

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/22-5/
EPA 614 XXVII
Podgorica, 22. decembar 2022. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 45. sjednice održane 20. i 21. decembra 2022. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2023. GODINU

I U uvodnom obrazloženju, ministar finansija, ukazao je da je predlog budžeta države za 2023. godinu odraz trenutnog ekonomskog stanja u državi, te da uzima u obzir unutrašnje i spoljne faktore koji će uticati na javne finansije tokom naredne godine. Planiran je na realnim i održivim osnovama, sa fokusom da očuva nivo standarda prosječnog građanina, penzionera, a i ostalih kategorija društva. Koncipiran je u funkciji revitalizacije ekonomije koja treba da doprinese privrednom rastu, a koji će omogućiti uravnoteženje javnih finansija već tokom 2024. godine. Međutim, zbog načina na koji su vođene politike u prethodnim godinama, što se prvenstveno odnosi na zakonski osnov za zarade, penzije, socijalne izdatke, predloženi budžet države je sa najvećim nivoom mandatornih izdataka do sada, ali s druge strane, ostavlja najmanje prostora za diskreciona ovlašćenja.

Ministar finansija, saopštio je da će se penzije povećavati i usklađivati sa rastom zarada u javnom sektoru, koji je predviđen linearno na nivou od oko 20%, i iznad je zvaničnog nivoa inflacije. Predloženim budžetom nastoji se pomoći u očivanju realne potrošačke moći zaposlenih u javnom sektoru, ali i postići iznos minimalne penzije do nivoa od 60% minimalne zarade, odnosno da iznos prosječne penzije u prosječnoj zaradi bude takav. Planirano je linearno povećanje zarada u javnoj upravi, po prvi put od donošenja Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u 2016. godini, za šta je namijenjeno oko 67 mil. €.

U dijelu novih politika, ministar finansija, ukazao je da će se, značajno uvećati sredstva Fonda za zdravstveno osiguranje i izmiriti dugovi Fonda po prvi put nakon deset godina i time omogućiti da opstane javno zdravstvo u državi, s obzirom da su ukinuti obavezni zdravstveni doprinosi. Takođe, ukazao je da će se, između ostalog, opredijeliti četiri puta veći iznos za isplate po osnovu obeštećenja odnosno restitucije, što je od oko 80 mil. €, te da se sa predviđenom dinamikom plaćanja očekuje da ove obaveze budu izmirene nakasnije u narednih šest do sedam godina.

Odbor je konstatovao da je budžet države za 2023. godinu planiran u iznosu od 2.852,65 mil. €, te da je u odnosu na klasifikaciju izdataka, Tekući budžet planiran u iznosu od 1.262,49 mil. €; Rezerve budžeta planirane su u iznosu 40,00 mil. €; Budžet državnih fondova iznosi 981,08 mil. €; Kapitalni budžet planiran je u iznosu 202,78 mil. €, dok Transakcije finansiranja izdataka iznose 366,30 mil. €.

Takođe, Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona izvorni prihodi budžeta u 2023. godini planirani u iznosu od 2.147,47 mil. €, što čini 34,8% BDP-a, koji je projektovan na nivou od 6.174,6 mil. €, i veći su za 11,2% u odnosu na rebalans Budžeta za 2022. godinu koji je usvojen 29. septembra tekuće godine. Nivo izdataka planiran je u iznosu od 2.513,78 mil. €, tako da je nivo deficita planiran u iznosu od 366,32 mil. € ili 5,9% BDP-a.

Za otplatu duga u 2023. godini biće opredijeljeno 338,09 mil. € ili 5,5% BDP-a, te će ukupna nedostajuća sredstva u 2023. godini iznositi 705,18 mil. €, pri čemu će se za finansiranje koristiti sredstva depozita, sredstva iz postojećih kreditnih aranžmana, kao i sredstva iz novog zaduženja.

II U skladu sa članom 67 stav 3 Poslovnika Skupštine, predstavnici relevantnih institucija i zainteresovanih organizacija bili su u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje budžeta države za 2023. godinu.

