

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/16-7/
EPA 69 XXVI
Podgorica, 26. decembar 2016. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa druge sjednice održane 23. decembra 2016. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ
o razmatranju PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2017. GODINU

I U uvodnom obrazloženju, ministar finansija, upoznao je Odbor sa ciljevima Predloga zakona o Budžetu za 2017. godinu koji se ogledaju u povećanju stepena održivosti i smanjenju rizika fiskalne politike, polazeći od mjera sanacije nivoa deficita i javnog duga, kroz smanjenje prekomjerne potrošnje, što se rashodne strane tiče, kao i uvođenjem sistemskog reda na prihodnoj strani, kroz unapređenje fiskalne discipline. Imajući u vidu, da je objavljivanjem zvaničnih podataka o BDP-u za 2015. godinu za Crnu Goru, konstatovano da je budžetski deficit na kraju 2015. godine dostigao nivo od 7,6% BDP-a, a javni dug 65,7% BDP-a istakao je da će u fokusu fiskalne politike u 2017. godini biti zaustavljanje daljeg trenda rasta javnog duga. Vlada Crne Gore je u skladu sa članom 21 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predložila plan fiskalne konsolidacije za period od pet godina, na osnovu kojeg će biti koncipirana fiskalna politika u narednom periodu, a koji ima za cilj smanjenje budžetskog deficita na ispod 3% BDP-a i usporavanje rasta javnog duga u odnosu na BDP. Ukazao je da je Predlog mjera sanacije visine javnog duga i budžetskog deficita dostavljen uz Predlog zakona o Budžetu, te da je istim utvrđen set mjera planiranih fiskalnom politikom za 2017. godinu.

U vezi sa navedenim saopštio je da mjere konsolidacije na strani prihoda, između ostalog, obuhvataju: naplatu zaostalog poreskog duga, jačanje fiskalne discipline poreskih obveznika, povećanje akciza za mineralna ulja, ukidanje poreskih izuzeća za računarsku opremu i centralizaciju poreskih registar kasa. Vezano za mjere konsolidacije na strani rashoda naveo je da je najveći dio budžetskih izdataka determinisan zakonskim okvirom koji reguliše njihovu visinu i obuhvat, te da će mjere koje se predlažu zahtijevati izmjenu odgovarajuće zakonske regulative. Naime predložene mjere na rashodnoj strani obuhvataju: smanjenje zarada javnim funkcionerima proporcionalno za 8%, neusklađivanja bruto zarade po osnovu minulog rada u 2017. i 2018. godini na sve zarade u javnom sektoru, smanjenje izdataka po osnovu socijalnih davanja u dijelu naknada za majke sa troje i više djece, kao i smanjenje kapitalnih izdataka koji se ne odnose na izgradnju prioritetne dionice Smokovac- Uvač- Mateševo autoputa Bar-Boljare. Planirani efekat mjera konsolidacije na prihodnoj i rashodnoj strani se procjenjuje na 127,51 mil. € što iznosi 3,24 % procijenjenog BDP-a za 2017. godinu koji je projektovan na nivou od 3.928,50 mlrd. €.

Odbor je konstatovao da je Budžet za 2017. godinu planiran u iznosu od 2.005 mlrd. €, te da je manji za oko 1,3% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2016. godinu (rebalans). U odnosu na klasifikaciju izdataka, tekući budžet iznosi 863,2 mil. € i veći je za 6,2% u odnosu na Zakon o budžetu za 2016. godinu, budžet fondova 639,2 mil. € i manji je za 6,7% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2016. godinu, kapitalni budžet 283,1 mil. € što je za 144,6% više od projektovanog Zakonom o Budžetu za 2016. godinu, dok transakcije finansiranja iznose 220,4 mil. € i manje su za oko 47% u odnosu na 2016. godinu. U ukupnim izdacima najveće učešće imaju transferi za socijalnu zaštitu i izdaci za bruto zarade.

