Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40116/16-024-1363/16
Podgorica, 18.11.2016. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

EFEKATA AKTIVNOSTI SAVJETA ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA, REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI

Konačni izvještaj

Podgorica, novembar 2016. godine

S A D R Ž A J

I	**OPŠTI DIO**	3
1.	PRAVNI OSNOV	3
2.	SUBJEKAT REVIZIJE	3
3.	CILJ REVIZIJE	5
4.	VRSTA, PREDMET I OBUHVAT REVIZIJE	5
5.	KRITERIJUMI REVIZIJE	5
II	**UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE**	5
6.	ADMINISTRATIVNI OKVIR	5
	6.1. Osnivanje Savjeta	5
	6.2. Organizacija i način rada Savjeta	7
7.	GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJ SAVJETA	8
8.	IZDACI SAVJETA	8
	8.1. Naknade članovima Savjeta	10
	8.2. Nakanade državnim službenicima i namještenicima	10
9.	AKTIVNOSTI SAVJETA	11
	9.1. Unapređenje poslovnog ambijenta	12
	9.2. Regulatorne reforme	13
	9.3. Strukturne reforme	13
III	**ZAKLJUČCI**	15

I OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije efekata aktivnosti Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi (Savjet) sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („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 22.12.2015. godine, (br. 4011-06-1998);
- Odluci o vršenju revizije od 28.07.2016. godine (broj 40116/16-024-1363) u sastavu: dr Branislav Radulović (član Senata-rukovodilac Kolegijuma) i g. Nikola N. Kovačević (član Senata-član Kolegijuma).

Revizija je izvršena vršiti u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list CG“, br. 07/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

2. SUBJEKAT REVIZIJE

Subjekat revizije je **Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi (Savjet).**

Odlukom o osnivanju definisani su **zadaci Savjeta** i to:

- organizuje i sinhronizuje aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u cilju regulatorne reforme i unapređenja poslovnog ambijenta, odnosno uklanjanja biznis barijera i nepotrebnih propisa i procedura koje sprovode državni organi, kako bi se ostvarile uštede u vremenu i novcu za građane i privredu i stvorili uslovi za efikasniji rad i racionalizaciju državne uprave;

- **inicira Vladi** Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) **usvajanje propisa** koji se odnose na oblast eliminisanja biznis barijera i pojednostavljivanje procedura za ostvarivanje određenih prava građana i **predlaže organ državne uprave koji treba da pripremi određeni propis i rok za njegovu pripremu**;

- analizira postojeće propise sa aspekta biznis barijera i potrebe pojednostavljivanja tih propisa i procedura i **inicira Vladi njihove izmjene ili prestanak važenja;**
- **predlaže Vladi Plan za unapređenje** poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme;
- prati dinamiku i koordinira aktivnosti na realizaciji strukturnih reformi;
- razmatra dinamiku i obezbjeđuje realizaciju programa i operativnih planova za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornu i strukturnu reformu;
- vrši **izmjene i dopune programa i operativnih planova unapređenja** poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme;
- **podnosi Vladi izvještaj** o sprovođenju Plana unapređenja poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme **svaka tri mjeseca**;
- ostvaruje neophodne kontakte sa međunarodnim institucijama u cilju unapređenja regulatornog okvira za obavljanje biznisa u Crnoj Gori;
- ostvaruje bilateralnu saradnju sa institucijama drugih zemalja, koje su uspješni primjeri u oblasti regulacije poslovnog okruženja i eliminisanja biznis barijera;
- inicira bilateralnu saradnju sa drugim zemljama u cilju eliminisanja biznis barijera prilikom obavljanja poslova od zajedničkog interesa;
- obezbjeđuje javnost i transparentnost procesa unapređenja poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme.

Odlukom je određeno da Savjet može:

- u cilju efikasnijeg obavljanja svojih aktivnosti, može obrazovati stalne ili povremene operativne timove i angažovati eksperte iz odgovarajuće oblasti;
- zatražiti stručnu pomoć odgovarajućih međunarodnih organizacija i institucija koje realizuju projekte iz oblasti za koju je Savjet obrazovan.
- tražiti podatke, objašnjenja i izvještaje od državnih organa i drugih organizacija u vezi sa pitanjima iz oblasti uklanjanja biznis barijera.

Naknade za rad u Savjetu isplaćuje se iz budžetskih sredstava Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi.

Poslovnikom o radu Savjeta uređena je organizacija, način rada i odlučivanja Savjeta. Poslovnikom je određeno da:
- Savjet ima predsjednika, zamjenika predsjednika, dvadeset članova i sekretara;
- Predsjedniku Savjeta, zamjeniku predsjednika, članovima i sekretaru pripada naknada za rad;
- Visinu naknade utvrđuje ministar finansija posebnim rješenjem.

