

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/21-9/
EPA 348 XXVII
Podgorica, 23. decembar 2021. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 24. sjednice održane 21, 22. i 23. decembra 2021. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2022. GODINU

I U uvodnom obrazloženju, ministar finansija i socijalnog staranja, ukazao je da su u tekućoj godini aktivnosti bile usmjerene na oporavak javnih finansija, jer je u prethodnoj godini zabilježen pad BDP-a od 15%, fiskalni deficit od preko 10% i iznos duga koji je dostigao najveći nivo do tada. Takođe, ukazao je da ambijent Crne Gore, sada, nije u potpunosti povoljan ali je značajno bolji, stvarajući osnov za investiciona ulaganja u dva smjera. Prvi, ulaganje u ljudske kapacitete, kroz program „Evropa sad“ koji je sastavni dio predloženog budžeta države za 2022. godinu, na način da 202.000 zaposlenih budu adekvatno plaćeni za svoj rad. Drugi smjer su kapitalna ulaganja odnosno investicije koje će imati za cilj rješavanje uskih grla infrastrukture i ulaganje u nastavak izgradnje autoputa kroz oblik zaduživanja.

Odbor je konstatovao da je budžet države za 2022. godinu planiran u iznosu od 2.465,69 mil. €, te da je u odnosu na klasifikaciju izdataka, Tekući budžet planiran u iznosu od 1.017,59 mil. €; Rezerve budžeta planirane su u iznosu 42,45 mil. €; Budžet državnih fondova iznosi 828,16 mil. €; Kapitalni budžet planiran je u iznosu 248,31 mil. €, dok Transakcije finansiranja izdataka iznose 329,19 mil. €.

Takođe, Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona izvorni prihodi budžeta u 2022. godini planirani u iznosu od 1.967,8 mil. €, što čini 37,1% BDP-a, koji je projektovan na nivou od 5.306,4 mil. €, i veći su za 4,7% u odnosu na Budžet za 2021. godinu. Nivo izdataka planiran je u iznosu od 2.172,8 mil. €, tako da je nivo deficita planiran u iznosu od 205,1 mil. €.

Za otplatu duga u 2022. godini biće opredijeljeno 292,1 mil. € ili 5,5% BDP-a, te će ukupna nedostajuća sredstva u 2022. godini iznositi 497,9 mil. €, pri čemu će se za finansiranje najvećim dijelom koristiti sredstva depozita iz 2020. i 2021. 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 2022. godinu.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije (DRI) saopštio je da je analizom predloga zakona uočeno da je planirano ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje promijenilo strukturu odnosa namjenskih i opštih prihoda budžeta, kao i strukturu finansiranja javne potrošnje po namjenskim izvorima. Uočeni su određeni fiskalni rizici kada su u pitanju izvori finansiranja javne potrošnje, i to osnovica za planiranje prihoda za narednu godinu, ukazujući da ista ne korespondira sa statističkim podacima koje objavljuje Ministarstvo kada je u pitanju mjesečna dekompozicija serija za 2021. godinu. Stoga, skreće pažnju da se procjenjuju značajno veće stope rasta za prihode po osnovu akciza i poreza na dohodak fizičkih lica u odnosu na procjenjenu stopu rasta BDP-a.

