije odloženo rješenje o fiksnom dijelu zarade[49].

Po obrazloženju ovlašćenog lica Ministarstva[50], izrada pojedinih rješenja o raspoređivanju i o fiksnom dijelu zarade je u toku.

Ministarstvo treba da izvrši, u cilju kompletiranja potrebne dokumentacije, ažuriranje svih dosijea zaposlenih.

U okviru Službe za pravne, kadrovske i finansijsle poslove organizovan je Biro za kadrovske i pravne poslove, koji je nadležan da vodi zakonom propisane evidencije vezane za radno-pravna prava i obaveze zaposlenih i da se stara o ažurnosti personalnih dosijea zaposlenih u Ministarstvu kao i dostavlja sve neophodne podataka vezane za potrebe Centralne kadrovske evidencije u skladu sa propisima koji regulišu službeničke odnose. U Biro za kadrovske i pravne poslove vodi se „Interna kadrovska evidencija", iz koje se preuzimaju podaci za obračun zarada. U aplikaciju „Interna kadrovska evidencija", iz koje se preuzimaju podaci za obračun zarada, poed ostalih, unose se podaci: ime i prezime, JMBG, godine radnog iskustva, opis radnog mjesta, uslovi radnog mjesta, ovlašćenje, koeficijent o fiksnom dijelu zarade, beneficirani radni staž, policijsko zvanje, broj dosijea, procenat uvećanja zarade, radno mjesto sa beneficiranim radnim stažom, datum promjene minulog staža, posebni dodatak, pravo na odvojeni život, prestanak radnog odnosa, stepen stručne spreme, redni broj iz akta o sistematizaciji, potrebna školska*(stručna*) sprema, podaci o završenoj školi, vrsta školske spreme, datum sticanja diplome, broj diplome, datum i opština, stručni ispit, naučno zvanje, pravosudni ispit, specijalizacija, znanje starnih jezika, vjerodostojnost diplome, broj i datum uvjerenja o položenom stručnom ispitu, datum zaposlenja-osiguranja, da li je

[48] "Sl. list RCG", br. 69/03 i "Sl. list CG" br. 73/10 40/11, 45/12

[49] Revizijom je utvrđeno da se zarada ovim zaposlenima obračunava po koeficijentima, koji su za radna mjesta koja pokrivaju predviđeni zakonom.

[50] Dopis 36/3 broj 401/15-31279/1 od 15.06.2015.g.

ovlašćeni službenik, vrsta radnog odnosa (na određeno na neodređeno), osnov zasnivanja radnog odnosa, broj radne knjižice, serijski broj radne knjižice i mjesto izdavanja, datum izdavanja radne knjižice, varijabila, procenat varijabile i dr.

- Iz aplikacije „Interna kadrovska evidencija“ koja se vodi u Birou za kadrovske i pravne poslove, preuzimaju se podaci za obračun zarada. U Ministarstvu nijesu donesene procedure o internim postupcima koji regulišu unos podatak u aplikaciju „Interna kadrovska evidencija“.

U Ministarstvu se za obračun zarada koristi softver dobavljača „INFOSTRIM“, kojim je omogućeno da se mjesečni obačun zarada zaposlenih, vrši u okviru stručnih službi Ministarstva i to na način što se iz „Interne kadrovske evidencije“, koja se vodi u okviru Službe za kadrovske poslove, preuzimaju podaci o zaposlenima, od strane Službi za informacione tehnologije i Biroa za finansijske i računovodstvene poslove. U Birou za finansijske i računovodstvene poslove se unose podaci o ostvarenom časovima rada (redovan, prekovemeni, noćni, preznični, bolovnje) i naknadama zarada (varijabila, radne grupe, nagrade, naknade za odvojeni život, naknada za prevoz, ostale naknade, zakup objekata) i vrši se obračun zarada i naknada zarada po svim osnovama.

Pregled ukupno obačunatih bruto zarada i naknada zarada za 2014. godinu sačinjen na osnovu mjesečnih rekapitulacija obračuna dostavljenih od strane Ministarstva[51]

Mjesec	4111-Neto zarade	4112- Porez na zarade	4113-Dop.zaposl.	4114-Dop.poslo	4115-Prirez na porez	4122-Nak. odv.život	4123-Nak. za prevoz	4127-Ostale nak	4171-Zakup objekata	Ukupno	Broj zaposlenih
JANUAR	2.450.632,98	354.356,60	896.783,12	750.714,76	49.232,42	14.991,31	6.569,90	44.745,67	5.452,10	4.573.478,86	5277
FEBRUAR	2.721.423,28	411.006,65	998.369,80	840.631,22	57.113,77	14.177,16	6.135,50	37.656,21	5.452,10	5.091.965,69	5267
MART	2.438.790,27	352.955,70	890.870,14	743.390,99	49.021,31	14.819,01	6.417,33	34.985,61	5.452,10	4.536.702,46	5263
APRIL	2.425.988,17	345.522,01	877.548,11	742.944,25	47.936,67	14.272,76	6.224,96	71740.52[1]	5.452,10	4.537.629,55	5245
MAJ	2.482.136,26	358.678,07	903.603,09	769.635,39	49.800,20	14.436,00	6.195,63	62.338,44	5.452,10	4.652.275,18	5222
JUN	2.519.189,29	365.560,25	916.816,37	780.153,20	50.738,23	14.647,80	6.290,72	66.466,96	5.452,10	4.725.314,92	5138
JUL	2.376.709,10	338.302,87	859.761,38	731.794,19	46.966,96	24.695,50	6.641,37	71.090,63	5.452,10	4.461.414,10	5118
AVGUST	2.502.246,57	361.472,97	908.174,31	770.544,63	50.109,53	38.829,23	9.276,52	78.634,64	5.452,10	4.724.740,50	5123
SEPTEMBAR	2.419.227,60	346.524,27	877.642,66	740.925,99	48.120,53	19.683,30	13.491,08	68.354,34	5.452,10	4.539.421,87	5189
OKTOBAR	2.406.926,74	344.631,44	874.075,45	741.562,16	47.855,88	19.006,67	10.066,90	68.895,01	5.452,10	4.518.472,35	5174
NOVEMBAR	2.414.475,72	346.568,37	882.090,37	744.298,34	51.505,68	18.623,56	8.186,83	68.597,96	5.452,10	4.539.798,93	5141
DECEMBAR	2.449.822,83	352.885,23	899.040,78	756.693,82	49.007,90	20.731,85	10.593,71	67.063,63	5.452,10	4.611.291,85	5131
Ukupno	**29.607.568,80**	**4.278.464,43**	**10.784.775,60**	**9.113.288,90**	**597.409,08**	**228.914,15**	**96.090,45**	**740.569,62**	**65.425,20**	**55.512.506,26**	**62288**

U skladu sa tačkom 109-111 Uputstva o radu državnog trezora[52] obračun zarada za potrošačke jedinice vrši Ministarsvo finansija. Za Ministarstvo unutrašnjih poslova obračun zarada vrše stručne službe Ministarstva, a Ministarstvo finansija vrši kontrolu obračuna zarada za zaposlene u MUP-u na način što Biro za finansije i računovodstvne poslove, dostavlja Ministarstvu finansija konačni mjesečni obračun zarada u formi tzv.«SLOGA«, radi kontrole i otpuštanja sredstava. Struktura.«SLOGA«,

[51] Za prva tri mjeseca letački dodatak i naknada za radne grupe iskazani su u neto iznosu, a za period april-decembar iskazani su u bruto iznosu.

[52] „SL.list CG“ br. 80/08,02/09,45/10,15/11, 17/12, 16/13, 11/14

obračuna zarada utvrđena je od strane Ministarstva finansija[53], a u skladu sa Uputstvom za obračun bruto zarada[54]. U strukturu »Sloga« uključeni je obračun: plata, odvojenog života od porodice (oporezivi dio 10 €), prevoza zbog odvojenog života, obračun radnih grupa i komisija i letačkog dodatka.

Pregled obačunatih bruto zarada i naknada zarada za 2014.godinu sačinjen na osnovu podataka koje sadrži sistem "SLOG":

Mjesec	4111 Neto zarade	4112 Porez na zarade	4113 Doprinos zaposleni	4114 Doprinos poslodavac	4115 Prirez na porez	4122 Naknada odvojeni ž.	4123 Naknada za prevoz	4127 Ostale naknade-neto	Ukupno	Broj zaposlenih
JANUAR	2.449.924,87	354.181,89	896.521,50	712.270,76	49.206,22	1.405,01	6.569,90	28.258,70	4.498.338,85	5277
FEBRUAR	2.697.917,73	407.221,63	989.768,89	794.680,90	56.548,68	1.250,00	6.135,50	22.952,88	4.976.476,21	5267
MART	2.429.850,89	351.245,80	887.524,38	702.330,68	48.782,39	1.295,89	6.417,33	22.951,17	4.450.398,53	5263
APRIL	2.424.819,88	351.565,37	887.031,11	713.093,30	48.844,40	1.274,76	6.224,96	26.278,25	4.459.132,03	5245
MAJ	2.480.523,85	363.986,53	907.689,23	738.171,00	50.598,01	1.270,00	6.195,63	23.617,43	4.572.051,68	5222
JUN	2.519.189,29	371.610,74	922.948,82	750.228,34	51.645,84	1.289,80	6.290,72	25.565,06	4.648.768,61	5138
JUL	2.376.709,10	344.765,49	870.174,98	703.971,70	47.936,36	1.921,66	6.641,37	27.516,97	4.379.637,63	5118
AVGUST	2.485.721,16	366.208,73	913.370,20	739.389,90	50.872,10	3.408,32	9.276,52	31.444,39	4.599.691,32	5123
SEPTEMBAR	2.419.227,60	352.679,40	887.807,50	711.672,33	49.043,77	1.700,00	13.491,08	26.032,78	4.461.654,46	5189
OKTOBAR	2.406.926,74	350.903,78	882.422,63	709.534,36	48.795,61	1.609,60	10.066,90	26.468,32	4.436.727,94	5174
NOVEMBAR	2.414.475,72	351.997,09	884.626,09	712.285,48	48.956,95	1.635,22	8.186,83	26.697,40	4.448.860,78	5141
DECEMBAR	2.433.058,62	356.397,83	892.586,59	718.465,75	49.596,10	1.784,50	10.593,71	26.472,34	4.488.955,44	5131
Ukupno	**29.538.345,45**	**4.322.764,28**	**10.822.471,92**	**8.706.094,50**	**600.826,43**	**19.844,76**	**96.090,45**	**314.255,69**	**54.420.693,48**	**62288**

U strukturu "Sloga" nijesu uključeni: obračun mirovnih misija (naknade za uvećane troškove stanovanja i života, izdržavanje člana porodice i ostalo), obračun radnih interresornih grupa, rente porodicama službenika, obračun odvojenog života (neoporezivi dio), obračun po sudskim presudama, obračun doprinosa za zapošljavanje lica sa invaliditetom, iz razloga što nije predviđeno u strukturi sloga za izvještavanje dostavljenom od Ministarstva finansija. Ove naknade ulaze u Zahtjev za otpuštanje sredstava koji se dostavlja Ministarstvu finasnija.[55]

Pregled obačunatih bruto zarada i naknada zarada za 2014.godinu koje nijesu uključene u sistem "SLOG":

Mjesec	4111 Neto zarade	4112 Porez na zarade	4113 Doprinos zaposleni	4114 Doprinos poslodavac	4115 Prirez na porez	4122 Naknada za odvojeni ž.	4123 Naknada za prevoz	4127 Ostale naknade	4171 Zakup objekata	Ukupno
JANUAR	708,11	174,71	261,62	38.444,00	26,20	13.586,30	0,00	16.486,97	5.452,10	75.140,01
FEBRUAR	23.505,55	3.785,02	8.600,91	45.950,32	565,09	12.927,16	0,00	14.703,33	5.452,10	115.489,48
MART	8.939,38	1.709,91	3.345,76	41.060,31	238,93	13.523,12	0,00	12.034,44	5.452,10	86.303,95
APRIL	1.168,29	182,13	781,47	38.810,10	26,09	12.998,00	0,00	19.079,34	5.452,10	78.497,52
MAJ	1.612,41	263,23	5.131,61	39.978,74	37,95	13.166,00	0,00	14.581,46	5.452,10	80.223,50
JUN	0,00	0,00	3.851,44	38.859,74	0,00	13.358,00	0,00	15.025,03	5.452,10	76.546,31
JUL	0,00	0,00	316,92	37.287,39	0,00	22.773,84	0,00	15.946,22	5.452,10	81.776,47
AVGUST	16.525,41	2.791,13	7.111,07	42.600,68	366,42	35.420,91	0,00	14.781,46	5.452,10	125.049,18
SEPTEMBAR	0,00	0,00	0,00	38.248,71	0,00	17.983,30	0,00	16.083,30	5.452,10	77.767,41
OKTOBAR	0,00	0,00	1.992,24	41.097,27	0,00	17.397,07	0,00	15.805,73	5.452,10	81.744,41
NOVEMBAR	0,00	899,60	7.893,76	41.122,03	3.496,86	16.988,34	0,00	15.085,46	5.452,10	90.938,15
DECEMBAR	16.764,21	3.150,35	16.241,19	47.470,43	352,33	18.947,35	0,00	13.958,45	5.452,10	122.336,41
Ukupno	**69.223,36**	**12.956,08**	**55.527,99**	**490.929,72**	**5.109,87**	**209.069,39**	**0,00**	**183.571,19**	**65.425,20**	**1.091.812,80**

[53] dopis Ministarstva finasija br. 03/1462 od 14.02.2011.godine
[54] »Sl.list CG«, br.05/11
[55] Obrazloženje ovlašćenog lica Ministarstva br. 36/1-403/15-38821/1 od 07.07.2015. godine.

Provjera obračuna zarada na izabranom uzorku od 75 zaposlenih, za mjesec februar i oktobar, izvršena je uvidom u obračun zarada "SLOG", kao i u prateću dokumentaciju.

- Izvještaji o ostvarenim časovima rada nijesu dostavljeni na jedinstvenom obrascu propisanom od strane Ministarstva finansija „Podaci za obračun zarada zaposlenih".
- Uputstvom o načinu pripreme podataka za obračun i isplatu zarada[56] koje je donijelo Ministarstvo ne sadrži interne procedure o načinu evidentiranja, sačinjavanju i dostavlljanju izvještaja i ostvarenim časovima rada niti interne procedure ni o sačinjavanju i dostavljanju obračuna zarada "SLOG", Ministarstvu finansija, radi kontrole i otpuštanja sredstava.

