

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/21-4/1
EPA 160 XXVII
Podgorica, 10. maj 2021. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 10. sjednice održane 4. maja 2021. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2019. GODINU** sa **IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2019. GODINU** i **GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2019 - OKTOBAR 2020. GODINE**

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu, ministar finansija i socijalnog staranja je istakao da se ovaj zakonski tekst, kojim se verifikuje nešto što se dešavalo prije skoro dvije godine, i sa formalnog i sa suštinskog aspekta razmatra sa zakašnjenjem. Navodi da tekst ovog predloga zakona ne pripada odgovornostima ove Vlade i Ministarstva finansija i socijalnog staranja. Međutim, regulatorna i institucionalna odgovornost obavezuju na poštovanje vladavine prava, kao i institucionalni i sistemski kontinuitet i u vezi razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu. Kazao je da je sa stručnog stanovišta potrebno istaći da dostavljeni zakonski tekst definiše tok, vrijednosti i trendove primitaka i izdataka u godini najvećeg rezultata u turističkoj sezoni, a saglasno procjenama prihoda izračunatih na osnovu metodologije Centralne banke Crne Gore. Dodao je, da sa tehnoškog stanovišta postoji više od jednog argumenta da se ovaj tekst zakona sa strukovnog i sistemskog stanovišta treba i može kritikovati, posebno u nedovoljno transparentnim tokovima izdataka.

Državna sekretarka u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja je upoznala Odbor sa ključnim podacima Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu. Saopštila je da **gotovinski deficit budžeta** za 2019. godinu iznosi 143,28 mil. € i čini 2,89 % BDP-a, a za 25,62 mil. € je manji u odnosu na 2018. godinu ili 15,17%. **Tekući prihodi** sa primicima od povraćaja datih kredita i donacijama u 2019. godini iznosili su 1.885,21 €, što je 2,79% više od planiranog iznosa i čini 38,08% BDP-a. U strukturi tekućih prihoda najveći udio imaju prihodi od poreza 63,78% ili 1.172,75 mil. € i prihodi od doprinosa 29,7% ili 546,26 mil. €. **Budžetska potrošnja** u 2019. godini iznosila je 2.028,5 mil. €, što čini 40,97% BDP-a i veća je 5,93% u odnosu na prethodnu godinu i 2,62% u odnosu na planirani iznos. Socijalna davanja čine najveći dio budžetske potrošnje 27,33% i iznosila su 554,35 €, dok je drugi značajniji činilac budžetske potrošnje bruto zarade koje čine 23,31% budžetske potrošnje i iznosile su 472,85 mil. €.

U 2019. godini izvršena je otplata duga u iznosu od 507,34 mil. €, što je zajedno sa korigovanim gotovinskim deficitom, povećanjem depozita države i izdacima za kupovinu hartija od vrijednosti uslovalo nedostajuća sredstva u iznosu od 1.020,5 mil. €.

Ukupan državni dug (bez depozita), na dan 31.12.2019. godine, iznosio je 3.708,67 mil. € ili 74,91% BDP-a, a uključujući depozite iznosio je 3.111,35 mil. € ili 62,84% BDP-a.

Konsolidovane neizmirene tekuće obaveze Budžeta Crne Gore na dan 31.12.2019. godine iznose 20,55 mil. €, bez obaveze čiji je rok dospjeća u januaru 2020. godine, a koje su iznosile 101,68 mil. €.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije je u uvodnim napomenama kazao da je Državna revizorska institucija izvršila finansijsku reviziju i reviziju pravilnosti Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu. Kad je u pitanju finansijska revizija konstatovano je da su svi izvještaji sačinjeni na fer i objektivnoj osnovi i u skladu sa metodološkim okvirom izvještavanja koji je propisan zakonom i podzakonskim aktima. Što se tiče pogrešnih prikazivanja takođe je konstatovano da ne postoje ni pojedinačno, ni zbirno, materijalno značajna odstupanja u odnosu na utvrđene kriterijume kada je u pitanju finansijska revizija, i iz toga razloga je dato pozitivno mišljenje.