Poslovnikom su propisana prava, dužnosti i obaveze članova Savjeta. Sjednice Savjeta održavaju se po potrebi, a najmanje kvartalno. Savjet za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti može obrazovati operativne i stručne radne timove kao privremena radna tijela Savjeta. Odlukom o obrazovanju operativnog ili stručnog radnog tima utvrđuje se zadatak i određuje sastav. Članovima operativnih i stručnih timova pripada naknada za rad. Visinu naknade utvrđuje ministar finansija rješenjem na prijedlog sekretara Savjeta.

3. CILJ REVIZIJE

Cilj revizije pravilnosti je ocjena da li su aktivnosti Savjeta bile u skladu sa postavljenim kriterijumima revizije. Cilj revizije efekata je ocjena da li su aktivnosti Savjeta rezultirali očekivanim efektima.

4. VRSTA, PREDMET I OBUHVAT REVIZIJE

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

Predmet revizije su bile aktivnosti Savjeta koje se preduzimaju u cilju unapređenja poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi.

Revizija pravilnosti podrazumijeva provjeru da li je sistem unutrašnjih kontrola uspostavljen u skladu sa utvrđenim kriterijumima (propisi, akti, odluke, normativi).

Revizija uspjeha podrazumijeva ocjenu da li su aktivnosti Savjeta imali efekta na unapređenje poslovnog ambijenta i na regulatorne i strukturne reforme.

5. KRITERIJUMI REVIZIJE

Kriterijumi za reviziju pravilnosti bili su: Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakon o budžetu za 2015. godinu, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Pravilnik o izmjenama Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština Odluku o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, Odluka o kriterijumima za utvrđivanje naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada i Poslovnik o radu Savjeta.

Kao kriterijumi za ocjenu efekata aktivnosti Savjeta korišćeni su Izvještaji o radu Savjeta za 2013, 2014 i 2015. godinu, i Izvještaji Svjetske banke o uslovima poslovanja (Doing business reports).

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

6. ADMINISTRATIVNI OKVIR

6.1. Osnivanje Savjeta

Savjet za eliminisanje biznis barijera je osnovan Odlukom o obrazovanju Savjeta za eliminisanje biznis barijera („Sl. list CG“, br. 70/09 od 21.10.2009. godine).

Odlukom o obrazovanju **Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta** („Sl. list CG“, br. 48/12 od 14.09.2012. godine), proširene su nadležnosti Savjeta na oblast regulatornih reformi, a Odlukom o obrazovanju **Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi** (“Sl. list CG”, br. 12/13 od 01.03.2013. godine) proširene su nadležnosti i na strukturne reforme.

Tabela 1. Pregled kretanja broja članova Savjeta u periodu 2009.- 2015. godine

R/b	Naziv Savjeta	Osnivački akt	Broj članova
1.	Savjet za eliminisanje biznis barijera	Odluka o obrazovanju Savjeta za eliminisanje biznis barijera („Sl. list CG“, br. 70/09 od 21.10.2009. godine)	12
2.	Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta	Odluka o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta („Sl. list CG“, br. 48/12 od 14.09.2012. godine)	21
3.	Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi	Odluka o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi (“Sl. list CG”, br. 12/13 od 01.03.2013. godine)	23
4.	Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi	Odluka o izmjeni Odluke o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi ("Sl. list Crne Gore", br. 12/13 od 01.03.2013, 27/15 od 29.05.2015.godine)	25

Savjet je formiran kao **privremeno radno tijelo Vlade**. Članom 12 st. 2 i 3 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", broj 80/08) propisano je da “Vlada može obrazovati privremeno radno tijelo radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja mišljenja i prijedloga. Privremeno radno tijelo obrazuje se odlukom kojom se utvrđuje njegov sastav i zadaci”.

Odlukom o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi ("Sl. list Crne Gore", br. 12/13 od 01.03.2013, 27/15 od 29.05.2015), koja je bila važeća u 2015. godini, u Savjet je imenovano ukupno **25 članova** i to:

