

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/21-5/
EPA 163 XXVII
Podgorica, 18. maj 2021. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 12. sjednice održane 17. i 18. maja 2021. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ
O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2021. GODINU,
sa amandmanima (četiri) Vlade (33/21-5/9)

I U uvodnom obrazloženju, ministar finansija i socijalnog staranja, podsjetio je da je ekonomija u 2020. godini bila u izuzetno teškoj situaciji s obzirom na pad turizma od 85 %, pad BDP-a za 15,2%, fiskalni deficit od preko 10% BDP-a i neto dug od oko 89% BDP-a. Istakao je da su strukturalni problemi jedan od glavnih uzroka takvog stanja, te da se moraju tretirati u narednom periodu, pozivajući cjelokupno društvo na odgovornost i strpljenje. Saopštio je da osnovu za izradu ovog budžeta čini metodologija koja kroz transparentnost trošenja budžetskih sredstava rješava strukturalne probleme. Ukazao je da od 2.4 mlrd. € na koje je planiran budžet za 2021. godinu, mandatornu potrošnju čini oko 1,8 mlrd. € tj. potrošnju koju nije moguće smanjiti u kratkom roku, i da upravo zbog toga budžet države za 2021. godinu ne predstavlja sve politike nove Vlade. Imajući u vidu sužen fiskalni prostor za raspolaganje sredstvima, projektovan je budžet države za 2021. godinu koji predviđa fiskalni deficit od 3%.

S obzirom da je, prema navodima ministra finansija i socijalnog staranja, budžet za 2021. godinu najvećim dijelom fokusiran na ekonomsku aktivnost, dodatne napomene dao je ministar održivog razvoja koji je podsjetio da je u 2020. godini zabilježen pad ekonomije koji je pet puta veći od onog iz 2012. godine. Takođe, podsjetio je da su se tada primjenjivale mjere povećanja poreza i uvođenja novih такси u cilju fiskalne konsolidacije javnih finansija, te da je uložena velika napor u planiranju budžeta za 2021. godinu bez restriktivnih politika. Uporedo sa tim usvajani su paketi podrške mjera privredi i građanima, kako bi se sačuvala zaposlenost i likvidnost kompanija. Saopštio je da budžet države za 2021. godinu obuhvata, između ostalog, i povećanje minimalne zarade sa 222 na 250 €, sa namjerom da se u narednom periodu smanje doprinosi po osnovu rada kao rezultat socijalnog dijaloga; uvođenje dječijeg dodatka za djecu ispod šest godina; besplatni udžbenici za osnovce; očuvanje nacionalne avio kompanije osnivanjem nove sa planom da prvi letovi budu od juna tekuće godine; i dr. Ukazao je da se i u stanju teške krize uspjela pokrenuti aktivnost turističkog sektora, stabilizovala epidemiološka situacija, i stekli preduslovi za uspješnu turističku sezonu koja ima veliki značaj u kontekstu ekonomske aktivnosti.

Odbor je konstatovao da je budžet države za 2021. godinu planiran u iznosu od 2.455,79 mil. €, te da je u odnosu na klasifikaciju izdataka, Tekući budžet planiran u iznosu od 928,29 mil. € i čini 37,80% budžeta za 2021. godinu; Rezerve budžeta planirane su u iznosu 75,07 mil. €

i čine 3,06% budžeta; Budžet državnih fondova iznosi 798,18 mil. € i čini 32,50% budžeta; Kapitalni budžet planiran je u iznosu 203,46 mil. € i čini 8,28% budžeta, dok Transakcije finansiranja izdataka iznose 450,79 mil. € i čine 18,35% budžeta.

Takođe, Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona izvorni prihodi budžeta u 2021. godini planirani u iznosu od 1.880,2 mil. €, što čini 40,6% BDP-a, koji je projektovan na nivou od 4.636,6 mil. €, i veći su za 14,7% u odnosu na Budžet za 2020. godinu. Nivo izdataka planiran je u iznosu od 2.019,3 mil. €, tako da je nivo deficita planiran u iznosu od 139,1 mil. € ili 3,0% BDP-a.

Za otplatu duga u 2021. godini biće opredijeljeno 435,9 mil. € ili 9,4% BDP-a, te će ukupna nedostajuća sredstva u 2021. godini iznositi 575,6 mil. €, pri čemu će se za finansiranje najvećim dijelom koristiti sredstva depozita obezbijedena emitovanjem državnih obveznica na međunarodnom tržištu u decembru 2020. godine.

