

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/17-5/
EPA 260 XXVI
Podgorica, 23. novembar 2017. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 29. sjednice održane 13. i 23. novembra 2017. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2016. GODINU sa IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI ZAVRŠNOG RAČUNA BUDŽETA CRNE GORE ZA 2016. GODINU i GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2016 - OKTOBAR 2017. GODINE**

I U uvodnom obrazloženju, predstavnik predlagača ocjenio je da je fiskalna politika u 2016. godini bila usmjerena na otklanjanje prepreka ekonomskom rastu i razvoju i na povećanje konkurentnosti ekonomije, kao i vođena u pravcu osiguranja održivosti javnih finansija i unapređenja investicionog ambijenta. Upoznao je Odbor da se podaci dati u obrazloženju Predloga zakona, a koji predstavljaju procentualno učešće u BDP-u, razlikuju od saopštenih tokom sjednice iz razloga što je u međuvremenu MONSTAT objavio zvanične podatke o BDP-u za 2016. godinu.

Saopštio je da je u strukturi tekućih prihoda na kraju 2016. godine ostvarena veća naplata poreskih prihoda u odnosu na plan i u odnosu na prethodnu godinu. Pozitivna odstupanja u odnosu na prethodnu godinu rezultat su primjene novog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i veće naplate uvoznog PDV-a. Ukazao je da je, s druge strane, budžetska potrošnja bila veća nego što je planirano i da se veliki dio budžetske potrošnje, kao i prethodnih godina, odnosio na izdatke za socijalna davanja. Gotovinski deficit budžeta iznosio je 3,41% BDP-a i ukoliko se budžetska potrošnja umanji za izdatke za razvojne projekte gotovinski deficit iznosio je 0,71% BDP-a. U tom periodu izvršena je otplata duga u iznosu od 533,11mil.€, dok su konsolidovane neizmirene tekuće obaveze Budžeta Crne Gore na dan 31. decembar 2016. godine iznosile 63,41mil.€.

Predsjednik Senata DRI upozano je Odbor da je na osnovu finansijske revizije DRI utvrdila da je Predlog zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu pripremljen u svim materijalno značajnim aspektima u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, da su prihodi i rashodi iskazani realno i objektivno i da ne sadrže materijalno značajne greške kod iskazivanja rezultata, te je u skladu sa tim dala **pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje**.

Konstatovao je da je revizijom pravilnosti DRI utvrdila da potrošačke jedinice, korisnici budžetskih sredstava, nijesu u svim materijalno značajnim aspektima uskladili poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima, i na osnovu toga dala **uslovno mišljenje i 16 preporuka**.

Predsjednik Senata DRI ukazao je da je uslovno mišljenje dato na osnovu iznosa nedozvoljenog prekoračenja od 907.910,46€, koji se odnosi na izdatke za kupovinu hartija od vrijednosti od Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore. Upoznao je Odbor da nije obezbjeđena adekvatna evidencija svih transfernih zajmova pa se javljaju problemi u izvještavanju javnog duga, da je prisutno neblagovremeno podnošenje IOPPD obrazaca što se ponavlja tokom svih izvještajnih perioda, da postoji nenamjenska potrošnja sredstava namjenjenih socijalnoj zaštiti, ali da je na davanje uslovnog mišljenja dominantno uticalo to što su na računu – Otplata obaveza iz ranijeg perioda evidentirani tekući izdaci u iznosu od 23,12mil.€

II Odbor je konstatovao da je Predlogom zakona o Završnom računu budžeta za 2016. godinu prikazano da je ukupna javna potrošnja u 2016. godini iznosila 1.826,47 mil.€ ili 46,2% BDP-a, dok je tekuća javna potrošnja iznosila 1.678,53mil.€ ili 42,45% BDP-a. Primici su iznosili 2.140,83mil.€, što je 5,38% iznad planiranih sredstava, dok su izdaci izvršeni u iznosu od 2.155,14mil.€ odnosno 6,08% iznad planiranog iznosa. Ostvaren je gotovinski deficit, korigovan za neizmirene obaveze iz prethodnog perioda za 12,69mil.€, u iznosu od 122,29mil.€ ili 3,09%BDP-a i manji je za 7,3 mil.€ u odnosu na plan. Ukupan državni dug na kraju 2016. godine bio je 2.402,96 mil.€ ili 60,77% BDP-a, od čega je spoljni dug činio 2.002,76 mil.€, dok je unutrašnji bio 400,20mil.€. Depoziti budžeta iznosili su 5,53mil.€ i 38.477,69 unci zlata po tržišnoj cijeni u iznosu od 41,83mil.€, što ukupno iznosi 47,36mil.€, tako da je neto državni dug iznosio 2.355,60mil.€ ili 59,67%BDP-a.

