



CRNA GORA
DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA
Broj: 01-035/24-373/24
Podgorica, 17.07.2024. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

KONTROLA NAMJENSKOG TROŠENJA SREDSTAVA SA BUDŽETSKE POZICIJE 431-4 TRANSFERI NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA U 2022. GODINI

(konačni izvještaj)

Podgorica, jul 2024

SADRŽAJ

MIŠLJENJE I PREPORUKE.....	3
1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE	13
2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTIMA REVIZIJE	13
2.1. Djelatnost subjekata revizije.....	14
2.1.1 Ministarstvo zdravlja.....	14
2.1.2 Ministarstvo rada i socijalnog staranja	15
2.2 Organizacija subjekata revizije.....	16
2.2.1 Ministarstvo zdravlja.....	16
2.2.2. Ministarstvo rada i socijalnog staranja	17
2.3 . Računovodstveni sistem	18
3. VRSTA, PREDMET, CILJ I OBUHVAT REVIZIJE	19
4. KRITERIJUMI REVIZIJE	19
5. VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE	20
6. METODE VRŠENJA REVIZIJE.....	20
II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE.....	21
1. Finansijski izvještaji i računska tačnost.....	21
2. Isplate sa budžetske pozicije 4314 – Transferi nevladinim organizacijama.....	22

MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja, Izjašnjenja Ministarstva rada i socijalnog staranja (br:01-011/24-6580/2-1 od 13. maja 2024.godine, DRI br: 01-035/24-373/19 od 20. maja 2024.godine), a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 28/04, 27/06 i 78/06, "Službeni list Crne Gore", br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17), i člana 45 Poslovnika Državne revizorske institucije ("Službeni list Crne Gore", br.3/15) nadležni Kolegijum u sastavu dr Milan Dabović, član Senata i rukovodilac Kolegijuma i Nikola N. Kovačević, predsjedavajući Senatom DRI, senator i član Kolegijuma, na sjednici održanoj 16.07.2024. godine, usvojio je

KONAČNI IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini

Odgovornost subjekta revizije

Glavni službenik za finansije odgovoran je za izvršenje budžeta. Rukovodstvo subjekata 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 je da, na osnovu izvršene revizije, izrazi mišljenje sa ograničenim uvjerenjem da li su finansijski izvještaji Ministarstva zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2022.godinu u svim materijalnim aspektima sastavljeni u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja. Pored odgovornosti za izražavanje mišljenja o finansijskom izvještaju, odgovornost Državne revizorske institucije je izražavanje mišljenja sa ograničenim uvjerenjem da li su finansijske i druge radnje subjekata revizije u svim materijalnim aspektima usklađeni sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Revizija je sprovedena u skladu s INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP). Državna revizorska institucija je poštovala etičke zahtjeve, planirala i izvršila reviziju na način kojim je obezbijeđeno razumno uvjerenje da li su finansijski izvještaji Ministarstva zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja sačinjeni, 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 obezbijedila vršenje postupaka kako bi se dobilo dovoljno adekvatnih dokaza na kojima se zasniva izraženo mišljenje.

MIŠLJENJE

Finansijskom revizijom je utvrđeno da su Godišnji finansijski izvještaji Ministarstva zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2022. godinu u svim materijalnim aspektima sastavljeni u skladu sa važećim okvirom finansijskog izvještavanja.

Na osnovu navedenog, nadležni Kolegijum izražava **pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje na navedeno u preporuci F1.**

Revizijom pravilnosti utvrđene su neusklađenosti poslovanja Ministarstva zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja sa: Zakonom o nevladinim organizacijama, Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o upravnom sporu, Zakonom o upravnom postupku, Pravilnikom o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs, Uredbom o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, zaključenim ugovorima. Utvrđene neusklađenosti, pojedinačno ili zbirno, imaju i materijalan i prožimajući efekat.

Na osnovu navedenog, nadležni Kolegijum izražava:

- **POZITIVNO MIŠLJENJE SA SKRETANJEM PAŽNJE** na Godišnje finansijske izvještaje Ministarstva zdravlja i Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2022. godinu
- **NEGATIVNO MIŠLJENJE** na pravilnost poslovanja.

NALAZI I PREPORUKE

Finansijska revizija

Nalaz

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2022. godinu na poziciji 431-4 – Transferi nevladinim organizacijama Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nije planiralo sredstva. Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu odnosno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu na budžetskoj poziciji 431-4 Transferi nevladinim organizacijama za Ministarstvo rada i socijalnog staranja planirana su sredstva u iznosu od 1,00 €, što nije u skladu sa Odlukom o utvrđivanju prioriteta oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini¹ kojom je za finansiranje projekata i programa koje realizuju nevladine organizacije u oblasti od javnog interesa za ovo ministarstvo opredijeljen iznos od 650.000,00 €, dok je u oblasti zaštita lica sa invaliditetom opredijeljen iznos od 430.000,00 €. Sredstva za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija za ovo ministarstvo su obezbijeđena preusmjerenjem sredstava u iznosu od 1.080.000,00 € iz Tekuće budžetske rezerve shodno Zaključku Vlade br: 07-8175/2 od 22.12.2022. godine i Rješenju Ministarstva finansija br: 02-010/22-3953/2 od 26.12.2022. godine.

Preporuka F1: Ministarstvo rada i socijalnog staranja dužno je u godišnjem zakonu o budžetu ili izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o budžetu (rebalans) planirati sredstva za finansiranje projekata i programa koje realizuju nevladine organizacije na poziciji 431-4 - Transferi nevladinim

¹ "Službeni list Crne Gore", br. 012/22 i 024/22

organizacijama, a u skladu sa visinom sredstava opredijeljenih Odlukom o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija.

Revizija pravilnosti

Nalaz

Ministarstvo zdravlja je u septembru 2021. godine dostavilo Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija izrađenu Sektorsku analizu za utvrđivanje predloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz budžeta Crne Gore u 2022. godini, odnosno predlog prioritetne oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini, dok je Ministarstvo finansija i socijalnog staranja izradilo sektorske analize u oktobru i novembru 2021. godine, koje je potom dostavilo Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, što nije u skladu sa članom 32a stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da organi državne uprave do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave obrazložene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima.

Preporuka P1: Subjekti revizije su dužni da do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave obrazložene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima, shodno članu 32a stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Nalaz

Uvidom u odredbe Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija utvrđena je neusaglašenost odredbi čl. 4 i 7 u dijelu dostavljanja dokaza od strane predstavnika nevladine organizacije da se isti ne nalazi u registru kaznene evidencije. Članom 4 Uredbe propisano je da je jedan od kriterijuma da nevladina organizacija može da predloži svog predstavnika ako se ne nalazi u Registru kaznene evidencije, dok članom 7 Uredbe nije utvrđeno da nevladina organizacija treba da dostavi dokaz da se ne nalazi u kaznenoj evidenciji.

Preporuka P2: Subjekti revizije treba da iniciraju izmjene Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, u cilju usaglašavanja odredbi čl. 4 i 7, u dijelu dostavljanja dokaza prilikom predlaganja svog predstavnika.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nema Interni akt kojim su propisani bliži kriterijumi na osnovu kojih se vrši izbor članova komisije iz redova zaposlenih za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija.

Preporuka P3: Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da donese Interni akt kojim će se utvrditi bliži kriterijumi za izbor službenika iz redova zaposlenih u Komisijama za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija, shodno članu 32b Zakona o nevladinim organizacijama, članu 36 Zakona o državnoj upravi i članu 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalnog staranja nemaju Interni akt kojim su propisani bliži kriterijumi na osnovu kojih se vrši kontrola predloženog člana komisije iz redova nevladinih organizacija za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, odnosno kako ne bi došlo do konflikta interesa člana komisije koji je predložen od strane nevladinih organizacija. Nisu prezentovani dokazi od strane lica iz nevladinih organizacija da predloženi članovi komisije nisu u konfliktu interesa.

Preporuka P4: Preporučuje se subjektima revizije da donesu Interni akt shodno članu 32b Zakona o nevladinim organizacijama, članu 36 Zakona o državnoj upravi i članu 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru kojim će utvrditi bliže kriterijume kontrole člana Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa iz redova nevladinih organizacija, a u cilju poštovanja člana 32b stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama. Subjekti revizije trebaju da zahtijevaju potvrdu od nevladinih organizacija da predložena lica nisu u konfliktu interesa.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da su Komisije Ministarstva zdravlja za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa objavile Javne konkurse u aprilu 2022. godine², dok su Komisije Ministarstva rada i socijalnog staranja objavile Javne konkurse u novembru 2022.godine³, što nije u skladu sa članom 32v stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da se javni konkurs objavljuje na internet stranici organa državne uprave nadležnog za tu oblast i internet portalu elektronske uprave, do 1. marta u godini za koju se vrši raspodjela sredstava.

Preporuka P5: Subjekti revizije su dužni da javne konkurse za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa odnosno oblasti zaštite lica sa invaliditetom objavljuju na internet stranici organa državne uprave i internet portalu elektronske uprave, do 1. marta u godini za koju se vrši raspodjela sredstava, shodno članu 32v stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je da strukturu objavljenih javnih konkursa Ministarstva zdravlja za prijavu projekata/programa u dijelu prijave projekta/programa čine selektivno uzeti kriterijumi iz člana 4 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Uredba se primjenjuje za izbor predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, dok se na sadržaj javnog konkursa primjenjuje Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs. Takođe, u postupku revizije utvrđeno je da ni jednim pravnim aktom kojim se reguliše postupak javnog konkursa i kriterijuma za raspodjelu sredstava NVO nijesu propisani obavezujući (eliminacioni) uslovi koji treba da budu navedeni u javnom konkursu, a što nije bio slučaj kada su u pitanju navedeni javni konkursi, u kojem su navedeni eliminacioni uslovi.

² „Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini – Ostani zdrav! Reci ne drogama“ – 7.04.2022.godine; „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om“-2022– 8.04.2022.godine

³ oblasti od javnog interesa: „Podrška porodicama u krizi“ – 11.11.2022.godine; „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“ – 11.11.2022.godine, „Podrška starijim licima za život u zajednici“ – 11.11.2022. godine; oblast zaštita lica sa invaliditetom: „Zaštita lica sa invaliditetom i djece i mladih sa smetnjama i teškoćama u razvoju“- 11.11.2022.godine

Preporuka P6: Ministarstvo zdravlja je dužno da sadržaj javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u prioritetnoj oblasti od javnog interesa objavljuje u skladu sa članom 3 Pravilnika o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs, kao i da se uslovi koji su sadržani u javnom konkursu ne smatraju kao eliminatorni za prijavu na isti.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo zdravlja postupajući po presudama Upravnog suda donijelo Rješenja o izmjeni Rješenja o obrazovanju Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO po konkursima u 2022. godini nakon isteka roka od 30 dana koji je propisan članom 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu.

