

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/13-7//~~17~~
EPA 338 XXV
Podgorica, 20. decembar 2013. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa sjednice održane 18. decembra 2013. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ
O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2014. GODINU

I Pored ministra finansija i pomoćnika u svojstvu predstavnika predlagača, sjednici su prisustvovali i predstavnici: Državne revizorske institucije, Centralne banke Crne Gore, Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Montenegro biznis alijanse, Udruženja boraca ratova od 1990. godine Crne Gore, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, NVO - „Institut Alternativa“ i Univerziteta Donja Gorica.

Sjednici se nijesu odazvali na poziv predstavnici Univerziteta Crne Gore, Univerziteta Mediteran, dok su predstavnici Unije slobodnih sindikata Crne Gore, najavili odsustvo, zbog ranije preuzetih obaveza.

Državna revizorska institucija, u skladu sa članom 6 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, dostavila je Odboru mišljenje povodom Predloga zakona o Budžetu za 2014. godinu.

U uvodnom obrazloženju, ministar finansija, upoznao je Odbor sa ciljevima Predloga zakona o Budžetu za 2014. godinu koji se ogledaju u daljem obuzdavanju prekomjerne potrošnje, što se rashodne strane tiče, kao i uvođenjem sistemskog reda na prihodnoj strani, kroz unapređenje fiskalne discipline i pružanjem podrške konkurentnosti ekonomije, te da predloženi Budžet predstavlja izraz aktuelne ekonomske realnosti.

Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona o Budžetu za 2014. godinu definisani sljedeći limiti: maksimalan nivo deficita, do 2% BDP-a, maksimalan nivo javnog duga, u okviru kriterijuma iz Mاستrihta, učešće budžetske potrošnje, do 38% BDP-a, nivo kapitalnog budžeta, u iznosu od nešto iznad 90 mil. €, što je povećanje u iznosu od oko 25 mil. € u odnosu na plan za 2013. godinu.

Odbor je, takođe, konstatovao da je BDP za 2014. godinu procijenjen na 3.516 mil. €, stopa realnog rasta BDP-a 3,6%, stopa inflacije 2,9% i deficit budžeta na 69,55 mil. € ili 1,98% BDP-a. Izvorni prihodi Budžeta u 2014. godini planirani su u iznosu od 1.258,06 mil. €, što čini 35,8 % projektovanog BDP-a i veći su za 8,29% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2013. godinu. Najveći izvor prihoda planiran je od poreza i iz doprinosa.

Nivo izdataka planiran je u iznosu od 1.327.61 mil €. U odnosu na klasifikaciju izdataka, tekući budžet iznosi 647.286.689,28 € i viši je za 8% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2013. godinu, budžet fondova 590.047.880,53 € i manji je za 0,26% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2013, kapitalni budžet 90.270.500,00 € što je za 38% više od projektovanih Zakonom o Budžetu

za 2013, dok transakcije finansiranja iznose 171.426.905,49 € i veće su za 44% u odnosu na 2013. godinu. U ukupnim izdacima najveće učešće imaju transferi za socijalnu zaštitu i izdaci za bruto zarade. Javna potrošnja u 2014. godini planirana je u iznosu od 1.517,1 mil. €, što čini 45,8% BDP-a.

Iznos zaduživanja projektovan je na nivou od 240 mil €, i niži je u odnosu na Zakon o Budžetu za 2013 godinu, kada je iznosio 250 mil €. Izdaci za kamate su za 7% viši u odnosu na 2013 godinu. Predlogom zakona o Budžetu za 2014. godinu planirano je izdavanje garancija do 25 mil €. Državni dug, bez garancija, predviđen je na nivou od 2.001,3 mil €, odnosno 56,92% BDP-a.

II Gosti su bili u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje Budžeta države za 2014. godinu.