Tokom rasprave o Predlogu zakona, Odbor je imao u vidu i Izvještaj Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa.

Imajući u vidu da je DRI dala pozitivno mišljenje na finansijsku reviziju, na Odboru je konstatovano da su tokom 2016. godine učinjeni naporu na održavanju makroekonomske i finansijske stabilnosti, te da su i dalje stvarani uslovi za privlačenje stranih investicija. Takođe, konstatovano je da je u prethodnoj godini ekonomska politika bila posvećena fiskalnoj konsolidaciji i podsticanju ekonomskog rasta i razvoja.

Iskazano je mišljenje da iako su se privredne aktivnosti, u izvještajnom periodu, odvijale u nepovoljnom političkom ambijentu, ne smije se zanemariti trend rasta javnog duga i deficita. Iako se godinama potencira visok nivo javnog duga koji predstavlja teret crnogorske ekonomije, bilo je mišljenje da ukoliko isti nastaje kao posljedica razvojnih projekata i unapređenja privrede onda indirektno podstiče ekonomiju. U vezi sa navedenim, iskazan je i stav da je Strategija javnog duga u fazi realizacije kojom se pod uticajem mjera sanacije predviđa smanjenje javnog duga u 2019. i 2020. godini u odnosu na njegovo kretanje u prethodnim godinama.

Polazeći od činjenice da su kapaciteti interne revizije korisnika budžetskih sredstava mali, poslanike je interesovalo kako male potrošačke jedinice, npr. opštine na sjeveru države, mogu pronaći kvalitetnog internog revizora ukoliko ga nema na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, da li se sprovede dodatne obuke, seminari i ispiti u cilju jačanja tih kapaciteta, kao i na koji način uspostaviti bolju koordinaciji između DRI i internih revizora kako bi se pomoglo potrošačkim jedinicama.

Na Odboru je konstatovano da je u Izvještaju DRI navedeno da je samo 14 opština dostavilo podatke o zaduženju u zemlji i inostranstvu, te se ne može utvrditi nivo javnog duga na 31.12.2016. godine. U vezi sa tim, poslanike je interesovalo da li postoji zakonska obaveza opština da to dostave, odnosno da li je u pitanju nepoštovanje obaveza.

Takođe, u odnosu na podatak da je nivo konsolidovanog duga lokalnih samouprava 175mil.€, postavljeno je pitanje da li isti obuhvata samo dugove prema bankama ili su uključeni dugovi i po osnovu poreza i doprinosa prema državi, dugovi prema zaposlenima i dobavljačima. Povodom navedenog, iznijeto je mišljenje da su budžeti lokalnih samouprava nestabilni te da treba kroz izmjenu Zakona o finansiranju lokalnih samouprava konačno uspostavi kvalitetan i održiv model za opštine.

Na Odboru je posebno ukazano na prekoračenja realizacije sredstava, koja čine osnovu za izražavanje uslovnog mišljenja na reviziju pravilnosti, kao i na neophodnost da se ovakve situacije moraju izbjegavati u narednim budžetskim godinama. U vezi sa tim, iskazan je stav da javne finansije u Crnoj Gori ulaze u zonu veće uređenosti, ali da postoji potreba za daljim unapređenjem sistema jer se kontinuirano ponavljaju određeni problemi kao što su postojanje nedozvoljenih budžetskih prekoračenja i rast troškova po osnovu izvršenja sudskih rješenja.