Preporuka P7: Ministarstvo zdravlja je dužno da pravna akta po presudama Upravnog suda donosi, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, u skladu sa članom 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je da je nakon Presuda Upravnog suda U.br. 10523/22 od 21.03.2023. godine i U.br. 10524/22 od 04.04.2023. godine, Komisija Ministarstva zdravlja jednoglasno donijela odluku da sve prijave nevladinih organizacija, koje su prethodno bile eliminisane, jer nisu ispunjavale uslove javnog konkursa, upute procjenjivačima na procjenjivanje i bodovanje, što nije u skladu sa članom 32g stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da ako se utvrđeni nedostaci ne otklone u roku od 5 dana od dana objavljivanja liste, prijava se odbacuje. Od ukupno 18 NVO koje su trebale dostaviti dopunjenu prijavu po konkursu "Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!", za 9 prijava NVO Komisija je konstatovala da nije uredno i potpuno dostavljena i dopunjena dokumentacija. Od ukupno 12 NVO koje su trebale dostaviti dopunjenu prijavu po konkursu "Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om"- 2022 za 5 prijava Komisija je konstatovala da nije uredno i potpuno dostavljena i dopunjena dokumentacija.

Preporuka P8: Ministarstvo zdravlja je dužno da odbaci prijavu na javni konkurs za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u prioritetnoj oblasti od javnog interesa, ukoliko nakon utvrđenog roka nijesu otklonjeni utvrđeni nedostaci koji se odnose na prijavu, shodno članu 32g stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama.

Nalaz

U postupku revizije je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja za finansiranje projekata i programa NVO u 2022. godini, prilikom izbora dva nezavisna procjenjivača sa liste nezavisnih procjenjivača koju je formiralo Ministarstvo javne uprave, nije odlučilo Rješenjem o izboru dva nezavisna procjenjivača shodno članu 18 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem, a u vezi člana 32d Zakona o nevladinim organizacijama i člana 15 Zakona o državnoj upravi.

Preporuka P9: Ministarstvo zdravlja je dužno da o izboru dva nezavisna procjenjivača koji vrše bodovanje svakog predloženog projekta i programa u okviru raspodjele sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa donese Rješenje, shodno članu 18 stav 1 Zakona o upravnom postupku, a u vezi člana 32d Zakona o nevladinim organizacijama i člana 15 Zakona o državnoj upravi.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je da je Ministarstvo zdravlja u cilju isplate sredstava na ime bodovanja projekata po Javnom konkursu za prijavu projekata/programa programa „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om“- 2022 donijelo Rješenje o isplati nezavisnim procjenjivačima, bez prethodno sačinjenog Ugovora.

Preporuka P10: Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da sa nezavisnim procjenjivačima koji vrše bodovanje projekata/programa po osnovu Javnog konkursa za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama zaključe ugovor kojim će se definisati međusobna prava i obaveze.

Nalaz

U postupku revizije je utvrđeno da Komisija Ministarstva zdravlja za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO po konkursima raspisanim u 2022. godini nije utvrdila rang listu projekata/programa⁴ koji su bodovani od strane nezavisnih procjenjivača, što nije u skladu sa članom 32e stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Preporuka P11: Komisija Ministarstva zdravlja je dužna da na osnovu broja bodova koje utvrde nezavisni procjenjivači, utvrdi rang listu projekata odnosno programa koji su bodovani, shodno članu 32e stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da za Javni konkurs Ministarstva zdravlja „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om“-2022 postoji samo jedan sačinjen Zapisnik od strane Komisije i to u početnoj fazi rada tj. nakon dostavljanja prijava od strane NVO na raspisani javni konkurs, i isti je dostavljen državnom revizoru na uvid. Zapisnik je zvanično zaveden i potpisan od sva tri člana komisije, a istim se konstatuje broj podnijetih prijava, analizu NVO-a koje nijesu dostavile urednu i potpunu prijavu, kao i izuzeće člana Komisije iz procesa pregledanja prispjelih prijava od NVO koje su ga predložile, te izbor novog člana Komisije.

Preporuka P12: Preporučuje se da Komisije za raspodjelu sredstava Ministarstva zdravlja od momenta raspisivanja javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija, njegovog sprovođenja, realizacije i izvještavanja, sačinjavaju zapisnike, kako bi se istim konstatovalo utvrđeno stanje u zavisnosti od faze sprovođenja i realizacije javnog konkursa.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je da su Ministarstvu zdravlja dostavljani narativni i finansijski izvještaji (kvartalni i završni) u skladu sa propisanim Obrascima, ali ne i u skladu sa rokovima utvrđenim u potpisanim Ugovorima. Utvrđeno je da dvije nevladine organizacije od ukupno šest kojima su isplaćena sredstva po osnovu konkursa „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim

⁴ Ministarstvo zdravlja nije utvrdilo posebnu Rang listu već je ista sastavni dio obrazloženja Odluke o raspodjeli sredstava

populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om“-2022, nijesu dostavile kvartalne i završne narativne i finansijske izvještaje u propisanom roku. Takođe, utvrđeno je i da jedna nevladina organizacija je kasnila sa dostavljanjem završnog narativnog i finansijskog izvještaja, što nije u skladu sa članom 6 potpisanog Ugovora. Ministarstvu rada i socijalnog staranja jedna NVO nije dostavila dopunu izvještaja za II kvartal, izvještaje za III i IV kvartal kao ni završni izvještaj za konkurs „Podrška porodicama u krizi“, kao ni povodom konkursa „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“ nije dostavila izvještaj za IV kvartal, kao ni završni narativni i finansijski izvještaj. Takođe, jedna NVO za konkurs „Podrška starijim licima za život u zajednici“ nije dostavljala narativne i finansijske izvještaje (kvartalni i završni). Ministarstvo rada i socijalnog staranja se obraćalo predmetnim NVO-ma za dostavljanje izvještaja i prateće dokumentacije uz obavještenje da će se u slučaju nedostavljanja obratiti Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore i pokrenuti postupak raskida ugovora u skladu sa članom 11 Ugovora. Za jednu NVO Ministarstvo rada i socijalnog staranja je uputilo Inicijativu Zaštitniku imovinsko – pravnih interesa Crne Gore za povrat finansijskih sredstava.

Preporuka P13: Ukoliko nevladine organizacije ne podnesu odgovarajuće izvještaje u roku i sa utvrđenim sadržajem, subjekti revizije su dužni da zahtijevaju povrat sredstava u skladu sa ugovorom i pokrenu postupak raskida ugovora, shodno odredbama ugovora.

Nalaz

Revizoru nije data na uvid validna računovodstvena dokumentacija, kojom se pravda namjensko trošenje dodijeljenih sredstava po osnovu Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini po javnom konkursu „Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!“. Takođe, uvidom u dokumentaciju prilikom dostavljanja kvartalnih finansijskih i narativnih izvještaja od strane nevladinih organizacija kojima su isplaćena sredstva na osnovu Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini po javnom konkursu „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om-2022“, utvrđeno je da dvije nevladine organizacije od ukupno šest kojima su isplaćena sredstva nijesu dostavljale validnu računovodstvenu dokumentaciju kako bi pravdali namjensko trošenje dodijeljenih sredstava⁵.

Preporuka P14 : Ministarstvo zdravlja treba da od korisnika sredstava zahtijeva da pravdanje sredstava opredijeljenih za realizaciju projekata vrše adekvatnom i potpunom računovodstvenom dokumentacijom, uz dostavljanje odgovarajućih dokaza/priloga, shodno odredbama ugovora.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je na osnovu dostavljenih zaključenih Ugovora sa nevladinim organizacijama da Ministarstvo zdravlja iste nije zaključivalo u roku od 30 dana od dana objavljivanja Odluke o raspodjeli sredstava, što nije u skladu sa članom 32i stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Preporuka P15 : Ministarstvo zdravlja je dužno da zaključi ugovore sa nevladinim organizacijama u roku od 30 dana od dana objavljivanja Odluke o raspodjeli sredstava, u skladu sa članom 32i stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

⁵ Nijesu dostavljeni na uvid ugovori o radno pravnom statusu angažovanih lica, obračunske liste za isplaćene zarade po osnovu Ugovora o radnom angažmanu lica na projektu/programu na osnovu kojih bi se izvršila provjera da li su poreske obaveze pravilno obračunate i isplaćene, dokazi (prilozi) da su angažovana lica izvršavala aktivnosti na projektu (izvještaji o radu), za plaćanje troškova nijesu dostavljene fakture, dok za gotovinski plaćene troškove nijesu dostavljeni nalozi za isplatu iz blagajne i blagajničkog izvještaja, kao ni bankovni izvodi prilikom bezgotovinskog plaćanja, kako je to utvrđeno članom 6 Ugovora.

Nalaz

Uvidom u Ugovore o realizaciji projekata nevladinih organizacija, na osnovu kojih su vršena plaćanja korisnicima sredstava, utvrđeno je da su isti tipskog karaktera. Ugovorima je, između ostalog definisano da se sredstva isplaćuju korisniku projekta jednokratno u roku od 15⁶ odnosno 45 dana⁷ od dana zaključenja ugovora, pri čemu nije predviđena dinamika plaćanja, kao ni period u kojem korisnik sredstava treba da otpočne sa realizacijom projekta. Ministarstva su svim nevladinim organizacijama kojima su dodijeljena sredstva izvršila uplatu sredstava odjednom u cjelokupnom iznosu.

Preporuka P16 : Preporučuje se subjektima revizije da u ugovorima za dodjelu sredstava nevladinim organizacijama utvrde dinamiku plaćanja (plaćanje u tranšama ili jednom od modela predloženih pomoćnim obrascem Ministarstva javne uprave), kao i period u kojem treba da nevladina organizacija otpočne sa realizacijom projekta, u cilju efikasnijeg praćenja realizacije projekata.

Preporuka P17: Preporučuje se subjektima revizije da nevladinim organizacijama, korisnicima sredstava, utvrde obavezu da obavljanje transakcija vezanih za finansiranje realizacije projekata za koje su dobijena sredstva, vrše preko posebnog podračuna poslovnog računa nevladine organizacije, otvorenog za te namjene, u cilju efikasnijeg praćenja realizacije projekata i za isti iznos odobri odložene prihode.

