

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/15-5/16
EPA 971 XXV
Podgorica, 21. decembar 2015. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 124. sjednice održane 17. i 18. decembra 2015. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ
O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2016. GODINU

I U uvodnom obrazloženju, ministar finansija, naveo je da Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu predstavlja sintezu svih sektorskih politika, odnosno da je mjera potreba u svim segmentima javne potrošnje, ali i odnos objektivnih materijalnih mogućnosti kako privrede, tako i stanovništva, odnosno realnog poreskog kapaciteta. Ukazao je da je Predlogom zakona selektirana tekuća javna potrošnja u odnosu na kapitalnu javnu potrošnju, te da je deficit tekuće potrošnje 0,71% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Istakao je da se ciljevi budžetske politike odnose na nastavak konsolidacije javnih finansija, posebno u dijelu sive ekonomije i kapitalnog budžeta. Takođe, ukazao je da se projekcija prihodne strane, između ostalog, zasniva na: povećanju akciza na mineralna ulja i luksuznu potrošnju; povećanju priliva donacija kroz IPA projekte; prihodima od digitalne dividende; stopi ekonomskog rasta oko 4%; stopi inflacije oko 1,5%, koja može da bude stimulativna za generisanje snažnijeg ekonomskog rasta; povećanju zapošljavanja, kao i snaženju ciklusa investicionog zamaha posebno u turizmu i energetici. U nastavku izlaganja naveo je da će u 2016. godini biti premašeni kriterijumi Mاستrihta po pitanju javnog duga i deficita, što će usloviti potrebu izrade plana sanacije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Dodao je da je poreski dug ključna ranjivost javnog sektora, te da se radi na preciznom definisanju strukture i naplativosti poreskog duga. Na kraju je zaključio da je predloženi Budžet, imajući u vidu povećane izdatke za socijalna davanja i kapitalni budžet ujedno i socijalni i razvojni.

Odbor je konstatovao da je Budžet za 2016. godinu planiran u iznosu od 2.125 mlrd. €, te da je veći za 8,27% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2015. godinu. U odnosu na klasifikaciju izdataka, tekući budžet iznosi 772,56 mil. € i veći je za 13,84% u odnosu na Zakon o budžetu za 2015. godinu, budžet fondova 624,98 mil. € i veći je za 3,88% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2015, kapitalni budžet 334,86 mil. € što je za 17,64% više od projektovanog Zakonom o Budžetu za 2015, dok transakcije finansiranja iznose 393,22 mil. € i manje su za oko 1% u odnosu na 2015. godinu. U ukupnim izdacima najveće učešće imaju transferi za socijalnu zaštitu i izdaci za bruto zarade.

Takođe, Odbor je konstatovao da su Predlogom zakona izvorni prihodi Budžeta u 2016. godini planirani u iznosu od 1.458 mlrd. €, što čini 37,7% BDP-a, koji je projektovan na nivou od 3.868 mlrd. €, i veći su za 9,73% u odnosu na Zakon o Budžetu za 2015. godinu. Nivo izdataka

planiran je u iznosu od 1,73 mlrd. €, tako da je nivo deficita planiran u iznosu od 273,9 mil. € ili 7,1% BDP-a.

Iznos zaduživanja projektovan je na nivou od 688 mil. €, i viši je u odnosu na Zakon o Budžetu za 2015. godinu za 5,85%, kada je iznosio 650 mil. €. Predlogom zakona o Budžetu za 2016. godinu planirano je izdavanje garancija do 26 mil. €.

Predsjednik Senata Državne revizorske institucije (DRI) obrazložio je Mišljenje DRI na Predlog zakona o Budžetu za 2016. godinu i ocijenio je da su Predlogom zakona izvori finansiranja uravnoteženi sa javnom potrošnjom. Ukazao je da DRI ima određenu rezervu u odnosu na iskazanu visinu deficita, s obzirom da se iznos od 39,4 mil. € koji je planiran za otplatu obaveza iz prethodnog perioda obično koristi za isplatu vanrednih izdataka i sudskih rješenja, koja egzistiraju svake godine, te da deficit može biti veći od projektovanog za navedeni iznos.

Takođe, ukazao je da su članom 6 stav 4 Predloga zakona navedeni prihodi Ministarstva odbrane u iznosu od 5,121 mil. €, koji nijesu iskazani u članu 1 Predloga zakona kao priliv od prodaje imovine, ni kao izdatak u posebnom dijelu Predloga zakona. Imajući u vidu navedeno ukazao je da konsolidacija deficita u 2016. godini može za iznos definisanih izvora finansiranja kroz prodaju imovine i donacije povećati deficit budžeta Crne Gore.

Naveo je da je projektovanjem budžeta za 2016. godinu Ministarstvo finansija ispoštovalo preporuke DRI u opštem dijelu Budžeta, kao i da je potrebno izvršiti određena usklađivanja u Predlogu zakona, što je detaljno sadržano u Mišljenju.