Ministarstvo treba da, radi uspješnog uspostavljanja i sprovođena finansijskog upravljanja i kontrole, izradi procedure o internim postupcima koji regulišu obračun zarada zaposlenih, koje naročito treba da sadrži interne procedure o načinu evidentiranja, sačinjavanju i dostavlljanju izvještaja i ostvarenim časovima rada.

Ministarstvo treba da, u saradnji sa Ministarstvom finansija, izradi procedure o internim postupcima koji regulišu kontrolu obračuna zarada zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova od strane Ministarstva finansija.

Od strane Ministarstva je 03.07.2015. godine dostavljen je dopis kojim se potvrđuje da su preduzete aktivnosti u cilju realizacije preporuke u vezi načina evidentiranja, sačinjavanja i dostavljanja izvještaja i ostvarenim časovima rada, u kojem se kaže.

„Dana 14 aprila 2015 godine raspisali smo tender Broj T 79-1/15 procijenjene vrijednosti 58 000 €, koji između ostalog obuhvata i novi način evidencije prisustva na poslu kao i izmjene načina obračuna zarada koje iz toga proizilaze. Ugovor je dobila firma Infostream iz Podgorice. Preraspodjela radnog vremena, evidencija noćnih, prekovremenih i prazničnih će biti naknadno urađena nakon završetka i implementacije ovog softvera koja je planirana da se primijeni od 01 januara a u novembru i decembru će biti testirana"

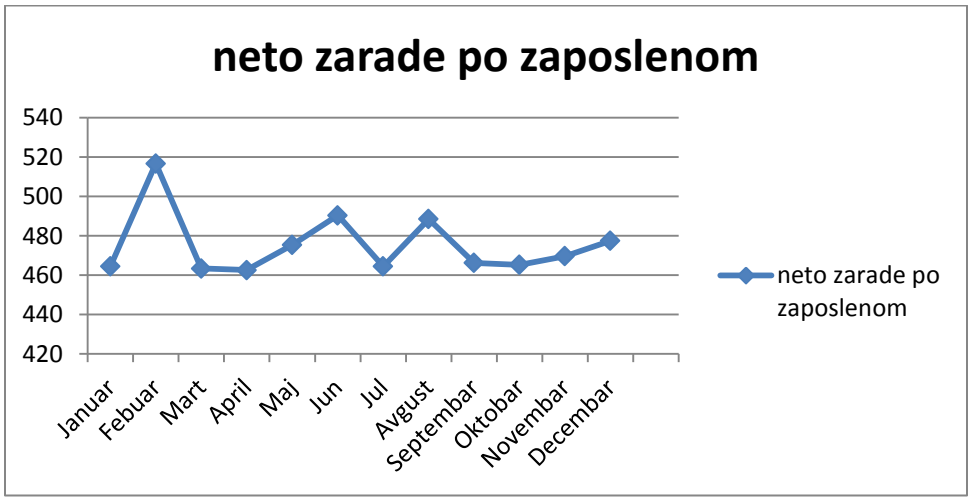
4111-neto zarade

Zakonom o budžetu za 2014.godinu planirane su neto zarade u iznosu od 30.876.694,09 €, nakon presmjerenja planirani iznos je smanjen na 29.607.660,80 €. Realizovano je 29.607.568,81 €, odnosno 99,99% planiraih sredstava.

[56] Broj 051/14-16750/1

Prosječna neto zarada po zaposlenom za 2014. godinu bila je 475,33 €. Po mjesecima značajnije odstupanje od prosjeka bilo je u februau (516,69 €), junu (490,30 €) i avgustu (488,43 €). Revizijom je utvrđeno da je u februaru obračunati rad u dane državnih praznika ostvaren u januaru 2014. godine, u junu obračunat rad u dane državnih praznika ostvaren u maju 2014. godine, u avgustu obračunat rad u dane državnih praznika ostvaren u julu 2014. godine, što je uslovilo veću prosječnu neto zaradu u ovim mjesecima.

Mjesec	4111- Neto zarade	Broj zaposlenih	Prosječna neto zarada po zaposlenom
Januar	2.450.632,98	5277	464,40
Febuar	2.721.423,28	5267	516,69
Mart	2.438.790,27	5263	463,38
April	2.425.988,17	5245	462,53
Maj	2.482.136,26	5222	475,32
Jun	2.519.189,29	5138	490,3
Jul	2.376.709,10	5118	464,38
Avgust	2.502.246,57	5123	488,43
Septembar	2.419.227,60	5189	466,22
Oktobar	2.406.926,74	5174	465,2
Novembar	2.414.475,72	5141	469,63
Decembar	2.449.822,83	5131	477,45
Ukupno	**29.607.568,81**	**62288**	**475,33**



4112- Porez na zarade

Izdaci za porez na zarade su Zakonom o budžetu planirani u iznosu 4.522.329,24 €, nakon presmjerenja planirani iznos je smanjen na 4.521.313,28 €. Realizovano je 4.521.208,85 € odnosno 99,99% planiraih sredstava.

- Revizijom je utvrđeno da su u 2014. godini sa računa 4112- Porez na zarade, plaćeni porezi na otpremnine u iznosu od 220.297,96 € i to za otpremnine isplaćene u 2014. godini 27.890,03 € i za otpremnine isplaćene u 2013. godini 220.297,96 €.

Iznos poreza na otpremnine isplaćene u 2014. godini u iznosu od 27.890,03, trebalo je realizovati sa računa 4125 - otpremnine, a iznos poreza na otpremnine isplaćene u 2013. godini, trebalo je iskazati u Izvještaju o neizmirenim obavezama za 2013. godinu i realizovati sa pozicije 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

4113- Doprinosi na teret zaposlenog

Zakonom o budžetu za 2014.godinu planirano su izdaci za doprinose na teret zaposlenog u iznosu 11.277.706,40 €, nakon preusmjerenja planirani iznos je smanjen na 10.813.085,83 €. Realizovano je 10.776.998,57 € odnosno 99,66% planiraih sredstava. Na ovoj poziciji iskazani su izdaci za: doprinos za PIO, doprinos za zdravstveno osiguranje i Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti.

4114- Doprinos na teret poslodavca

Zakonom o budžetu za 2014. godinu planirani su izdaci za doprinose na teret poslodavca u iznosu 9.463.336,46 €, presmjeravanjem sredstava planirani iznos je smanjen na 9.113.288,90 €. Realizovano je 9.104.885,50 € odnosno 99,25% planiranih sredstava. Na ovoj poziciji iskazani su izdaci za doprinos za PIO, dodatni doprinos za PIO (staž osiguranja sa uvećanim trajanjem), doprinos za zdravstveno osiguranje i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti.

4115 - Prirez na porez

Zakonom o budžetu za 2014.godinu su planirani izdaci za prirez na porez u iznosu 630.652,55 €, nakon presmjerenja planirani iznos je uvećan na 636.574,11 €. Realizovano je 630.839,23 € odnosno 99,09“ planiraih sredstava.

U skladu sa Zakonom o objedinjenoj poreskoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa[57] i Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje[58], Ministarstvo je bilo obavezno da na propisanom obrascu (IOPPD), Poreskoj upravi podnese mjesečne izvještaje o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima. U članu 10 Zakona propisano je da se jedinstveni obrazac podnosi do 15-og u mjesecu za prethodni obračunski period (mjesec).

[57] "Sl. list RCG", br. 29/05 od 09.05.2005.g. "Sl. list Crne Gore", br. 75/10 od 21.12.2010.g.
[58] "Sl. list Crne Gore", br. 76/10 od 23.12.2010.g.

Mjesec	Rok za dostavljanje	Datum registracije dokumenta
JANUAR	15. 02. 2014.	29.10.2014
FEBRUAR	15. 03. 2014.	4.11.2014
MART	15. 04. 2014.	7.11.2014
APRIL	15. 05. 2014.	10.11.2014
MAJ	15. 06. 2014.	11.11.2014
JUN	15. 07. 2014.	14.11.2014
JUL	15. 08. 2014.	17.11.2014
AVGUST	15. 09. 2014.	18.11.2014
SEPTEMBAR	15. 10. 2014.	19.11.2014
OKTOBAR	15. 11. 2014.	20.11.2014
NOVEMBAR	15. 12. 2014.	16.12.2014
DECEMBAR	15. 01. 2015.	22.1.2015

- Na osnovu podataka iz prethodne tabele utvrđeno je da MUP Poreskoj upravi je dostavljao IOPPD obasce sa zakašnjenjem u odnosu na propisani rok. Kao razlog za neblagovremeno dostavljanje IOPPD obrazaca Poreskoj upravi, ovlašćena lica Ministarstva ističu tehničke probleme u saradnji sa Poreskom upravom u tom dijelu.

Preporučuje se Ministarstvu da jedinstvene obrasce izvještaja o obračunatim i plaćenim porezima na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (IOPPD), dostavlja Poreskoj upravi u zakonom propisanom roku, do 15-og u mjesecu za prethodni obračunski period (mjesec).

Preporučuje se Ministarstvu da na kraju poslovne godine, izvrši sravnjenje sa Poreskom upravom i zapisnički utvrdi stanje obaveza po osnovu neizmirenih poreza i doprinosa, odnosno iznos vise plaćenih poreza i doprinosa (ako se radi o pretplati). Prilikom vršenja godišnjeg popisa obaveza i poraživanja, ovo stanje unijeti u popisne liste i zapisnik o popisu i iskazati kao obavezu, odnosno potraživanje na kraju poslovne godine.

Preporučuje se Ministarstvu da radi uspješnog uspostavljanja i spovođena finansijskog upravljanja i kontrole i u skladu sa Uputstvom o načinu pripreme podataka za obračun i isplatu zarada utvrdi obavezu sačinjavanja i dostavljanja:

- Izvještaja o ostvarenim časovima rada zaposlenih (redovan rad, prekovremeni rad, noćni rad, rad u dane državnih i vjerskih praznika, dežursva i dr.)
- Obrasca „Podaci za obračun zarada zaposlenih“, u skladu sa Uputstvom o radu državnog trzora. (tačka 109).

8.2. Pozicija 412 – OSTALA LIČNA PRIMANJA

Izvršeni izdaci za ostala lična primanja iznose 1.294.300,07 € što predstavlja 1,76% budžeta Ministarstva za 2014. godinu. Zakonom o budžetu odobreni izdaci i izvršenje po ekonomskoj klasifikaciji 4 (sintetički računi) dato je u sledećoj tabeli:

Ek. Klas 4	Planirano-Zakon o budžetu za 2014.	Preusmjereno +	Preusmjereno -	Plan posle preusmjerenja	Placeno GK Trezora	% izvšenja
4122	185.064,29	48.100,00	-3.930,00	229.234,29	228.914,15	99,99
4123	83.617,64	26.000,00	-13.520,00	96.097,64	96.090,45	99,99
4125	4.000,00	165.792,14	0,00	169.792,14	169.760,24	99,98
4127	920.822,81	10.000,00	-130.950,00	799.872,81	799.535,23	99,95
Ukupno	**1.193.504,74**	**249.892,14**	**-148.400,00**	**1.294.996,88**	**1.294.300,07**	**99,95**

Na računu 4122-Naknada za stanovanje i odvojeni život evidentirani su izdaci po osnovu naknada zaposlenima, za odvojeni život od porodice. Izdaci su isplaćivani po rješenjima donesenim od strane Ministra u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima.

Naknadu za odvojeni život i naknadu za troškove prevoza po osnovu odvojenog života od porodice za februar 2014. godine je primilo 136 zaposlenih, a za oktobar 2014. godine 181 zaposleni.

Na računu 4123 - Naknada za prevoz evidentirani su troškovi prevoza zaposlenima koji su po nalogu starješine državnog organa, raspoređeni da rade van mjesta prebivališta i odvojeni su od svoje porodice, po kom osnovu imaju pravo na isplatu troškova prevoza radi posjete užoj porodici od koje živi odvojeno u visini troškova prevoza javnim prevozom za četiri putovanja mjesečno. U narednoj tabeli prikazani su obračunati[59] troškovi prevoza po osnovu odvojenog života, po mjesecima:

Mjesec	4123-Nak. za prevoz u neto iznosu	4123-Nak. za prevoz u bruto iznosu
JANUAR	6.569,90	12.853,34
FEBRUAR	6.135,50	12.309,08
MART	6.417,33	12.467,99
APRIL	6.224,96	12.032,95
MAJ	6.195,63	12.211,53
JUN	6.290,72	12.491,46
JUL	6.641,37	12.831,32
AVGUST	9.276,52	18.432,43
SEPTEMBAR	13.491,08	26.655,67
OKTOBAR	10.066,90	19.606,62
NOVEMBAR	8.186,83	15.910,95
DECEMBAR	10.593,71	20.722,99
Ukupno	**96.090,45**	**161.870,70**

[59]Podaci su dati na osnovu dostavljenih rekapitulacija mjesečnih obračuna.

- Na računu 4123- troškovi prevoza, evidentiran je iznos neto naknada za prevoz (96.090.45 €).

Preporučuje se Ministarstvu da rashode po osnovu naknada zaposlenima, za troškove prevoza, u bruto iznosu planira i realizuje sa računa 4123-naknada za prevoz.

Na računu 4125-otpremnine, evidentirani su izdaci za otpremnine zaposlenima koji su to pravo ostvarili u 2014. godini u neto iznosu od 169.760,24 €, i to po osnovu odlaska u starosnu i invalidsku penziju i odlaska u penziju po osnovu sporazumnog raskida radnog odnosa.

- Revizijom je utvrđeno da su u 2014. godini plaćeni porezi i prirezi na otpremnine u iznosu od 31.620,84 € sa računa 4112- Porez na zarade (27.890,03 €) i 4115- Opštinski prirez (3.730,81 €), kao i porezi i prirezi na otpremnine isplaćene u 2013. godinu u iznosu od 250.741,47 € sa računa 4112-Porez na zarade (220.297,96 €) i 4115- Opštinski prirez (30.443,51 €).

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa budžeta Crne Gore, budžeta vanbudžetskih fondova i budžete opština propisano je da se na računima grupe 412-Ostala lična primanja, evidentiraju izdaci u bruto iznosu, pa je porez i prirez u ukupnom iznosu od 282.362,31 € trebalo evidentirati na računu 4125- otpremnine.