1) IGOR LUKŠIĆ, potpredsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, predsjednik;
2) DUŠKO MARKOVIĆ, potpredsjednik Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, zamjenik predsjednika;
3) BRANIMIR GVOZDENOVIĆ, ministar održivog razvoja i turizma, član;
4) VLADIMIR KAVARIĆ, ministar ekonomije, član;
5) BUDIMIR ŠEGRT, ministar zdravlja, član;
6) ZORICA KOVAČEVIĆ, ministar rada i socijalnog staranja, član;
7) RADOJE ŽUGIĆ, ministar finansija, član;
8) RAŠKO KONJEVIĆ, ministar unutrašnjih poslova, član;
9) PREDRAG BOŠKOVIĆ, ministar prosvjete, član;
10) ZORAN PAŽIN, ministar pravde, član;
11) RAJKO KOVAČEVIĆ, šef Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore, član;
12) SRĐAN SPAIĆ, savjetnik predsjednika Vlade Crne Gore za pravna pitanja, član;
13) MARIJA ŠUKOVIĆ, savjetnik potpredsjednika Vlade Crne Gore za evropske integracije, član;
14) TIJANA STANKOVIĆ, savjetnik potpredsjednika Vlade Crne Gore za ekonomsku politiku i finansijski sistem, član;
15) DUŠANKA JAUKOVIĆ, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo, član;
16) BOŽIDAR VUKSANOVIĆ, direktor Uprave za inspekcijske poslove, član;
17) MILAN LAKIĆEVIĆ, direktor Poreske uprave, član;
18) LUIĐ ŠKRELJA, poslanik, član;

19)ALEKSANDAR BOGDANOVIĆ, predsjednik Upravnog odbora Zajednice opština Crne Gore, član;
20) BORIS MUGOŠA, zamjenik gradonačelnika Glavnog grada Podgorica, član;
21) VELIMIR MIJUŠKOVIĆ, predsjednik Privredne komore Crne Gore, član;
22) IVANA JOVOVIĆ, izvršni direktor Američke privredne komore, član;
23) SVETLANA VUKSANOVIĆ, predsjednik Unije poslodavaca Crne Gore, član;
24) SLOBODAN RADOVIĆ, predsjednik Montenegro Biznis Alijanse, član;
25) BOJANA BOŠKOVIĆ, generalni direktor u Direktoratu za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija, sekretar.

U 2016. godini donesena je nova Odluka o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi ("Sl. list CG" br. 15/16 od 03.03.2016. godine) kojom je umjesto dotadašnjeg direktora Poreske uprave Milana Lakićevića, imenovan novi član Savjeta Miomir M. Mugoša, aktuelni direktor Poreske uprave.

6.2. Organizacija i način rada Savjeta

Organizacija, način rada i odlučivanja Savjeta uređena je Poslovnikom o radu Savjeta, kojim je predviđeno da Savjet ima predsjednika, zamjenika predsjednika, dvadeset članova i sekretara.

- Revizijom je utvrđeno da izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju Savjeta od 29.05.2015. godine ("Sl. list CG", br. 27/15), prekoračen Poslovnikom o radu predviđeni broj lica imenovanih u Savjet, pa je umjesto dotadašnja 23 u Savjet imenovano ukupno 25 lica.

Poslovnikom je propisano da Savjet radi i odlučuje na sjednicama. Sjednice se održavaju po potrebi, a najmanje kvartalno. Čl. 4 Poslovnika o radu propisana su prava, dužnosti i obaveze članova Savjeta. Kao jedna od prioritetnih dužnosti članova Savjeta je i njihova dužnost da prisustvuju sjednicama Savjeta i uzmu učešće u njegovom radu.

U Izvještaju o radu Savjeta za 2015. godinu navedeno je da je Savjet u 2015. godini održao 6 sjednica (3 redovne i 3 elektronske).

Za sjednice održane **elektronskim putem** svim članovima Savjeta su upućeni materijali za održavanje sjednice (izvještaji, analize,...) pri čemu je utvrđen rok za dostavljanje sugestija, komentara ili korekcija. Članovi Savjeta nisu dostavljali komentare u vezi sa dostavljenim materijalom, pa je shodno uputstvu dostavljenim mail-om smatrano da je materijal razmotren i usvojen.
Poslovnikom o radu Savjeta nije predviđeno održavanje ovog vida sjednice. Čl. 10 Poslovnika o radu glasi: „Sjednice se mogu održavati i korišćenjem konferencijske veze ili druge audio i vizuelne komunikacione opreme koja omogućava da sva lica koja učestvuju na sjednici **mogu da se čuju i međusobno razgovaraju".**

7. GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVJEŠTAJ SAVJETA

Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi **je potrošačka jedinica budžeta**, pa je samim tim, u obavezi da podnosi godišnje finansijske izvještaje u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave ("Sl. list CG" br. 23/14).

Revizijom je utvrđeno da:

- Služba za materijalno-finansijske i računovodstvene poslove Ministarstva finansija nije sačinjavala i podnosila Pravilnikom predviđene godišnje finansijske izvještaje za Savjet iako je Odlukom o formiranju Savjeta zadužena za obavljanje svih finansijskih poslova u vezi sa Savjetom.

8. IZDACI SAVJETA

U skladu sa čl. 8 Odluke o obrazovanju Savjeta administrativno–stručne poslove za Savjet obavlja Ministarstvo finansija.