Nakon uvodnih napomena predstavnika Državne revizorske institucije o pregledu saznanja ove Institucije, koji je u skladu sa članom 6 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, dostavila Odboru, odnosno Skupštini Crne Gore, u pisanoj formi, Odbor je konstatovao da makroekonomski okvir iskazan za period 2014 - 2016. godine predstavlja tehnički korektno prezentiranu cjelinu sa strukturno usaglašenim procjenama kretanja BDP-a i izvora finansiranja javne potrošnje, kao i da predloženi fiskalni instrumenti obezbjeđuju potreban sistemski okvir za realizovanje fiskalne politike i fiskalnog rezultata. Takođe, Odbor je konstatovao da postoje određeni tehnički nedostaci, a koje treba korigovati u skladu sa korekcijama koje su izvršene na Predlog zakona o završnom računu Budžeta za 2012. godinu i ocijenio da je u odnosu na pitanje planiranja budžeta, Ministarstvo finansija reprodukovalo organizacionu strukturu iz 2013. godine, koja ne sadrži indikatore iskazane po potrošačkim jedinicama.

Odbor je konstatovao da uz Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2014. godinu Odboru nije dostavljeno mišljenje Centralne banke Crne Gore o predloženom zakonskom aktu, bez obzira što je propisano članom 40 Zakona o CBCG da se isto dostavlja Ministarstvu finansija. To mišljenje je trebalo dostaviti i Odboru, s obzirom da su predstavnici CBCG pozvani na sjednicu, a da shodno Zakonu, Ministarstvo finansija nije isto dostavilo uz budžet. Nakon uvodnih napomena predstavnice CBCG, ocijenjeno je da navedena Institucija podržava dalju konsolidaciju javne potrošnje, vođenje restriktivne fiskalne politike i smanjenje rashoda za materijal i usluge kao rezultat restriktivne politike u dijelu diskrecione potrošnje, kao i napore u sprovođenju aktivnosti na restrukturiranju javnog duga i povećanja efikasnosti naplate poreza. Predstavnica CBCG izrazila je zabrinutost zbog mogućeg aktiviranja državnih garancija i u 2014. godini i, s tim u vezi, ocijenila da je potrebno izdvojiti iznos sredstava u budžetu, koji bi predstavljao zaštitu od materijalizacije rizika po osnovu izdatih garancija, jer bi njihovo aktiviranje vodilo daljem rastu javnog duga.

Rasprava se, između ostalog, odnosila na: potrebu sistemskog uređenja učešća Skupštine Crne Gore u budžetskom ciklusu, potrebu potpunog uvođenja programskog budžeta, niže iznose sredstava opredijeljene pojedinim budžetskim jedinicama odnosno institucijama i organama zaduženim za različite vrste nadzora rada javne uprave, u odnosu na 2013. godinu (Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državna revizorska institucija, Revizorsko tijelo, Komisija za kontrolu državne podrške i pomoći, Uprava za javne nabavke, Skupština Crne Gore, i td). Ocijenjeno je da, iako je proces uvođenja programskog budžeta započet još 2003. godine, još uvijek nije uspostavljen programski budžet na nacionalnom nivou. Iako sve potrošačke jedinice formalno imaju programe, još uvijek ne sadrže indikatore, kao sredstvo za praćenje rezultata u realizaciji programskih ciljeva.

Goste je, takođe, interesovalo da li će se izmiriti obaveze prema NVO sektoru u skladu sa Zakonom, koliki je iznos sredstava direktno opredijeljen za lica sa invaliditetom za 2014. godinu i kako se alociraju neutrošena sredstva Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom u iznosu od 25 mil.€, koja su od 2009. godine poslodavci po osnovu posebnog doprinosa uplatili u Fond. Takođe, ukazano je na potrebu da ovaj Fond bude prepoznat kao posebna budžetska jedinica.

Ocijenjeno je pozitivnim povećanje kapitalnog budžeta u iznosu od 25 mil. € i preporučeno da se odrede granice opterećenja privrede. Ocijenjeno je, takođe, potrebnim da se teret krize ravnomjerno rasporedi.