Izdaci za ostale naknade planirani su u iznosu od 799.872,81 € a izvršeni u iznosu 799.535,23 €. Na računu 4127- ostale naknade, evidentirani su izdaci za naknadu za rad radnim grupama, letački dodatak, posebne naknade za lica angažovana u mirovnim misijama, naknade oficirima za vezu, renta porodicama radnika i izdaci po osnovu ugovora o djelu. Na računu 4127-ostale naknade, evidentirani su i izdaci za novčane nagrade učesnicima zaštite i spašavanja u ukupnom neto iznosu od 2.500,00 €. U narednoj tabeli su prikazani iznosi obračunatih izdataka[60] po mjesecima:

Mjesec	Radne grupe	Letački dodatak	Mirovna misija	Oficiri za vezu	Renta	Ugovori o djelu	Ukupno
JANUAR	5.858,70	22.400,00	7.316,00	8.199,99	323,58	647,40	44.745,67
FEBRUAR	2.352,88	20.600,00	6.608,00	7.221,75	323,58	550,00	37.656,21
MART	2.351,17	20.600,00	3.540,00	7.620,86	323,58	550,00	34.985,61
APRIL	10.550,07	42.111,11	11.151,00	6.992,21	323,58	612,55	71.740,52
MAJ	5.644,98	42.112,00	7.316,00	6.329,33	323,58	612,55	62.338,44
JUN	8.921,92	42.520,01	7.080,00	6.808,90	523,58	612,55	66.466,96
JUL	12.828,39	42.316,02	7.316,00	6.374,71	523,58	1.731,93	71.090,63
AVGUST	11.649,65	52.203,00	7.316,00	6.329,33	523,58	612,55	78.634,64
SEPTEMBAR	11.240,02	41.031,02	8.572,70	6.374,47	523,58	612,55	68.354,34
OKTOBAR	12.056,43	41.032,85	5.487,00	8.819,60	523,58	975,55	68.895,01
NOVEMBAR	12.463,49	41.049,01	7.257,00	6.329,33	523,58	975,69	68.597,96
DECEMBAR	12.055,83	41.049,35	6.395,60	6.426,72	523,58	612,55	67.063,63
Ukupno	**107.973,50**	**449.024,37**	**85.355,30**	**83.827,20**	**5.282,96**	**9.105,87**	**740.569,62**

[60] Za prva tri mjeseca letački dodatak i naknada za radne grupe iskazani su u neto iznosu, a za period april-decembar iskazani su u bruto iznosu.

- Na računu 4127-ostale naknade, evidentirani su isplaćeni izdaci za letački dodatak zaposlenima u iznosu od 435.935,01 €.

Pravo na letački dodatak zaposleni ostvaruju u skladu sa Odlukom o uvećanju zarada državnim službenicima i namještenicima za obavljanje odeđenih poslova i predstavljaju dio zarade zaposlenog. Izdatke za letački dodatak u bruto iznosu treba planirati, isplaćivati i evidentirati na računima grupe 411-bruto zarade i doprinosi na teret poslodavaca.

8.3. Pozicija 413 - RASHODI ZA MATERIJAL

Izdaci za rashode za materijal planirani su u iznosu od 5.265.882,45 €, izvšeni u iznosu od 5.263.654,64 €, odnosno 99,96 % planiranih izdataka. Izdaci za rashode za materijal predstavlaju 7,16% ukupnog budžeta Ministarstva.

Na računu 4131- administrativni materijal, evidentirani su izdaci za nabavku kancelarijskog materijala, radne odjeće, rezervnih djelova, auto guma i dr. u ukupnom iznosu od 923.371,91 €.

- Na računu 4131-administrativni materijal, evidentirane su plaćanja za obaveze nastale po računima iz 2013. godine, koje su prikazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama, u ukupnom iznosu od 110.050,03 €.

Obaveze iz 2013.godine, iskazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama, isplaćene sa računa 4131- Administrativni materijal u iznosu od 110.050,03 € trebalo je isplatiti i evidentirati na računima grupe 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Na računu 4133- Materijal za posebne namjene evidentirani su izdaci za nabavku registarskih tablica i naljepnica za vozila, pasoša, višenamjenskih kartica, materijala za restorane, materijala za potrebe forenzičkog centra i dr., u ukupnom iznosu od 1.762.773,06 €.

- Obaveze iz 2013.godine, iskazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama, isplaćene su sa računa 4133- Materijal za posebne namjene u iznosu od 129.110,76 €.

Neizmirene obaveze iz 2013. godine u iznosu od 129.110,76 € trebalo je isplatiti i evidentirati na računima grupe 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Zahtjevima za plaćanje broj 40017763 i 40110866 izvršena su avansna plaćanja po predračunima za nabavku višenamjenskih kartica i vozačkih dozvola u ukupnom iznosu od 254.500,00 €.

Uputstvom o radu državnog trezora[61] (tačka 43) koje je važilo do 27.12.2014. godine, kao i važećim Uputstvom o radu državnog trezora[62] (tačka 25) propisano je da se plaćanja vrše Zahtjevima za plaćanje, koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu. Izuzetno, službenik za ovjeravanje zahtjev za plaćanje ovjerava prije nego što pravno lice dostavi robu, kada se radi o nabavci naoružanja i vojne opreme i to uz obavezu obezbjeđenja sredstava putem prilaganja avansne garancije, plative na prvi poziv, kao i u slučajevima izgradnje infrastrukturnih projekata, čija vrijednost prelazi 100 miliona eura i za čiju realizaciju je ugovor potpisala potrošačka jedinica, a avansno plaćanje je definisano istim.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da sva plaćanja, u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora, vrši Zahtjevima za plaćanje koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu.

Račun 4135 - Rashodi za gorivo

Na računu 4135-Rashodi za gorivo evidentirani su izdaci za gorivo za korišćenje službenih automobila, u iznosu od 2.527.547,47 €.

Subjekat revizije je donio Uputstvo o uslovima, načinu korišćenja i evidenciji službenih vozila Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je stupilo na snagu 04.03.2014.godine kao i Pregled mjesečne dozvoljene potrošnje goriva za službena vozila i agregate od 21.01.2013.godine.

- U 2014.godini plaćeni su, sa računa 4135-Rashodi za gorivo, fakture po kojima je gorivo isporučeno u 2013. godini.

Obaveze iz 2013.godine, iskazane u izvještaju o neizmirenim obavezama, isplaćene sa pozicije rashoda 4135- Rashodi za gorivo, u iznosu od 714.654,15 € je trebalo isplatiti i evidentirati na računima grupe 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

8.4. Pozicija 414 - RASHODI ZA USLUGE

Rashodi za usluge planirani su u iznosu 2.227.566,71 €. Izvršeno je 2.219.885,44 €, odnosno 99,65% planiranih izdataka. Ovi izdaci čine 3,02% budžeta Ministarstva.

Na računu 4141-Službena putovanja evidentirani su izdaci u iznosu od 896.560,03 €. Izdaci se odnose na plaćanja dobavljačima za nabavku avionskih karata za službena putovanja i podignutu gotovinu za potrebe službenih putovanja.

[61] „Sl. list CG“ br.80/08, 02/09, 45/10, 15/11, 17/12 i 16/13.
[62] "Sl. list Crne Gore", br. 53/14 od 19.12.2014.g.

Na računu 4143-Komunikacione usluge, evidentirani su izdaci u iznosu od 496.124,75 €. Izdaci se odnose na usluge korišćenje mobilne i fiksne telefonoje.

- Obaveze iz 2013. godine, iskazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama, isplaćene sa računa 4143-Komunikacione usluge u iznosu od 54.570,38 €. Ove obaveze je trebalo platiti sa pozicije 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

8.5. Pozicija 415 - RASHODI ZA TEKUĆE ODRŽAVANJE

Planirani izdaci na poziciji 415- Rashodi za tekuće održavanje iznose 1.354.483,07 €. Izvršeno je 1.347.955,90 €, odnosno 99,52 % planiranih izdataka. Rashodi za tekuće održavanje čine 1,83% budžeta Ministarstva.

Na računu 4153-tekuće održavanje opreme evidentirani su izdaci u iznosu od 1.171.818,33 €. Izdaci obuhvaćeni uzorkom odnose se na usluge održavanja ID za period 01.01.- 30.06.2014. godine, naknada za produženje registracije, usluge popravke aviona, radovi na izradi Rack sobe i kontroli pristupa u zgradi MUP-a, nabavka i ugradnja ELT na dva protivpožarna aviona, usluge održavanja vozila, opravka vozila, održavanje opreme u DNK laboratoriji.

- Zahtjevima za plaćanje datim u sledećem pregledu, izvršeno je avansno plaćanje za održavanja sistema za personalizaciju i opreme za akviziciju (ID) za period 01.01.- 30.06.2014. godine, popravku aviona, radove na izradi Rack sobe i kontroli pristupa u zgradi MUP-a.

r.br.	Zahtjev za plaćanje	Datum	iznos
1.	40017773	17.02. 2014	300.000,00
2.	40045857	09.04.2014.	73.475,09
3.	40033957	18.03.2014.	67.036,96
4.	40053542	28.04.2014.	11.169,91
5.	40093247	09.07.2014.	23.384,43
6.	40095864	17.07.2014.	26.566,06
	Ukupno		**501.632,45**

Ministarstvo treba da sva plaćanja vrši Zahtjevima za plaćanje, koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu, u skladu Uputstvom o radu državnog trezora.

8.6. Pozicija 417 – RENTA

Planirani izdaci na poziciji 417-Renta iznose 603.862,27 €. Izvšeno je 602.974,70 €**,** odnosno 99,85% planiranih izdataka. Sa ove pozicije realizovani su izdaci po osnovu zakupa poslovnog prostora i opreme za potrebe Ministarstva.

Na računu 4171-Zakup zgrada i poslovnih prostora, evidentirani su izdataci po osnovu zakupa poslovnog prostora za potrebe Ministarstva u ukupnom iznosu 333.685,61 €.

Izdaci za zakup opreme evidentirani su na računu 4172 u ukupnom iznosu od 269.289,09 €. Izdaci obuhvaćeni uzorkom odnose se na zakup digitalnih radio relejnih sistema radi ostvarivanja IT komunikacije udaljenih lokacija sa informacionim sistemom MUP-a.

8.7. Pozicija 419 – OSTALI IZDACI

Planirani izdaci na poziciji 419-Ostali izdaci, iznose 1.796.199,30 €. Izvšeno je 1.794.861,49 €, odnosno 99,92% planiranih izdataka. Ostali izdaci čine 2,44% budžeta MUP-a.

Na računu 4193-izrada i održavanje softvera uzorkom su obuhvaćeni izdaci za izradu i održavanje softvera za personalizaciju (ID dokumenta), softvera za popis osnovnih sredstava, za integracije sistema video nadzora na graničnom prelazu i dr.

- Zahtjevima za plaćanje datim u sledećem pregledu, izvršena je avansna uplata za održavanje softvera za personalizaciju (ID dokumenta), izradu softvera za popis osnovnih sredstava, za integracije sistema video nadzora na graničnom prelazu.

r.br.	Zahtjev za plaćanje	Datum	iznos
1.	40107630	04.08.2014.	115.909,93
2.	40107626	04.08.2014.	183.740,95
3.	40175146	05.12.2014.	32.963,00
4.	40197739	26.12.2014.	19.737,34
	Ukupno		**352.351,22**

Zahtjevom za plaćanje od 26.12.2014. godine, plaćen je avans u iznosu od 19.737,34 €, po avansnom računu br. 241214/02 od 24.12.2014. godine, za usluge integracije sistema video nadzora na graničnom prelazu Debeli brijeg i Božaj. U prilogu dostavljena avansna garancije izdata 24.12.2014. od Komercijalne banke Budva, na iznos od 19.737,34 €, sa rokom dospjeća 24.01.2014. godinie. Do završetka terenskog rada (20.07.2015.), avans nije razdužen. Ostali avansi u iznosu od 332.613,88 € razduženi, na osnovu dostavljenih faktura sa priloženom odgovarajučom dokumentacijom, kojom se potvrđuje da je predmetni posao završen.

Ministarstvo treba da sva plaćanja vrši Zahtjevima za plaćanje, koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavilo robu, u skladu Uputstvom o radu državnog trezora

Na računu 4194-osigurnje, uzorkom su obuhvaćeni evidentirani izdaci za osiguranje zaposlenih, osuguranje vazduhoplova, osiguranje vozila i osiguranje imovine.

- Zahtjevom za plaćanje br. 40000615 od 15.01.2014. godine na iznos od 21.737,53 €, plaćene su fakture po kojima je usluga izvršena u 2013. godini.

Obaveze iz 2013. godine, iskazane u Izvještaju o neizmirenim obavezama, isplaćene sa pozicije rashoda 4194-osigurnje, u iznosu od 21.737,53 € trebalo je isplatiti sa pozicije 463- otplata obaveza iz prethodnog perioda.

Na računu 4195- Kontribucije za članstvo u domaćim i međunarodnim organizacijama, uzorkom su obuhvaćeni izdaci za kontribucije Regionalnom centru za migracije, azil i raseljena lica (MARRI), članarine za Interpol, članarina za za učešće u aktivnostima Asocijacije šefova policija zemalja jugoistočne Evrope (SEPCA), doprinos Centru za sprovođenje zakona (SELECT), kontribucije za članstvo CG u Inicijativi za pripremljenost i prevenciju katastrofa u jugoistočnoj Evropi (DPPI SEE).

8.8. Pozicija 431-TRANSFERI INSTITUCIJAMA, NEVLADINOM I JAVNOM SEKTORU

Planirani izdaci na poziciji 431 iznose 111.000,00 €. Izvršeno je 110.675,00 €, odnosno 99,71% planiranih izdataka. Uzorkom su obuhvaćeni izdaci koji su realizovani u skladu sa Sporazumom o zajedničkom finansiranju između programa UN za razvoj i Vlade Crne Gore i obaveze za stipendije i takmičarske aktivnosti đžudo klubu.

8.9. Pozicija 44 – KAPITALNI IZDACI

Kapitalni izdaci planirani su u iznosu od 1.646.840,01 €**.** Izvršeno je 1.596.251,56 €, odnosno 96,93% planiranih izdataka.

Na računu 4415- "izdaci za opremu", uzorkom su obuhvaćeni izdaci za nabavku kompjuterske opreme, radara za mjerenje brzine kretanja sa video zapisom, uređaja za očitavanje podataka sa kartica i digitalnih taxografa, video oprema, oprema za potrebe informacionog sistema, nabavka motornih vozila, ostale opreme i dr.

- Zahtjevima za plaćanje datim u sledećem pregledu, izvršena je avansna uplata za nabavku kompjuterske opreme, motornih vozila i ostale opreme u ukupnom iznosu od 858.149,69 €.

r.br.	Zahtjev za plaćanje	Datum	iznos
1.	40193717	25.12.2014.	95.599,06
2.	40199929	26.12.2014.	126.582,48
3.	40190713	24.12.2014.	24.100,00
4.	40199929	26.12.2014.	11.868,15
5	40189928	23.12.2014.	600.000,00
	Ukupno		**858.149,69**

Avansi su razduženi (u toku 2014. i 2015. godine), na osnovu dostavljenih faktura sa priloženom odgovarajučom dokumentacijom, kojom se potvrđuje da je roba isporučena.