Član Senata Državne revizorske institucije (DRI) saopštio je da je analizom predloga zakona uočeno da je u tehničkom dijelu budžet usklađen sa propisanim bilansnim okvirom predstavljanja zakona, ali da je asimetričnost u planiranju budžeta države nastala usljed projektovanja potrošnje Fonda za zdravstveno osiguranje kojem nedostaje 385,29 mil. €, što predstavlja najveći iznos u raskoraku namjenskih prihoda koji se moraju pokriti iz opštih prihoda budžeta države. Presjecanjem budžeta na različite bilansne slike, utvrđeno je da postoji tehnička usaglašenost među podacima, te da nema potrebe za većim korekcijama. Naime, uočeni su rizici koji nijesu materijalno značajni ali da iz tehničkih razloga DRI skreće pažnju na postojanje razlike između člana 1 i člana 15 u iznosu od 181.830 €, kao i na slučaj da nije ostavljena mogućnost fleksibilnog zaduživanja u narednoj godini, što je sa aspekta fiskalne discipline jako dobro, ali može biti nepraktično zbog rizika u dijelu izvora finansiranja. Jedan od velikih rizika upravo je struktura bruto zarada i doprinosa na teret zaposlenog i poslodavca jer je uočeno relativno malo učešće poreza na zarade i to u iznosu od oko 21,8 mil. eura, dok je, s druge strane, planirani prihod od poreza na dohodak fizičkih lica značajno manji u odnosu na prethodne godine. Iskazao je pretpostavku da je to rezultat velikog dijela neoporezovanih zarada koje participiraju u ekonomskom sistemu Crne Gore, a ne samo u javnom sektoru zbog čega je izgubljen veliki dio poreza na zarade. Takođe, uočen je i veliki rizik od procjene povećanja potrošnje kroz rast ličnih primanja i eventualne socijalne komponente jer dovodi do rasta deficita trgovinskog bilansa, koji generiše veliki uvozni pdv, ali i pogoršava platni bilans koji se onda mora pokriti stranim direktnim investicijama, te ukoliko njih nema nastaje potreba za radikalnim rezovima u javnoj potrošnji.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore (CBCG) istakla je da su rizici koje CBCG prepoznaje u najvećoj mjeri makroekonomskog karaktera, tj. rizici povezani sa visokom inflacijom i ostvarenjem realnog rasta u uslovima najavljenog globalnog usporavanja rasta. Prije svega, upozorava se na rizik otežanih uslova finansiranja na međunarodnom tržištu zbog rigorozne monetarne politike Evropske centralne banke. Saopšteno je da će Crna Gora u 2022. godini imati najveću stopu inflacije u odnosu na posljednjih 20 godina, dok su očekivanja CBCG da će ista usporiti ali će se zadržati na visokom nivou. Istaknuto je da je inflacija najvećim dijelom uvezena, kao posljedica faktora sa međunarodnog tržišta, a dijelom je rezultat domaće neravnoteže prije svega zbog neadekvatne strukture privrede i time što rast domaće tražnje nije praćen rastom produktivnosti. Ocijenjeno je da će planirani budžet države imati pozitivan uticaj na očuvanje životnog standarda građana, što ohrabruje u uslovima visoke inflacije i cjenovne nestabilnosti, uz preporuku na veću usmjerenost budžeta prema kategorijama u stanju realne socijalne potrebe a ne linearnim pristupom. CBCG uočava da i dalje postoji pritisak na javne finansije koji dodatno stvara nepovoljna struktura rashodne strane budžeta koja je velikim dijelom mandatorna, i ukazuje na potrebu fiskalne konsolidacije u mjeri mogućeg kroz optimizaciju neproduktivne potrošnje i broja zaposlenih. Takođe, ukazuje na potrebu da se kapitalni projekti biraju na osnovu njihove isplativosti i spremnosti za finansiranjem; da će finansiranje deficita, otplate dugova, kamata i obaveza iz prethodnih godina, biti izazovno u narednoj godini naročito u okruženju visokih kamatnih stopa; kao i na oprez i pažljiviji pristup prilikom izadavnja garancija s obzirom na visok nivo koji je opredijeljen za narednu godinu. U tom pravcu, CBCG dijeli mišljenje sa MMF-om da treba razmotriti kredibilno fiskalno prilagođavanje.

Ostali učesnici, predstavnici: Privredne komore Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore, Sindikata prosvjete Crne Gore, Asocijacije menadžera Crne Gore, Zajednice opština Crne Gore, Udruženog sindikata državnih institucija Crne Gore i NVO-a „Institut alternativa“.

Gosti su pozitivno ocijenili: nastavak mjera podrške privredi sa ciljem rasta konkurentnosti u različitim oblastima; socijalnu dimenziju koja je značajno izražena u planiranom budžetu; praćenje primjene budžeta od strane budžetske inspekcija koja je konačno kadrovski opremljena; i to što se sredstva planiraju prihodovati bez dodatnih opterećenja za privredu.