Zatim, na strani izdataka uočen je problem kod Fond za zdravstveno osiguranje, jer neće postojati doprinosi za zdravstvenu zaštitu i iznos od 313 mil.€ moraće se pokriti iz opštih prihoda budžeta, te je ukazano na potrebu za racionalizacijom u dijelu zdravstvene zaštite. Povodom programskog budžetiranja, ukazano je da predloženi zakon o budžetu države detaljno obrađuje programske sadržaje, po programima, potprogramima i aktivnostima, ali da su kao i u prethodnoj godini zabilježeni nedostaci u pogledu indikatora što je ocijenjeno kao posljedica toga što određeni ciljevi nijesu dobro definisani.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore (CBCG) istakla je da program „Evropa sad“, koji je implementiran u predloženi budžet države za 2022. godinu, nosi krupne fiskalne mjere koje će imati značajan uticaj na cjelokupni fiskalni sistem, pa time ima i određene rizike. CBCG pozdravlja glavne ciljeve Programa koji obuhvataju povećanje životnog standarda, poboljšanje poslovnog i investicionog ambijenta, suzbijanje sive ekonomije i povećanje zaposlenosti, smatrajući da je potrebna kontinuirana analiza kretanja makroekonomskih indikatora. CBCG dijeli mišljenje MMF-a, da mjere treba sprovoditi postepeno, u pažljivo odabranim fazama, a sve u cilju kontrole rizika. Ocijenjeno je da se ovako predstavljena struktura budžeta smatra razvojnom, ali da pojedine predložene mjere mogu zahtijevati duži vremenski period za implementaciju, dok neke mjere mogu imati negativan uticaj na poslovni ambijent i konkurentnost privrede. Podsjetila je na loše iskustvo iz ranijeg perioda po osovu povećanja akciza. Istakla je da CBCG ukazuje da je ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje mjera koja nosi mnogo rizika, jer, na primjer, preraspodjela troškova rada koji padaju na teret poslodavca može potencijalno rezultirati smanjenjem zaposlenih, poreskoj evaziji ili pogoršanju položaja zaposlenih. Ocijenjeno je da je planirani iznos prihoda po osnovu reprograma potraživanja opravdan. Naime, CBCG smatra da će uz dosljednu primjenu odgovorne restriktive fiskalne politike, kakva se planira u srednjem roku, doći do smanjenja fiskalnih pritisaka, povećanja fiskalne održivosti i očuvanja finansijske stabilnosti, ali istovremeno, ukazuje na oprez u primjeni predloženih fiskalnih mjera.

Ostali učesnici, predstavnici: Privredne komore Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Asocijacije menadžera Crne Gore, Američke privredne komore, i NVO-a: Udruženja boraca ratova od 1990. godine Crne Gore; Instituta za socijalnu i obrazovnu politiku i „Institut alternativa“.

Postavili su brojna pitanja koja su se odnosila na: izazov malih i srednjih preduzeća a kojih je oko 98% u pogledu predloga povećanja minimalne zarade; rizik povećanja nelegalne ekonomije usljed primjene predloga rasta akciza; prestanak važenja niže stope PDV-a od 7% za djelatnosti koje su značajne za turistički sektor; potrebu ulaganja dodatnih napora na suzbijanje sive ekonomije, definisanju modela za mjerenje sive ekonomije, unapređenje inspeksijskog nadzora, potrebu obazrivog i racionalnog planiranja ostavriavanja prihoda; izazovi i prilike koje proizilaze iz digitalne transformacije; finansiranje boračkih organizacija (UBR1990 i SOBNOR) i dr.

Gosti su iskazali interesovanje i povodom: preporuka Međunarodnog monetarnog fonda da se predložene reforme sprovedu fazno; mogućnosti da se PIMA izvještaj koji izrađuje MMF učini dostupnim javnosti jer isti daje presjek stanja i mapu puta daljih kretanja javnih finansija; namjene iznosa nedostajućih sredstava na nivou od 500 mil. €; realne mogućnosti realizacije 302 projekta obuhvaćena kapitalnim budžetom s obzirom da je duplo veći broj projekata nego u 2021. godini; način bodovanja i odabira projekata; nivoa zrelosti projekata koji su prihvaćeni; dilema koje se javljaju u dijelu programskog budžetiranja i činjenice da nije bilo kvartalnog izvještavanje iako je to zakonska obaveza; planiranih iznosa za reprezentacije, službena putovanja i drugih stavki Tekućeg budžeta; nedovoljnih podataka o procjenama fiskalnih uticaja ne samo zakona poslanika već i pojedinih vladinih predloga na predloženi budžet države za 2022. godinu sa posebnim fokusom na izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru s obzirom na broj zaposlenih koji taj zakon obuhvata; opredijeljenih sredstava budžeta za nevladine organizacije i potencijalnih rizika u

slučaju privremenog finansiranja, kao i realizacija NVO programa po osnovu konkursa koji su u toku; i dr.