Ministarstvo treba da sva plaćanja, vrši Zahtjevima za plaćanje, koji su ovjereni od strane službenika za ovjeravanje, nakon što se utvrdi da je fizičko ili pravno lice izvršilo uslugu ili dostavili robu, u skladu Uputstvom o radu državnog trezora.

8.10. Pozicija 463 - OTPLATA OBAVEZA IZ PRETHODNOG PERIODA

Planirani izdaci na poziciji 463- „otplata obaveza iz prethodnog perioda“ iznose 1,00 €. Izvršeno je 4.626.306,66 €. Izdaci za otplatu obaveza iz prethodnog perioda čine 6,29% budžeta Ministarstva.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova nije raspolagalo kompletnom dokumentacijom iz testiranog uzorka (77 zahtjeva za plaćanje sa prilozima), iz kog razloga je DRI uvid u iste izvršila kod Ministarstva finansija. Zahtjevi za plaćanje nijesu potpisani ni ovjereni, što znači da nijesu sačinjeni u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora.

Na računu 4630-„Otplata obaveza iz prethodnog perioda“ uzorkom su obuhvaćeni izdaci po osnovu sudskih presuda. Struktura izdataka je sledeća:

R.B.	Predmet spora	Broj transakcija	Ukupni iznos
1.	Potraživanja iz radnog odnosa	37	774.295,08
2.	Obaveze prema dobavljačima	9	293.420,10
3.	Ne može se utvrditi[63]	31	806.304,37
	Ukupno	**77**	**1.874.019,53**

Izdaci isplaćeni po osnovu sudskih rješenja gdje su predmet spora radni odnosi isplaćeni su za prekovremeni rad, rad noću, rad u dane državnih i vjerskih praznika, dnevnice za službena putovanja, naknada za odvojeni zivot od porodice, naknada troškova prevoza za posjetu porodice, naknada za dežurstvo, naknada štete zbog izostale zarade, manje isplaćeni topli obrok i manje isplaćen regres.

[63] U priloženoj dokumntaciji uz Zahtjev za izvršenje, dostavljeno Rješenje o izvršenju koje (po formi) ne sadrži predmet spora.

Dio izdataka evidentiranih na računu 4630–"Otplata obaveza iz prethodnog perioda", odnosi na obaveze prema dobavljačima, a osnov potraživanja je, dug za korišćenje komunalnih usluga, carinski dug, dug po osnovu telekomunikacionih usluga i dr.

- Rješenje o izvršenju na osnovu kog je isplaćeno 806.304,37 € koje ne sadrži predmet spora, iz kog razloga se za 31 transakciju ne može utvrditi predmet spora.
- Činjenica da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije raspolagalo kompletnom dokumentacijom iz testiranog uzorka (77 zahtjeva za plaćanje sa prilozima), iz kog razloga je DRI uvid u iste izvršila kod Ministarstva finansija, upućuje na zaključak da postoji povećan rizik, da se sva plaćanja po osnovu sudskih odluka knjigovodstveno ne evidentiraju u glavnoj knjizi potrošačke jedinice, na odgovarajuće račune, u skladu sa pravilnikom o klasifikaciji istih.

Preporučuje se Ministarstvu da sredstva za plaćanje izdataka po osnovu sudskih odluka planira godišnjim Zakonom o budžetu, do nivoa do kojeg se ista mogu realno predvidjeti, a sudska rješenja koja prevazilaze planirani iznos realizuju iz sredstava budžetskih rezervi.

- Zahtjevi za plaćanje kojima su izvršena plaćanja po osnovu sudskih sporova, nijesu potpisani niti ovjereni u skladu sa članom 10 Uputstva o radu državnog trezora.
  Ukupni iznosi plaćeni po osnovu rješenja o izvršenju se evidentiraju na poziciji 4630-„otplata obaveza iz prethodnog perioda".

  Ministarstvo finansija treba da obezbijedi potpunu i efikasnu primjenu člana 10 Uputstva o radu državnog trezora, koji propisuje da se novac sa konsolidovanog računa trezora može isplatiti samo ako:
  e) Službenik za odobravanje odobri zahtjev za rezervisanje sredstava i zahtjev za plaćanje državnim novcem iz raspoloživih sredstava;
  f) Službenik za ovjeravanje ovjeri da je zahtjev za rezervisanje sredstava i zahtjev za plaćanje tačan i važeći;
  g) Službenik za kontrolu zahtjeva za plaćanje potvrdi da je zahtjev ovjeren i odobren od strane ovlašćenih lica i
  h) Službenik za ovlašćivanje da ovlašćenje za isplatu novca sa državnog bankarskog računa.

9. BLAGAJNIČKO POSLOVANJE

U toku 2014. godine u Ministarstvu su vođene blagajne po programima i to: Blagajna Programa 1881-Vanredne situacije i civilna bezbjednost, Blagajna Programa 1891- Upravni poslovi; Blagajna Programa 1901 - Administracija; Blagajna Programa 1941 - Uprava policije. Promet dnevnika blagajni, kao i pregled podignite gotovine za period 01.01.-31.12.2014.godine pikazan je u sljedećoj tabeli:

R.B.	Dnevnik blagajne po programima	Duguje	Potražuje	Saldo	Podignuto gotovine po glavnoj knjizi MUP-a	Podignuto gotovine po glavnoj knjizi Trezora
1	Vanredne situacije i civilna bezbjednost	19.886,92	19.886,92	0,00	18.116,92	18.116,92
2	Upravni poslovi	11.994,92	11.994,92	0,00	8.116,92	8.116,92
3	Administracija	137.985,75	137.985,75	0,00	84.972,75	84.972,75
4	Uprava policije	1.429.057,01	1.429.057,01	0,00	919.880,81	919.880,81
	Ukupno	**1.598.924,60**	**1.598.924,60**	**0,00**	**1.031.087,40**	**1.031.087,40**

U dnevnicima blagajni su evidentirani svi čekovi, kojima je podignita gotovina sa glavnog računa Državnog trezora za potrebe Ministarstva, za period 01.01.- 31.12.2014. godine u ukupnom iznosu od 1.031.087,40 €.

Ovlašćenje[64] za podizanje gotovine za 2014. godinu, za potrebe Ministarstva, imala je službenica Bečić Mairjana,.

Stalni avans[65] po programima odobren je u iznosu od:

Program		Iznos
1881	Vanredne situacije i civilna bezbjednost	750,00
1891	Upravni poslovi	750,00
1901	Administracija	4.700,00
1941	Uprava policije	20.000,00

- Provjerom uzorkom obuhvaćenih izdataka utvrđeno je da pravdanje primljene akontacije po pojedinim putnim nalozima, nije vršeno u zakonski propisanim rokovima, tri dana nakon povratka sa službenog puta u zemlji i sedam dana nakon povratka iz inostranstva.

Testiranim uzorkom obuhvaćeni su izdaci koji su isplaćivani iz blagajne i evidentirani na računu 4149 – ostale usluge, u iznosu od 273.025,00 €. Izdaci su isplaćeni za posebne operativne potrebe policije.

Zahtjev za plaćanje	**datum**	**Iznos**	**Odluka**	**Naredba za isplatu od**
40011805	05.02.2014.	3200,00	413/14-4142/1	07.02.2014. godine
40015231	11.02.2014.	5000,00	01-403/14-6345/1	11.02.2014.godine
40032326	13.03.2014.	170.000,00	403/14-12793/1	14.03.2014.godine
40059034	08.05.2014.	825,00	403/14-22564/1	12.05.2014.godine
40086728	30.06..2014.	10.000,00	"I" 36	02.07.2014.godine
40086736	30.06..2014.	19.000,00	"I" 36	2.07.2014.godine
40108607	06.08.2014.	18.000,00	403/14-39383	05.08.2014.godine
40108432	06.08.2014	15.000,00	403/14-38124	28.07.2014.godine
40169761	28.11.2014.	14.000,00	403/14-59217/1	28.11.2014.godine
40181856	15.12.2014.	8.000,00	463/14-59337	08.12.2014.godine
40198031	26.12.2014.	10.000,00	403/14-57973/1	29.12.2014.godine
Ukupno		**273.025,00**		

[64] Ovlašćenje 01 br. 050/14-187/1 od 09.01.2014. godine
[65] Zahtjevi sa stalni avans od 10.01.2014. godine

Na osnovu člana 122 Zakona o unutrašnjim poslovima[66] i člana 31 Zakona o budžetu[67] Ministar unutrašnjih poslova donio je odluke o isplati gotovinskih novčanih sredstava za posebne operativne potrebe, po kom osnovu je izvršena isplata vanrednih avansa sa Glavnog računa državnog trezora u iznosu od 273.025,00 €. Isplate iz blagajne izvršene su po osnovu naredbi za isplatu Ministra unutašnjih poslova.

Uputstvom o radu državnog trezora[68] (tačka 160), propisano je da "Službenik kome su dati posebni avansi, po pravilu uzima priznanice, fakture ili drugi dokument, kojima pravda troškove po osnovu datih avansnih sredstava."

Revizoru nije data na uvid dokumentacija (priznanice, fakture ili druga dokumenta), kojima su pravdani troškovi po osnovu podignutih avansa za posebne operativne potrebe Ministarstva.

- Ministarstvo treba da, radi uspješnog uspostavljanja i spovođena finansijskog upravljanja i kontrole, a u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[69] donese pisane procedure, kojima će definisati pravdanja utroška sredstava, koja se podižu posebnim avansom, za posebne operativne potrebe.

Subjekat revizije u svom Izjašnjenju na preliminarni Izvještaj DRI navodi:

"Uprava policije radi na donošenju posebnog povjerljivog Uputstva o radu sa operativnim vezama pa se isplate operativnih sredstava vrše u skladu sa članom 122 Zakona o unutrašnjim poslovima. Ovim uputstvom će se definisati pravdanje utroška sredstava."

10. RAČUNI KOD POSLOVNIH BANAKA

Ministarstvo ima kod Prve banke Crne Gore otvoren devizni račun br. 0401-234960-02016010, koji je otvoren uz saglasnost Ministarstva finansija, isključivo za prenos sredstava sa Glavnog računa državnog trezora, radi plaćanja obaveza prema inostranstvu.[70] Državnom revizoru dostavljen izvještaj Prve banke "Stanje i promet na partiji po kontu i valuti", partija 0052000000159, IBAN : ME25535005200000015921, za period 01.01.2014. do 31.12.2014. godine. Početno stanje na računu, partija 0052000000159, valuta 978 (EUR), na dan 01.01.2014. godine, iznosilo je 549,43 €, a na dan 14. 01.2014. godine 354.219,86 € (nakon uplate sredstava po Izjavi o utrošku sredstava nakon isteka fiskalne godine za 2013. godinu). Za period 01.01.2014. do 31.12.2014. godine promet na računu bio je:

[66] „Sl.list RCG" br.44/12
[67] „Sl. list CG br. 44/01, 71/0, 12/07, 31/05, 73/08, 53/09, 46/10, 49/10 i 53/11
[68]"Sl. List CG" br.80/08, 02/09, 45/10, 15/11, 17/12, 16/13;
[69] "Sl. list C G", br. 73/08, 20/11, 30/12, 34/14
[70] Dopis Ministarstva finansija 06-413/3 od 13.03.2014. godina

Naziv	Početno stanje	Duguje	Potražuje	Saldo
Račun za plaćanje prema inostranstvu	549.439,05	2.275.156,74	2.823.677,17	918,62

Na ovaj račun je u toku 2014. godine, bilo i drugih priliva – uplata (osim uplata državnog trezora), koje se odnose na:

- Otkup tenderske dokumentacije 202,00 €.
- Usluge policije za pratnju vanrednog terete, specijalnog transporta 15.208,00 €.
- Uplate agencije "Frontex" za aktivnosti vezane za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Europske unije 12.981,56 €.

Ministarstvo je dalo naloge Prvoj banci[71] za preusmjeravanje ovih sredstava, u skladu sa prihodnim modelom, na prihodovni račun MUP-a 825-79-81. Za iznos sredstava koja su u periodu od 26.12. do 29.12.2014. godine uplaćeno po osnovu usluga za pratnju vanrednog transporta (specijalnog tereta) na iznos od 918,62 €. Ministarstvo je dalo nalog Prvoj banci[72] za preusmjerenje istih u skaldu sa prihodovnim modelom na račun za uplatu prihoda Ministarstva unutrašnjih poslova broj 825-79-81 sa pozivom na broj 302001468 – ostali prihod. Sredstva nijesu od strane banke prenesena da 31.12.2014. godine iz kog razloga je stanje sredstava na ovom računu na da 31.12.2014. godine bilo 918,62€[73].

- Ministarstvo treba da, račun otvoren za plaćanje obaveza prema inostranstvu uz saglasnost Ministarstva finansija, koristi isključivo u svrhe za koje je i otvoren, a da za potrebe realizacije ostalih uplata iz inostranstva, uz saglasnost Ministarstva finansija, otvori novi račun kod banke za te namjene.
  Ministarstvo je dostavilo Ministarstvu finansija Zahtjev 36 br. 401/15-7850 od 17.02.2014. godine za otvaranje deviznog računa za novčane prilive iz inostranstva.

Po zahtjevu[74] MUP-a Mninistarstvo finansija je dalo nalog Prvoj banci (br.06-3198 od 17.07.2014.godine), za otvaranje deviznog računa koji će isključivo služiti za prilive iz inostranstva. Subjekat revizije dostavio dokument, kojim se potvrđuje da je kod Prve banke CG za potrebe MUP-a Podgorica, otvoren prolazni račun za prilive iz inostranstva ME25535005200000055885**.**

[71] Dostavljeni u prilogu
[72] Broj 403/14-65526/1 od 30.12.2014. godine
[73] Obrazloženje MUP-a Broj: 36/1-403/15-40214/1 od 17.07.2014. godine
[74] Broj 401/15-41071/1 od 21.07.2015.g.

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština[75], u članu 5 propisano je: „ Za evidenciju stanja finansijske imovine po klasi kategoriji grupi, sintetici, subanalitici, koriste se sledeći računi .....111-112- Podračuni sa posebnom namjenom, predstavljaju dio konsolidovanog računa i služe za evidentiranje svih tokova koji su vezani za gotovinske transakcije nastale djelatnošću potrošačkih jedinica i koje su odobrene zakonom ili od strane trezora."

- U Ministarstvu se vodi glavna knjiga potrošačke jedinice u okviru koje, u toku 2014.godine, nije knjigovodstveno evidentirano početno stanje i promjene u toku godine na računu za plaćanje obaveza prema inostranstvu u skladu sa Pravilnikom (konta klase 1).