S tim u vezi, stručne poslove za potrebe Savjeta obavljaju Direkcija za unapređenje poslovnog ambijenta i Direkcija za sprovođenje analize procjene uticaja propisa u okviru Direktorata za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta Ministarstva finansija, dok sve finansijske poslove u vezi sa Savjetom obavlja Služba za materijalno-finansijske računovodstvene poslove Ministarstva finansija.

Savjet je potrošačka jedinica budžeta (budžetski kod 40119).

Tabela2.Pregled planiranih i utrošenih budžetskih sredstava Savjeta za period 2010-2015. g

R/b	Potrošačka jedinica	Budžetska godina	Plan	Izvršenje
1.	Savjet za eliminisanje biznis barijera	2010. godina	100,00.00	89,365.09
2.	Savjet za eliminisanje biznis barijera	2011. godina	150,000.00	137,562.37
3.	Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta	2012. godina	130,000.00	95,965.44
4.	Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta	2013. godina	120,000.00	100,254.62
5.	Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta	2014. godina	102,181.59	102,181.59
6.	Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta	2015. godina	138,000.00	140,094.27

Plan i izvršenje izdataka za 2015. godinu ostvaren je kroz jedan program - Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta. Zakonom o budžetu za 2015. godinu za rad Savjeta opredjeljeno je ukupno 138.000,00 €. Uvidom u Glavnu knjigu Trezora, utvrđeno je da je izvršenje na ovom budžetskom razdjelu iznosilo 140.094,27€[1].

Tabela 3. Pregled i struktura planiranih i ostvarenih rashoda Savjeta za 2015. godinu

E klas 4	Opis izdataka	Planirano	Preusmjereno+	Preusmjereno -	Planirano	Izvršeno	% izvršenja
		3	4	5	6(3+4+5)	7	8(7/6)
4127	Ostale naknade	134,984.00	5,500.00	0.00	140,484.00	140,094.27	99.73
4133	Materijal za posebne namjene	540.00	0.00	0.00	540.00	0.00	0.00
4141	Službena putovanja	2,116.00	0.00	0.00	2,116.00	0.00	0.00
4199	Ostalo	360.00	0.00	0.00	360.00	0.00	0.00
U K U P N O		**138,000.00**	**5,500.00**	**0.00**	**143,500.00**	**140,094.27**	**99.73**

Izvršenje budžeta za 2015.g. ostvareno je na računu 4127 - ostale naknade.

Tabela 4. Struktura izvršenja na računu 4127 Savjeta u 2015. godini

R/b	Opis izdatka	Izvršenje	% učešća izdatka u izvršenja
1.	Naknade	81,686.66	58.31
2.	Jedinstven račun poreza i doprinosa	55,972.62	39.96
3.	Porez na prirez	2,434.99	1.73
U K U P N O		**140,094.27**	**100**

Isplata naknada vršena je članovima Savjeta, državnim službenicima i namještenicima zaposlenim u Ministarstvu finansija i ostalim organima uprave.

Tabela 5. Pregled utroška naknada u 2015. godini

Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi				
	članovi Savjeta		državni službenici i namještenici	
	bruto	neto	bruto	neto
decembar 2014	3,818.76 €	2,494.97 €	3,021.04 €	1,842.86 €
januar 2015	4,038.84 €	2,802.90 €	3,862.30 €	2,433.25 €
februar 2015	3,921.66 €	2,596.34 €	4,497.22 €	2,833.25 €
mart 2015	4,183.44 €	2,824.09 €	5,819.80 €	3,666.50 €
april 2015	4,183.44 €	2,824.09 €	5,819.80 €	3,666.50 €
maj 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
jun 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
jul 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
avgust 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
septembar 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
oktobar 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
novembar 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
decembar 2015	4,544.94 €	3,051.84 €	5,806.72 €	3,658.25 €
U K U P N O	**56,505.66 €**	**37,957.11 €**	**69,473.92 €**	**43,708.36 €**

[1] Zaključkom Vlade Crne Gore br. 08-3176 od 29.12.2015. godine zaduženo je Ministrastvo finansija da preusmjeri sredstva u iznosu od 5,500.00€ sa Ministarstva finansija – program Upravljanje budžetom, na Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta. Rješenjem Ministrastva finansija br. 03-18249/1 od 29.12.2015. godine ova sredstva su preusmjerena.

Državnim službenicima i namještenicima zaposlenim u Ministarstvu finansija i drugim organima uprave tokom 2015. godine isplaćeno je za 5.751,25 € (u neto iznosu) naknada više nego članovima Savjeta.

Zakonom o budžetu za 2016. godinu za rad Savjeta opredjeljeno je 43.561,20 €.

8.1. Naknade članovima Savjeta

Čl. 2 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada („Sl. list CG“, br. 26/12...27/13) propisano je da članu Savjeta koje obrazuje Vlada pripada mjesečna naknada i to predsjedniku do 70%, a članu do 50% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini.