Nalaz

U postupku revizije utvrđeno je da ministarstva u cilju kontinuiranog nadgledanja i ocjenjivanja sprovođenja projekata/programa korisnika sredstava (NVO) nisu vršila neposrednu (terensku kontrolu), a što je bilo predviđeno Ugovorima koja su ministarstva potpisala sa korisnicima sredstava.

Preporuka P18 : Subjekti revizije u cilju praćenja namjenskog trošenja isplaćenih sredstava trebaju da sprovedu neposrednu kontrolu na način predviđen ugovorom.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja ne obezbjeđuje objedinjenu analitičku evidenciju o projektima finansiranim po nevladinim organizacijama (broju javnih konkursa po osnovu kojih su istim nevladinim organizacijama dodijeljena sredstva, ukupan iznos dodijeljenih sredstava istim korisnicima po javnim konkursima na godišnjem nivou, broj javnih konkursa na kojima su učestvovali kao partneri), kao ni objedinjenu evidenciju o statusu realizacije projekata po javnim konkursima, zahtjevima za povraćaj sredstava od korisnika sredstava (neopravdanih/neutrošenih) i iznosu vraćenih sredstava, niti članovi komisija vode svoje pojedinačne evidencije.

Preporuka P19 : Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da obezbijedi vođenje analitičke evidencije o nevladinim organizacijama i projektima finansiranim po nevladinim organizacijama, kao i statusu realizacije projekata po javnim konkursima.

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nije dostavilo izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini po konkursu „Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini – Ostani zdrav! Reci ne drogama!“ koji sadrži podatke o projektima i programima za koje su dodijeljena sredstva za njihovo

⁶ Ministarstvo zdravlja

⁷ Ministarstvo rada i socijalnog staranja

finansiranje i uspješnosti njihove realizacije, dok je izvještaj po osnovu drugog konkursa Ministarstvo dostavilo sa zakašnjenjem što nije u skladu sa članom 32j stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama, kojim je propisano da organi državne uprave nadležni za prioritetne oblasti od javnog interesa, kao i organ državne uprave nadležan za oblast zaštite lica sa invaliditetom do 15. juna tekuće za prethodnu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija.

Preporuka P20 : Ministarstvo zdravlja je dužno da dostavlja izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija nadležnom Ministarstvu, do 15. juna tekuće za prethodnu godinu, shodno članu 32j stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama.

Nalaz

Ministarstvo zdravlja je isplate Institutu za javno zdravlje Crne Gore u iznosu od 527.359,79€ evidentiralo na budžetskoj poziciji 431-4 –Transferi nevladinim organizacijama, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Preporuka P21 : Ministarstvo zdravlja je dužno da isplate Institutu za javno zdravlje Crne Gore evidentira na budžetskoj poziciji 431-9 - Ostali transferi institucijama, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Preporuka drugom organu:

Nalaz:

Vlada Crne Gore, na sjednici od 19. januara 2022. godine, donijela je Odluku o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini,⁸ dok je na sjednici održanoj 24. februara 2022. godine donijela Odluku o izmjeni Odluke o utvrđivanju prioritetnih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija⁹ za dio koji se odnosi na oblast zaštite životne sredine, što nije u skladu sa članom 32a stav 6 Zakona o nevladinim organizacijama koji propisuje da Vlada Crne Gore na osnovu objedinjenih predloga prioritetnih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija usaglašenih sa mišljenjem Ministarstva do 31. jula tekuće za narednu godinu utvrđuje prioritetne oblasti od javnog interesa i visinu sredstava za finansiranje projekata i programa u tim oblastima.

Preporuka P22: Vlada Crne Gore je dužna da na osnovu objedinjenih predloga prioritetnih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, potrebna sredstva planira godišnjim zakonom o budžetu države ili izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o budžetu.

⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 012/22

⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 024/22

Sistemske preporuke:

Nalaz

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nema utvrđene posebne interne procedure koje se odnose na praćenje realizacije projekata nevladinih organizacija, što nije u skladu sa članom 32i stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama, članom 12 Uredbe o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa, članom 36 Zakona o državnoj upravi i članom 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

SP1: Ministarstvo zdravlja treba da kod Ministarstva javne uprave inicira izradu internih procedura/priručnika kojim će se definisati procedure praćenja realizacije projekata, a sve u cilju efikasne kontrole finansiranja, realizacije i izvještavanja o realizovanim projektima nevladinih organizacija.

Ministarstvo zdravlja nema utvrđene posebne interne procedure za praćenje uspješnosti realizacije projekata/programa nevladinih organizacija kojima su dodijeljena sredstva tj. utvrđene indikatore uspješnosti realizacije projekta/programa, što nije u skladu sa članom 32j stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama, članom 36 Zakona o državnoj upravi i članom 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

SP2: Ministarstvo zdravlja treba da kod Ministarstva javne uprave inicira izradu internih procedura/priručnika kojim će se definisati procedure za procjenu uspješnosti realizacije projekata, a sve u cilju efikasne kontrole finansiranja, realizacije i izvještavanja o realizovanim projektima nevladinih organizacija.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže:

- da subjekti revizije **do 16.08.2024.godine**, dostave Državnoj revizorskoj instituciji **Akcionni plan za realizaciju preporuka**;
- da subjekti revizije, u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, **do 17. 01. 2025.godine** dostave Državnoj revizorskoj instituciji **Izveštaj o realizaciji preporuka iz Izveštaja o reviziji**;
- da se Konačan izvještaj o reviziji Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini dostavi **Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Odboru za antikorupciju Skupštine Crne Gore**.

Konačan izvještaj o reviziji Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini namijenjen je subjektima revizije i zainteresovanoj javnosti.

Rukovodilac Kolegijuma
dr Milan Dabović, član Senata

OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07 i 038/13);
- 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, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu Državne revizorske institucije (INTERNO br. 06-038/22-277 od 26. decembra 2022. godine, br. 06-038/23-22 od 13. februara 2023. godine, br. 06-038/23-22/2 od 6. marta 2023. godine, br.06-038/23-22/3 od 10. aprila 2023. godine, br.06-038/23-22/4 od 19. oktobra 2023. godine i br.06-038/23-22/5 od 24.novembra 2023. godine);
- Odluci o vršenju revizije nadležnog kolegijuma br. 01-035/23-2958/2 od 28. novembra 2023. godine.

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovníkom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“, br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list CG“, br. 07/15);
- INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP) i
- Smjernicama za kontrolu kvaliteta vršenja revizija.

2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTIMA REVIZIJE

Subjekti revizije su: Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalnog staranja. Ministarstva su samostalne potrošačke jedinice sa sjedištem: Rimski trg 46.

Ministarstvom rukovodi ministar. Saglasno Zakonu o državnoj upravi¹⁰ ministar predstavlja, upravlja i rukovodi njegovim radom. Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini Crne Gore i predsjedniku Vlade. U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade koga odredi predsjednik Vlade.

Ministarka zdravlja do aprila mjeseca 2022. godine bila je dr Jelena Borovinić Bojović. Skupština Crne Gore je 28. aprila 2022. godine za ministra zdravlja imenovala Dragoslava Ščekića.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je do donošenja Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave u maju 2022. godine bilo dio Ministarstva finansija i socijalnog staranja čiji ministar je bio mr Miloško Spajić, kao i dio Ministarstva ekonomskog razvoja čiji ministar je bio mr Jakov Milatović. Nakon donošenja Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave u maju mjesecu 2022. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja postaje samostalno ministarstvo na čijem čelu je ministar Admir Adrović.

¹⁰ član 29 Zakona o državnoj upravi

Pravo raspoloživim kartonima deponovanih potpisa lica ovlaštena za punovažno potpisivanje i upravljanje sredstvima odobrenim Budžetom za 2022. godinu navedena su u nastavku kako slijedi:

Ministarstvo zdravlja:

Za period 9.12.2020. - 24.05. 2022.godine:

Glavni službenik za finansije: ministarka dr Jelena Borovinić-Bojović
Službenik za odobravanje: dr Jelena Borovinić-Bojović i dr Borko Bajić
Službenik za ovjeravanje: Julija Lazović, samostalna referentkinja za obračun

U kartonu deponovanih potpisa od 9.12.2020. godine nije naznačeno svojstvo službenice Jele Raonić na propisan način, tj. zaokruživanjem slova ispred svojstva službenika: odobravanje/ovjeravanje.

- Za period 25.05.2022. do 31.12.2022. godine:

Glavni službenik za finansije ministar Dragoslav Ščekić
Službenik za odobravanje: Dragoslav Ščekić
Službenik za ovjeravanje: Julija Lazović, samostalna referentkinja za obračun i Jela Raonić, samostalna referentkinja - knjigovođa

Ministarstvo rada i socijalnog staranja:

Za period 12.5. – 27.07.2022. godine

Glavni službenik za finansije: ministar Admir Adrović
Službenik za odobravanje: Admir Adrović
Službenik za ovjeravanje: Vanja Popović, samostalna referentkinja za obračun i blagajnu

Za period 27.07. – 31.12.2022. godine

Glavni službenik za finansije: ministar Admir Adrović
Službenik za odobravanje: Admir Adrović
Službenik za ovjeravanje: Vanja Popović, samostalna referentkinja za obračun i blagajnu i Danica Kaščelan, načelnica Službe za finansijsko-računovodstvene poslove i javne nabavke

2.1. Djelatnost subjekata revizije

2.1.1 Ministarstvo zdravlja

U skladu sa članom 17 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave¹¹, Ministarstvo zdravlja vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu i praćenje propisa i praćenje stanja i strateško planiranje sistema zdravstvene zaštite i sistema zdravstvenog osiguranja, kao i njihovog funkcionisanja, finansiranja i razvoja; praćenje i analizu najvažnijih pokazatelja zdravstvenog stanja stanovništva; zdravstvenu zaštitu posebno osjetljivih i ugroženih grupa stanovništva; organizaciju, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, kvalitet zdravstvene zaštite i zdravstvenih usluga, praćenje i unapređenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva, kao i zdravstvenu negu pacijenata; jačanje javnog zdravlja; pripremu plana programskih i projektnih aktivnosti u oblasti programske zdravstvene zaštite, praćenje mjera zaštite životne sredine koje su od uticaja na zdravlje građana; praćenje i