Ministarstvo treba, u narednom budžetskom ciklusu, da u okviru glavne knjige potrošačke jedinice, knjigovodstveno evidentira sve tokove, koji su vezani za gotovinske transakcije nastale djelatnošću potrošačke jedinice i koje su odobrene zakonom ili od strane trezora.

U Glavnoj knjizi Ministarstva (Bruto bilans za peiod 01.01.-31.12.2014. godine) evidentirani su računi:

Konto	naziv	početno stanje/d	duguje	potražuje	saldo
1111210	stambeni fond-žiro račun	769.283,48	106.450,20	14.040,77	861.692,91
1111240	Ostala novčana sredstva	661,82	2.520,87	2.359,51	823,18

Račun 1111210-Stambeni fond-žiro račun broj 550-5541-47 kod Podgoričke banke je otvoren za potrebe rješavanja stambenih pitanja MUP-a[76]. Preko ovog računa se vrše uplate rata zaposlenih, po osnovu otplate stambenih kredita i rata po osnovu zakupa i otkupa stanova. Ovlašćena lica za raspolaganje sredstvima sa ovog računa su Zoran Asanović i Miodrag Đuretić[77]. Saldo na ovom računu na dan 01.01.2014. godine bio je 769.283,48 €, na dan 31.12.2014. godine 861.692,91 €. Ostvareni prilivi u toku 2014. godine bili su 106.450,20 €, a odlivi koji se odnose na isplate za izradu projekata za adaptaciju objekata MUP-a, bankarske provizija i ostalo, iznosili su o 14.040,77 €.

- Nije dostavljen dokaz da postoji saglasnost Ministarstva finansija za otvaranje žiro računa broj 550-5541-47.

Subjekat revizije u svom Izjašnjenju na preliminarni izvještaj DRI navodi:

“Predmetni račun je otvoren krajem 90-tih za potrebe uplata koje su zaposleni MUP-a izdvajali iz svojih neto zarada. Na ovaj račun su se takođe

[75] Sl. list RCG“ br. 37/2005, 81/2005 i „Sl. list CG“ br.2/2013.
[76] Dopis Ministarstva br. 36/1-403/15-39188/1 od 09.07.2014. godine.
[77] Karton deponovanih potpisa od 23.04.2012. godine

slivala sredstva od otplate stanova i stambenih kredita koje je Ministartsvo dijelilo u prethodnom dužem periodu. Stanje računa na dan 31.12.2014. je 861.692,91 €. U dogovoru sa Ministarstvom finansija definisaće se najbolji način postupanja po preporuci, o čemu ćemo Vas informisati."

Ministarstvo treba da zatvori sve račune kod banaka, koji nijesu otvoreni uz saglasnost Ministarstva finansija.

Račun 1111240-Ostala novčana sredstva, račun br. 510999005330003187 kod CKB otvoren kao prelazni računa za uplate obustava (alimentacija) iz neto zarada zaposlenih MUP-a, sa kojeg se vrši prenos sredstava korisnicima alimentacija.

- Za ovaj račun nema ovlašćenih lica za raspolaganje sredstvima sa istog. Stanje na računima kod banaka, na dan 31.12.2013.g nije iskazano u godišnjem izvještaju o popisu Ministarstva.

Ministarstvo treba da na kraju fiskalne godine (sa stanjem na 31.12.), izvrši potpun popis gotovine, stanja sredstava na računima kod poslovnih banaka i usaglasi stvarno i knjigovodstveno stanje i isto uključi u godišnji izvještaj o popisu.

11. IMOVINA

Rješenjima Ministra formirane su komisije za popis građevinskih objekata i zemljišta, kancelarijskog namještaja i opreme, telekomunikacione opreme, inventara, medicinske i laboratorijske opreme, računarske opreme, zaliha hrane i pića u restoranima, magacina intendantske opreme, putnih isprava i obrazaca, kancelarijskog i potrošnog materijala, novčana sredstva u blagajni MUP-a, obaveza i potraživanja, tehnike, auto djelova, naoružanja i minsko eksplozivnih sredstava.

Takođe je formirana Centralna popisna komisija[78] za popis imovine Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. god., koja je sačinila Izvještaj o izvršenom popisu na osnovu izvještaja pojedinačnih popisnih komisija. Ministar je 28.02.2015. g. donio Odluku[79] o prihvatanju Izvještaja o izvršenom popisu imovine Ministarstva za 2014 g.[80] Izvještaj o popisu sadrži potrebne podatke, u skladu sa članom 13 Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

Državni revizor je na osnovu Izvještaja Centalne popisne komisije konstatovao da neizmirene obaveze prema dobavljačima na 31.12.2014. godine iznose 1.113.645,52€, potraživanja od kupaca 177.407,22€ i stanje u blagajni 0,00€.

U Zaključku Izvještaja komisija navodi da je popis imovine Ministarstva obrađen kvalitetno i blagovremeno, kao i da je prilikom obrade izvještaja i

[78] Rješenje Ministra broj: 01-050/14-58238/1 od 21.11.2014.godine
[79] Broj: 404/15-9619/2
[80] Broj: 404/15-9619/1 od 25.02.2015. g.

popisnih listi, u dijelu koji se odnosi na naoružanje i municiju, došla do zaključka da se propusti koji datiraju iz ranijeg perioda, devedesetih godina, prenose kao manjkavosti iz godine u godinu, zbog problema vezanih za:

a) Gubljenja ili krađe naoružanja;
b) Nestanka naoružanja u toku dešavanja u januaru 1998. godine;
c) Neblagovremenog pravdanja municije koja je izdata po raznim osnovama;
d) Razduženje službenika prilikom prelaska iz jedne u drugu organizacionu jedinicu;
e) Neizrađena rješenja za naoružanje koje je poklonjeno penzionisanim službenicima i drugim licima po raznim osnovama i
f) Nedostatak ulazne dokumentacije za pojedina MTS

i dala prijedlog mjera.

Ministarstvo vodi evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari koje koristi, u svom knjigovodstvu, na osnovu izvršenog popisa na dan 31.12. godine u kojoj se vrši popis. Uvidom u popisne liste za pokretne stvari utvrđeno je da su pokretne stvari unešene u popisne liste pojedinačno u naturalnim iskazima (bliži naziv, vrsta i opis stvari) i u novčanim iskazima, na osnovu knjigovodstvenog stanja. Za nepokretne stvari utvđeno je da su podaci u popisnim listama za poslovne objekte i zemljišta, unijeti iz listova nepokretnosti i projektne dokumentacije kojom raspolaže Biro za investicije MUP-a, kao i za karaule, kasarne i skloništa koje koristi MUP.

- Popisne liste za nepokretne stvari ne sadrže sve propisane elemente, inventarski broj, cijenu popisane imovine, vrijednost popisane imovine), odnosno nepokretne stvari su iskazane u naturalnim ali ne i u novčanim iskazima, kako propisi nalažu.

- Veliki dio nepokretne imovine nije u knjizi osnovnih sredstava pravilno evidentiran, jer nema podataka o nabavnoj vrijednosti, ispravci vrijednosti i sadašnjoj vrijednosti.

- Ministarstvo je uputilo tri zahtjeva Upravi za nekretnine (dva 2009 g., jedan 2014. g.), za procjenu vrijednosti nepokretne imovine MUP-a.

Ministarstvo je[81] dostavilo Upravi za imovinu podatke o imovini u vidu tabelarnog pregleda sistematizovanog po vrstama osnovnih sredstava, sa nabavnom vrijednošću, ispravkom vrijednosti i sadašnjom vrijednošću:

Grupa OS	Konto	Vrsta OS	Vijek trajanja	Nabavna vrijednost	Ispravka vrijednosti	Sadašnja vrijednost
013		**GRAĐEVINSKI OBJEKTI**		**14.319.262,98**	**2.581.860,81**	**11.737.402,17**
	013-1	**Građevinski objekti**		**14.319.262,98**	**2.581.860,81**	**11.737.402,17**
	013-1	Građevinski objekti	4	14.319.262,98	2.581.860,81	11.737.402,17

[81] Akt broj: 36-404/15-30347 od 27.02.2015. g.

015		**OPREMA**		**33.911.577,61**	**22.375.001,48**	**11.536.576,13**
	015-1	**Transportna sredstva**		**20.647.126,63**	**12.088.621,56**	**8.558.505,07**
	015-02	Oprema za vodeni saobraćaj	10	1.868.652,00	140.019,46	1.728.632,54
	0151	Oprema za vazdušni saobraćaj	5	11.897.956,00	7.122.475,00	4.775.481,00
	015-0	Oprema za drumski saobraćaj	10	6.880.518,63	4.826.127,10	2.054.391,53
	015-2	**Kompjuterska oprema**		**6.390.595,24**	**4.718.354,06**	**1.672.241,18**
	015-2	Kompjuterska oprema	10	6.390.595,24	4.718.354,06	1.672.241,18
	015-3	**Kancelarijska oprema**		**3.322.404,06**	**3.018.562,07**	**303.841,99**
	015-3	Kancelarijska oprema	10	3.322.404,06	3.018.562,07	303.841,99
	015-4	**Telekomunikaciona oprema**		**852.198,73**	**538.853,52**	**313.345,21**
	015-4	Telekomunikaciona oprema	20	852.198,73	538.853,52	313.345,21
	015-5	**Medicinska oprema**		**606.950,40**	**480.848,97**	**126.101,43**
	015-5	Medicinska oprema		606.950,40	480.848,97	126.101,43
	015-6	**Ostala oprema**		**1.956.587,26**	**1.410.567,11**	**546.020,15**
	015-6	Ostala oprema	20	1.956.587,26	1.410.567,11	546.020,15
	015-8	**Motocikli, skuteri i mopedi**		**135.715,29**	**119.194,19**	**16.521,10**
	015-8	**Motocikli, skuteri i mopedi**	**33**	**135.715,29**	**119.194,19**	**16.521,10**
		UKUPNO		**48.230.840,59**	**24.956.862,29**	**23.273.978,30**

Takođe, Ministarstvo je dostavilo Upravi za imovinu podatke iz evidencija na propisanim obrascima: Obrascu "PS-1" za pokretne stvari (oprema, prevozna sredstva i druge pokretne stvari koje koristi) i "NS-1" za nepokretne stvari (poslovne zgrade, garaže, reprezentativni objekti, stanovi za službene potrebe i druge građ. objekti koje koristi za ostvarivanje funkcije).

Uvidom u Obrazac "PS-1" utvrđeno je da su pokretne stvari evidentirane sa svim propisanim elementima (vrsta, količina, komad, broj, inventarni broj…).

- Uvidom u Obrazac "NS-1" utvrđeno je da isti ne sadrže podatke o mjestu gdje se nepokretnost nalazi, površini, broj katastarske parcele, list nepokretnosti i katastarska opština, ispravi o svojini, obimu prava. Takođe, za veliki dio nepokretnih stvari nije upisana nabavna vrijednost, ispravka vrijednosti i knjigovodstvena vrijednost.

Obračun amortizacije se vrši na obrascima OA, na kraju godine shodno Pravilniku o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije.

O investicionom održavanju imovine Ministarstva se stara Direkcija javnih radova. Ministarstvo, u okviru svoje organizacije ima Biro za investiciono održavanje, koje se stara o tekućem održavanju zgrada i poslovnih prostora. Sa Direkcijom za imovinu su započeti pregovori o preuzimanju poslova tekućeg održavanja.

Ministarstvo je donijelo sljedeća interna uputstva:

1. Uputstvo za popis pokretnih i nepokretnih stvari Ministarstva unutrašnjih poslova;
2. Uputstvo o uslovima, načinu korišćenja i evidenciji službenih vozila Ministarstva unutrašnjih poslova i
3. Pregled dozvoljenih limita potrošnje mobilne telefonije u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije .

Članom 50 Zakona je propisano da su organi dužni da organu uprave nadležnom za poslove imovine dostavljaju sve promjene na pokretnim stvarima nastalim u toku godine. U odgovoru Ministarstva stoji da na kraju svake godine ono dostavlja Upravi za imovinu Izvještaj kroz tabelarni pregled sistematizovan po vrstama osnovnih sredstava sa nabavnom vrijednossću, ispravkom vrijednosti i sadašnjom vrijednošću, kao i obrasce PS-1 i NS-1 iz koje se mogu vidjeti sve promjene tokom godine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je bilo subjekat revizije Državne revizorske institucije u 2009. god. U Izvještaju o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja MUP-a za 2008. godine[82] Ministarstvu je data preporuka da izvrši procjenu imovine od strane nezavisnog ovlašćenog procjenjivača i da formira analitičku knjigu osnovnih sredstava u kojoj će evidentirati sva stalna sredstva sa svim bitnim elementima (inventarni broj, naziv sredstva, količina, vrsta, nabavna vrijednost, ispravka vrijednosti i sadašnja vrijednost), utvrdila da nijesu preduzeti postupci i radnje koje su trebale preduzeti ovlašćene osobe novoformiranih cjelina u saradnji sa komisijom koja je formirana da izvrši praktični dio diobenog bilansa bivšeg ministarstva i dala preporuku da se izvrši podjela imovine i obaveza, odnosno izradi diobeni bilans.

Takođe, Unutrašnja revizija Ministarstva je izvršila reviziju sistema upravljanja nepokretnom imovinom u 2014. god. U Izvještaju interne revizije su date preporuke: Potrebno je izvršiti fizičku diobu imovine između Ministarstva i Policijske akademije. Nakon izvršene diobe imovine, potrebno je angažovati nezavisnog ovlašćenog procjenjivača geodetske struke, koji bi izvršio stručnu procjenu nepokretne imovine koju koristi Ministarstvo; Na osnovu procijenjene vrijednosti nepokretne imovine, službenici Biroa za investicije formiraju evidenciju nepokretne imovine koju koristi Ministarstvo, a koja bi sadržala sve bitne elemente za svaki pojedinačni objekat: kvadraturu prostora i zemljišta, preciznu lokaciju, starost objekta, korisnike objekta ; Preporučuje se Birou za finansijske i računovodstvene poslove da na osnovu podataka iz Biroa za investicije, formira knjigovodstvenu evidenciju nepokretne imovine u skladu sa MRS; Potrebno je da se identifikuje stambeni prostor koji pripada Ministarstvu i koristiti ga u skladu sa pozitivnim propisima. Akcioni plan za sprovođenje preporuka interne revizije je sastavni dio Izvještaja, i odobren je od strane Ministra.