Poslovnikom o radu Savjeta propisano je da predsjedniku Savjeta, zamjeniku predsjednika, članovima i sekretaru pripada naknada za rad. Visinu naknade utvrđuje ministar finansija posebnim rješenjem.

U skladu sa Poslovnikom, isplatama naknada članovima Savjeta, predhodilo je donošenje mjesečnih rješenja od strane ministra finansija.

Uvidom u rješenja ministra finansija utvrđeno je sledeće:

- Za naknade članovima Savjeta u 2015. godini isplaćeno je 56.505,66 € u bruto iznosu (neto 37.957,11€). Isplate su vršene samo za 12-13 članova Savjeta. Ostali članovi Savjeta nisu primali naknade iz razloga što su članovi drugih radnih tijela (članovi Kolegijuma za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, član pregovaračke grupe za vođenje pregovora i sl.), u skladu sa čl. 6 Odluke kojom je propisano da se mjesečna nadoknada može ostvariti samo po jednom osnovu. Jedan broj članova Savjeta se odrekao prava na nadoknadu (predstavnik Američke privredne komore, Montenegro Biznis Alijanse i dr.)

- **Naknade** za 13 članova Savjeta su **isplaćivane i tokom** prva 3 mjeseca **2016. godine**. Poslednja Sjednica Savjeta održana je 24.12.2015. godine. **Tokom 2016. godine Savjet se nije sastajao**. Iz budžeta Savjeta za 2016. godinu, do okončanja revizije, od planiranih 43.561,20 € utrošeno je 36.347,37 €.

8.2. Naknada državnim službenicima i namještenicima u organima uprave

Drugi dio rješenja kojima se određuje isplata naknada članovima Savjeta, odnosi se na isplate, kako je navedeno u rješenjima, „za obavljanje administrativno-stručnih poslova vezanih za rad Savjeta“. Čl. 2 stav 5 Poslovnika o radu Savjeta propisano je da naknada za rad pripada predsjedniku, zamjeniku predsjednika, članovima i sekretaru Savjeta.

- Na osnovu rješenja kojima se određuje isplata naknada članovima Savjeta, tokom **2015. godine** vršena je svakomjesečna isplata naknada državnim službenicima i namještenicima („za obavljanje administrativno-stručnih poslova vezanih za rad Savjeta"), čiji se broj kretao od 13 do 20, zavisno od mjeseca. Isplate su vršene pozivom na čl. 8 Odluke o obrazovanju Savjeta[2] koja nije adekvatan pravni osnov za isplatu bilo kakvih naknada, tim prije što jedan broj službenika kojima su isplaćivane naknade nijesu zaposleni u Ministarstvu finansija. Po ovom osnovu isplaćen je iznos od 69.473,92 € u bruto iznosu (neto 43.708,36€). Ovim licima je tokom 2015. godine isplaćeno 5.751,25 € više nego članovima Savjeta. Isplate naknada državnim službenicima i namještenicima iz organa državne uprave vršene su iz budžeta Savjeta i tokom **2014. godine**.
  Isplate naknada državnim službenicima i namještenicima („za obavljanje administrativno-stručnih poslova vezanih za rad Savjeta") vršene su i tokom prva 3 mjeseca **2016. godine,** po rješenju br. 02S-5 od 29.01. 2016. godine i to za **33 službenika i namještenika iz organa državne uprave.** Iznos naknade se kretao od 50.00 do 235,63 € u neto iznosu, a ukupan iznos isplaćenih naknada ovim licima iznosio je 4.113,78 € (6.328,76 € bruto).

- U toku revizije nije bilo moguće pribaviti bilo kakav dokaz o konkretnim administrativno-stručnim poslovima (zadacima) koje su lica kojima su isplaćivane nadoknade obavljali za Savjet. Izuzetak su četvoro zaposlenih u Direktoratu za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta koji su bili zaduženi za niz aktivnosti vezanih za rad Savjeta – priprema saziva i materijala za sjednice, sačinjavanje zapisnika, saopštenja, priprema analiza i sl.

Obračun i uplata poreza, doprinosa i pripadajućeg prireza na isplaćene naknade izvršen je u skladu sa pozitivnim propisima kojima je regulisana ova materija.

9. AKTIVNOSTI SAVJETA

Jedan od zadataka Savjeta je podnošenje izvještaja o sprovođenju Plana unapređenja poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme **svaka tri mjeseca.** Poslovnikom o radu Savjeta, tromjesečno izvještavanje Vlade, je propisano kao naročita obaveza članova Savjeta.