¹¹ "Službeni list Crne Gore", br. 049/22, 052/22, 056/22, 082/22, 110/22 i 139/22

sagledavanje zdravstveno-socijalnih potreba stanovništva i potreba osjetljivih grupa stanovništva i uspostavljanje saradnje sa nadležnim sektorima; uslove i način ostvarivanja prava iz zdravstvenog osiguranja, prava i obaveze osiguranika, funkcionisanje i razvoj obaveznog zdravstvenog osiguranja; međunarodnu saradnju i međunarodne ugovore, davanje saglasnosti na zaključivanje ugovora sa zdravstvenim ustanovama van Crne Gore za upućivanje osiguranih lica na liječenje, kao i ugovore sa isporučiocima medicinsko-tehničkih pomagala; prvostepeni i drugostepeni upravni postupak nad sprovođenjem zakona iz oblasti zdravstva (zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje, lijekovi, medicinska sredstva i drugo) kako za pravna tako i za fizička lica; ostvarivanje saradnje sa drugim institucijama i organizacijama u zemlji i inostranstvu iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja; obezbjeđivanje uslova za pristup i realizaciju projekata iz djelokruga ministarstva koji se finansiraju iz sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika međunarodne pomoći; nadzor nad radom zdravstvenih ustanova i Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore; nadzor nad radom komora organizovanih u skladu sa posebnim zakonom; unapređenje farmaceutske politike; proizvodnju, promet i ispitivanje lijekova i medicinskih sredstava i mjere za obezbjeđivanje kvaliteta, bezbjednosti i efikasnosti lijekova; mjere za prevenciju i sprečavanje zloupotrebe droga, praćenje i kontrolu prometa prekursora, smanjenja i ograničavanja upotrebe duvanskih proizvoda; unapređenje zdravstvene zaštite u oblasti bioetike i biomedicine, priprema i praćenje sprovođenja propisa iz ove oblasti; postupanje sa biološkim uzorcima uzetim u medicinske svrhe i naučno istraživanje; uzimanje i presađivanje ljudskih organa, tkiva i ćelija u svrhu liječenja; liječenje neplodnosti medicinski podpomognutom oplodnjom i obezbjeđivanje uslova i standarda kvaliteta i bezbjednosti ljudske krvi i komponenti krvi; mjere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, bolničkih infekcija i hroničnih nezaraznih bolesti; mjere za sprečavanje i suzbijanje Covid 19 virusa i drugih nepoznatih virusnih bolesti koje se pojavljuju na nacionalnom i međunarodnom planu; utvrđivanje uslova za osnivanje zdravstvenih ustanova; stručno usavršavanje i specijalizaciju zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika; vođenje zbirke podataka, evidencija u zdravstvu i posebnih registara; promociju zdravih stilova života i pravilnu ishranu; zdravstvenu ispravnost vode za ljudsku upotrebu i davanje mišljenja o njenoj bezbjednosti; unapređenje, razvoj i funkcionisanje integralnog zdravstvenog informacionog sistema; medicinski otpad; izgradnju i investicije u zdravstvu i javne nabavke u zdravstvu; saradnju sa nevladinim organizacijama koje realizuju programe iz oblasti zaštite zdravlja i prevencije bolesti; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svojih nadležnosti sa pravnom tekovinom Evropske unije; regulisane profesije u sektoru zdravstva; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

2.1.2 Ministarstvo rada i socijalnog staranja

U skladu sa članom 14 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave¹² Ministarstvo rada i socijalnog staranja¹³ vrši poslove uprave koji se odnose na: pripremu propisa iz oblasti radnih odnosa, zaštite i zdravlja na radu; tržišta rada i zapošljavanja; zarade i druga primanja iz rada i po osnovu rada, zaštitu zaposlenih građana Crne Gore koji se upućuju na rad u inostranstvu; vođenje registra kolektivnih ugovora, registra sindikalnih organizacija, registra reprezentativnih sindikata, registra reprezentativnih organizacija udruženja poslodavaca, registra socijalnih savjeta, registra agencija za privremeno ustupanje zaposlenih i knjigu izdatih i oduzetih dozvola za rad agencija za privremeno ustupanje zaposlenih; izdavanje dozvola za rad agencijama za zapošljavanje; davanje ovlaštenja za obavljanje poslova iz oblasti zaštite i zdravlja na radu i vođenje registra izdatih ovlaštenja; donošenje programa obrazovanja odraslih i standarda zanimanja; priznavanje profesionalnih kvalifikacija za obavljanje regulisanih profesija; profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom; pripremu predloga za utvrđivanje godišnjeg broja dozvola za privremeni boravak i rad stranaca

¹² Isto kao 11

¹³ Do donošenja Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave 06.05.2022. godine, Ministarstvo rada i socijalnog staranja je bilo dio Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Ministarstva ekonomskog razvoja

(godišnja kvota); pripremu propisa iz oblasti socijalne i dječije zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja, boračke i invalidske zaštite; zaštitu boraca, vojnih invalida, porodica palih boraca, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica; zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starijih lica, zaštitu od nasilja u porodici, zaštitu od nasilja nad djecom; novčanu pomoć strancu koji traži međunarodnu zaštitu i azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom; porodičnu zaštitu; saradnju sa organima lokalne uprave na razvoju usluga za kojima postoji potreba u opštinama; saradnju sa Crvenim krstom Crne Gore, nevladinim organizacijama, agencijama Ujedinjenih nacija i drugim međunarodnim organizacijama; upravni postupak iz nadležnosti ministarstva; izdavanje licenci i vođenje Registra licenciranih pružalaca usluga socijalne i dječije zaštite; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnom tekovinom Evropske unije; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

2.2 Organizacija subjekata revizije

2.2.1 Ministarstvo zdravlja

Ministarstvo zdravlja je u julu mjesecu 2022. godine donijelo Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva. Pravilnikom su predviđene sljedeće organizacione jedinice:

1.DIREKTORAT ZA NORMATIVNU DJELATNOST I HARMONIZACIJU PROPISA

- 1.1. Direkcija za normativnu djelatnost
- 1.2. Direkcija za harmonizaciju propisa

2.DIREKTORAT ZA ZDRAVSTVENU ZAŠTITU, FARMAKOLOGIJU I REGULISANE PROFESIJE

- 2.1. Direkcija za zdravstvenu zaštitu
- 2.2. Direkcija za farmakologiju
- 2.3. Direkcija za regulisane profesije

3.DIREKTORAT ZA JAVNO ZDRAVLJE, PREKURSORE I KOZMETIČKE PROIZVODE

- 3.1. Direkcija za javno zdravlje
- 3.2. Direkcija za prekursore i kozmetičke proizvode

4.DIREKTORAT ZA KONTROLU KVALITETA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE, UNAPRJEĐENJE LJUDSKIH RESURSA U ZDRAVSTVU I ZAKONITOST FUNKCIONISANJA STRUKOVNIH REGULATORNIH TIJELA (komore)

- 4.1.Direkcija za kontrolu i unaprjeđenje kvaliteta zdravstvene zaštite, uvođenje novih medicinskih tehnologija i akreditacije u zdravstvu
- 4.2. Direkcija za unaprjeđenje ljudskih resursa u zdravstvu i kontrolu funkcionisanja strukovnih regulatornih tijela (komore)

5.DIREKTORAT ZA PROJEKTE (IPA), INOVACIJE, ZDRAVSTVENI TURIZAM

- 5.1.Direkcija za projekte u zdravstvu, inovacije i vođenje evidencije o imovini i opremi
 - 5.1.1. Odsjek za praćenje i realizaciju kapitalnih projekata i vođenje evidencije o imovini i opremi
 - 5.1.2. Odsjek za praćenje i realizaciju IPA projekata i inovacije
- 5.2. Direkcija za ekonomiku i zdravstveni turizam

6.DIREKTORAT ZA BIOMEDICINU I TRANSPLANTACIJU

- 6.1 Direkcija za biomedicinu
- 6.2. Direkcija za transplantaciju

7. DIREKTORAT ZA DIGITALNO ZDRAVLJE

- 7.1. Direkcija za digitalne inovacije i politike
- 7.2. Direkcija za upravljanje digitalnim procesima

8. Odjeljenje za unutrašnju reviziju

9. Odjeljenje za međunarodnu saradnju

10. Odjeljenje za članstvo u međunarodnim tijelima iz oblasti politika sprječavanja zloupotrebe droga

11. Kabinet ministra

12. Služba za kadrovske i opšte poslove

13. Služba za finansije, računovodstvo i javne nabavke

Za vršenje poslova iz djelokruga Ministarstva, pored ministra i dva državna sekretara utvrđena su službenička i namještenička radna mjesta za 116 izvršilaca.

2.2.2. Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Ministarstvo rada i socijalnog staranja donijelo je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva u julu 2022. godine i u decembru mjesecu 2022. godine Pravilnik o izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva rada i socijalnog staranja¹⁴. Pravilnikom su predviđene sljedeće organizacione jedinice:

1. DIREKTORAT ZA RAD

- 1.1. Direkcija za radne odnose
- 1.2. Direkcija za poslove zaštite i zdravlja na radu

2. DIREKTORAT ZA PRISTUP TRŽIŠTU RADA

- 2.1. Direkcija za pristup tržištu rada
- 2.2. Direkcija za razvoj politika tržišta rada

3. DIREKTORAT ZA PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE I BORAČKU I INVALIDSKU ZAŠTITU

- 3.1. Direkcija za penzijsko i invalidsko osiguranje i boračku i invalidsku zaštitu
- 3.2. Direkcija za drugostepeni upravni postupak

4. DIREKTORAT ZA SOCIJALNO STARANJE I DJEČJU ZAŠTITU

- 4.1. Direkcija za zaštitu djece i mladih
- 4.2. Direkcija za zaštitu odraslih i starijih lica
- 4.3. Direkcija za razvoj usluga i stručni nadzor nad ustanovama socijalne i dječje zaštite
- 4.4. Direkcija za zaštitu od rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici
- 4.5. Direkcija za zaštitu rizičnih grupa
- 4.6. Direkcija za drugostepeni postupak u socijalnoj i dječjoj zaštiti

5. DIREKTORAT ZA INFORMATIKU I ANALITIČKO-STATISTIČKE POSLOVE

- 5.1. Direkcija za informatiku
- 5.2. Direkcija za analitičko-statističke poslove

6. DIREKTORAT ZA EVROPSKE INTEGRACIJE, EU FONDOVE I MEĐUNARODNU SARADNJU

- 6.1. Direkcija za evropske integracije i međunarodnu saradnju

¹⁴ Izmjene se odnose na izmjene kolone „Naziv radnog mjesta i uslovi za obavljanje poslova u određenom zvanju“ kod radnih mjesta pod red. br.5,22,24 i 28

6.2. Direkcija za programiranje i implementaciju EU fondova

7. Odjeljenje za unutrašnju reviziju

8. Kabinet ministra

8.1 Biro za odnose sa javnošću

9. Služba za finansijsko-računovodstvene poslove i javne nabavke

9.1. Kancelarija za finansijsko-računovodstvene poslove

9.2. Kancelarija za javne nabavke

10. Služba za opšte poslove i ljudske resurse

10.1. Kancelarija za opšte poslove

10.2. Kancelarija za ljudske resurse

10.3. Kancelarija za saradnju sa NVO

Pored ministra i državnih sekretara, za vršenje poslova iz djelokruga Ministarstva utvrđena su službenička radna mjesta za 145 izvršilaca.