Rasprava se odnosila i na: nekonzistentnost prilikom raspodjele sredstava nevladinim organizacijama, prije svega Udruženju boraca ratova od 1990. godine Crne Gore, potrebu povećanja izdataka na oblasti sa najvećim multiplikativnim efektom u odnosu na uložena sredstva, kao što je obrazovanje, koje predstavlja jednu od osnovnih poluga „pametnog“ rasta društva. Goste je, takođe, interesovalo da li je došlo do smanjenja rashoda za državnu administraciju.

III Tokom rasprave, pojedini članovi Odbora, pozitivno su ocijenili smanjenje nivoa deficita projektovanog za 2014. godinu, u odnosu na tekuću, visinu planirane stope realnog rasta BDP-a, kao i značajno povećanje iznosa predviđenog za kapitalni budžet i, s tim u vezi, ocijenili da je aktuelnu ekonomsku krizu moguće prevazići jedino produktivnom potrošnjom, to jeste povećanjem kapitalnog budžeta.

Na sjednici je bilo mišljenja da poreski dug, koji je na nivou od oko 330 mil. €, predstavlja sidro crnogorske ekonomije i, u odnosu na navedeno, naglašena je potreba za definisanjem plana konkretnih aktivnosti za narednu godinu, kako bi isti bio izmiren, što bi bio adekvatan mehanizam za praćenje rezultata rada Poreske uprave.

Ocijenjeno je da je neophodno iznalaženje modela naplate poreskog duga u iznosu od oko 50 mil. € Elektroprivrede Crne Gore a.d. Nikšić, i s tim u vezi, kao jedno od mogućih rješenja ponovo predloženo da se dio ovog iznosa naplati u ratama, a dio dokapitalizacijom, odnosno povećanjem akcijskog kapitala države u ovoj kompaniji, u skladu sa Godišnjim zakonom o budžetu i Zakonom o državnoj administraciji. S tim u vezi, dogovoreno je da Vlada u komunikaciji sa menadžmentom EPCG i italijanskom kompanijom A2A odredi model naplate duga, koji bi se na Odboru definisao u formi zaključaka.

Takođe, naglašena je potreba za izmirivanjem obaveza koje Kombinat aluminijuma a.d. Podgorica ima prema EPCG.

Tokom rasprave, bilo je mišljenja da su izdaci za kamate previsoki u odnosu na iznos predviđen za kapitalni budžet, što dovodi u pitanje razvojnu komponentu predloženog zakonskog akta, kao i da je potrebno iznaći nove prihode koji bi bili usmjereni na rješavanje obaveza iz domena Fonda rada i Fonda za obeštećenje.

Takođe, iskazano je nezadovoljstvo što Zakon o zaradama u javnom sektoru još uvijek nije u skupštinskoj proceduri i ocijenjeno da postoji potreba da Državna izborna komisija bude prepoznata kao posebna potrošačka jedinica u okviru Budžeta, zbog potrebe jačanja administrativnih kapaciteta ove Institucije

Sugerisana je mogućnost razmatranja nove formule usklađivanja nivoa vrijednosti penzija sa nivoom troškova života i prosječne zarade, radi dalje održivosti penzijskog sistema Crne Gore.

Na sjednici je ukazano na potrebu izdvajanja sredstava u okviru kapitalnog budžeta za novoformiranu opštinu Petnjica. Ukazano je i na potrebu dodatne podrške malim i srednjim preduzećima, naročito u sjevernom regionu.

Na Predlog zakona o Budžetu države za 2014. godinu najavljeno je podnošenje amandmana.

IV Odbor se u skladu sa članom 137 Poslovnika Skupštine upoznao sa mišljenjima radnih tijela o visini opredjeljenih budžetskih sredstava za narednu godinu u dijelu oblasti za koju su nadležni, i to: Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbora za bezbjednost i odbranu i Odbora za antikorupciju (sa zajedničke sjednice ova dva odbora); Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport; Odbora za rodnu ravnopravnost; Odbora za evropske integracije, Odbora za ljuska prava i slobode i Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje.