III Tokom rasprave na Odboru je iskazana dilema u vezi sa izlaganjem predlagača zakona da je predloženi budžet razvojnog karaktera i da neće biti potrebe za dodatnim zaduživanjem. U vezi sa tim, poslanike je interesovalo zbog čega se predlogom zakona predviđa zaduženje od 500 mil.€ za potrebe finansiranja deficita, te da li je potreba za tim sredstvima izazvana mjerama iz programa „Evropa sad“. Iskazano je mišljenje da je predloženo zaduženje veliko i otvara nove dileme jer je nivo postojećeg zaduženja značajno velik, a nijesu data potrebna obrazloženja za moguća dodatna zaduženja. Takođe, zatraženo je dodatno objašnjenje i za aranžmane koji su obuhvaćeni iznosom zaduženja od oko 339 mil.€. Stoga, iskazano je i mišljenje da je potrebno sagledati da se kroz amandmansko djelovanje ili drugu odgovarajuću formu omogući Skupštini da bude uključena u pojedinačne postupake zaduženja Vlade. U ovom dijelu, ukazano je i na rizik od potencijalnih fiskalnih efekata na budžet za 2022. godinu, koji nose određeni predlozi zakona poslanika.

Pojedini članovi Odbora su ukazali na rizik koji nosi povećanje minimalne zarade u smislu potencijalnog povećanja nezaposlenosti, ukazujući i na mišljenje CBCG u ovom dijelu, kao i na rizik finansiranja Fonda za zdravstveno osiguranje jer će predložena rješenja izazvati deficit Fonda od preko 300 mil.€. U vezi sa tim, interesovalo ih je kako se planira pristupiti ovim rizicima, te da li se možda planira privatizacija segmenata zdravstvenog sistema. Ukazano je da će se potrebna sredstva od 125 mil.€ za primjenu mjere „povećanje minimalne zarade“ nadoknaditi, između ostalog, povećanjem akciza. U vezi sa tim, poslanici su podsjetili na prethodno loše iskustvo sa ovim rješenjem, pa ih je interesovalo koje su se to pretpostavke promijenile te se očekuje visoko pozitivan efekat te mjere.

Poslanici su ukazali na navode iz informacija koje je Zajednica opština Crne Gore (ZOCC) dostavila Odboru, prva koja se odnosi na rezultate sastanka održanog između ZOCC i Ministarstva, i druga koja se odnosi na, između ostalog, povlačenje Predloga zakona o dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz skupštinske procedure. Stoga, poslanike je interesovalo zašto je navedeni zakon povučen iz procedure umjesto da bude izmijenjen, jer bi se navedenim postupkom moglo dodatno ugroziti funkcionisanje lokalnih samouprava. Posebno je iskazana zabrinutost za potencijalne probleme, usljed primjene predloženih rješenja, u kojima se mogu naći posebno opštine na sjeveru.

U dijelu funkcionisanja lokalnih samouprava, ukazano je na potrebu unapređenja sistemskog rješenja njihovog finansiranja, ali da je takođe potrebno i da opštine preduzmu dodatne aktivnosti na naplati sopstvenih prihoda opština. Bilo je mišljenja da je neophodno što prije kroz izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave djelovati u tom pravcu.

Takođe, poslanike je interesovalo da li su mjerama predloženim u programu „Evropa sad“ obuhvaćeni penzioneri i lica koja se nalaze na Zavodu za zapošljavanje. Zatim, da li je rast minimalne zarade od 28€, sa 222,00 na 250,00€, imao za posljedicu rast broja zaposlenih koji primaju minimalnu zaradu od 250,00€ za 20.400 zaposlenih.

U odnosu na predložene izmjene poreskih zakona, na Odboru je ukazano da je MMF, između ostalog, dao podršku u dijelu predložene poreske reforme. U vezi sa tim, bilo je i mišljenje da potencijalni rizici nijesu ciljevi koji se nastoje postići predloženim budžetom već dinamika kojom se predviđa realizacija mjera.