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 odnose. Budžetsko računovodstvo vodi se na nivou funkcionalne, organizacione, ekonomske i programske klasifikacije u skladu sa GFS klasifikacijom (klasifikacija MMF za potrebe finansijskog izveštavanja javnog sektora).

Računovodstveni sistem zasnovan je na evidencijama u Glavnoj knjizi trezora, koja se vodi u Ministarstvu finansija i knjigovodstvima potrošačkih jedinica. Potrošačke jedinice na osnovu svojih evidencija o primicima i izdacima na kraju godine sastavljaju godišnji finansijski izveštaj i dostavljaju organu državne uprave nadležnom za poslove finansija¹⁵ do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Ministarstva koriste SAP sistem (sistem evidencije u Glavnoj knjizi trezora).

¹⁵ u 2022. godini Ministarstvo finansija i socijalnog staranja do maja mjeseca, od maja mjeseca Ministarstvo finansija

3. VRSTA, PREDMET, CILJ I OBUHVAT REVIZIJE

Državna revizorska institucija je izvršila finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini.

Predmet revizije su Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022.godini i druge odluke po kojima su dodijeljena sredstva sa pozicije 4314 – Transferi nevladinim organizacijama.

Cilj finansijske revizije: izražavanje mišljenja sa ograničenim uvjerenjem da li su finansijski izvještaji u svim materijalnim aspektima pripremljeni u skladu s važećim okvirom finansijskog izvještavanja.

Cilj revizije pravilnosti: izražavanje mišljenja sa ograničenim uvjerenjem da li su finansijske i druge radnje subjekata revizije u svim materijalnim aspektima usklađeni sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Revizijom je obuhvaćena kontrola potrošnje novca odnosno raspodjele sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama, zakonitost trošenja sredstava, istinitost iskazanih podataka i stepen njihovog objelodanjivanja.

4. KRITERIJUMI REVIZIJE

KRITERIJUMI REVIZIJE	
FINANSIJSKA REVIZIJA	MRS za javni sektor, Zakon o budžetu Crne Gore za 2022.godinu; Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti; Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština; Pravilnik o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave i druga podzakonska akta.
REVIZIJA PRAVILNOSTI	Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti; Zakon o nevladinim organizacijama; Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru; Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje; Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica; Odluka o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini, Uredba o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa, Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs, Uputstvo o radu državnog trezora, Odluke o raspodjeli za finansiranje projekata nevladinih organizacija u 2022. godini; Javni konkursi za finansiranje projekata nevladinih organizacija u 2022. godini; Zaključeni Ugovori i druga interna akta subjekata revizije i druga podzakonska akta za sprovođenje ovih zakona.

5. VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE

Revizija Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini je izvršena u periodu decembar 2023. godine - mart 2024. godine.

6. METODE VRŠENJA REVIZIJE

Revizija je vršena kombinovanjem postupka dokumentarne i terenske revizije. U pripremnoj fazi revizije izvršeno je identifikovanje i procjena rizika kroz razumijevanje subjekata revizije i njihovog okruženja uključujući i interne kontrole. Za potrebe prikupljanja revizorskih dokaza, proučena je pravna regulativa, interni akti, kao i dokumentacija o poslovanju ministarstava. U postupku revizije provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Provjerena je primjena zakonske i druge regulative, s ciljem utvrđivanja da li je poslovanje ministarstava u skladu sa važećom regulativom. Materijalnost za finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti procijenjena je na nivou od 1,54% odnosno u nominalnim vrijednostima procijenjena je na strani izdataka na iznos od 27.377,46 €. Materijalnost predstavlja iznos do kog nivoa se može tolerisati pogrešno prikazivanje podataka u finansijskim izvještajima, a da to ne utiče značajno na njihovu istinitost i objektivnost. Revizijom su utvrđene greške koje se mogu kvantifikovati u odnosu na prag materijalnosti, kao i greške koje se odnose na neadekvatnu primjenu zakonskih i drugih propisa.

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

1. Finansijski izvještaji i računska tačnost

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2022. godinu na poziciji 431-4 Transferi nevladinim organizacijama za subjekte revizije planirana su sredstva u iznosu od 158.108,00 €. Nakon rebalansa i preusmjerenja tekući budžet iznosio je 1.413.109,00 €, dok je izvršenje iznosilo 1.780.630,53 € odnosno 126,01 % kako je prikazano u narednoj tabeli:

r/b	ministarstvo	Zakon o budžetu Crne Gore za 2022. godinu	Rebalans 1	Rebalans 2	Preusmjerenje	Tekući budžet	Izvršenje	Izvršenje u %
1	Ministarstvo zdravlja	158.108,00	158.108,00	158.108,00	175.000,00	333.108,00	700.959,44	210,43
2	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	0,00 ¹⁶	1,00	1,00	1.080.000,00	1.080.001,00	1.079.671,09	99,97
UKUPNO		158.108,00	158.109,00	158.109,00	1.255.000,00	1.413.109,00	1.780.630,53	126,01

U procesu revizije je utvrđeno da se prekoračenje u iznosu od 367.851,44 € kod Ministarstva zdravlja odnosi na potrošnju sredstava iz donacija. Subjekti revizije nisu imali neizmirenih obaveza na poziciji 431-4 Transferi nevladinim organizacijama, dok su nedostajuća sredstva obezbijedena iz Tekuće budžetske rezerve.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2022. godinu na poziciji 431-4 – Transferi nevladinim organizacijama Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nije planiralo sredstva. Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu¹⁷ odnosno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu¹⁸ na budžetskoj poziciji 431-4 Transferi nevladinim organizacijama za Ministarstvo rada i socijalnog staranja planirana su sredstva u iznosu od 1,00 €, što nije u skladu sa Odlukom o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini¹⁹ kojom je za finansiranje projekata i programa koje realizuju nevladine organizacije u oblasti od javnog interesa za ovo ministarstvo opredijeljen iznos od 650.000,00 €, dok je u oblasti zaštita lica sa invaliditetom opredijeljen iznos od 430.000,00 €. Sredstva za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija za ovo ministarstvo su obezbijedena preusmjerenjem sredstava u iznosu od 1.080.000,00 € iz Tekuće budžetske rezerve shodno Zaključku Vlade br: 07-8175/2 od 22.12.2022. godine i Rješenju Ministarstva finansija br: 02-010/22-3953/2 od 26.12.2022. godine.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja dužno je u godišnjem zakonu o budžetu ili izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o budžetu (rebalans) planirati sredstva za finansiranje projekata i programa koje realizuju nevladine organizacije na poziciji 431-4 - Transferi nevladinim organizacijama, a u skladu sa visinom sredstava opredijeljenih Odlukom o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija.

¹⁶ Navedena sredstva se odnose na potrošačku jedinicu Ministarstvo finansija i socijalnog staranja imajući u vidu da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja bilo dio Ministarstva finansija i socijalnog staranja do maja 2022. godine

¹⁷ „Službeni list Crne Gore“, br.55/22

¹⁸ „Službeni list Crne Gore“, br.109/22

¹⁹ Isto kao 1

2. Isplate sa budžetske pozicije 4314 – Transferi nevladinim organizacijama

Država pruža podršku nevladinim organizacijama obezbjeđivanjem finansijskih sredstava za podršku u budžetu, kao i uvođenjem poreskih i drugih povlastica nevladinim organizacijama, u skladu sa zakonom, u skladu sa članom 31 stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama²⁰.

Podrška iz budžeta nevladinim organizacijama koju obezbjeđuje država propisana je članom 32 Zakona o nevladinim organizacijama, kojim je utvrđen fiksni procenat tekućeg godišnjeg budžeta za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i to:

- za oblast od javnog interesa najmanje 0,3 %
- za oblast zaštita lica sa invaliditetom 0,1 % i
- za kofinansiranje projekata i programa NVO podržanih iz EU fondova najmanje 0,1%.

Organi državne uprave u skladu sa članom 32a Zakona o nevladinim organizacijama do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave obrazložene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima, sačinjene na osnovu utvrđenih strateških i planskih dokumenata i nakon sprovedenih konsultacija sa zainteresovanim nevladinim organizacijama koje djeluju u odgovarajućoj oblasti od javnog interesa. Ministarstvo daje mišljenje da li su konsultacije sa zainteresovanim nevladinim organizacijama sprovedene u skladu sa propisima kojim se uređuje državna uprava, kao i u odnosu na procjenu potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima za koje su dati predlozi, pri čemu su organi državne uprave dužni da predloge prioriternih oblasti usaglase sa mišljenjem Ministarstva. Ministarstvo objedinjene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija dostavlja Vladi, koja do 31. jula tekuće za narednu godinu, utvrđuje prioritetne oblasti od javnog interesa i visinu sredstava za finansiranje projekata i programa u tim oblastima, te u konačnom donosi Odluku o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, sa kojom se započinje postupak finansiranja projekata i programa nevladinih organizacija.

Ministarstvo zdravlja je u septembru 2021. godine dostavilo Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija izrađenu Sektorsku analizu za utvrđivanje predloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija iz budžeta Crne Gore u 2022. godini, odnosno predlog prioritetne oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini, dok je Ministarstvo finansija i socijalnog staranja izradilo sektorske analize u oktobru i novembru 2021. godine, koje je potom dostavilo Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, što nije u skladu sa članom 32a stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da organi državne uprave do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave obrazložene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima.