Odbor je konstatovao da su sva ova radna tijela, dala pozitivna mišljenja na Predlog zakona o Budžetu države za 2014. godinu, u okviru svojih nadležnosti.

V Odbor je konstatovao da je Skupština Crne Gore 25. saziva, na trećoj sjednici drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2012. godini, povodom razmatranja Predloga zakona o Budžetu Crne Gore za 2013. godinu, dana 28. decembra 2012. godine, usvojila deset zaključaka („Službeni list CG“ br. 4/13), čije je praćenje realizacije (osam zaključaka, pod rednim brojem 3 - 10, razmatra Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, kao matično radno tijelo) predviđeno Planom rada Odbora za 2013. godinu, kao i Akcionim planom za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2013. godini.

Odbor je, takođe, konstatovao da je prva faza realizacije navedenih zaključaka razmotrena na 19. sjednici, održanoj 12. jula 2013. godine, na osnovu dostavljenih informacija Ministarstva finansija: informacija o realizaciji skupštinskih zaključaka za prvi i drugi kvartal 2013. godine (sa Analizom efekata mjera fiskalnog prilagođavanja na prihodnoj i rashodnoj strani, Urgencijom Ministarstva finansija upućena opštinama za dostavu planova fiskalne konsolidacije i Rješenjem o obrazovanju radne grupe za izradu analize postojećeg modela oporezivanja dohotka fizičkih lica, dobiti i nepokretnosti u smislu sagledavanja uvođenja progresivnog modela oporezivanja), Informacije o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave u 2012. godini i Informacije o visini zarada zaposlenih u pravnim licima, akcionarskim društvima i društvima sa ograničenom odgovornošću u kojima država ima većinsko učešće u vlasništvu.

Drugu fazu realizacije zaključaka, članovi Odbora, razmotrili su na 36. sjednici, 28. novembra 2013. godine, na osnovu Informacije o realizaciji skupštinskih zaključaka za treći kvartal 2013. godine, kada su ocijenili da je, s obzirom da se ide u susret Predlogu zakona o Budžetu za 2014. godinu, potrebno uzeti u obzir ekonomske probleme koji bi pogodili privredu u narednom periodu i konkretizovati ih u formi zaključaka, ali uz izraženiju nadzornu ulogu Parlamenta, odnosno Odbora za ekonomiju, finansije i budžet.

Odbor je konstatovao da je donošenje skupštinskih zaključaka dobra praksa jer se kroz izvještavanje nadležnih institucija povećava stepen transparentnosti koji doprinosi realizaciji zaključaka i preventivnih aktivnosti u rješavanju grešaka i slabosti iz prethodnog perioda.

Odbor je na osnovu svih dostavljenih informacija, kao i rasprave obavljene u dvije faze, ocijenio stepen realizacije zaključaka povodom razmatranja Predloga zakona o Budžetu Crne Gore za 2013. godinu i konstatovao da isti jednim dijelom nijesu ispoštovani. S tim u vezi,

ocijenjeno je da su od osam zaključaka realizovana dva, u završnoj fazi realizacije dva, dva zaključka se realizuju u kontinuitetu, dok jedan zaključak nije realizovan.

Konstatovano je i da zbog spora oko nadležnosti između Ministarstva finansija i Ministarstva rada i socijalnog staranja, u dostavljenim materijalima nema osvrta na stepen realizacije zaključka 9, kojim se preporučuje Vladi da, između ostalog, preduzme konkretne mjere u cilju ostvarivanja potraživanja zaposlenih koja su zasnovana na pravosnažnim i izvršnim sudskim presudama, kao što je slučaj sa bivšim radnicima "Radoja Dakića".

Odbor je ocijenio da je neophodno da Vlada i dalje prati realizaciju svih skupštinskih zaključaka, koje nijesu realizovane ili su u fazi izrade.

VI Odbor je, nakon izjašnjavanja, sa šest glasova „za“ i jednim glasom „protiv“, odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2014. godinu.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Aleksandar Damjanović.