Odbor se, takođe, upoznao sa izvještajem Odbora za bezbjednost i odbranu o razmatranju Predloga zakona u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agencija za nacionalnu bezbjednost, a u skladu sa Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

III U odnosu na preporuke koje je DRI dala u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2016. godine, Odbor je konstatovao da je DRI dala ukupno 16 preporuka, od kojih jedna preporuka predstavlja osnov za pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje na finansijsku reviziju i 15 preporuka koje predstavljaju osnov za izražavanje uslovnog mišljenja na reviziju

pravilnosti. Preporuke su podijeljene u devet oblasti, i to: Finansijski izvještaji i računska tačnost; Poreski završni račun; Primici budžeta; Izdaci budžeta; Izvještaj o izdacima budžetskih rezervi; Kapitalni budžet; Imovina; Javne nabavke i Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola.

Odbor je ocjenio da se preporuke DRI koje se odnose na prekoračenje budžetske potrošnje, preusmjeravanje sredstava, javne nabavke, imovinu i sistem unutrašnjih finansijskih kontrola ponavljaju i u 2016. godini, što ukazuje da problemi u tim oblastima i dalje postoje. Odbor je sugerisao da se preporuke, koje je DRI dala kroz reviziju završnog računa za 2016. godinu, u što kraćem roku implementiraju. Na Odboru je ukazano na neophodnost jačanja unutrašnje kontrole i revizije u svim potrošačkim jedinicama.

Takođe, Odbor je ocijenio da je neophodno da Vlada i dalje prati realizaciju svih skupštinskih zaključaka kojima se podržavaju preporuke DRI, a koje nijesu realizovane ili su u fazi realizacije.

IV Odbor je, takođe, nakon uvodnih napomena predsjednika i članova Senata DRI, razmotrio Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2016 – oktobar 2017. godine, u dijelu koji se odnosi na: izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti za 2016. godinu, izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama za navedeni period, kao i ostale aktivnosti Državne revizorske institucije.

Na Odboru je konstatovano da se, shodno članu 26 stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, ocjena primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti po treći put dostavlja Skupštini Crne Gore kao sastavni dio Godišnjeg izvještaja DRI. Konstatovano je da je DRI objavljene podatke od strane MONSTAT-a preuzela u iskazanim iznosima, koji se odnose na BDP (kao i stope rasta BDP-a) iskazan po tržišnim i stalnim cijenama i podatke o procijenjenom BDP-u navedenom u obrazloženju Predloga zakona o Budžeta Crne Gore za 2016. godinu i Predloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o Budžeta Crne Gore za 2016. godinu. DRI je izvršila ocijenu indikatora u skladu sa čl. 19-23 Zakona i Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2015-2018 u kojima je postavljen gornji limit potrošnje obavezujući za 2016. godinu, a indikativan za naredne dvije godine. Ukazano je da je DRI tokom izrade navedenog izvještaja uz ekspertsku pomoć utvrdila četiri statička i dva dinamička indikatora za ocjenu fiskalnih kriterijuma, te da je dinamičke indikatore pratila kao odnos: plana i izvršenja budžeta, i izvršenja budžeta u konkretnoj godini i izvršenja budžeta u prethodnoj godini.

Statički indikator odnose se na: primarni gotovinski suficit; gotovinski deficit, koji treba da je manji od 3% BDP-a po tržišnim cijenama; učešće javnog duga po tržišnim cijenama, koji treba da je manji od 60%; kao i na odnos tekućih izdataka i transfera koji treba da budu niži od tekućih prihoda i donacija. Dinamički indikator postavljeni su tako da: stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope rasta realnog BDP-a, odnosno da stopa rasta limita potrošnje za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od stope rasta nominalnog BDP-a.

Na sjednici je konstatovano da je DRI utvrdila da limiti potrošnje definisani Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu odstupaju od limita potrošnje utvrđenih Smjernicama, koje su obavezujuće za 2016. godinu. Od ukupno osam analiziranih statističkih indikatora, realizovana su dva, te da nijesu ispoštovani indikator: ostvarenje primarnog budžetskog suficita, učešće gotovinskog deficita u nominalnom BDP-u do 3%, učešće javnog duga u nominalnom BDP-u do 60%, kao i indikator izvršenje 2016/2015 koji zahtjeva da tekući izdaci i transferi budu niži od tekućih prihoda i donacija. Od šest analiziranih dinamičkih indikatora, utvrđeno je da su realizovana četiri, te da nije ispunjen indikator izvršenje 2016/2015 koji zahtjeva da rast tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova bude ispod rasta nominalnog BDP-a i indikator izvršenje 2016/2015 koji zahtjeva da stopa rasta budžetske rezerve bude manja od stope rasta nominalnog BDP-a.