Kada je u pitanju revizija pravilnosti Državna revizorska institucija je na ovaj dio izvještaja dala negativno mišljenje. Ukazao je na najznačajnije nepravilnosti, gdje se Senat, sabirajući sve te negativne efekte, opredijelio da iskaže negativno mišljenje. Saopštio je da se finansiranje određenih institucija vršilo direktno sa prelaznih računa na Glavni račun državnog trezora, koji se nalazi u Centralnoj banci, prije nego što taj novac dođe u budžet, pa je potrebno, iako je finansiranje u skladu sa zakonom, ove institucije ugraditi u budžet, kako bi se moglo transparentnije pratiti način njihovog funkcionisanja i finansiranja. Kada su u pitanju neizmirene obaveze, ukazao je da je Državna revizorska institucija naišla na probleme sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji obavezuje potrošačke jedinice da svoje obaveze ugovaraju do nivoa sredstava planiranih godišnjim zakonom o budžetu.

U odnosu na prekoračenje budžetske potrošnje saopštio je da su uglavnom prekoračenja vezana za dozvoljena prekoračenja i postoje tzv. iznuđena prekoračenja, koja su vezana za sudske presude. Istakao je da postoji jedan broj računa koji imaju oznaku državnih računa, preko kojih se na neki način vrši promet državnog novca i da je taj iznos novca oko 123 miliona eura. Naveo je da jedan dio tog novca nije identifikovan, ali da će se u predstojećem periodu uz pomoć Ministarstva finansija i socijalnog staranja raščistiti svi ti računi, u smislu prometa, odgovornosti i načina raspolaganja tim novcem. Kada su u pitanju primici budžeta uočene su manje greške usljed terminoloških nedosljednosti. Kod Poreske uprave, značajna primjedba, kada je u pitanju završni račun za 2019. godinu, odnosi se na ukidna rješenja koja su vezana za reprogram poreskog duga, gdje je došlo do odustajanja od mogućnosti reprograma plaćanja poreskih obaveza. Navedena rješenja je trebalo ponovo pripisati poreskom zaduženju, odnosno poreskom potraživanju iz ugla Poreske uprave i ti iznosi su bili značajni, pa je Državna revizorska institucija izrazila mišljenje da taj dio evidencije treba srediti. Kod bruto zarada, Državna revizorska institucija je kao značajan problem istakla neobračunavanje doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju zapošljavanja lica sa invaliditetom, na šta treba obratiti pažnju jer sistem mora pružiti šansu licima sa invaliditetom. Kada su u pitanju subvencije, kod isplate u iznosu od 9,3 miliona eura AD Željezničkom prevozu CG i AD Željezničkoj infrastrukturi CG ukazano je da se revizori nijesu uspjeli uvjeriti da postoji relevantan zakonski osnov kada su u pitanju navedene isplate. Kod transfera institucijama ukazao je na nepravilnosti koji se pominju već nekoliko godina kada je u pitanju Montenegro Airlines, Crnogorska plovidba, Barska plovidba, što je konstatovano u izvještaju.

II Tokom rasprave, na Odboru je iskazano mišljenje, imajući u vidu reviziju pravilnosti, da se Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u kontinuitetu krši. Takođe, tokom rasprave, postavljena su i pitanja: da li je moguće iz budžetske rezerve opredjeljivati sredstva za državnu pomoć, bez mišljenja Agencije za zaštitu konkurencije, kao i da li su na osnovu revizorskih izvještaja i analiza završnih računa budžeta od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja prepoznate nedozvoljene aktivnosti.

Imajući u vidu kritiku Državne revizorske institucije, iz prethodnih izvještaja, a koja se odnosila na davanje novca iz budžeta dvijema pomorskim kompanijama, radi izmirivanja obaveze koju imaju po osnovu kredita, o čemu nije bila obaviještena nadležna Agencija za zaštitu konkurencije, zatraženo je pojašnjenje od predstavnika Vlade kako se nova Vlada suočila sa sličnim problemom i da li je uplatila novac direktno kineskoj Exim banci ili je pomoć usmjerena kompanijama. S druge strane je saopšteno da će se formirati forenzički tim uz instituciju budžetskog inspektora, koja će biti aktuelizovana ove godine i da je Vlada ispoštovala međudržavnu garanciju između države Kine i države Crne Gore, uplativši na osnovu te garancije ratu.

Na Odboru je zatraženo i pojašnjenje povodom dostavljanja izvještaja od strane Nacionalne turističke organizacije o realizaciji avansa datog Montenegro Airlines-u. Ukazano je da je izvještaj Nacionalne turističke organizacije dostavljen 20.11.2020. godine, što je nakon predaje Izvještaja o reviziji završnog računa Budžeta, i da Državna revizorska institucija o postupku revizije može informisati Odbor ili Parlament, kao i da to može uraditi resorno ministarstvo.