- Između dva poslednja dopisa koja su upućena Upravi za nekretnine, a kojima je tražena procjena vrijednosti nepokretne imovine, prošlo je pet godina, a Ministarstvo u međuvremenu nije izvršilo procjenu velikog dijela nepokretne imovine, a bilo je dužno u skladu sa članom 43 stav 3 Zakona o državnoj imovini, kojim je precizirano da se za procjenu vrijednosti nepokretnih stvari može odrediti i drugi ovlašćeni organ ili institucija, u skladu sa MRS-JS 17 – Nekretnine, postrojenja i oprema, kao i u skladu sa preporukama Državne revizorske institucije i unutrašnje revizije Ministarstva, što za posljedicu ima činjenicu da

[82] Broj: 40113-04-45/17 od 29.07.2009.g.

evidencije koje vodi Ministarstvo kao i podaci koji su poslati Upravi za imovinu, ne prikazuju tačne vrijednosti imovine kojom raspolaže i upravlja Ministarstvo.

Potrebno je izvršiti procjenu imovine kojom upravlja i raspolaže Ministarstvo, angažovanjem procjenjivača odgovarajuće struke koji posjeduje priznatu i odgovarajuću profesionalnu kvalifikaciju, u skladu sa Zakonom, Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor i preporukama interne revizije; Nakon izvršene procjene izvršiti precizni popis svih objekata, uključujući i službene stanove, kojima Ministarstvo raspolaže, upravlja i koristi sa svim podacima (lokacija, površina...); Na osnovu podataka iz izvještaja ovlašćenog procjenjivača i izvršenog popisa formirati adekvatnu evidenciju nepokretne imovine a na osnovu evidencije formirati knjigu osnovnih sredstava – nepokretne imovine.

11. JAVNE NABAVKE

Poslovi nabavki u Ministarstvu se vrše u Birou za komercijalne poslove koja se organizaciono nalazi u okviru Službe za pravne, kadrovske i finansijske poslove. Biro za komercijalne poslove vrši poslove koji se odnose na: javne nabavke roba, usluga i radova za potrebe Ministarstva; pripremu tenderske dokumentacije i sprovođenje postupka javne nabavke roba, usluga i radova; pripremu prijedloga godišnjih planova nabavki roba, usluga i radova; pripremu godišnjih izvještaja o izvršenim javnim nabavkama roba, usluga i radova; pripremu i praćenje realizacije sklopljenih ugovora vezanih za sprovedene postupke javnih nabavki; obavljanje i drugih poslova iz djelokruga Biroa.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u Birou za komercijalne poslove, u 2014. godini bilo je sistematizovano i popunjeno 14 radnih mjesta:

Br. radnog mjesta	Naziv radnog mjesta	Broj izvršilaca
662.	Šef – ovlašćeno službeno lice za javne nabavke	1
663.	Samostalni savjetnik I	2
664.		
665.	Samostalni savjetnik I	1
666.	Samostalni savjetnik II	2
667.		
668.	Samostalni savjetnik III	1
669. - 675.	Samostalnost referent - nabavljač	7
	Ukupno	**14**

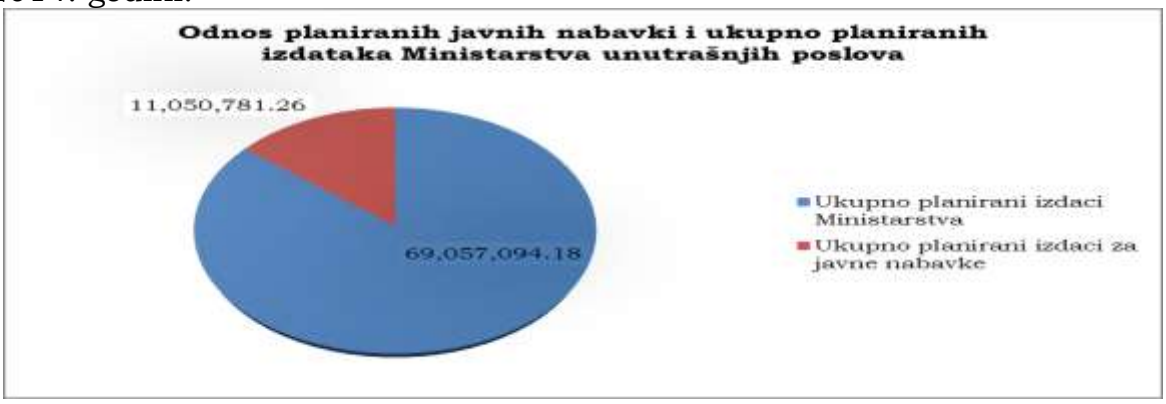
Poslove Službenika za javne nabavke u 2014. g. su obavljala dva lica, kako se navodi u Rješenjima o imenovanju službenika za javne nabavke , "iz razloga cjelishodnosti, efikasnosti i adekvatne organizacije poslova. Poslovi javnih nabavki su u Ministarstvu obimni i obuhvataju nabavku raznovrsne robe, usluga i radova, što nameće potrebu da se javne nabavke radova, roba i usluga, koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, adaptaciju i sanaciju objekata, kao usko stručni, obavljaju odvojenood komercijalnih javnih nabavki roba i sluga, što je u funkciji njihovog odgovornijeg i efikasnijeg obavljanja". Službenice za javne nabavke ispunjavaju uslove propisane članom 58 Zakona.

Nabavke se u Ministarstvu obavljaju tako što organizacione službe Ministarstva potrebe za nabavkom dostavljaju načelniku Službe za pravne, kadrovske i finansijske – licu koje je odgovorno za planiranje javnih nabavki. Po usvojenom Zakonu o budžetu, službenicima za javne nabavke se dostavlja informacija o raspoloživim sredstvima za javne nabavke i analitika na osnovu koje je usvojen Budžet, radi pripreme nacrta plana javnih nabavki. Nacrt se dostavlja Ministru na uvid i usvajanje. U daljem postupku se sprovodi Zakon o javnim nabavkama.

Dokumentacija koja se dostavlja prilikom prijema robe je: Inicijalni zahtjev za nabavku, Odluka o pokretanju postupka javne nabavke, Ugovor o nabavci i isporuci robe, otpremnica i račun izdati od strane dobavljača i magacinski ulaz robe. Realizaciju ugovora prate krajnji korisnici – organizacione jedinice za čije potrebe je sprovedena procedura javnih nabavki: za robe – komercijalisti i nabavljači Biroa za javne nabavke; za usluge – krajnji korisnici usluga i za radove – odgovorna lica Biroa za investicije. Iz Biroa za finansijske i knjigovodstvene poslove, dobijaju se povratne informacije o realizaciji ugovora, kako bi se blagovremeno pokrenule nove procedure.

Evidencija o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama se vodi u vidu mjesečnih izvještaja o sprovedenim javnim nabavkama i u vidu evidencije o realizovanim javnim nabavkama u odnosu na planirana i ugovorena sredstva, paralelno i u skladu sa formularima A, B i C godišnjeg izvještaja javnih nabavki.

Budžet Ministarstva, shodno Zakonu o budžetu za 2014. godinu iznosio je 69.057.094,18 €. Javne nabavke u 2014. god. su planirane u iznosu od 11.050.781,26 €, što predstavlja 16% ukupno planiranih izdataka Ministarstva u 2014. godini:



Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao obveznik primjene Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, dužno je da za sve javne nabavke primjenjuje propise kojima su definisani postupci javnih nabavki koji prethode zaključivanju ugovora o nabavci roba, usluga i izvođenju radova.

Shodno članu 38 Zakona o javnim nabavkama, Ministarstvo je dužno da donese Plan javnih nabavki do 31. januara tekuće fiskalne godine i dostavi nadležnom organu (Upravi za javne nabavke) radi objavljivanja na portalu javnih nabavki. Takođe je propisano da saglasnost na Plan daje Ministartsvo

finansija. Ministarstvo je, u skladu sa Zakonom donijelo Plan javnih nabavki[83] za 2014. godinu i isti dostavilo nadležnom organu, radi objavljivanja na portalu javnih nabavki u zakonski predviđenom roku. Ministarstvo je, dana 16.01.2014. godine dobilo Saglasnost (Mišljenje)[84] na Plan, čime su ispoštovane odredbe člana 38 Zakona.

Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 6 (šest) izmjena odnosno dopuna Plana javnih nabavki:

		Datum	Robe	Radovi	Usluge	Ukupno
Plan	404/14-1369/1	15.01.2014.	6.040.367,50	227.586,98	3.755.226,78	**10.023.181,26**
Izmjena Plana - 1	404/14-1369/2	25.02.2014.	6.040.367,50	227.586,98	3.755.226,78	**10.023.181,26**
Izmjena Plana - 2	404/14-21904/1	05.05.2014.	6.189.367,50	227.586,98	3.733.826,78	**10.150.781,26**
Izmjena Plana - 3	404/14-34464/1	08.07.2014.	6.185.517,01	227.586,98	3.733.826,78	**10.146.930,77**
Izmjena Plana - 4	404/14-41648	25.08.2014.	7.089.367,50	227.586,98	3.733.826,78	**11.050.781,26**
Izmjena Plana - 5	404/14-48234/1	30.09.2014.	7.089.367,50	227.586,98	3.733.826,78	**11.050.781,26**
Izmjena Plana - 6	404/14-48234/1	02.12.2014.	7.089.367,50	227.586,98	3.733.826,78	**11.050.781,26**

Izdaci za javne nabavke su planirani u iznosu od 11.050.781,26 €, dok je ugovorena nabavka robe, usluga i radova u vrijednosti od 9.703.457,63 €, što je za 1.347.323,63€ manje ili 87,81% izvršenja u odnosu na planirani iznos (Plan broj 6 koji je uvećan za 1.027.600,00€ u odnosu na prvobitni Plan).



- Ministarstvo je u revidiranoj godini šest puta promijenilo Plan javnih nabavki koji je iznosio 10.023.181,26 €. Izmjenama je Plan uvećan za 1.027.600,00 €. U kontrolisanoj godini došlo je do neizvršenja istog u iznosu od 1.347.323,63€.
  Članom 38 Zakona o javnim nabavkama nije predviđena obaveznost dobijanja saglasnosti Ministarstva finansija na izmjene plana, već samo na prvobitni plan.

[83] Broj: 404/14-1369/1 od 1 objavljen na portalu Uprave za javne nabavke 15.01.2014. godine
[84] Broj: 03-196/1

Ministarstvo treba da plan javnih nabavki sastavlja na osnovu stvarnih potreba krajnjih korisnika i pisanih obrazloženja.

Potrebno je da Ministarstvo donese metodolgiju planiranja javnih nabavki u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola i Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura.

Obzirom na praksu naručioca da vrše česte promjene plana javnih nabavki, neophodno je da Ministarstvo finansija razmotri mogućnost izmjene Zakona o javnim nabavkama u dijelu koji se odnosi na obaveznost dobijanja saglasnosti i na izmjene plana javnih nabavki.

Ministarstvo je dostavilo Izvještaj o izvršenim javnim nabavkama u 2014. god. Upravi za javne nabavke u predviđenom roku i na propisanom obrascu. Uvidom u Izvještaj o izvršenim javnim nabavkama, utvrđeno je da je Ministarstvo u toku 2014. godine izvršilo nabavku roba i usluga u ukupnom iznosu od 9.703.457,63€, od kojih primjenom otvorenog postupka 6.464.394,87€, pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje 1.078.701,62€, okvirnog sporazuma 960.000,00€, šoping metode 473.511,10€ i neposrednog sporazuma 726.850,04€.

Postupak javne nabavke	Broj postupaka	Robe	Usluge	Radovi	Ukupno
Otvoreni postupak	54	4.091.250,36	2.240.627,13	132.517,38	6.464.394,87
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	7	1.072.041,62	6.660,00	0	1.078.701,62
Okvirni sporazum	1	0	960.000,00	0	960.000,00
Šoping metoda	28	264.368,33	173.122,33	36.020,44	473.511,10
Neposredni sporazum	704	395.129,66	308.964,71	22.755,67	726.850,04
Ukupno:		**5.822.789,97**	**3.689.374,17**	**191.293,49**	**9.703.457,63**

11.1. Otvoreni postupak

Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 54 nabavke putem otvorenog postupka u ukupnom iznosu od 6.464.394,87€ (4.091.250,36€ – Robe, 2.240.627,13€ - Usluge i 132.517,38€ - Radovi).

- Ministarstvo je prilikom sprovođenja postupaka za nabavku usluga servisa helikoptera od dobavljača „Motorflug Baden Baden“ Njemačka, istu procijenlio u iznosu od 507.000,00 € (tri postupka: 225.000,00 €, 132.000,00 € i 150.000,00 €), dok su Planom javnih nabavki za predmetnu nabavku planirana sredstva u iznosu od 477.304,64 €. Takođe, prilikom sprovođenja postupka za nabavku nafte, benzina i lož ulja, istu procijenio u iznosu od 1.563.693,11€, dok su Planom javnih nabavki za predmetnu nabavku planirana sredstva u iznosu od 1.541.150,40€. Subjekat revizije u navedenim slučajevima nije postupio u skladu sa članom 37 Zakona o javnim nabavkama kojim je kao uslov za pokretanje postupka javne nabavke navedeno obezbjeđenje finansijskih sredstava budžetom ili na drugi način.

Potrebno je, prije pokretanja postupka javne nabavke obezbijediti finansijska sredstva za nabavku, u skladu sa članom 37 Zakona.

11.2. Pregovarački postupak

Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 7 nabavki putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u ukupnom iznosu od 1.078.701,62 € (1.072.041,62 € – Robe, 6.660,00 € - Usluge). Ministarstvo je od 2010. godine primjenom pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje realizovalo nabavke u vrijednosti od 7.128.660,00 €, sa ponuđečem "Data Card Corporation" SAD.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u toku 2014. godine izvršilo nabavku registarskih tablica i naljepnica sprovođenjem tri pregovaračka postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u ukupnom iznosu od 548.893.18 €. Ministarstvo se u Zahtjevu upućenom Upravi za javne nabavke za davanje saglasnosti na sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, prilikom nabavke registarskih tablica i naljepnica pozivalo na član 25 stav 1 tačka 1 alineja 3 Zakona, kojim je precizirano da navedeni postupak može da se sprovede u slučaju: " kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom". Zahtjevom se, takođe traži saglasnost za nabavku nedostajuće količine registarskih tablica primjenom predloženog načina nabavke od poznatog ponuđača iz Podgorice, obzirom da se radi o nabavci registarskih tablica i hitnoj potrebi za obezbjeđenjem kontinuiteta za isporuku istih, a sa kojim je Ministarstvo u prethodnom periodu imalo zaključene ugovore.

Nabavka registarskih tablica i naljepnica je vršena i putem neposrednog sporazuma u ukupnom iznosu od 46.400,67 €.

