

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/22-4/5
EPA 586 XXVII
Podgorica, 21. decembar 2022. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 43. sjednice održane 20. decembra 2022. godine, podnosi

I Z V J E Š T A J

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2021. GODINU** sa **IZVJEŠTAJEM O REVIZIJI PREDLOGA ZAKONA O ZAVRŠNOM RAČUNU BUDŽETA CRNE GORE ZA 2021. GODINU** i **GODIŠNJIM IZVJEŠTAJEM O IZVRŠENIM REVIZIJAMA I AKTIVNOSTIMA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA PERIOD OKTOBAR 2021 - OKTOBAR 2022. GODINE**

I U uvodnom obrazloženju Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2021. godinu, **ministar finansija, Aleksandar Damjanović**, podsjetio je da u izvještajnom periodu nije obavljao funkciju ministra, kao i da je budžet države za 2021. godinu usvojen tokom 2021. godine odnosno da je bila potreba da se shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti vrši privremeno finansiranje budžeta.

Saopštio je da dio osnova za izražavanje negativnog mišljenja na finansijsku reviziju koju je sprovela Državna revizorska institucija (DRI) čine sredstva u iznosu od 37,7 mil. € za koje je trebalo uvećati „primljene pozajmice i kredite“. Ukazao je da su to transferni zajmovi koji se odnose na realizaciju infrastrukturnih projekata, a koji će imati uticaja i na tekuću i na narednu budžetsku godinu. U vezi sa tim, ministar finansija je predložio da se uz podršku DRI-a, a u formi skupštinskog zaključka, pronađe rješenja za ovaj slučaj, ali i najavio da će Ministarstvo finansija početkom 2023. godine pripremiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koje će stvoriti pretpostavke da se ovo pitanje uredi konzistentno.

Takođe, saopštio je da je dodatni razlog negativnog mišljenja revizije i iznos od 13,3 mil. € identifikovan na računu Agencije za investicije a predstavlja budžetska sredstava koja nijesu konsolidovana. Istakao je da su ova sredstva uz podršku DRI sada već iskazana transparentno, kao i da će to biti slučaj i u narednim godinama, čime se prekinulo sa praksom izdvajanja sredstava na posebnim računima.

Na Odboru je konstatovano da **gotovinski deficit budžeta** za 2021. godinu iznosi 99,52 mil. € i čini 2,02% BDP-a. **Tekući prihodi** sa primicima od povraćaja datih kredita i donacijama u 2021. godini iznosili su 1.911,4 mil. €, što je 1,66% više od planiranog iznosa i čini 38,92% BDP-a. U strukturi tekućih prihoda najveći udio imaju prihodi od poreza 63,6% ili 1.183,88 mil. € i prihodi od doprinosa 29,8% ili 554,5 mil. €. U 2021. godini izvršena je **otplata duga** u iznosu od 437,6 mil. €, što je zajedno sa korigovanim gotovinskim deficitom i izdacima za kupovinu hartija od vrijednosti uslovalo nedostajuća sredstva u iznosu od 541,66 mil. €. **Ukupan državni dug (bez depozita)**, na dan 31.12.2021. godine, iznosio je 4.090,02 mil. € ili 83,27% BDP-a, a uključujući depozite iznosio je 3.625,19 mil. € ili 73,81% BDP-a. **Konsolidovane neizmirene tekuće obaveze** Budžeta Crne Gore na dan 31.12.2021. godine iznose 38,75 mil. €, ne uključujući obaveze sa rokom dospjeća nakon 31.12.2021. godine a koje su iznosile 106,5 mil. €.