Subjekti revizije su dužni da do 1. juna tekuće za narednu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave obrazložene predloge prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u tim oblastima, shodno članu 32a stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

²⁰ Službeni list Crne Gore", br. 039/11 i 037/17

Vlada Crne Gore, na sjednici od 19. januara 2022. godine, donijela je Odluku o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini,²¹ dok je na sjednici održanoj 24. februara 2022. godine donijela Odluku o izmjeni Odluke o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija²² za dio koji se odnosi na oblast zaštite životne sredine, što nije u skladu sa članom 32a stav 6 Zakona o nevladinim organizacijama koji propisuje da Vlada Crne Gore na osnovu objedinjenih predloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija usaglašenih sa mišljenjem Ministarstva do 31. jula tekuće za narednu godinu utvrđuje prioritete oblasti od javnog interesa i visinu sredstava za finansiranje projekata i programa u tim oblastima.

Vlada Crne Gore je dužna da na osnovu objedinjenih predloga prioriternih oblasti od javnog interesa i potrebnih sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, potrebna sredstva planira godišnjim zakonom o budžetu države ili izmjenama i dopunama godišnjeg zakona o budžetu.

Odlukom o utvrđivanju prioriternih oblasti od javnog interesa i visine sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini raspoređena su sredstva u skladu sa članom 32 st. 1 i 5 Zakona o nevladinim organizacijama i to:

- za Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u iznosu od 650.000,00 €²³ odnosno u iznosu od 430.000,00 €²⁴. Sredstva Ministarstvu su opredijeljena za finansiranje projekata za sljedeće oblasti: **socijalna i zdravstvena zaštita; zaštita lica sa invaliditetom; društvena briga o djeci i mladima; pomoć starijim licima;**
- za Ministarstvo zdravlja u iznosu od 175.000,00 €²⁵ za finansiranje projekata za oblast **socijalna i zdravstvena zaštita.**

Shodno članu 32b Zakona o nevladinim organizacijama o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa, kao i u oblasti zaštite lica sa invaliditetom odlučuje Komisija za raspodjelu sredstava koje obrazuju organi državne uprave nadležni za tu oblast na osnovu javnog konkursa. Komisiju čine predsjednik i dva člana, od kojih su predsjednik i jedan član državni službenici u organu, a drugi član predstavnik nevladinih organizacija koje djeluju u određenoj prioritetnoj oblasti od javnog interesa. Izbor predstavnika nevladinih organizacija u komisiju vrši se u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija.

Ministarstvo zdravlja je u 2022. godini objavilo 2 javna konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa i to: "Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!", "Podrška programima prevencije HIV/AIDS među ključnim populacijama i unaprjeđenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om" -2022, dok je Ministarstvo rada i socijalnog staranja objavilo 4 javna konkursa i to: "Zaštita lica sa invaliditetom i djece i mladih sa smetnjama i teškoćama u razvoju", "Podrška starijim licima za život u zajednici", "Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici", "Podrška porodicama u krizi". Po osnovu raspisanih konkursa Ministarstvo zdravlja je raspodijelilo sredstva u ukupnom iznosu od

²¹ Isto kao 8

²² Isto kao 9

²³ u skladu sa članom 32 stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama

²⁴ u skladu sa članom 32 stav 5 Zakona o nevladinim organizacijama

²⁵ Isto kao 23

173,599.65 €, dok je Ministarstvo rada i socijalnog staranja raspodijelilo sredstva u ukupnom iznosu 1.079.671,09 €.

Uvidom u odredbe Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija²⁶ utvrđena je neusaglašenost odredbi čl. 4 i 7 u dijelu dostavljanja dokaza od strane predstavnika nevladine organizacije da se isti ne nalazi u registru kaznene evidencije. Članom 4 Uredbe propisano je da je jedan od kriterijuma da nevladina organizacija može da predloži svog predstavnika ako se ne nalazi u Registru kaznene evidencije, dok članom 7 Uredbe nije utvrđeno da nevladina organizacija treba da dostavi dokaz da se ne nalazi u kaznenoj evidenciji.

Subjekti revizije treba da iniciraju izmjene Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, u cilju usaglašavanja odredbi čl. 4 i 7, u dijelu dostavljanja dokaza prilikom predlaganja svog predstavnika.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nema Interni akt kojim su propisani bliži kriterijumi na osnovu kojih se vrši izbor članova komisije iz redova zaposlenih za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u decembru 2023. godine donijelo Interno pravilo za izbor članova Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija iz reda zaposlenih službenika u Ministarstvu rada i socijalnog staranja.

Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da donese Interni akt kojim će se utvrditi bliži kriterijumi za izbor službenika iz redova zaposlenih u Komisijama za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija, shodno članu 32b Zakona o nevladinim organizacijama, članu 36 Zakona o državnoj upravi i članu 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalnog staranja nemaju Interni akt kojim su propisani bliži kriterijumi na osnovu kojih se vrši kontrola predloženog člana komisije iz redova nevladinih organizacija za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, odnosno kako ne bi došlo do konflikta interesa člana komisije koji je predložen od strane nevladinih organizacija. Nisu prezentovani dokazi od strane lica iz nevladinih organizacija da predloženi članovi komisije nisu u konfliktu interesa.

Preporučuje se subjektima revizije da donesu Interni akt shodno članu 32b Zakona o nevladinim organizacijama, članu 36 Zakona o državnoj upravi i članu 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru kojim će utvrditi bliže kriterijume kontrole člana Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa iz redova nevladinih organizacija, a u cilju poštovanja člana 32b stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama. Subjekti revizije treba da zahtijevaju potvrdu od nevladinih organizacija da predložena lica nisu u konfliktu interesa.

Revizijom je utvrđeno da su Komisije Ministarstva zdravlja za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa objavile Javne konkurse u aprilu 2022. godine²⁷, dok su Komisije Ministarstva rada i socijalnog staranja objavile Javne konkurse u novembru 2022. godine²⁸, što nije u skladu sa članom 32v stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da se javni konkurs objavljuje na internet stranici organa državne uprave nadležnog

²⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 041/18

²⁷ Isto kao 2

²⁸ Isto kao 3

za tu oblast i internet portalu elektronske uprave, do 1. marta u godini za koju se vrši raspodjela sredstava.

Subjekti revizije su dužni da javne konkurse za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti od javnog interesa odnosno oblasti zaštite lica sa invaliditetom objavljuju na internet stranici organa državne uprave i internet portalu elektronske uprave, do 1. marta u godini za koju se vrši raspodjela sredstava, shodno članu 32v stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama.

U postupku revizije utvrđeno je da strukturu objavljenih javnih konkursa Ministarstva zdravlja za prijavu projekata/programa u dijelu prijave projekta/programa čine selektivno uzeti kriterijumi iz člana 4 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija. Uredba se primjenjuje za izbor predstavnika NVO u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija, dok se na sadržaj javnog konkursa primjenjuje Pravilnik o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs. Takođe, u postupku revizije utvrđeno je da ni jednim pravnim aktom kojim se reguliše postupak javnog konkursa i kriterijuma za raspodjelu sredstava NVO nijesu propisani obavezujući (eliminacioni) uslovi koji treba da budu navedeni u javnom konkursu, a što nije bio slučaj kada su u pitanju navedeni javni konkursi, u kojem su navedeni eliminacioni uslovi.

Ministarstvo zdravlja je dužno da sadržaj javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u prioritetoj oblasti od javnog interesa objavljuje u skladu sa članom 3 Pravilnika o sadržaju javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija i izgledu i sadržaju prijave na javni konkurs, kao i da se uslovi koji su sadržani u javnom konkursu ne smatraju kao eliminacioni za prijavu na isti.

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo zdravlja postupajući po presudama Upravnog suda²⁹ donijelo Rješenja o izmjeni Rješenja o obrazovanju Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO po konkursima u 2022. godini nakon isteka roka od 30 dana koji je propisan članom 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu.

Ministarstvo zdravlja je dužno da pravna akta po presudama Upravnog suda donosi, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, u skladu sa članom 56 stav 2 Zakona o upravnom sporu.

U postupku revizije utvrđeno je da je nakon Presuda Upravnog suda U.br. 10523/22 od 21.03.2023. godine i U.br. 10524/22 od 04.04.2023. godine, Komisija Ministarstva zdravlja jednoglasno donijela odluku da sve prijave nevladinih organizacija, koje su prethodno bile eliminisane, jer nisu ispunjavale uslove javnog konkursa, upute procjenjivačima na procjenjivanje i bodovanje, što nije u skladu sa članom 32g stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama kojim je propisano da ako se utvrđeni nedostaci ne otklone u roku od 5 dana od dana objavljivanja liste, prijava se odbacuje. Od ukupno 18 NVO koje su trebale dostaviti dopunjenu prijavu po konkursu "Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!", za 9 prijava NVO Komisija je konstatovala da nije uredno i potpuno dostavljena i dopunjena dokumentacija. Od ukupno 12 NVO koje su trebale dostaviti dopunjenu prijavu po konkursu "Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om"-2022 za 5 prijava Komisija je konstatovala da nije uredno i potpuno dostavljena i dopunjena dokumentacija.

²⁹ Presudama je utvrđeno da je učinjena povreda pravila upravnog postupka, jer je u donošenju odluke učestvovalo lice koje je trebalo biti izuzeto odnosno u donošenju odluke je učestvovao predstavnik NVO kojoj su dodijeljena sredstva Odlukom o raspodjeli sredstava

Ministarstvo zdravlja je dužno da odbaci prijavu na javni konkurs za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u prioritetoj oblasti od javnog interesa, ukoliko nakon utvrđenog roka nijesu otklonjeni utvrđeni nedostaci koji se odnose na prijavu, shodno članu 32g stav 4 Zakona o nevladinim organizacijama.

Raspodjela sredstava za finansiranje projekata shodno Zakonu vrši se na osnovu sljedećih kriterijuma:

1) doprinos prijavljenog projekta, odnosno programa ostvarivanju javnog interesa i realizaciji strateških ciljeva u određenoj oblasti; 2) kvalitet prijavljenog projekta, odnosno programa; 3) kapacitet nevladine organizacije da realizuje prijavljeni projekat, odnosno program; 4) transparentnost rada nevladine organizacije.

Bodovanje projekata, odnosno programa, u okviru kriterijuma vrši se prema mjerilima i na način propisan Uredbom o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa³⁰. Bodovanje svakog predloženog projekata i programa, vrše dva nezavisna procjenjivača sa liste koju, na osnovu javnog poziva, utvrđuje Ministarstvo. Način sačinjavanja liste nezavisnih procjenjivača i visina naknade za njihov rad propisani su Uredbom.