Revizijom je utvrđeno da:

- **Savjet nije vršio tromjesečno izvještavanje Vlade,** već izvještavanje obavlja zavisno od dinamike realizacije projekata u dijelu unapređenja poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi;

[2] „Administrativno-stručne poslove za Savjet obavljaće Ministarstvo finansija"

- Izvještaj o radu Savjeta za 2015. godinu, pripremio je Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta i isti nije razmatran na Savjetu. U Direktoratu je pojašnjeno da se Savjet nije sastajao u 2016. godini, odnosno nije održao ni jednu sjednicu, iz kog razloga nije bilo ni mogućnosti da se Izvještaj razmatra.

- U 2016. godini, do okončanja revizije, nije bilo aktivnosti Savjeta.

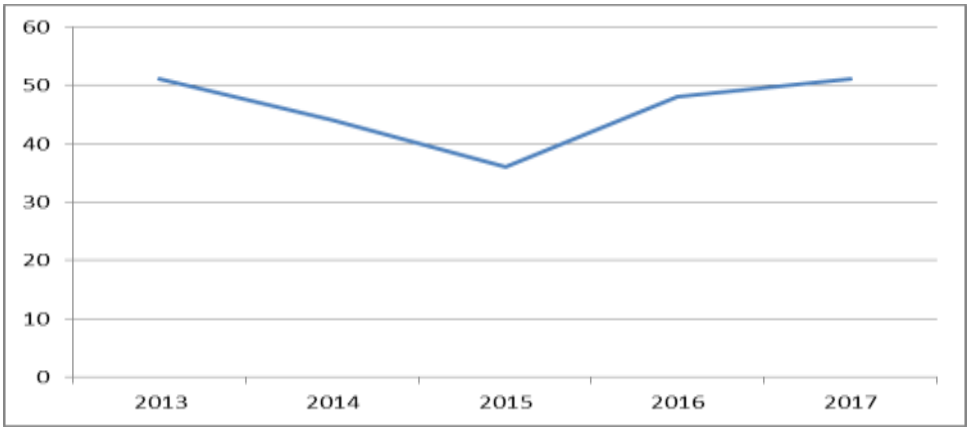
Aktivnosti Savjeta su posmatrane kroz tri reformska pravca: Unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne reforme i strukturne reforme.

Izvještaj o radu Savjeta za 2013. godinu sastoji se iz tri poglavlja: Unapređenje poslovnog ambijenta, Regulatorne reforme i Strukturne reforme. Aktivnosti Savjeta u Izvještaju o radu za **2014. i 2015**. godinu nijesu struktuirane kao u Izvještaju za 2013. godinu, jer nijesu posmatrane kroz tri reformska pravca (unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme) što otežava praćenje i ocjenu preduzetih aktivnosti.

9.1. Unapređenje poslovnog ambijenta

U Izvještaju o radu Savjeta za 2013. godinu navodi se da je napore na implementaciji reformi u Crnoj Gori u dijelu kreiranja poslovne klime prepoznao i Izvještaj Doing Business (DB Izvještaj) Svjetske banke za 2014.g. gdje je rang Crne Gore popravljen na **44. mjesto**. Ovo je posebno značajno imajući u vidu kontinuirani napredak u odnosu na 2008.g. kada je Crna Gora zauzimala 98 mjesto. Napredak je konstatovan i u Izvještaju o radu Savjeta za 2014. godinu, odnosno DB Izvještaju za 2015.g. gdje Crna Gora zauzima **36 mjesto**. U DB Izvještajima za 2016. i 2017. godinu Crna Gora zauzima **48, odnosno 51 mjesto**.

Rangiranje Crne Gore u DB Izvještajima za 2013-2017



9.2. Regulatorne reforme

U **Izvještaju o radu za 2013. godinu** se navodi da su u oblasti regulatornih reformi aktivnosti Savjeta imale za rezultat da je na predlog Savjeta Vlada usvojila **Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora**. Planirano je da se izvrši smanjenje broja zaposlenih u svim sektorima i da se realizuje u dvije faze, u periodu od 2013. do 2015.g. i u periodu od 2015. do 2017.g. Realizacijom plana, do 2017.g. ukupna potrošnja javnog sektora bi trebala da se smanji za 64,01 miliona €. Savjet je u oktobru 2013.g. formirao posebnu radnu grupu koja će pratiti i pripremati informacije i izvještaje o realizaciji svih preporuka, mjera i aktivnosti utvrđenih Akcionim planom za sprovođenje Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora.

U Izvještaju o radu Savjeta za 2014.g. nema informacija o aktivnostima preduzetim na realizaciji **Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora** kao ni informacijama o aktivnostima radne grupe koju je Savjet formirao da priprema informacije i izvještava o realizaciji Akcionog plana.