- Obzirom da se radi o nabavkama koje se ponavljaju iz godine u godinu, kao i da "hitnost" mora počivati na nepredvidljivim okolnostima koje su izvan kontrole naručioca, razlozi naručioca za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva nijesu opravdani, kao ni dobijena saglasnost, jer su neispravne ponude i žalbe očekivane i predvidljive u procesu sprovođenja postupaka javnih nabavki. Takođe, traženje saglasnosti za nabavku od konkretnog ponuđača je u suprotnosti sa osnovnim načelima javnih nabavki: načelom transparentnosti, obezbjeđivanja konkurencije, ravnopravnosti i načelom ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u toku 2014. godine izvršilo nabavku kancelarijskog materijala sprovođenjem pregovaračkog postupka bez

prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u iznosu od 14.148,44 €. Ministarstvo se u Zahtjevu upućenom Upravi za javne nabavke, za davanje saglasnosti na sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, prilikom nabavke dodatnih količina potrošnog kancelarijskog materijala, pozivalo na član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona, kojim je precizirano da navedeni postupak može da se sprovede u slučaju: "kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršenja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen ugovor u skladu sa Zakonom, koje su namijenjene za djelimičnu zamjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke problem u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenih ugovora".

Takođe, nabavka potrošnog kancelarijskog materijala je vršena i putem neposrednog sporazuma u ukupnom iznosu od 42.796,52€ od više dobavljača.

- Obzirom da se radi o nabavkama gdje promjena ponuđača odnosno robe ne bi izazvala tehničke probleme u funkcionisanju i održavanju (u pitanju je potrošni kancelarijski materijal), razlozi naručioca za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva kao i dobijena saglasnost nijesu opravdani.

Ministarstvo je od 2010. godine sprovodilo pregovaračke postupke bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za javnu nabavku, isporuku i instaliranju sistema za prikupljanje podataka, personalizaciju identifikacionih dokumenata i skladištenje podataka u jedinstvenu bazu podataka, proširenje sistema za personalizaciju identifikacionih dokumenata i ostalih dokumenata – nabavku nedostajućih obrazaca pasoša, ličnih karata, vozačkih dozvola, višenamjenskih kartica, putnih listova za strance, izvoda iz registra rođenih i registra umrlih i uvjerenja o crnogorskom državljanstvu i softverskog proširenja za drugu generaciju pasoša sa ponuđačem "Data Card Corporation" SAD, na osnovu saglasnosti Direkcije za javne nabavke.

Osnov za davanje saglasnosti je član 25 stav 1 tačka 2 alineja 2 Zakona o javnim nabavkama kojim je propisano da : "kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršavanja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen Ugovor u skladu sa ovim zakonom, koje su namijenjene za djelimičnu zamjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke problem u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenog Ugovora"

Preporučuje se subjektu revizije da sprovođenje javnih nabavki primjenom navedenog postupka primjenjuje u izuzetnim slučajevima, jer se radi o postupku koga odlikuje znatno manji stepen transparentnosti,

potencijalno ograničena konkurencija u odnosu na otvoreni i ograničeni postupak, kao i postojanje visokog rizika da se neće obezbijediti ekonomično i racionalno korišćenje javnih sredstava u postupku javne nabavke izborom najpovoljnije ponude.

11.3. Šoping metoda

Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 28 nabavki putem šoping metode u ukupnom iznosu od 473.511,10 € (264.368,33 € – Robe, 173.122,33 € - Usluge i 36.020,44 € - Radovi).

Procedura za sprovođenje nabavke putem šoping metode odvija se na sljedeći način: zahtjev za nabavku putem šoping metode se dostavlja Birou za javne nabavke (uz odobrenje načelnika Službe za pravne, kadrovske i finansijske poslove). Donošenje Odluke o pokretanju postupka javne nabavke – dostavljanja ponuda šopingom, za predmet javne nabavke koji je unaprijed predviđen Planom javnih nabavki za tekuću godinu. Odluka o pokretanju postupka javne nabavke – dostavljanja ponuda šopingom potpisuje sektretar Ministarstva. Nakon potpisivanja Odluke, službenik za javne nabavke ispunjava Zahtjev za dostavljanje ponuda šopingom koji postavlja na Portal Ministarstva i Uprave za javne nabavke. Rok za dostavljanje ponuda šopingom iznosi najmanje 12 dana od dana objavljivanja Zahtjeva na Portalu. Ponude se otvaraju javno. Javnom otvaranju ponuda prisustvuju službenik za javne nabavke Ministarstva i ovlašćeni predstavnici ponuđača sa priloženim punomoćjem potpisanim od strane ponuđača.

Službenik za javne nabavke sačinjava zapisnik o javnom otvaranju ponuda koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača. Odluka o izboru najpovoljnije ponude šopingom dodjeljuje se primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena. Nakon donošenja Odluke o izboru najpovoljnije ponude, koju potpisuje sekretar Ministarstva, službenik za javne nabavke postavlja Odluku na Portal Uprave za javne nabavke. Nakon isteka propisanih rokova za prigovor i žalbu, Ugovor o isporuci roba, usluga ili radova potpisuju sekretar Ministarstva i ovlašćeno lice izabranog ponuđača (dobavljača). Realizaciju ugovora prati službenik u Birou za javne nabavke. Zaposleni zaduženi za magacinsko poslovanje, prilikom prijema roba, usluga i radova provjeravaju cijenu, kvalitet i količinu istih i staraju se o stanju zaliha. Zaposleni u računovodstvu vrše kontrolu da li su novčane transakcije izvršene u skladu sa zakonom, drugim propisima, datim ovlašćenjima i za planirane svrhe i vode evidencije u materijalnom knjigovodstvu.

- Subjekat revizije je određeni broj javnih nabavki sproveo primjenom šoping metode iako je Planom javnih nabavki bilo predviđeno da se iste realizuju otvorenim postupkom.

Potrebno je da se nabavke planiraju u skladu sa realnim potrebama i svrstavaju u odgovarajući vrijednosni razred koji predstavlja osnov za planiranje i pokretanje odgovarajućeg postupka javne nabavke.

Unutrašnja revizija Ministarstva je izvršila reviziju sistema javnih nabavki – šoping metoda i utvrdila da pojedine organizacione jedinice ne dostavljaju potrebe za nabavkom blagovremeno ili dostavljaju potrebe koje nijesu u skladu sa Planom javnih nabavki i da Ministarstvo nije donijelo internu proceduru o postupku javnih nabavki primjenom šoping metode kojom bi dokumentovali kontrole procesa javnih nabavki šoping metodom. U skladu sa navedenim preporučeno je da se realne potrebe, koje su u skladu sa Planom javnih nabavki blagovremeno dostavljaju Birou za javne nabavke i da je potrebno donijeti pisane procedure kojim će se dokumentovati kontrole u navedenom procesu.

Ministarstvo treba da postupi u skladu sa preporukama unutrašnje revizije i donese pisane procedure kojim će se dokumentovati kontrole u postupku nabavke primjenom šoping metode.

11.4. Neposredni sporazum

Ministarstvo je u 2014. godini izvršilo 704 nabavke putem neposrednog sporazuma u ukupnom iznosu od 726.850,04 € (395.129,66 € – Robe, 308.964,71 € - Usluge i 22.755,67 € – Radovi).

Postupak nabavke neposrednim sporazum se u Ministarstvu odvija na sledeći način: Odluku o pokretanju postupka javne nabavke neposrednim sporazumom potpisuje ovlašćeno lice Naručioca – Sekretar Ministarstva. Na osnovu inicijalnog zahtjeva za nabavku, upit se šalje na više adresa u cilju obezbjeđenja minimum tri ponude, osim u izuzetnim razlozima hitnosti. Ugovor o nabavci i isporuci rob, izvrđenju usluga/radova neposrednim sporazumom zaključuje se između Ministarstva i Dobavljača/Izvršioca.

Ministarstvo je, shodno članu 118 Zakona dostavilo nadležnom organu – Upravi za javne nabavke, Izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki putem neposrednog sporazuma na propisanom obrascu (Obrascu C). Od obaveznih elemenata propisanih Pravilnikom o evidenciji postupaka javnih nabavki, navedeni Obrazac ne sadrži podatke iz jedinstvenog rječnika javnih nabavki (CPV) koji se odnosi na predmet javne nabavke.

- Shodno članu 21 Zakona, postupak javne nabavke se određuje prema procijenjenoj vrijednosti javne nabavke, koja je u slučaju postupaka koji se sprovode putem neposrednog sporazuma svrstana u I vrijednosni razred – za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000,00€. Navedena vrijednost podrazumijeva limitiranu ukupnu godišnju sumu koju naručilac može utrošiti na nabavku određene nabavne kategorije (istovrsnih predmeta nabavke) uz primjenu

postupka. Naredna tabela prikazuje nabavke sprovedene putem neposrednog sporazuma u iznosu većem od propisanog (5.000,00 €) za isti predmet javne nabavke, što nije u skladu a članom 21 Zakona:

R.broj	Naziv dobavljača	Predmet nabavke	Iznos (€)
1	"Kastex" doo Podgorica	Nabavka tonera, potr. kanc. mat.,diktafona...	52.321,31
2	"Bajić-GBB" od Podgorica	1 – Nabavka reg. naljepnica i nabavka reg. tablica	36.816,41
3	"Vujačić Company"	1 – Nabavka auto guma,auto djelova	29.833,62
4	"Jolly Commerce"	1 – Nabavka kanc. materijala, (fotokopir papira, providne fascike, ton	26.993,60
5	"Omnioil" doo Podgorica	1 – Nabavka auto djelova, motornog ulja...	20.484,11
6	"Traveluxe" doo Podgorica	2 – Usluge nabavke avio karata	16.373,30
7	"DPC" doo Podgorica	2 – Usluge štampe	12.493,92
8	"Stefani 91" doo Danilovgrad	1 – Nabavka DVD-a,potr.kanc.mat., robe	9.037,70
9	"Podgorica" Studentska zadruga P	2 - angažovanje pomoćne radne snage	8.466,26
10	"Educo centar" doo Podgorica	2 – Usluge prevođenja	7.889,70
11	"Ravel" doo Podgorica	1-Nabavka potrošnog materijala, opreme za za CB Budva, kablova i ko	7.657,79
12	"Jugobicikl promet"	2-Upotreba teretnog ADR vozila, usluge prevoza...	7.631,50
13	"Galerija podova"	Nabavka tepiha, itisona, zavjesa	7.409,09
14	"Pobjeda" ad Podgorica	2-Usluge štampe, izrada nacrta zakona, štampanja časopisa,	7.240,00
15	"Likard" doo Podgorica	3-Ugradnja rešetaka, kabinet, dislokacija polic. kućice	7.224,45
16	"Zetatrans" ad Podgorica	2-Usluge prevoza, prevoza humanitarne pomoći	7.165,00
17	"MDI " doo Podgorica	1-Nabavka municije za balističare, opreme za SAJ, robe, prikolica za č	6.881,75
18	"Drager Tehnika"	2-Usluge servisiranja, kalibracije etilometra	6.562,80
19	"Fobra" doo Podgorica	1-Nabavka auto djelova,akumulatora	6.446,46
20	"Perfect Group" doo PG	Usluge iznajmljivanja vzila	6.400,00
21	"Živiš" doo Podgorica	1-Nabavka radne opreme	6.216,04
22	"Danlab" doo Podgorica	1- Nabavka rukavica, adig rolni, sanitetskog kreveta, potrošnom mate	6.190,76
23	"Hotel Group Montenegro Stars" d	2-Usluge noćenja sa doručkom	5.691,77
24	"S Press" doo Tuzi	1-Isporuka dnevne i nedeljne štampe	5.410,39
25	"DPC" doo Podgorica	1 – Nabavka reg. naljepnica, manžeta	5.318,11
26	"Montex-Elektronika" doo PG	1-Nabavka računarske opreme	5.245,03
27	"Elevator" doo Podgorica	2-Usluge auto dizalice, utovar i istovar kamiona, angažovanje viljuška	5.110,44
	UKUPNO:		**330.511,31**

- Članom 30 Zakona je precizirano da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000,00€ (budžet Ministartva za javne nabavke je u 2014. godini planiran u iznosu od 11.050.781,26€). Navedena vrijednost predstavlja kumulativno ograničenje vrijednosti koju naručilac može na godišnjem nivou utrošiti putem neposrednog sporazuma za sve svoje nabavne kategorije. Izvršeni budžet za javne nabavke Ministarstva u 2014. godini je iznosio 9.703.457,63 €, dok su javne nabavke putem neposrednog sporazuma u 2014. godini izvršene u iznosu od 726.850,04€, što predstavlja 7,49%, i nije u skladu sa članom 30 Zakona.

- Ministarstvo se nije pridržavalo uslova i načina javne nabavke utvrđene članom 44 stav 4 Zakona i tokom fiskalne i finansijske godine je dijelilo predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu (auto gume, registarske naljepnice, iznajmljivanje vozila, usluge prevođenja) s namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke. Članom 149 Zakona, u dijelu prekršajne odgovornosti, propisane su kaznene odredbe za navedenu nepravilnost: Novčanom kaznom od 2.000€-a do 20.000€ kazniće se za prekršaj pravno lice, ako se ne pridržava uslova i načina javne nabavke utvrđene ovim Zakonom i tokom fiskalne i finansijske godine podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu s namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke.
  Pojedine nabavke su vršene bez ispunjavanja osnovnih uslova za započinjanje postupka javne nabavku, odnosno da su za konkretnu nabavku obezbijeđena finansijska sredstva i da je nabavka predviđena planom javnih nabavki.

Potrebno je, prije pokretanja postupka javne nabavke, obezbijediti uslove za pokretanje postupka, u skladu sa članom 37 Zakona.

Prilikom sprovođenja javne nabavke putem neposrednog sporazuma Ministarstvo treba da obezbijedi:

- da se nabavka odnosi na tekuće potrebe, ukoliko se ukazala potreba za većim obimom od planiranog ili je u pitanju nabavka koja ima karakter hitnosti, s tim da ukupna vrijednost ne smije preći iznos od 5.000€ na godišnjem nivou;
- da se ista roba, usluge ili radovi ne ponavljaju, odnosno po istom osnovu ne prelaze 5.000€ na godišnjem nivou;
- da vrijednost nabavke bude bazirana na cijenama prethodnih nabavki, odnosno tržišnim cijenama;
- da odabir ponuđača vrši na osnovu provjere stanja na tržištu;
- da bira ponuđača na način koji garantuje adekvatnu razmjenu vrijednosti za novac i da pritom može pregovarati o cijeni u skladu sa dobrom komercijalnom praksom;

Potrebno je obezbijediti da nabavke sprovedene putem neposrednog sporazuma, na godišnjem nivou, budu u okvirima kumulativnih ograničenja propisanih članom 30 Zakona.