Član Senata Državne revizorske institucije, Milan Dabović, je u uvodnim napomenama kazao da je ovo bila najkompleksnija revizija u dosadašnjem radu DRI zbog primjene više zakonskih rješenja koja međusobno nisu bila komplementarna. Saopštio je da se zbog nedonošenja budžeta države za 2021. godinu do kraja decembra 2020. godine, pristupilo privremenom finansiranju na bazi rješenja koja su nejasno donošena, tj. početkom mjeseca, da bi se na kraju mjeseca donosila

rješenja o korekciji onih sa početka mjeseca i time imala retroaktivno dejstvo. Ministarstvo je utvrdilo u agragatnom nivou iznos finansiranja od 1/12 kao dio iznosa od 168 mil. € ali ne i za pojedinačne potrošačke jedinice, već je zadržalo diskreciono pravo utvrđivanja njihovih mjesečnih odobrenja. Donošenjem budžeta države za 2021. godinu u junu 2021. godine, zabilježena je nova programska struktura koja za najveći dio programa nije sadržala indikatore učinka. U tom trenutku problem sa kojim se suočilo Ministarstvo je bilo kako potrošnju koja je funkcionisala tokom privremenog finansiranja inkorporirati u godišnji zakon o budžetu. Usaglašeno je izvršenje na nivou programske strukture, a kada je u pitanju ekonomska struktura proces usaglašavanja nije bio obezbijeđen. U dijelu izvršenja budžeta, DRI je konstatovala značajno velika odstupanja transfernih zajmova, od oko 37,73 mil. €, kojih je bilo i ranije ali u znatno manjem iznosu. Na računu Agencije za investicije koji je otvoren kod komercijalne banke utvrđeno je oko 13,69 mil.€ koja nijesu konsolidovana i bez utvrđene namjene, i ukazala da po tom osnovu treba uvećati prihode a smanjiti depozite. Navedeno je dovelo do korekcije budžetskog rezultata zbog čega isti ne iznosi 99 mil. već 123 mil. €

Imajući u vidu prethodno navedeno, a kada je u pitanju **finansijska revizija**, utvrđeno je da su pogrešna prikazivanja pojedinačno ili zbirno materijalno značajna i iz toga razloga dato je **negativno mišljenje**, a kada je u pitanju **revizija pravilnosti**, utvrđeno je da potrošačke jedinice nijesu u svim materijalno značajnim aspektima uskladile poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima zbog čega je, takođe, dato **negativno mišljenje**.

U okviru preporuka koje je DRI dala za finansijsku i reviziju pravilnosti, posebno je ukazano na šest sistemskih preporuka koje ne mogu pojedinačno rješavati subjekti revizije, već u saradnji zakonodavne i izvršne vlasti. DRI je izvršila i kontrolu realizacije skupštinskog zaključka kojim su podržane preporuke DRI iz revizije završnog računa budžeta za 2020. godinu, čime je konstатовano da je od ukupno 74 preporuke, realizovano 22, djelimično realizovano 7, nije primjenjivo 10 preporuka, dok 35 nije realizovano.

II Tokom rasprave, na Odboru je ukazano da je izuzetno teško bilo uskalditi s jedne strane finansiranje novih organizacionih jedinica javne uprave, a sa druge strane, primjenu privremenog finansiranje koje je trajalo šest mjeseci. Imajući u vidu, pored navedenog, i uvođenje programskog budžetiranja, iskazano je mišljenje da se date primjedbe mogu pripisati nesnalaženju u novim uslovima funkcionisanja, po prvi put primijenjenim u našim javnim finansijama. Iskazano je mišljenje da je i prilikom utvrđivanja 1/12 stvarnih izdataka takođe bilo izazovno odrediti limite potrošnje u uslovima reorganizacije potrošačkih jedinica.

Na Odboru je ukazano da se određene primjedbe ponavljaju još iz prethodnog perioda jer se dešavaju iste ili slične situacije u čijem rješavanju se mora pristupiti sistemski, kao što je davanje pomoći bez prethodno dobijenog mišljenja Agencije za zaštitu konkurencije. Takođe su se i ranije uočavala sredstava na računima banaka a koja nijesu bila konsolidovana, kao što je bio slučaj utvrđen prilikom revizije završnog računa za 2020. godinu, sa iznosom od oko 3 mil. € kod Prve banke. U vezi sa tim, postavljeno je pitanje šta se desilo sa sredstvima, da li su vraćena u budžet ili su i dalje na prolaznom računu.