Tokom izlaganja, učesnici su istakli da je potrebno: podsticati određenim mjerama ugroženu likvidnost privrede, prije svega kroz blagovremeni povraćaj pdv-a; pojednostaviti administrativne procedure u postupcima dodjele sredstava kroz podršku privrednom sektoru; sagledati mogućnost opredjeljenja većeg iznosa sredstava za industrijsku proizvodnju, kao i za poljoprivredu s obzirom da je rast od 5% u odnosu na prethodnu godinu dominantno generisan socijalnim transferima; usmjeriti dodatne aktivnosti na suzbijanju neformalne ekonomije i povećati sredstva za te namjene; obezbijediti dalju podršku za sedam lokalnih samouprava, koje su pretežno na sjeveru države, a u rješavanju problema finansiranja nastaih usljed gubitaka prihoda po osnovu primjene programa „Evropa sad“; dosljedno primjenjivati zakonske obaveze u dijelu uključivanja lokalnih samouprava u kreiranju budžeta države; pored socijalnih transfera, ipak usmjeriti najveći dio budžetskih prihoda na razvojne komponente jer je država uvožno zavisna u skoro svim segmentima; pristupiti donošenju socijalnog kartona; poboljšati naplatu poreza i pojačati kaznenu politiku; preciznije srednjoročno budžetiranje jer su uočena značajna odstupanja od Smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2022-2025. godine; da poslanici prilikom izrade zakonskih predloga vrše jasne procjene fiskalnih uticaja i tako doprinesu smanjenju fiskalnih rizika; unaprijediti programsko budžetiranje jer oko 35% projekata nema definisane ciljeve, 45% nema definisane indikatore niti jedinice mjere, a preko 60% nema definisane izvore informacija; utvrditi već u ovoj fazi koliki će iznos tekuće budžetske rezerve biti opredijeljen za odlučivanje od strane užeg kabineta Vlade i njene komisije za raspodjelu budžetske rezerve; postupiti po zaključcima Vlade koji se odnose na praćenje fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, s obzirom da se planira izdavanje garancija u nivou od 160 mil. € za sedam državnih preduzeća a što sa garancijama iz prethodnog perioda predstavlja ogroman fiskalni rizik; uvesti odgovornost na svim nivoima rukovođenja jer određeni podaci ukazuju na neracionalnu potrošnju; i dr.

U odnosu na Kapitalni budžet, gosti su uočili: da je projektovan na značajno manjem nivou u odnosu na kapitalni budžet u pretkriznim godinama; da brojni projekti lokalnih samouprava nijesu ušli u sastav budžeta; da isti obuhvata 294 projekta što je izuzetno veliki broj a da pri tome nije došlo do potrebne reforme u sistemu planiranja javnih investicija; da i dalje nema definisanih procedura što potvrđuje i PIMA izvještaj MMF-a; da su neophodne sistemske akcije u ovoj oblasti kako se ne bi ugrozili oni projekti koji se mogu smatrati dovoljno zreli za realizaciju a zbog čega se poziva i skupštinski odbor da se uključi u rješavanju ove problematike.

Postavljena su i brojna pitanja koja su se odnosila na: izostanak dijaloga sa socijalnim partnerima prilikom izrade budžeta; neusaglašenost između sindikata i poslodavaca oko neradne nedjelje i potrebe da se u tom dijelu uključi Vlada; narušen socijalni dijalog u zdravstvenom sektoru i zahtjeve pojedinaca da se vrate u granski kolektivni sporazum; transparentnost budžeta u raspodjeli od oko 150 mil. € na stavke za koje se ne može utvrditi jasna namjena, kao što su: ostali izdaci, ostale naknade, ostale usluge i dr.; dosadašnje aktivnosti povodom formiranja poreske policije; načinu suzbijanja rada na „crno“ gdje se procjenjuje da je tu uključeno oko 35 do 40 hiljada lica; kao i na male iznose sredstava opredijeljene za građevinske projekte, tj. škole i vrtiće, i informatičku opremu u sektoru prosvjete.

III Tokom rasprave na Odboru je iskazana dilema u vezi sa strukturom prihodne strane budžeta u kojoj dominantno učešće ima porez na dodatu vrijednost, tj. dovedena je u pitanje realnost projekcije ovih prihoda, jer su planirani na većem nivou u odnosu na budžet i rebalans budžeta za 2022. godinu, ako je poznato da je taj rast u tekućoj godini generisan visokom stopom inflacije a ne ekonomskom aktivnošću.

Poslanici su, u odnosu na rashodnu stranu budžeta, podsjetili na sljedeće stavke koje se i u prethodnom periodu, pa i za narednu budžetsku godinu, ocjenjuju neracionalnim, a na koje je i DRI upozoravala, i to: ugovori o djelu, konsultantske usluge, renta, službena putovanja i rezervacije i dr. Ukazano je da sredstva opredijeljena za ove namjene imaju trend rasta od budžeta za 2022. godinu, zatim u rebalansu budžeta za 2022. godinu pa i sada u budžetu za 2023. godinu, a s druge strane se godinama planira reorganizacija i racionalizacija javne uprave i smanjenje diskrecione potrošnje.

U vezi sa tim, pojedini poslanici najavili su podnošenje amandmana kojim će se navedene kategorije budžeta umanjiti i po tom osnovu uvećati materijalno obezbjeđenje porodice ocjenjujući da je to jedina stavka socijalnih davanja koja se direktno vezuje za siromaštvo, jer sve ostale kategorije socijalnih davanja ne zavise od imovinskog stanja stanovništva.