Osim navedenog, tokom rasprave postavljena su i pitanja: da li budžet može da ima retroaktivno dejstvo i pod kojim uslovima, da li će u skupštinsku proceduru doći Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama, imajući u vidu da su na bazi tih izmjena projektovani određeni budžetski prihodi i kako se planiraju ubirati prihodi od nelegalno stečene imovine.

Takođe bilo je i mišljenja da su brojni pokazatelji u 2019. godini imali pozitivan trend i da se ekonomska i fiskalna politika odgovorno sprovodila. Iskazano je i interesovanje u odnosu na sprovođenje člana 37 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji se odnosi na privremeno finansiranje u tekućoj godini. Osim toga, konstatovano je da postoji veliki broj transakcija koje se odvijaju preko računa koji nose oznaku državni, a koji nisu sastavni dio konsolidovanog računa trezora i primarno trošenje tih sredstava zavisi od donora ili od onog ko je namjenski usmjerio sredstva putem kredita ili direktne donacije, odnosno transfera i taj preostali dio će biti u narednom periodu identifikovan.

Po pitanju poštovanja člana 37 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti saopšteno je da će se Državna revizorska institucija moći izjasniti kada bude urađen završni račun i kada uradi reviziju, da li su postojala odstupanja u odnosu na primjenu člana 37.

Kada je u pitanju retroaktivna primjena Zakona o budžetu konstatovano je da standardi nalažu uvažavanje mišljenja nezavisnih institucija i po tom pitanju će se sačekati Odluka Ustavnog suda koja će se poštovati.

III Predsjednik Senata Državne revizorske institucije je ukazao da je Državna revizorska institucija u skladu sa članom 26 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti izradila Izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma o fiskalnoj odgovornosti za 2019.g. i tom prilikom istakao dva kriterijuma na koja treba obratiti pažnju, a to su pitanje učešća javnog duga u BDP-u i obezbjeđenja uslova za stvaranje primarnog suficita. Istakao je da je poštovano zlatno pravilo u 2019. godini, kao i u ranijim godinama, da je tekuća potrošnja finansirana iz tekućih prihoda i da je u izvjesnoj mjeri ostvaren suficit iz kojeg su finansirani djelimično kapitalni izdaci i da je najveći dio neto zaduženja vezan za kapitalne izdatke, što je jedna povoljna okolnost kada se posmatra makroekonomski scenario ali isto tako rast javnog duga u relativnom poređenju sa BDP pokazuje uzlaznu tendenciju, odnosno tendenciju rasta, što je i prikazano ovim izvještajem.

Pored Izvještaja o reviziji završnog računa za 2019. g. i pored Izvještaja o fiskalnoj usklađenosti, Državna revizorska institucija je uradila još 44 pojedinačne revizije i najvažniji nalazi odnosno izvodi iz pojedinačnih revizija dati su u Godišnjem izvještaju, kroz šest cjelina koje se odnose na: I statistiku o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI; II izvod iz

Izvještaja o reviziji Predloga zakona o završnom računu Budžeta za 2019. godinu; III sprovođenje preporuka iz Izvještaja o reviziji završnog računa Budžeta za 2018. godinu; IV Izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma fisklane odgovornosti u 2019. godini; V izvodi iz izvještaja o izvršenim pojedinačnim revizijama, i VI ostale aktivnosti DRI.

IV Nakon izjašnjavanja sa jednim glasom „za“, šest glasova „protiv“ i jednim glasom „uzdržan“, Odbor je odlučio da predloži Skupštini da ne usvoji Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu.

V 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 2019. 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 2019 - oktobar 2020. godine, odlučio da povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2019. godinu i navedenih izvještaja DRI, usvoji sljedeći

Z A K L J U Č A K

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 2019. godinu. Takođe, Vlada je dužna da prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije koje se odnose na pojedinačne revizije urađene u periodu oktobar 2019 - oktobar 2020. godine i preporuka koje se ponavljaju iz ranijeg perioda, i o tome kvartalno izvještava Skupštinu Crne Gore.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Zdenka Popović.

PREDSJEDNIK ODBORA

Vladimir Joković, s.r.