Polazeći od podataka predstavljenih Predlogom zakona o završnom računu, ukazano je da je budžet države za 2021. godinu bio sanacioni jer je ublažavao posljedice krize iz 2020. godine, ali i socijalni s obzirom na činjenicu da su socijalna davanja činila najveći dio budžetske potrošnje. Takođe, iskazano je mišljenje da je zaduženje od 750 mil. €, sa današnje pozicije posmatranja, bilo dobro zbog povoljnih kamatnih uslova ali i činjenice da je isto utrošeno na otplatu prethodnih kredita i kamata, na finansiranje deficita i na depozite. S druge strane bilo je mišljenje da javne finansije danas i dalje osjećaju posljedice netransparentnog procesa zaduživanja, kao i politika koje su bile sastavni dio programa „Evropa sad“, te da će se kroz aktivnosti narednih budžeta iste pokušati sanirati.

III **Predsjedavajući Senatom Državne revizorske institucije, Nikola Kovačević**, ukazao je da je DRI u skladu sa članom 26 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti izradila Izvještaj o ocjeni primjene kriterijuma o fiskalnoj odgovornosti za 2021. godinu i konstatovala određene nedostatke u dijelu obaveze predlaganja i donošenja Fiskalne strategije, neusklađenosti limita potrošnje, nemogućnosti vršenja ocjene fiskalne usklađenosti strategije i smjernica obavezujućih za 2021. godinu, kao i da je realizovano 50% statičkih indikatora i 83% dinamičkih indikatora.

U izvještajnom periodu, DRI je uradila 35 pojedinačnih revizija u kojima je dato 60 mišljenja i 615 preporuka, a najvažniji nalazi odnosno izvodi iz pojedinačnih revizija dati su u Godišnjem izvještaju koji sadrži: reviziju Predloga zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2021. godinu, ocjenu primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti, revizije potrošačkih jedinica, regulatornih agencija, revizije uspjeha, revizije informacionih sistema, revizije jedinica lokalne samouprave, revizije političkih subjekata, revizije privrednih društava i revizije povezane sa Covid pandemijom. Takođe, Godišnji izvještaj sadrži i: sistemske preporuke iz pojedinačnih revizija i revizije o završnom računu budžeta za 2021. godinu; izvještaj o realizaciji preporuka DRI iz revizije završnog računa budžeta za 2020. godinu, kao i aktivnosti koje je DRI sprovodila u cilju unapređenja rada pri čemu je ukazano da je jedan od ključnih izazova u radu DRI potreba da se u što kraćem roku izabere peti član Senata, kao i izvrši izbor predsjednika Senata DRI.

Na sjednici, Odbor se upoznao sa Informacijom Ministarstva finansija o realizaciji Akcionog plana za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije na kraju prvog kvartala 2022. godine, shodno zaključku Skupštine Crne Gore kojim su podržane preporuke DRI iz revizije o Predlogu zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2020. godinu. Ukazano je da se očekuje dostavljanje i Informacije za drugi kvartal s obzirom da je ista već razmotrena na Vladi.

IV Nakon rasprave i izjašnjavanja sa sedam glasova „uzdržan“, Predlog zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2021. godinu **nije dobio potrebnu većinu na Odboru**.

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 2021. 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 2021 - oktobar 2021. godine, odlučio da povodom razmatranja Predloga zakona o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2021. godinu i navedenih izvještaja DRI, usvoji sljedeći

ZAKLJUČAK

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 2021. godinu. Takođe, Vlada je dužna da prati realizaciju svih preporuka Državne revizorske institucije koje se odnose na pojedinačne revizije urađene u periodu oktobar 2021 - oktobar 2022. 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.

PREDSEDNIK ODBORA
Dejan Đurović



1