II U skladu sa članom 67 stav 2 Poslovnika Skupštine, predstavnici relevantnih institucija i zainteresovanih organizacija bili su u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje budžeta države za 2021. godinu.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije (DRI) podsjetio je da je DRI, shodno zakonskim rješenjima, Odboru dostavila Informaciju o analizi indikatora fiskalne odgovornosti centralnog nivoa države u vezi Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu“. Pored toga, ukazao je da je analizom predloga zakona uočeno da je gotovina prenijeta iz 2020. u 2021. godinu korišćena u skladu sa rješenjima o privremenom finansiranju; da je nivo deficita izveden korektno sa aspekta tehničkog posmatranja budžeta; i da postoje potencijalni rizici koji mogu da prate realizaciju budžeta, kao što je usklađivanje sredstava privremenog finansiranja i zakona o budžetu za 2021. godinu jer može dovesti u rizik primjenu člana 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Istakao je da se podržava programsko budžetiranje, posebno uvođenje indikatora jer podstiču i mjere uspješnost rada institucija, ali da je u tom dijelu uočena negativnost s obzirom da indikatori i očekivani ishodi nijesu definisani po svim nivoima kod svake potrošačke jedinice zbog čega iste mogu biti dovedene u nekorektan položaj, kao i da se dovodi u pitanje relevantnost definisanih indikatora za 2021. godinu.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore (CBCG) istakla je da se: pozitivno ocjenjuje planiranje suficita tekuće potrošnje, ali i ukazuje na rizik da budžetski deficit može biti viši od planiranog (139,1 mil. €), jer za prva tri mjeseca iznosi oko 103,5 mil. €; podržava uvođenje programskog budžetiranja, ali zbog razlika u strukturi privremenog finansiranja i programskog budžeta za 2021. godinu mogu se javiti problemi u implementaciji određenih programa; kao i podržava planirano smanjenje diskrecione potrošnje. Ukazala je na potencijalni rizik da su određene pretpostavke optimistične, poput očekivanog realnog rasta ekonomije u 2021. godini od 10,5% BDP-a uz oporavak sektora turizma u iznosu od 65% prihoda iz 2019. godine, na mogućnost da neke mjere mogu imati negativan uticaj na poslovni ambijent, na nivo izdatih garancija, ali i na potrebu da se podstiče razvoj realnog sektora. CBCG je ocijenila da će uz dosljednu primjenu odgovorne fiskalne politike, a koja je najavljena, doći do smanjenja fiskalnih pritisaka i očuvanja fiskalne stabilnosti.

Ostali učesnici, predstavnici: Montenegro biznis alijanse, Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, Zajednice opština Crne Gore, Asocijacije menadžera Crne Gore, Američke privredne komore, Udruženja boraca ratova od 1990. godine Crne Gore i NVO-a: „Institut alternativa“ i „Akcija za socijalnu pravdu“.

Postavili su brojna pitanja koja su se odnosila na: razvojni karakter budžeta države za 2021. godinu, problematiku finansiranja ugovorenih i započetih investicija; neusaglašenost sa Zakonom o Prijestonici; potrebu da se učine dostupnim podaci o iznosu kapitalnih izdataka per capita po opštinama za 2021. godinu; nemogućnost privrednog sektora da u prvoj polovini 2021. godine realizuje projekte iz kapitalnog budžeta; značaj programa podrške privrednicima kroz agrobudžet; potencijalnu mogućnost da izmjene poreskih propisa prvenstveno akciza neće imati pozitivne efekte na privredu ni na budžet, jer će cijene legalnih cigareta biti 25-30% veće u odnosu na Srbiju, od 40-100% u odnosu na Kosovo i 50-90% u odnosu na Albaniju; potrebu smanjenja sivog tržišta; iskustvo iz 2018. godine kada je usljed povećanja akciznih proizvoda zabilježen pad prihoda po tom osnovu od 26% u odnosu na nivo prije povećanja; potrebu utvrđivanja modela rasterećivanja privrede koji će pratiti povećanja minimalne zarade; potrebu stimulisanja domaćih proizvođača upravo kroz akciznu politiku; drastičan pad zaposlenih u privredi; i dr.

Gosti su iskazali interesovanje i povodom: planiranja izgradnje novih domova i dnevnih boravaka za stare; centara za djecu i odrasle sa posebnim potrebama; prihoda od nelegalno stečene imovine; ekonomske isplativosti projekta ski centara na sjeveru države i dr. Takođe, iskazani su predlozi da se u cilju povećanja transparentnosti uvede polugodišnje izvještavanje o izvršenju budžeta, sprovede institut budžetske inspekcije i detaljnije uredi pitanje privremenog finansiranja u sistemskom zakonu.

III Tokom rasprave Odbor je ocijenio pozitivnim uvođenje programskog budžeta, s obzirom da će omogućiti povećanje kontrole efikasnosti trošenja javnih sredstava. Naime, iznijet je i stav da iako je postojala potreba za uvođenje istog, nije adekvatno što je to urađeno usred godine.