Takođe, u odnosu na rashodnu stranu budžeta, na sjednici Odbora bio je i fokus na potrebi da se, u cilju odgovornijeg pristupa Parlamenta u kreiranju fiskalne politike, moraju uložiti napori za izmjenu dosadašnje praksa podnošenja zakonskih predloga od strane poslanika a koji su bez ili sa vrlo nepreciznim procjenama fiskalnog uticaja na budžet.

Poslanici su postavili pitanja koja su se odnosila na: realizaciju skupštinskih zaključaka donijetih prilikom usvajanja rebalansa budžeta države u septembru 2022. godine; neophodnost izrade socijalnog kartona; nizak nivo ulaganja u kulturnu baštinu; značajan rast deficita za relativno kratko vrijeme i to sa nivoa od 36 mil.€ u septembru na planirani nivo od 438 mil. € do kraja 2022. godine; zašto nema procjena o planiranim prihodima po osnovu primjene pojedinih zakonskih rješenja kao što je Zakon o poreskoj administraciji koji predviđa oporezivanje neprijavljene imovine; eventualno postojanje oligopolskog udruživanja u maloprodajnim lancima s obzirom na i dalje visoke potrošačke cijene, kao i na potrebu revidiranja odluke o ograničavanju marže u trgovinama na malo; i dr.

Poslanici su, u odnosu na kapitalni budžet, ukazali na činjenicu da je za isti opredijeljeno oko 7% ukupnog budžeta države, te da nema dileme da li je više potrošačkog ili razvojnog karaktera. Ocijenjeno je da kapitalni budžet ima veliki broj malih projekata koji opterećuju samo dvije uprave nadležne za njegovu realizaciju, što onemogućava završavanje važnih većih projekata. U vezi sa tim, postavljeno je pitanje koliko projekata ima procjenu da će biti realizovani a shodno vrednovanju kriterijuma kandidovanih projekata u rasponu od 75 do 100 bodova.

Takođe, intresovalo ih je kako je moguće uopšte planirati veliki kapitalni projekat ako država još uvijek nema prostorni plan na osnovu kojeg bi se donosile takve odluke i kakve poruke šaljemo investitorima kada u narednim godinama planiramo pad ekonomske aktivnosti i rast deficita.

Na kraju rasprave, poslanici su, između ostalog, ukazali da 2023. godina predstavlja godinu ekonomske recesije u svijetu i sve zemlje se suočavaju sa ogromnim rizicima kao što je inflacija, ali i da je crnogorskoj ekonomiji potreban novi investicioni i održivi ciklus, reforme i racionalno trošenje.

Na Predlog zakona najavljeno je podnošenje amandmana.

IV Odbor se u skladu sa članom 137 Poslovnika Skupštine upoznao sa mišljenjima sedam radnih tijela o visini opredjeljenih budžetskih sredstava za narednu godinu u dijelu oblasti za koje su nadležni, i to: Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbor za rodnu ravnopravnost; Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje; Odbor za međunarodne odnose i iseljenike; Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu; Odbor za ljudska prava i slobode i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport.

Navedena skupštinska radna tijela, u dostavljenim mišljenjima, ukazuju, između ostalog, da su sredstva predložena budžetom za 2023. godinu dovoljna za realizaciju programa skoro kod svih potrošačkih jedinica iz domena njihovih nadležnosti.

Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje, kao i Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu predlažu da se sagleda mogućnost za uvećanje sredstava za program „Turistička djelatnost“ kod potrošačke jedinice „Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma“, kao i za potrošačke jedinice „Sudski savjet“ i „Tužilački savjet“.

Predstavnik predlagača zakona je ukazao da je na sjednicama zainteresovanih radnih tijela sugerisano: da se sredstva za program „Turistička djelatnost“ obezbijede, ukoliko bude potrebno, iz tekuće budžetske rezerve tokom izvršenja budžeta jer je budžet resornog ministarstva za narednu godinu već uvećan, kao i da se izvrše dodatne konsultacije sa Sudskim savjetom jer je mišljenja da su ta sredstva već obezbijeđena budžetom. U odnosu na Tužilački savjet, ukazao je i da se zahtjevana sredstva dominantno odnose na rješavanje stambenih potreba, a kako ta stavka nije planirana budžetom istakao je da se to pitanje treba sistemski urediti sa reprezentativnim sindikatom kroz kolektivni sporazum.

V Odbor je, nakon rasprave i izjašnjavanja, sa pet glasova „za“ i dva glasa „uzdržan“, odlučio da predloži Skupštini **da usvoji** Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2023. godinu.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Dejan Đurović.

PREDSJEDNIK ODBORA
dr Dejan Đurović, s.r.