11.5. Povjerljive nabavke

MUP je Izvještaj o povjerljivim nabavkama za 2014. godinu dostavio Vladi 29.05.2015. godine, a trebalo je u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene to učiniti do 30.04.2015. godine. Uvidom u Izvještaj o povjerljivim javnim nabavkama MUP-a za 2014. godinu utvrđeno je da je subjekat revizije u toku 2014. godine sproveo 20 povjerljivih postupaka nabavki roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 1.596.985,46 €.

Subjekat revizije je postupcima povjerljivih nabavki nabavio i sredstva koja nijesu Uredbom o spoljnoj trgovini definisana kao sredstva posebne namjene (auto gume, putnička kombi vozila). Od 20 realizovanih postupaka povjerljivih javnih nabavki u 13 je nabavka izvršena na osnovu jedne pristigle ponude.

Članom 3 Zakona o javnim nabavkama propisano je da se ovaj Zakon ne primjenjuje na povjerljive nabavke. Dana 03.05.2015. godine, kada je počeo da se primjenjuje novi Zakon o javnim nabavkama, prestala je da važi Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene. Podzakonski akti koji bi regulisali primjenu postupka povjerljivih javnih nabavki nijesu donijeti.

Ministarstvo je donijelo Uputstvo o načinu utvrđivanja potreba za nabavkom i postupku sprovođenja povjerljive nabavke, u kojem nije propisan rok za izradu i dostavljanje Izvještaja o povjerljivim nabavkama.

- Preporučuje se subjektu revizije da donese akt kojim će se precizno propisati šta može biti predmet povjerljive nabavke, kao i postupak za sprovođenje istih u cilju obezbjeđivanja ekonomične potrošnje budžetskih sredstava.

12. SISTEM UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA

Ministarstvo unutrašnjih poslova je obveznik primjene Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[85]. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru čine:

- Finansijsko upravljanje i kontrola;
- Unutrašnja revizija i
- Centralna jedinica za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije.

Elemente sistema finansijskog upravljanja i kontrola koji se odnose na finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju, dužan je, u skladu sa članom 3 Zakona da uspostavi starješina korisnika budžeta – rukovodilac subjekta.

12.1. Finansijsko upravljanje i kontrola

Shodno članu 14 stav 1 Zakona, rukovodilac subjekta određuje lice zaposleno kod subjekta koje je zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola. Rukovodilac subjekta je Rješenjem[86] odredilo Zorana Asanovića, dipl.ecc, Načelnika Službe za zajedničke poslove, za lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola u Ministarstvu.

[85] „Sl. list Crne Gore“, br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14 od 08.08.2014. godine
[86] Br. 01-051/11-2627/2 od 11.02.2011. godine

Shodno članu 14 stav 2 Zakona i članu 4 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola[87], propisano je da se uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola vrši na osnovu plana za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola i metodologije za sprovođenje plana koje utvrđuje rukovodilac subjekta. Članom 4 Pravilnika je preciziran sadržaj plana koji naročito sadrži: aktivnosti za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola, lica zadužena za sprovođenje aktivnosti i rokove za sprovođenje aktivnosti. Ministarstvo je donijelo dokument pod nazivom: "Set internih pravila i procedura za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u Ministarstvu unutrašnjih poslova[88]".

Članom 6 Pravilnika je precizirano da se uspostavljanje i sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrola vrši:

- određivanjem misije (razloga postojanja subjekta) i ciljeva subjekta;
- donošenjem internih pisanih pravila i procedura na osnovu zakona i drugih propisa;
- procjenom elemenata finansijskog upravljanja i kontrola (kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije i praćenje i procjena rizika), kojom se utvrđuje adekvatnost postojećih kontrola, nedostaci i aktivnosti koje treba preduzeti za otklanjanje utvrđenih nedostataka;
- popisom značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji se sprovode u subjektu;
- opisom značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji obuhvata dokumentaciju o toku finansijskih i drugih transakcija – revizorski trag od početka do završetka, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti;
- identifikovanjem i procjenom rizika u odnosu na značajnije poslovne procese i aktivnosti;
- analizom postojećih i određivanjem potrebnih dodatnih ili nepotrebnih kontrola i
- donošenjem i praćenjem sprovođenja plana za otklanjanje nedostataka unutrašnjih kontrola.

  - Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo nema određenu misiju i ciljeve kao ni izjavu o istim, već se odgovarajući na Upitnik[89], vezano za predmetno pitanje, poziva na pomenuti "Set internih pravila i procedura za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole u Ministarstvu unutrašnjih poslova".

    Ministarstvo je donijelo sledeća uputstva:

[87] „Sl. list Crne Gore", br. 37/10 od 09.07.2010. godine
[88] Broj: 01-2577/1 od 12.09.2011. godine
[89] Upitnik o uspostavljanju unutrašnjih finansijskih kontrola i unutrašnje revizije koji je poslat Ministarstvu u pripremnoj fazi revizije

- Uputstvo o obračunu i isplati ostalih primanja (naknada);
- Uputstvo o načinu pripreme podataka za obračun neto i bruto zarada i isplati zarada;
- Uputstvo o planiranju budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova;
- Uputstvo o načinu evidentiranja i plaćanja ulaznih faktura;
- Uputstvo za popis pokretnih i nepokretnih stvari Ministarstva unutrašnjih poslova;
- Uputstvo o izradi prihodnih izjava za račune Ministarstva unutrašnjih poslova u Uprave policije;
- Uputstvo o strukturi, izvještavanju i plaćanju neizmirenih obaveza;
- Uputstvo o fakturisanju i evidenciji ostvarenih prihoda po osnovu ugovora;
- Uputstvo o načinu utvrđivanja potreba za nabavkom i postupku sprovođenja povjerljive nabavke;
- Uputstvo o javnim nabavkama u Mninistarstvu unutrašnjih poslova;
- Uputstvo o načinu i postupku određivanja varijabilnog dijela zarade;
- Uputstvo o načinu i postupku povraćaja pogrešno uplaćenih novčanih sredstava na prihodovni račun Ministarstva unutrašnjih poslova/Uprave policije;
- Uputstvo o informisanju i finansijskom izvještavanju;
- Uputstvo o načinu obračuna troškova za službena putovanja, blagajničkom poslovanju i vođenju knjigovodstvene evidencije;
- Uputstvo o uslovima, načinu korišćenja i evidenciji službenih vozila Ministarstva unutrašnjih poslova;
- Pregled dozvoljenih limita potrošnje mobilne telefonije u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije i
- Uputstvo o postupku i načinu vođenja, evidentiranja i kontroli preraspodjele radnog vremena i prekovremenog rada.

  - Navedena interna pravila ne sadrže sve neophodne elemente propisane Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura koje je donijelo Ministarstvo finansija Crne Gore u skladu sa članom 3 stav 3 Zakona, a u vezi sa članom 6 stav 1 alineja 2 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola i nijesu sastavljena na propisanom obrascu, u skladu sa istim.
  - Ministarstvo nije dostavilo revizoru na uvid Izvještaj o samoprocjeni FMC okvira koji u krajnjem treba da rezultira preporukama i akcionim planom za rješavanje utvrđenih nedostataka unutrašnjih kontrola i koji predstavlja osnovu za izradu Godišnjeg izvještaja (Upitnik o samoprocjeni).
  - Ministarstvo nema popis značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji se sprovode u subjektu kao ni opis značajnijih poslovnih procesa i aktivnosti koji obuhvata dokumentaciju o toku finansijskih i drugih transakcija – revizorski trag od početka do završetka, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti.

- Subjekat revizije nije identifikovao i procijenio rizike u odnosu na značajnije poslovne procese i aktivnosti, nema registar rizika kao ni strategiju upravljanja rizicima.

- Ministarstvo nije vršilo analizu postojećih i odredilo potrebne dodatne ili nepotrebne kontrole, donijelo i pratilo sprovođenje plana za otklanjanje nedostataka unutrašnjih kontrola.

Članom 15 Zakona propisana je obaveza dostavljanja **polugodišnjih i godišnjeg** izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola Centralnoj jedinici za harmonizaciji. Uputstvo o sadržaju i načinu izvještavanja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola[90], koje je donešeno na osnovu člana 15 Zakona, propisuje sadržaj **kvartalnog i godišnjeg** izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola i način izvještavanja što nije u potpunosti u skladu sa Zakonom kojim je propisana obaveza dostavljanja polugodišnjih i godišnjeg izvještaja.

- Uputstvo o sadržaju i načinu izvještavanja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola nije u skladu sa Zakonom u dijelu kojim je propisano dostavljanje izvještaja.

Tačkom 4 Uputstva o sadržaju i načinu izvještavanja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola propisan je sadržaj Godišnjeg izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola. Kao obavezan sadržaj Izvještaja navode se podaci o subjektu i upitnik o samoprocjeni finansijskog upravljanja i kontrola.

- Uvidom u Upitnik o samoprocjeni finansijskog upravljanja i kontrola utvrđeno je da u istom nije popunjena kolona pod nazivom: „Naziv i broj akta“.

- Uvidom u dokumentaciju koja je dostavljena revizoru može se zaključiti da aktivnosti koje je subjekat revizije preduzeo nemaju ili imaju vrlo slab efekat na efikasnost unutrašnjih kontrola. Državni revizor je mišljenja da u Ministarstvu ne postoji dovoljan stepen razumijevanja značaja unutrašnjih finansijskih kontrola kako u formalnom tako i u suštinskom smislu.

12.2. Unutrašnja revizija

Unutrašnja revizija se vrši radi davanja objektivnog i stručnog mišljenja i savjeta o adekvatnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrola u cilju unapređenja poslovanja subjekta.

[90] „Sl. list Crne Gore“, br.55/12 od 02.11.2012. godine

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova[91], Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova[92], u skladu sa članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[93] i članom 2 Uredbe o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru[94], uspostavljeno je Odjeljenje za unutrašnju reviziju kao posebna organizaciona jedinica u okviru subjekta, koja je neposredno odgovorna rukovodiocu subjekta.

Odjeljenje za unutrašnju reviziju je u skladu sa članom 20 Zakona je funkcionalno i organizaciono odvojeno od drugih organizacionih jedinica subjekta. U okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju, sistematizovana su, shodno članu 18 Zakona i članu 2 Uredbe o zvanjima unutrašnjih revizora[95] tri radna mjesta:

1. Načelnik – Viši unutrašnji revizor;
2. Stariji unutrašnji revizor;
3. Mlađi unutrašnji revizor.

Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da od tri sistematizovana radna mjesta u okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju popunjeno radno mjesto Viši unutrašnji revizor. Prema informacijama dobijenim od načelnice Odjeljenja, sprovedene su procedure javnog oglasa za radno mjesto Mlađi unutrašnji revizor, donesena je Odluka o izboru kandidata i čeka se da istekne rok za žalbu.

Viši unutrašnji revizor ispunjava uslove za obavljanje poslova rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju predviđene članom 34 i 35 Zakona kao i članom 3 Uredbe o zvanjima unutrašnjih revizora (Rješenje o zasnivanju radnog odnosa, Diploma o završenoj školskoj spremi i Certifikat o položenom ispitu za ovlašćenog unutrašnjeg revizora).

Rukovodilac subjekta i rukovodilac Odjeljenja za unutrašnju reviziju potpisali su Povelju unutrašnje revizije[96], u skladu sa članom 19 stav 2 Zakona.

Rukovodilac Odjeljenja za unutrašnju reviziju je izradio Strateški plan rada Odjeljenja za unutrašnju reviziju za period 2013-2015. godine, koji je odobrio rukovodila subjekta, u skladu sa članom 23 Zakona i članom 2 Pravilnika o načinu i postupku rada unutrašnje revizije[97]. Strateškim planom rada unutrašnje revizije su utvrđeni glavni pravci rada u Odjeljenju za unutrašnju reviziju Ministarstva, određene su vizija i misija unutrašnje revizije, ciljevi i zadaci kao i načela i standardi koje će unutrašnji revizori koristiti u svom radu. U Strateškom planu su navedena osnovna područja revizijskih aktivnosti u trogodišnjem periodu. Sistemi nad kojima će se vršiti revizija su

[91] Broj: 051/13-28226/2 od 17.05.2013. godine
[92] Broj: 050/13-81599/2 od 23.12.2013. godine
[93] „Sl. list Crne Gore“, br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14 od 08.08.2014. godine
[94] „Sl. list Crne Gore“, br. 50/12 od 01.10.2012.godine
[95] „Sl. list Crne Gore“, br. 23/09 od 31.03.2009. godine
[96] Broj: 01-3515/1 od 07.12. godine
[97] “Sl. list Crne Gore”, broj 32/09 od 12.05.2009. g.

odabrani na osnovu procjene rizika koji mogu uticati na ostvarenje ciljeva Ministarstva.

Rukovodilac Odjeljenja za unutrašnju reviziju je, u skladu sa članom 23 Zakona i članom 2 Pravilnika o načinu i postupku rada unutrašnje revizije, a na osnovu Strateškog plana, izradio Plan rada unutrašnje revizije za 2014. godinu[98]. Sistemi koji su planirani da budu revidirani su:

- Upravljanje rashodima za smještaj i ishranu;
- Neizmirene obaveze iz prethodnog perioda;
- Upravljanje nepokretnom imovinom;
- Nabavke putem šoping postupka (II vrijednosni razred);
- Revizija u Upravi za kadrove i
- Ad hoc revizija. Izvještaj unutrašnje revizije procesa dodjele, obračuna i isplate varijabilnog dijela zarade

U 2014. su izvršene sledeće revizije:

- Revizija sistema upravljanja nepokretnom imovinom;
- Revizija sistema javnih nabavki – šoping metoda;
- Revizija procesa dodjele, obračuna i isplate varijabilnog dijela zarade;
- Revizija sistema upravljanja rashodima za smještaj i ishranu i
- Revizija sistema upravljanja neizmirnim obavezama.

Rukovodilac subjekta je, u skladu sa članom 32 Zakona i Uputstvom o sadržaju izvještaja i načinu izvještavanja o radu unutrašnje revizije[99], dostavio Centralnoj jedinici za harmonizaciju:

- Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije i
- Kvartalne izvještaje o radu unutrašnje revizije.

- Državni revizor je, cijeneći postupke, metodologiju rada, nalaze, mišljenja i preporuke unutrašnje revizije, utvrdio da je rad unutrašnje revizije Ministarstva relevantan i tokom vršenja revizije je koristio izvještaje unutrašnje revizije i na taj način smanjio vrijeme i opseg revizorskog rada.

Prijedlog izvještaja sačinio
Blažo Savković, državni revizor
načelnik u Sektoru II

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

.....

senator DRI

[98] od 12.12.2013. godine
[99] „Sl. list Crne Gore“, br. 55/12 od 02.11.2012. godine