U **Izvještaju o radu Savjeta za 2015.g. konstatovan je nizak stepen realizacije zaključaka Vlade** donijetih na sjednici od 18. septembra 2014. godine, na kojoj je usvojen Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju **Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora za IV kvartal 2013. godine i I i II kvartal 2014. godine.**

9.3. Strukturne reforme

U **Izvještaju o radu Savjeta za 2013. godinu** navodi se da su u dijelu strukturnih reformi pripremljene sljedeće analize:

1. Analiza odnosa ponude i tražnje na tržištu rada
2. Analiza mogućnosti uvođenja IT tehnologija (hardvera i odgovarajućeg didaktičkog softvera) u realizaciju nastavnog plana i programa na nivou osnovnog obrazovanja
3. Uporedna analiza nastavnog plana i programa osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori, zemljama Evropske unije i zemljama regiona
4. Analiza mogućnosti za uvođenje "Šeme vaučera" za finansiranje visokog obrazovanja
5. Analiza modela programa stručnog osposobljavanja za svršene srednjoškolce
6. Analiza koja ima za cilj reformu penzijskog sistema
7. Direktiva o uslugama

Sve Analize su rezultat radnih grupa i sadrže **preporuke i zaključke** koje treba sprovoditi u cilju sprovođenja reformi. Analize su usvojene od strane Vlade odnosno Vladinih komisija i objavljene na sajtu Savjeta.

Od 7 navedenih aktivnosti koje su započete u 2013.g., u **Izvještaju o radu Savjeta za 2014. godinu** se izvještava o dvijema oblastima za koje su urađene Analize u 2013. g. dok za pet nema informacija. Informacije o reformi penzijskog sistema i mogućnostima daljeg razvoja modela javno-privatnog partnerstva u zdravstvu Crne Gore, koje su date u izvještaju za 2014.g., ne sadrže podatke o realizaciji preporuka i zaključaka iz 2013.g.

U **Izvještaju o radu Savjeta za 2015. g.** navodi se da je na 33. sjednici Savjeta usvojena Informacija o statusu realizacije zaključaka Vlade Crne Gore sa tematske sjednice održane u Kolašinu u vezi sa strukturnim reformama iz oblasti prosvjete, tržišta rada i zdravlja. Informacija sadrži pregled stepena realizacije 56 zaključaka od čega se 12 odnosi na prosvjetu, 13 na tržište rada, a 31 zaključak se odnosi na oblast zdravstva.

III ZAKLJUČCI

Na bazi utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekta revizije, a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu dr Branislav Radulović (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i g. Nikola N. Kovačević (član Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 18.11.2016. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji

EFEKATA AKTIVNOSTI SAVJETA ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA, REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI

Aktivnosti i efekti rada Savjeta

U dijelu koje se odnosi na **aktivnosti i efekte rada** Savjeta revizijom je utvrđeno:

- Savjet tokom 2016. godine nije održao nijednu sjednicu, što nije u skladu sa čl. 9 stav 1 Poslovnika o radu Savjeta kojim je propisano da se "sjednice Savjeta održavaju po potrebi, a najmanje jednom kvartalno" i čl. 4 Poslovnika o radu, kojim su propisana prava, dužnosti i obaveze članova Savjeta.

- Savjet nije predlažio Vladi Plan za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme za 2016. godinu iako je to zadatak Savjeta definisan Odlukom o obrazovanju Savjeta.

Subjekat revizije u Izjašnjenju (broj 02S-10 od 14.11.2016.g.) na preliminarni izvještaj DRI **navodi**: „Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta pripremio je Analizu „Crna Gora kroz međunarodne ekonomske indikatore" s predlogom Akcionog plana, koja je nakon razmatranja i usvajanja na Savjetu (33. sjednica održana 24. decembra 2015. god.) usvojena od strane Vlade Crne Gore 29. januara 2016. godine. Navedena Analiza sadrži mjere za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme za period 2016-2020. godine."

- Savjet nije vršio tromjesečno izvještavanje Vlade, već izvještavanje obavlja zavisno od dinamike realizacije projekata u dijelu unapređenja poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi.

- Izvještaj o radu Savjeta za 2015. godinu, pripremio je Direktorat za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta i isti nije razmatran na Savjetu. U Direktoratu je pojašnjeno da se Savjet nije sastajao u 2016. godini, odnosno nije održao ni jednu sjednicu, iz kog razloga nije bilo ni mogućnosti da se Izvještaj razmatra.

- Prema Doing Business Izvještajima[3] Svjetske banke za 2016. i 2017. godinu Crna Gora bilježi pad sa 36 na 48 odosno 51 mjesto, iako je u istom periodu ostvaren napredak u pojedinim oblastima ("građevinske dozvole", "plaćanje poreza").

- Aktivnosti Savjeta nijesu rezultirale realizacijom Plana[4] unutrašnje reorganizacije javnog sektora, odnosno smanjenjem broja zaposlenih u svim sektorima i smanjenjem ukupne potrošnje javnog sektora za 64,01 miliona €, kako je bilo predviđeno planom.