V Odbor je, takođe, dao osvrt na pojedine izvještaje o izvršenim pojedinačnim revizijama (41), u kojima su prezentirani najbitniji nalazi, preporuke i mjere za otklanjanje nepravilnosti u poslovanju subjekata revizije, obuhvaćenih izvještajnim periodom. Na 14 pojedinačnih finansijskih revizija i revizija pravilnosti dato je 270 preporuka i 25 mišljenja (10 pozitivna, 11 uslovnih i 4 negativna). Pored navedenog, data su i četiri mišljenja nakon izvršenih revizija uspjeha i 100 preporuka. DRI je izvršila 13 revizija godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija, dok je

sastavni dio Izvještaja i devet revizija godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija za 2015. godinu, koje nijesu ušle u prethodni izvještaj DRI, sa ukupno 142 preporuke i 44 mišljenja. U ovom periodu DRI je započela sa vršenjem revizija informacionih sistema i izvršila jednu reviziju na koju je dala 15 preporuka.

Tokom rasprave na Odboru, a u odnosu na pojedinačne revizije, posebnu pažnju poslanici su posvetili Izvještaju o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Skupštine Crne Gore za 2016. godinu i konstatovali da je DRI dala pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje na finansijsku reviziju i negativno mišljenje na reviziju pravilnosti. U vezi sa tim iskazan je stav da Skupština Crne Gore, kao zakonodavni organ, treba da prednjači u primjeni propisa i procedura, te da je potrebno insistirati na dosljednoj primjeni 23 preporuke koje je dala DRI. Takođe, bilo je mišljenja da je neophodno izvršiti reviziju izvještaja Skupštine Crne Gore i za 2015. godinu.

Na sjednici je ukazano da je potrebno da Odbor utvrdi određene preporuke-zaključak, koje bi imale za cilj otklanjanje nepravilnosti poslovanja navedene potrošačke jedinice u što kraćem periodu i kojima bi se insistiralo na sprovođenju preporuka DRI, kao i na jačanju kapaciteta interne kontrole. Odbor je ocijenio značajnim da bude upoznat sa realizacijom aktivnosti iz akcionog plana za sprovođenje preporuka, kao i sa svim činjenicama koje predstavljaju dio kontrolne revizije.

Tokom sjednice, pojedini poslanici su istakli da značajan dio preporuka koje je DRI dala u izvještajima nijesu realizovane i da se određene preporuke ponavljaju godinama uzastopno. Stoga, ukazano je na potrebu održavanja posebnih sjednica odbora koje bi imale za cilj da se sagledaju razlozi nesprovođenja istih.

Bilo je mišljenja da je opravdana inicijativa DRI za izmjenu Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (br. 00-72/17-39) na način da se utvrdi obaveza DRI da vrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata na osnovu procenjenog rizika i kriterijuma iz metodološkog uputstva o vršenju finansijske revizije i revizije pravilnosti za manji broj političkih subjekata u odnosu na postojeće rješenje.

VI Odbor je, sa sedam glasova "za" odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu.

VII Odbor je, u cilju daljeg unapređenja sistema javne potrošnje, sa sedam glasova „za“, podržao nalaze i preporuke Državne revizorske institucije, a koji proističu iz revizije Predloga zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu, kao i one koje se odnose na pojedinačne revizije sadržane u Godišnjem izvještaju o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije za period oktobar 2016 - oktobar 2017. godine, odlučio da predloži Skupštini da povodom usvajanja Predloga zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu, usvoji sljedeći

ZAKLJUČAK

Skupština Crne Gore poziva Vladu Crne Gore na poštovanje i ispunjavanje svih preporuka Državne revizorske institucije datih u Izvještaju o reviziji Predloga zakona o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu. Takođe, Vlada je dužna da prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije koje se odnose na pojedinačne revizije urađene u periodu oktobar 2016 – oktobar 2017. godine i preporuka koje se ponavljaju iz ranijeg perioda, i o tome kvartalno izvještava Skupštinu Crne Gore.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Branko Čavor.

PREDSJEDNIK ODBORA
Predrag Sekulić