Ukazano je na potrebu da se sugestije zainteresovanih strana uzmu u obzir sa posebnom pažnjom na one koje se odnose na kapitalna ulaganja u opštinama na sjeveru države. U vezi sa tim iskazano je mišljenje da je potrebno formirati radno tijelo sa relevantnim predstavnicima resornih ministarstava i lokalnih samouprava koje bi revidiralo predložene kapitalne projekte i odredilo one koji su prioritetni za finansiranje sredstvima iz budžeta.

Iskazano je mišljenje da je budžet za 2021. godinu koncipiran u najtežim ekonomskim uslovima, a da ipak nije primjenjivana politika povećanja stope PDV-a, što je bila politika ranijih vlada. Iako je projektovan u godini koju karakteriše ekonomska kriza izazvana epidemiološkom krizom, ukazano je da budžet ima komponentu unapređenja kvaliteta života kroz uvođenje dječijeg dodatka, besplatnih udžbenika za osnovce, povećanja minimalnih zarada i dr.

Poslanici su postavili pitanja koja su se odnosila na: efekat oporezivanja akciza negaziranih pića sa dodatkom šećera, stepen reforme Zakona o igrama na sreću cijeneći da ova oblast predstavlja veliki potencijal povećanja prihoda posebno internet klađenja, nivo optimizacije javnog sektora, preostali dio sredstava obezbijedenih zaduživanjem u iznosu od oko 250 mil. €, mogućnost vraćanja naknada za majke sa troje ili više djece, potencijalni rizik realizacije planiranih prihoda, nedovoljnu vidljivost mjera u budžetu za snažan podsticaj turizma, neizvjesnost u očekivanom broju turista iz određenih zemalja, povezanost povećanja akciza na duvanske proizvode i stepena sive ekonomije, način trošenja tekuće budžetske rezerve i dr.

S druge strane, iskazan je stav da nije postojao sistemski pristup u rješavanju zadataka s obzirom da još uvijek nije urađena fiskalna strategija dok su potrošačke jedinice bile suočene sa

revidiranim makroekonomskim smjernicama koje sistemski zakon ne prepoznaje. Iznijeto je mišljenje da je budžet države za 2021. godinu nerealan s obzirom da se očekuje naplata od 700 mil. € prihoda po osnovu turizma, da je Crna Gora osma zemlja na svijetu po smrtnosti na milion stanovnika od pandemije Covid-19, da nema nacionalne kompanije koja je godišnje prevozila 650 hiljada putnika, ali i zbog očekivanja naplate prihoda od nelegalno stečene imovine u iznosu od 40 mil. € na godišnjem nivou i povećanja akzica pri čemu je poznato loše iskustvo iz 2018. godine po tom osnovu. Bilo je i mišljenje da budžet za 2021. godinu nema naznake strukturalnih reformi.

Istaknuta je potreba utvrđivanja iznosa sredstava koja su potrošačke jedinice utrošile u 2021. godini tokom privremenog finansiranja, kao i koliko se opredjeljuje budžetom za preostali dio 2021. godine. Iskazano je i mišljenje da je predlog zakona neustavan zbog neusklađenosti sa članom 147 Ustava Crne Gore, u vezi sa povratnim dejstvom zakona, ali da je naknadno, podnijetim amandmanima Vlade izvršena korekcija.

Na Odboru je konstatovano da su četiri amandmana (33/21-5/9) koja je Vlada podnijela, sastavni dio teksta predloga zakona.

IV Odbor se u skladu sa članom 137 Poslovnika Skupštine upoznao sa mišljenjima osam radnih tijela o visini opredjeljenih budžetskih sredstava za narednu godinu u dijelu oblasti za koje su nadležni.

Odbor je konstatovao da je osam radnih tijela, podržalo projektovanu visinu sredstava za potrošačke jedinice iz svoje nadležnosti i to: Odbor za rodnu ravnopravnost; Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbor za međunarodne odnose i iseljenike; Odbor za ljudska prava i slobode; Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje; Odbora za bezbjednost i odbranu; Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu; i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport.

Međutim, Odbor za politički sistem pravosuđe i upravu ukazao je na potrebu sagledavanja mogućnosti povećanja sredstava za potrošačke jedinice: Ustavni sud, Sudski i Tužilački savjet. U vezi sa navedenim, Odbor se nije odlučio za predlaganje amandmana.

Odbor za ljudska prava i slobode usaglasio sa predlagačima zakona povećanje sredstava potrošačkih jedinica: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, i Zavod za školstvo u okviru nadležnog ministarstva, ali je predložio sagledavanje mogućnosti povećanja sredstava Centra za očuvanje i razvoj kulture manjina Crne Gore.

V Odbor je, nakon izjašnjavanja, sa sedam glasova „za“ i dva „uzdržana“ glasa, odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Simonida Kordić.

PREDSJEDNIK ODBORA
Vladimir Joković, s.r.