U postupku revizije je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja za finansiranje projekata i programa NVO u 2022. godini, prilikom izbora dva nezavisna procjenjivača sa liste nezavisnih procjenjivača koju je formiralo Ministarstvo javne uprave, nije odlučilo Rješenjem o izboru dva nezavisna procjenjivača shodno članu 18 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem, a u vezi člana 32d Zakona o nevladinim organizacijama i člana 15 Zakona o državnoj upravi.

Ministarstvo zdravlja je dužno da o izboru dva nezavisna procjenjivača koji vrše bodovanje svakog predloženog projekta i programa u okviru raspodjele sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u određenoj prioritetoj oblasti od javnog interesa donese Rješenje, shodno članu 18 stav 1 Zakona o upravnom postupku, a u vezi člana 32d Zakona o nevladinim organizacijama i člana 15 Zakona o državnoj upravi.

U postupku revizije utvrđeno je da je Ministarstvo zdravlja u cilju isplate sredstava na ime bodovanja projekata po Javnom konkursu za prijavu projekata/programa „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om“-2022 donijelo Rješenje o isplati nezavisnim procjenjivačima, bez prethodno sačinjenog Ugovora.

Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da sa nezavisnim procjenjivačima koji vrše bodovanje projekata/programa po osnovu Javnog konkursa za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama zaključe ugovor kojim će se definisati međusobna prava i obaveze.

Saglasno Zakonu na osnovu broja bodova koje utvrde nezavisni procjenjivači, komisija utvrđuje rang listu projekata, odnosno programa koji su bodovani. Komisija za raspodjelu sredstava donosi odluku o raspodjeli sredstava koja mora biti obrazložena i koja sadrži podatke o projektima, odnosno programima koji će biti finansirani i iznosu sredstava za finansiranje svakog od tih projekata, odnosno programa pojedinačno. Na osnovu Odluke u skladu sa članom 32i Zakona o nevladinim organizacijama komisija zaključuje sa nevladinom organizacijom kojoj su dodijeljena sredstva za finansiranje projekata/programa ugovor o načinu isplate i korišćenja sredstava, izvještavanju i nadzoru nad realizacijom projekta, odnosno programa za koji su dodijeljena sredstva u roku od 30 dana od dana objavljivanja te odluke. Revizijom je utvrđeno da su nezavisni procjenjivači potpisali Izjave o nepristrasnosti i nezavisnosti, da je bodovanje izvršeno na propisanom obrascu ovjerenom od strane

³⁰ "Službeni list CG", br 013/18

procjenjivača, te da uvidom u bodovne liste na uzorku nisu utvrđene značajne razlike između broja dodijeljenih bodova od strane nezavisnih procjenjivača. Revizijom je utvrđeno da su komisije, shodno odredbama člana 32ž Zakona o nevladinim organizacijama, prije donošenja odluka o raspodjeli sredstava, zahtijevale od nevladinih organizacija izjašnjenje o mogućnosti realizacije projekta sa manje dodijeljenih sredstava, u slučaju kad projekat, odnosno program nevladine organizacije ne može biti financiran u iznosu sredstava koji je naveden u prijavi, u vezi sa čim su prezentirani zahtjevi upućeni od strane ministarstava podnosiocima projekata NVO, kojim zahtijevaju Izjašnjenje, kao i Izjašnjenja podnosioca projekata o prihvatanju umanjenog budžeta.

U postupku revizije je utvrđeno da Komisija Ministarstva zdravlja za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa NVO po konkursima raspisanim u 2022. godini nije utvrdila rang listu projekata/programa³¹ koji su bodovani od strane nezavisnih procjenjivača, što nije u skladu sa članom 32e stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Komisija Ministarstva zdravlja je dužna da na osnovu broja bodova koje utvrde nezavisni procjenjivači, utvrdi rang listu projekata odnosno programa koji su bodovani, shodno članu 32e stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Revizijom je utvrđeno da za Javni konkurs Ministarstva zdravlja "Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om"-2022 postoji samo jedan sačinjen Zapisnik od strane Komisije i to u početnoj fazi rada tj. nakon dostavljanja prijava od strane NVO na raspisani javni konkurs, i isti je dostavljen državnom revizoru na uvid. Zapisnik je zvanično zaveden i potpisan od sva tri člana komisije, a istim se konstatuje broj podnijetih prijava, analizu NVO-a koje nijesu dostavile urednu i potpunu prijavu, kao i izuzeće člana Komisije iz procesa pregledanja prispjelih prijava od NVO koje su ga predložile, te izbor novog člana Komisije.

Preporučuje se da Komisije za raspodjelu sredstava Ministarstva zdravlja od momenta raspisivanja javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija, njegovog sprovođenja, realizacije i izvještavanja, sačinjavaju zapisnike, kako bi se istim konstatovalo utvrđeno stanje u zavisnosti od faze sprovođenja i realizacije javnog konkursa.

Komisija Ministarstva zdravlja je u 2022. godini po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija po konkursu "Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!", zaključila ugovore sa 7 nevladinih organizacija, dok je po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija po konkursu "Podrška programima prevencije HIV/AIDS među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om"-2022 zaključila ugovore sa 6 nevladinih organizacija. Komisija Ministarstva rada i socijalnog staranja po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija po konkursu „Podrška porodicama u krizi“ zaključila ugovore sa 8 nevladinih organizacija, po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija po konkursu „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“ zaključila ugovore sa 12 nevladinih organizacija, po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija po konkursu „Podrška starijim licima za život u zajednici“ zaključila ugovore sa 8 nevladinih organizacija, dok je po osnovu donijete Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti zaštita lica sa invaliditetom po konkursu „Zaštita lica sa invaliditetom i djece i mladih sa smetnjama i teškoćama u razvoju“ zaključila ugovore sa 16 nevladinih organizacija.

³¹ Isto kao 4

U postupku revizije utvrđeno je da su Ministarstvu zdravlja dostavljani narativni i finansijski izvještaji (kvartalni i završni) u skladu sa propisanim Obrascima, ali ne i u skladu sa rokovima utvrđenim u potpisanim Ugovorima. Utvrđeno je da dvije nevladine organizacije od ukupno šest kojima su isplaćena sredstva po osnovu konkursa „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV-om“-2022, nijesu dostavile kvartalne i završne narativne i finansijske izvještaje u propisanom roku. Takođe, utvrđeno je i da jedna nevladina organizacija je kasnila sa dostavljanjem završnog narativnog i finansijskog izvještaja, što nije u skladu sa članom 6 potpisanog Ugovora. Ministarstvu rada i socijalnog staranja jedna NVO nije dostavila dopunu izvještaja za II kvartal, izvještaje za III i IV kvartal kao ni završni izvještaj za konkurs „Podrška porodicama u krizi“, kao ni povodom konkursa „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“ nije dostavila izvještaj za IV kvartal, kao ni završni narativni i finansijski izvještaj. Takođe, jedna NVO za konkurs „Podrška starijim licima za život u zajednici“ nije dostavljala narativne i finansijske izvještaje (kvartalni i završni). Ministarstvo rada i socijalnog staranja se obraćalo predmetnim NVO-ma za dostavljanje izvještaja i prateće dokumentacije uz obavještenje da će se u slučaju nedostavljanja obratiti Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore i pokrenuti postupak raskida ugovora u skladu sa članom 11 Ugovora. Za jednu NVO Ministarstvo rada i socijalnog staranja je uputilo Inicijativu Zaštitniku imovinsko – pravnih interesa Crne Gore za povrat finansijskih sredstava.

Ukoliko nevladine organizacije ne podnesu odgovarajuće izvještaje u roku i sa utvrđenim sadržajem, subjekti revizije su dužni da zahtijevaju povrat sredstava u skladu sa ugovorom i pokrenu postupak raskida ugovora, shodno odredbama ugovora.

Revizoru nije data na uvid validna računovodstvena dokumentacija, kojom se pravda namjensko trošenje dodijeljenih sredstava po osnovu Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini po javnom konkursu „Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini - Ostani zdrav! Reci ne drogama!". Takođe, uvidom u dokumentaciju prilikom dostavljanja kvartalnih finansijskih i narativnih izvještaja od strane nevladinih organizacija kojima su isplaćena sredstva na osnovu Odluke o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini po javnom konkursu „Podrška programima prevencije HIV/AIDS-a među ključnim populacijama i unapređenje tretmana osoba koje žive sa HIV – om“-2022, utvrđeno je da dvije nevladine organizacije od ukupno šest kojima su isplaćena sredstva nijesu dostavljale validnu računovodstvenu dokumentaciju kako bi pravdali namjensko trošenje dodijeljenih sredstava³². Ministarstvu rada i socijalnog staranja jedna NVO za konkurse „Podrška porodicama u krizi“ i „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“ nije dostavila kompletnu prateću dokumentaciju koja dokazuje realizaciju aktivnosti i dokumentaciju kojom se pravda trošenje sredstava³³. Za konkurs „Podrška starijim licima za život u zajednici“ jedna NVO nije dostavila kompletnu prateću dokumentaciju koja dokazuje realizaciju aktivnosti i dokumentaciju kojom se pravda trošenje sredstava. Ministarstvo se obraćalo predmetnim NVO-ma u cilju pribavljanja relevantne dokumentacije.

Ministarstvo zdravlja treba da od korisnika sredstava zahtijeva da pravdanje sredstava opredijeljenih za realizaciju projekata vrši adekvatnom i potpunom računovodstvenom dokumentacijom, uz dostavljanje odgovarajućih dokaza/priloga, shodno odredbama ugovora.