Takođe, Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona izvorni prihodi Budžeta u 2017. godini planirani u iznosu od 1.551mlrd. €, što čini 39,5% procijenjenog BDP-a. Nivo izdataka planiran je u iznosu od 1.785 mlrd. € i veći je za oko 10% u odnosu na 2016. godinu, kao rezultat povećanja izdvajanja za kapitalni budžet, odnosno finansiranje izgradnje autoputa, dok su ostale kategorije rashoda smanjene ili ostale na istom nivou shodno planu fiskalne konsolidacije. Deficit centralnog budžeta projektovan je u iznosu od 233,9 mil. €, odnosno oko 6% BDP-a, dok predviđena otplata duga iznosi 220,4 mil. € ili 5,6% BDP-a i manja je za oko 47% u odnosu na Budžet za 2016. godinu. Iznos zaduživanja projektovan je na nivou od 455 mil. € i manji je u odnosu na Budžet za 2016. godinu, kada je iznosio 550 mil. €. Predlogom zakona o Budžetu za 2017. godinu planirano je izdavanje garancija do 48 mil. €, uz obavezu obezbjeđivanja kolaterala.

II Predstavnici: Centralne banke Crne Gore, Državne revizorske institucije i Unije slobodnih sindikata Crne Gore su bili u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje Budžeta države za 2017. godinu.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore navela je da je dinamika rasta javnog duga i deficita budžeta uslovlila potrebu za intenzivnijom konsolidacijom javnih finansija, kako se ne bi ugrozila fiskalna održivost, te da u tom smislu Centralna banka ocjenjuje pozitivnim Predlog zakona o budžetu za 2017. godinu i kreiranje Plana sanacije budžetskog deficita i javnog duga, koji sadrži jasne mjere koje će biti implementirane kroz izmjenu seta sistemskih zakona. Takođe, imajući u vidu rizike dodatnog zaduživanja predviđenog Predlogom zakona u iznosu od 455 mil. €, kao i dodatnih 206,3 mil. € za nove kreditne aranžmane Centralna banka ocjenjuje da je, pored Plana sanacije, neophodno sačiniti detaljnu strategiju upravljanja dugom, koja će sadržati konkretne mjere i korake i koja će biti usaglašena sa Planom sanacije, kako bi se otklonio rizik koji može uzrokovati visoko učešće javnog duga u BDP-u.

Predstavnik Unije slobodnih sindikata Crne Gore naveo je da predloženi budžet i prateći zakoni uvode nove namete građanima, te da u posljednjem periodu, po njegovom mišljenju, nije predloženo rješenje koje bi efikasno zaustavilo određene trendove i omogućilo da se poreski dugovi izmire i realno poslovanje poslodavaca učini povoljnijim i prihvatljivijim. Iskazao je stav da za USSCG nije prihvatljivo da se nedostajuća sredstva nadoknađuju kroz smanjivanje zarada, naknada i zamrzavanje minulog rada. Ukazao je da problem sive ekonomije ima višestruke štetne posljedice na ukupnu ekonomiju, te da je tržište rada oblast u kojoj je ista značajno zastupljena, što ima negativan uticaj na ukupne budžetske prihode. S tim u vezi ukazao je na potrebu sistemskog uvođenje u legalne tokove fiktivno