Tokom sjednice, iskazano je mišljenje da na prihodnoj strani budžeta države postoji velika neizvjesnost u ostvarivanju planiranih prihoda, dok na rashodnoj strani postoje potencijalni rizici

povećanja izdataka po osnovu fiskalnih efekata zakona koji su predloženi od strane poslanika a odnose se na oblast penzijskog i invalidskog osiguranja, dječije i socijalne zaštite, kao i bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece.

Poslanici su postavili pitanja koja su se odnosila na: detaljne analize efekata povećanja akciza; način funkcionisanja novoformiranog preduzeća Montenegro Works; realizaciju Kapitalnog budžeta za 2021. godinu; način i procedure refinansiranja duga; trend kretanja cijena obveznica; izmirivanje obaveza kredita po osnovu obveznica emitovanih u 2011. godini; postojanje različitih statističkih podataka o broju zaposlenih; poresku reformu posebno u dijelu progresivnog oporezivanja dohotka na fizička lica; način i akt kojim je predložen budžet tužilaštva; potencijalne probleme u primjeni politike zarada u javnom i privatnom sektoru; realne mogućnosti primjene predloženih rješenja u dijelu oporezivanja neprijavljenih prihoda, kao i naplate predviđenog iznosa od po 20 mil.€ u 2022. i 2023. godini po tom osnovu; obeštećenje po osnovu naknada majkama sa troje ili više djece; dječiji dodatak za djecu do 18te godine života, kao i neophodnost za uspostavljanjem socijalnog kartona kako bi se omogućila ravnopravna raspodjela sredstava; potrebu rješavanje statusa nezaposlenih lica a koji žele da rade; privlačenje onih investicija koje će omogućiti otvorenje dodatnih radna mjesta i time riješe jednim dijelom socijalni problemi; isplate sredstava iz Egalizacionog fonda lokalnim samoupravama; i dr.

U skladu sa članom 55 Poslovnika Skupštine, sjednici je prisustvovao i u raspravi učestvovao poslanik Slaven Radunović.

Na Predlog zakona najavljeno je podnošenje amandmana.

IV Odbor se u skladu sa članom 137 Poslovnika Skupštine upoznao sa mišljenjima devet radnih tijela o visini opredjeljenih budžetskih sredstava za narednu godinu u dijelu oblasti za koje su nadležni, 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; Odbor za evropske integracije i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport.

Navedena skupštinska radna tijela, u dostavljenim mišljenjima, ukazuju, između ostalog, na potrebe, unapređenja i nedostatke u odnosu na sredstva opredijeljena budžetom države za 2022. godinu za potrošačke jedinice iz domena njihovih nadležnosti.

Predstavnik predlagača zakona je ukazao da su predloženim amandmanima Vlade uvažene određene sugestije saopštene na sjednicama skupštinskih radnih tijela koja su razmatrala Predlog zakona obudžetu Crne Gore za 2022. godinu u domenu svojih nadležnosti.

V Odbor je, nakon rasprave i izjašnjavanja, sa sedam glasova „za“, jednim glasom „protiv“ i tri „uzdržana“ glasa, odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu.

VI Polazeći od rasprave i sugestije predstavnika predlagača zakona, Odbor je, u skladu sa članom 148 Poslovnika Skupštine, odlučio da, sa sedam glasova „za“, podnese na Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, sljedeći

AMANDMAN

„U članu 15, st. 3, 4 i 5 brišu se.“

U skladu sa navedenim vrše se odgovarajuće promjene u Predlogu zakona.

Predlagač zakona je prihvatio navedeni amandman, pa je Odbor konstatovao da je isti postao sastavni dio teksta Predloga zakona.

VII Imajući u vidu navedeno, ministar finansija i socijalnog staranja, u svojstvu ovlašćenog predstavnika predlagača, najavio je povlačenje amandmana (sedam) na Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2022. godinu

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

PREDSJEDNIK ODBORA
Vladimir Joković, s.r.