U postupku revizije utvrđeno je na osnovu dostavljenih zaključenih Ugovora sa nevladinim organizacijama da Ministarstvo zdravlja iste nije zaključivalo u roku od 30 dana od dana objavljivanja

³² Isto kao 5

³³ za II kvartal, za III i IV kvartal, kao ni završni narativni i finansijski izvještaj - „Podrška porodicama u krizi“ ; izvještaj za IV kvartal i završni finansijski i narativni izvještaj - „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici“,

Odluke o raspodjeli sredstava, što nije u skladu sa članom 32i stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Ministarstvo zdravlja je dužno da zaključi ugovore sa nevladinim organizacijama u roku od 30 dana od dana objavljivanja Odluke o raspodjeli sredstava, u skladu sa članom 32i stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nema utvrđene posebne interne procedure koje se odnose na praćenje realizacije projekata nevladinih organizacija, kao ni posebne interne procedure za praćenje uspješnosti realizacije projekata/programa nevladinih organizacija kojima su dodijeljena sredstva tj. utvrđene indikatore uspješnosti realizacije projekata/programa, što nije u skladu sa članom 32i stav 1 i članom 32j stav 1 Zakona o nevladinim organizacijama, članom 12 Uredbe o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u oblastima od javnog interesa, članom 36 Zakona o državnoj upravi i članom 7 stav 1 tačka 6 Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u decembru 2023. godine donijelo Interno pravilo za vršenje monitoringa i praćenje uspješnosti realizacije projekata/programa nevladinih organizacija, koje obuhvata i indikatore uspješnosti realizacije projekata/programa.

Ministarstvo zdravlja treba da kod Ministarstva javne uprave inicira izradu internih procedura / priručnika kojim će se definisati procedure praćenja realizacije projekata, a sve u cilju efikasne kontrole finansiranja, realizacije i izvještavanja o realizovanim projektima nevladinih organizacija.

Ministarstvo zdravlja treba da kod Ministarstva javne uprave inicira izradu internih procedura/ priručnika kojim će se definisati procedure za procjenu uspješnosti realizacije projekata, a sve u cilju efikasne kontrole finansiranja, realizacije i izvještavanja o realizovanim projektima nevladinih organizacija.

Uvidom u Ugovore o realizaciji projekata nevladinih organizacija, na osnovu kojih su vršena plaćanja korisnicima sredstava, utvrđeno je da su isti tipskog karaktera. Ugovorima je, između ostalog definisano da se sredstva isplaćuju korisniku projekta jednokratno u roku od 15³⁴ odnosno 45 dana³⁵ od dana zaključenja ugovora, pri čemu nije predviđena dinamika plaćanja, kao ni period u kojem korisnik sredstava treba da otpočne sa realizacijom projekta. Ministarstva su svim nevladinim organizacijama kojima su dodijeljena sredstva izvršila uplatu sredstava odjednom u cjelokupnom iznosu.

Preporučuje se subjektima revizije da u ugovorima za dodjelu sredstava nevladinim organizacijama utvrde dinamiku plaćanja (plaćanje u tranšama ili jednom od modela predloženih pomoćnim obrascem Ministarstva javne uprave), kao i period u kojem treba da nevladina organizacija otpočne sa realizacijom projekta, u cilju efikasnijeg praćenja realizacije projekata.

Preporučuje se subjektima revizije da nevladinim organizacijama, korisnicima sredstava, utvrde obavezu da obavljanje transakcija vezanih za finansiranje realizacije projekata za koje su dobijena sredstva, vrše preko posebnog podračuna poslovnog računa nevladine organizacije, otvorenog za te namjene, u cilju efikasnijeg praćenja realizacije projekata i za isti iznos odobri odložene prihode.

U postupku revizije utvrđeno je da ministarstva u cilju kontinuiranog nadgledanja i ocjenjivanja sprovođenja projekata/programa korisnika sredstava (NVO) nisu vršila neposrednu (terensku kontrolu), a što je bilo predviđeno Ugovorima koja su ministarstva potpisala sa korisnicima sredstava.

³⁴ Isto kao 6

³⁵ Isto kao 7

Subjekti revizije u cilju praćenja namjenskog trošenja isplaćenih sredstava trebaju da sprovedu neposrednu kontrolu na način predviđen ugovorom.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja ne obezbjeđuje objedinjenu analitičku evidenciju o projektima finansiranim po nevladinim organizacijama (broju javnih konkursa po osnovu kojih su istim nevladinim organizacijama dodijeljena sredstva, ukupan iznos dodijeljenih sredstava istim korisnicima po javnim konkursima na godišnjem nivou, broj javnih konkursa na kojima su učestvovali kao partneri), kao ni objedinjenu evidenciju o statusu realizacije projekata po javnim konkursima, zahtjevima za povraćaj sredstava od korisnika sredstava (neopravdanih/neutrošenih) i iznosu vraćenih sredstava, niti članovi komisija vode svoje pojedinačne evidencije.

Preporučuje se Ministarstvu zdravlja da obezbijedi vođenje analitičke evidencije o nevladinim organizacijama i projektima finansiranim po nevladinim organizacijama, kao i statusu realizacije projekata po javnim konkursima.

Organi državne uprave nadležni za prioritetne oblasti od javnog interesa, kao i organ državne uprave nadležan za oblast zaštite lica sa invaliditetom, do 15. juna tekuće za prethodnu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija, koji sadrži podatke o projektima i programima za koje su dodijeljena sredstva za njihovo finansiranje i uspješnosti njihove realizacije. Ministarstvo javne uprave sačinjava objedinjeni izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija koji dostavlja Vladi do 30. septembra tekuće za prethodnu godinu.

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo zdravlja nije dostavilo izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija u 2022. godini po konkursu „Partnerstvo sa NVO u cilju podrške prevencije zloupotrebe droga među ključnim populacijama u 2022. godini – Ostani zdrav! Reci ne drogama!“ koji sadrži podatke o projektima i programima za koje su dodijeljena sredstva za njihovo finansiranje i uspješnosti njihove realizacije, dok je izvještaj po osnovu drugog konkursa Ministarstvo dostavilo sa zakašnjenjem što nije u skladu sa članom 32j stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama, kojim je propisano da organi državne uprave nadležni za prioritetne oblasti od javnog interesa, kao i organ državne uprave nadležan za oblast zaštite lica sa invaliditetom do 15. juna tekuće za prethodnu godinu, dostavljaju Ministarstvu javne uprave izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija.

Ministarstvo zdravlja je dužno da dostavlja izvještaj o finansiranju projekata i programa nevladinih organizacija nadležnom Ministarstvu, do 15. juna tekuće za prethodnu godinu, shodno članu 32j stav 2 Zakona o nevladinim organizacijama.

Ministarstvo zdravlja je u 2022. godini Institutu za javno zdravlje isplatilo sredstva u iznosu od 527.359,79 € od čega je iznos od 369.253,79 € finansiran iz donacija, dok je iznos od 158.106,00 € finansiran iz opštih budžetskih prihoda shodno Grantu br.2828 zaključenim između Vlade Crne Gore, Ministarstva zdravlja i Globalnog fonda za borbu protiv AIDS-a tuberkuloze i malarije. Isplata sredstava finansiranih iz donacija je vršena na osnovu Rješenja o isplati u sljedećim iznosima: 74.624,00 €³⁶, 16.314,16 €³⁷, 92.907,80 €³⁸, 106.354, 33 €³⁹ i 79.053,50 €⁴⁰ za koja se Ministarstvo dopisima⁴¹ obratilo

³⁶ Rješenje br. 4-427/21-3076/ 19 od 22.02.2022. godine

³⁷ Rješenje br. 4-427/21-3076/ 20 od 29.03.2022. godine

³⁸ Rješenje br. 4-427/21-3076/ 21 od 30.05.2022. godine

³⁹ Rješenje br. 4-427/21-3076/ 22 od 01.08.2022. godine

⁴⁰ Rješenje br. 4-427/21-3076 od 17.11.2022. godine

⁴¹ 10-402/21-3292/3 od 23.02.2022. godine, br.10-402/21-3292/4 od 30.03.2022. godine, br.10-402/21-3292/5 od 03.06.2022. godine, br. 10-402/21-3292/6 od 04.08.2022.godine, br.10-402/21-3292 od 18.11.2022. godine

Ministarstvu finansija kojim je zahtijevano prenos i otpuštanje sredstava sa deviznog računa, a u cilju realizacije planiranih aktivnosti vezano za održavanje niske prevencije HIV-a u Crnoj Gori od strane Instituta za javno zdravlje. Za isplate u iznosu od 158.106,00 € Institut za javno zdravlje se obratilo Ministarstvu zdravlja zahtjevom za prenos sredstava⁴² opredijeljenih u budžetu za 2022. godinu za svrhu sprovođenja Granta, a nakon završene tenderske procedure br. 7/VII-2022(01-6726), sprovedene na osnovu saglasnosti Ministarstva zdravlja⁴³. U skladu sa odredbama Okvirnog Sporazuma između Globalnog fonda za borbu protiv AIDS-a, tuberkuloze i malarije (GFATM) i Ministarstva zdravlja Crne Gore (MZ) br. 2828 MNE-H-MoH, Potvrde o HIV/AIDS Grantu između GFATM i MZ od 21. januara 2022. godine, Zakona o javnim nabavkama i Nacionalnog Programa za borbu protiv HIV/AIDS-a 2021-2023 i akcionim planom za njegovo sprovođenje usvojenim od Vlade Crne Gore, Institut za javno zdravlje je raspisao otvoreni postupak javne nabavke za usluge prevencije i podrške ključnim populacijama u oblasti HIV/AIDS-a koje se realizuju od strane nevladinih organizacija koje se bave ovom problematikom, za period od 12 mjeseci. Otvoreni postupak se raspisao u sklopu trogodišnjeg Programa finansijske podrške za kontinuirani rad servisa prevencije i podrške ključnim populacijama u oblasti HIV/AIDS-a za period od 2022-2024. godine kofinansiranog od strane GFATM i MZ. Institut je nakon okonačnja postupka javne nabavke po partijama zaključio ugovore o sprovođenju programa usluge prevencije HIV-a i podrške ključnim populacijama u oblasti HIV/AIDS-a sa tri nevladine organizacije koje su dostavile najpovoljnije ponude. Na osnovu navedenog, Ministarstvo zdravlja donosi Rješenje br. 4-427/21-3076/23 od 21.12.2022. godine o isplati iznosa od 158.106,00 € iz budžetskih sredstava sa pozicije 431-4 Transferi nevladinim organizacijama.

Ministarstvo zdravlja je isplate Institutu za javno zdravlje Crne Gore u iznosu od 527.359,79€ evidentiralo na budžetskoj poziciji 431-4 –Transferi nevladinim organizacijama, što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Ministarstvo zdravlja je dužno da isplate Institutu za javno zdravlje Crne Gore evidentira na budžetskoj poziciji 431-9 - Ostali transferi institucijama, u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština.

Rukovodilac Kolegijuma
dr Milan Dabović, član Senata

⁴² br.01-011685 od 19.12.2022. godine

⁴³ br. 4-427/22-26/245 od 07.07.2022. godine