zaposlenih lica i ocijenio zabrinjavajućom činjenicu da se na Zavodu za zapošljavanje Crne Gore nalazi oko 48 hiljada nezaposlenih. Iskazao je stav da predložene mjere fiskalne konsolidacije nijesu prihvatljive, kao i da je istim narušen socijalni dijalog u Crnoj Gori.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije u odnosu na Predlog zakona o Budžetu za 2017. godinu naveo je da tehnički dobro osmišljen pristup i način na koji se može reducirati nivo javnog duga i visina deficita, kao i da predložene mjere mogu dati efekat u jednoj godini, ali da sa druge strane ostaje pitanje koliko su iste održive u dužem vremenskom periodu. Takođe, skrenuo je pažnju na određena tehnička rješenja koja su predložena, a vezana su za obrazloženje Predloga zakona o Budžetu. Ukazao je da poređenjem podataka iz rebalansa Budžeta za 2016. godinu i plana za 2017. godinu, izdaci za zarade i prava iz oblasti socijalne zaštite pokazuju određeni trend rasta, te da treba još jednom sagledati podatke s obzirom na mogućnost korekcije. Takođe, ocijenio je zabrinjavajućom činjenicu da prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja značajno odstupaju, imajući u vidu da je rebalansom predviđen iznos od oko 438 mil. €, dok budžetom za 2017. godinu iznosi oko 411 mil. €. Takođe ukazao je da je diskutabilna pozicija vezana za naknade na prihodnoj strani, imajući u vidu da su rebalansom projektovane na oko 72 mil. €, a budžetom 2017. godine na oko 23 mil. €. Nadalje, vezano za javni dug ukazao je da kada se posmatra odnos 2017. i 2016. godine neto povećanje javnog duga je predviđeno za oko 455 mil. €, međutim neto zaduženje državnog budžeta, ako se odbiju neizmirene obaveze, iznosi 267 mil. €, te da ukoliko je tačan ovaj bilans postoji mogućnost da javni dug treba biti niži za preko 100 mil. € za narednu godinu, te da bi navedeno trebalo preispitati. Takođe, ocijenio je zabrinjavajućom činjenicu da je predviđeno da javni dug koji je vezan za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države bude istog nivoa kao i prošle godine u iznosu od oko 179 mil. €.

III Tokom sjednice ocijenjeno je da je Budžet projektovan na osnovu aktuelne situacije u državi i u tom smislu su pozdravljene mjere fiskalne konsolidacije. Ukazano je da je donošenje Plana sanacije budžetskog deficita i javnog duga, shodno članu 21 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, bilo neophodno imajući u vidu da Crna Gora godinama troši više nego što proizvodi, te da se ušlo u alarmirajuću zonu. Ocijenjeno je da bi dominantna aktivnost budžeta trebala da bude usmjerena na podsticanje proizvodnje i ekonomskog rasta, međutim da usljed socijalnog pritiska budžet nema razvojnu dimenziju i da se ide u pravcu restrikcija kapitalnog budžeta.

Vezano za poreski dug, ukazano je da je potrebno preduzeti odgovarajuće mjere za njegovu naplatu polazeći od procjene potencijalno naplativog iznosa duga od 236 mil. € koji je naveden u sanacionom planu i s tim u vezi pozitivnim ocijenjeno predlaganje zakona o reprogramu poreskog potraživanja, koji je jedan od mehanizama za obezbjeđivanje veće naplate istog.

Pozitivnim je ocijenjeno i veće izdvajanje iz budžeta kada je u pitanju poljoprivreda, kao i zaštita životne sredine.

Tokom rasprave postavljena su i pitanja koja su se, između ostalog, odnosila na: započete IPA projekte i donacije Evropske unije; mogućnost obezbjeđivanja lokalnim samoupravama ustupanje dijela javnih prihoda koji su lakše naplativi u cilju jačanja njihove finansijske

stabilnosti; mjere za očuvanje, odnosno, poboljšanje poslovnog ambijenta, nastavak pozitivnog trenda privlačenja stranih direktnih investicija, afirmaciju privatnog sektora i preduzimanje mjera na obezbjeđivanju većeg zapošljavanja u istom, visinu izdvajanja budžetskih sredstava za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini Crne Gore, investicije u putnu infrastrukturu, visinu izdvajanja iz budžeta za rad nacionalnih savjeta, umanjeње sredstava opredijeljenih za Fond rada i isplatu sredstava licima koja su proglašena tehnološkim viškovima itd.

IV Odbor je, nakon izjašnjavanja, sa sedam glasova „za“ odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2017. godinu.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Vujica Lazović.

PREDSJEDNIK ODBORA
Prof. dr Vujica Lazović