Subjekat revizije u Izjašnjenju (broj 02S-10 od 14.11.2016.g.) na preliminarni izvještaj DRI **navodi**: „Podsjećamo da je Savjet kao savjetodavno tijelo koordinirao, organizovao i sinhronizovao aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija, dok je sama implementacija politika, mjera i usvojenih akata bila u nadležnosti samih organa koji su bili prepoznati kao direktni nosioci aktivnosti. S tim u vezi, za implementaciju mjera definisanih Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora i pratećim Akcionim planom, odgovorno je svako ministarstvo iz dijela svoje nadležnosti. Takođe napominjemo da je Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora usvojen i od strane Vlade Crne Gore."

- Savjet je svoje aktivnosti u pravcu strukturnih reformi sproveo kroz 7 analiza koje su rezultat radnih grupa i sadržale su preporuke i zaključke koje treba sprovoditi u cilju sprovođenja reformi. Od 7 navedenih aktivnosti koje su započete u 2013.g., u Izvještaju o radu Savjeta za 2014. godinu se izvještava o dvijema oblastima za koje su urađene Analize u 2013. g. dok za pet nema informacija.

- U Izvještaju o radu Savjeta za 2015.g. navodi se da je na 33. sjednici Savjeta usvojena Informacija o statusu realizacije zaključaka Vlade Crne Gore sa tematske sjednice održane u Kolašinu u vezi sa strukturnim reformama iz oblasti prosvjete, tržišta rada i zdravlja. Informacija sadrži pregled stepena realizacije 56 zaključaka od čega se 12 odnosi na prosvjetu, 13 na tržište rada, a 31 zaključak se odnosi na oblast zdravstva.

Pravilnost poslovanja

Pozicioniranje privremenog radnog tijela Vlade - Savjeta kao **potrošačke jedinice budžeta** kao posljedicu ima sljedeće:

- Naknade za 13 članova Savjeta su isplaćivane i tokom prva 3 mjeseca 2016. godine. Poslednja Sjednica Savjeta održana je 24.12.2015. godine. Tokom 2016. godine Savjet se nije sastajao. Iz budžeta Savjeta za 2016. godinu, do okončanja revizije, od planiranih 43.561,20 € utrošeno je 36.347,37 €.

[3] Izveštaji Svjetske banke o uslovima poslovanja u svijetu.
[4] Vlada je u julu 2013.g., na predlog Savjeta usvojila Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora

- Ministarstvo finansija, koje je Odlukom o obrazovanju Savjeta zaduženo za obavljanje administrativno stručnih poslova za Savjet, nije sačinjavalo i podnosilo Godišnje finansijske izvještaje koje je Savjet kao potrošačka jedinica budžeta, u skladu sa Pravilnikom o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave[5].

- Iz budžeta Savjeta vršene su isplate naknada državnim službenicima i namještenicima zaposlenim u Ministarstvu finansija i drugim organima uprave, tokom niza godina, za obavljanje administrativno-stručnih poslova vezanih za rad Savjeta. Isplate su vršene po Rješenjima Ministarstva finansija sa pozivom na čl. 8 Odluke o obrazovanju Savjeta[6], što ne predstavlja odgovarajući pravni osnov.

- Tokom 2015. godine vršena je svakomjesečna isplata naknada državnim službenicima i namještenicima, za obavljanje administrativno-stručnih poslova vezanih za rad Savjeta, čiji se broj kretao od 13 do 20. Isplate naknada državnim službenicima i namještenicima, vršene su i tokom prva 3 mjeseca 2016. godine, po rješenju Ministarstva finansija br. 02S-5 od 29.01.2016. godine i to za 33 službenika i namještenika iz organa državne uprave.
  U toku revizije nije bilo moguće pribaviti dokaz, za većinu lica kojima su isplaćivane nadoknade, o konkretnim administrativno-stručnim poslovima (zadacima) koje su obavljali za Savjet.

Vlada Crne Gore – Ministarstvo finansija

Državna revizorska institucija **preporučuje Vladi** da prilikom planiranja budžeta finansiranje Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta regulatornih i strukturnih reformi, **više ne vrši kao samostalne potrošačke jedinice budžeta** već, da ista bude planirana kao program u okviru **budžeta Generalnog sekretarijata Vlade.**

Dostavljeno:
- Subjektu revizije
- Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore
- Ministarstvu finansija
- a/a

Podgorica, 18.11.2016. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI

Dr Branislav Radulović

---

senator DRI

[5] "Sl. list Crne Gore", br. 023/14 od 30.05.2014.g.
[6] član 8 glasi: „Administrativno-stručne poslove za Savjet obavljaće Ministarstvo finansija“