II Gosti su bili u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje Budžeta države za 2016. godinu.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore navela je da će dinamika rasta javnog duga predstavljati ključnu ranjivost u 2016. godini, te da treba voditi računa da servisiranje javnog duga državu ne dovede do krize finansija, odnosno da treba nastaviti sa opreznom politikom i daljom fiskalnom konsolidacijom, kako bi se očuvala stabilnost. Imajući u vidu planirano zaduženje predviđeno članom 10 i 11 Predloga zakona navela je da je izvjesno da će visina duga premašiti iznos od 60% BDP-a, te da treba pristupiti izradi programa sanacije. Takođe, ukazala je da je potrebno intezivirati aktivnosti u pravcu jačanja fiskalne discipline i efikasnosti nadležnih organa, prvenstveno Poreske uprave, kako bi nivo poreskog duga uspostavio silazni trend. Navela je i da izgradnja autoputa predstavlja veliki izazov za javne finansije, a samim tim za finansijsku stabilnost.

Ostali pozvani učesnici, predstavnici: Montenegro biznis alijanse, Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Asocijacije menadžera Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, NVO-a: „Institut alternativa“, „Građanska alijansa“, „Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore“, iznijeli su svoje viđenje planiranih budžetskih prihoda i rashoda za 2016. godinu.

Postavili su brojna pitanja i ukazali na: potrebu obezbjeđenja većeg iznosa sredstava za Fond rada za isplatu riješenih zahtjeva; realizaciju Plana unutrašnje organizacije javne uprave; potrebu smanjenja neformalne ekonomije i smanjenja trenda preusmjeravanja sredstava između potrošačkih jedinica i unutar potrošačkih jedinica; potrebu sprovođenja dubinske analize budžeta i većeg uključivanja građana i strukovnih udruženja u proces planiranja budžeta, kao i

većeg izdvajanja sredstava za oblasti istraživanja i nauke. Takođe, ukazano je i na potrebu unapređenja zapošljavanja osoba sa invaliditetom i racionalnog trošenja sredstava koja uplaćuju poslodavci koji ne zaposle određeni broj osoba sa invaliditetom shodno Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom; nedovoljnu angažovanost institucija koje se bave ljudskim pravima prilikom planiranja budžeta; potrebu obezbjeđenja dodatnih sredstava za Savjet za građansku kontrolu rada policije; indikativan rast jednokratnih socijalnih pomoći za oko 50% u odnosu na 2016. godinu.

III Tokom rasprave čuli su se stavovi da je predloženi budžet razvojni, kao i da je socijalni imajući u vidu povećanje iznosa za socijalna davanja u odnosu na 2015. godinu, koja su između ostalog, uslovljena i izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Takođe, raspravljano je da li je Budžet projektovan na osnovu realnih parametara, zatim da li je kapitalni budžet u funkciji podsticanja razvoja, da je deficit budžeta od 7,1% iznad mastrihtskih kriterijuma ali uz poboljšanu strukturu u odnosu na ranije i da se 6,3% deficita odnosi na autoput. Ocijenjeno je da je nivo javnog duga upozoravajući i da u narednoj godini treba uraditi program sanacije shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

S druge strane, iskazan je stav da predloženi Zakon o budžetu države za 2016. godinu nije dobro planiran i da postoje velike rezerve na prihodnoj strani budžeta, kao i da je iznos nenaplaćenih poreskih potraživanja ogroman što predstavlja jedan od najvećih izazova u budućem periodu. Takođe, bilo je mišljenja da Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nije stvorio dobre pretpostavke za planiranje godišnjeg budžeta, kao i da treba uvesti odgovornost javnih funkcionera u dijelu sprovođenja budžeta. Planirano povećanje zarada administracije u izornoj godini ocijenjeno je indikativnim, kao i ukazano da je u periodu 2009 - 2014. godine zabilježen rast nezaposlenosti i pad zaposlenosti uz prosječnu zaradu koja je na gotovo istom nivou. Konstatovno je i da je očekivani rast u 2016. godini manji nego u 2015. godini, te da je predloženi budžet u pojedinim segmentima diskriminatoran, volontaristički i paušalno planiran. Takođe, ukazano je da prihodi od igara na sreću moraju biti veći, da banke, uprkos velikom iznosu depozita, ne učestvuju u dovoljnoj mjeri, u pokretanju privredne aktivnosti, da Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom treba transformirati kao poseban subjekt, da su iznosi koje država plaća po osnovu kamata, viši od iznosa koji se izdvaja za socijalna davanja.

Tokom rasprave postavljena su pitanja koja su se, između ostalog, odnosila na: kapitalni budžet i potrebu smanjenja regionalnih razlika, rizik od pada datih garancija i obezbjeđenje planiranih garancija, mogućnost rasta penzija u 2016. godini, obezbjeđenje nedostajućih sredstava za obaveze Fonda rada po osnovu pozitivno riješenih zahtjeva za isplatu potraživanja iz 2014, 2015. i 2016. godine, mogućnost smanjenja određenih poreskih stopa i proširenje poreskog obuhvata u cilju smanjenja poreske evazije, potrebu kvalitetnije katastarske evidencije, mogućnost ubiranja većih prihoda po osnovu akciza, neopredjeljivanje sredstva za Baletsku školu „Ksenija Popović“ u Budžetu za 2016. godinu, finansiranje Fitosanitarne uprave, potraživanje Pošte Crne Gore u iznosu od oko 6,5 mil. eura i rizik od prevaljivanja duga na Budžet, racionalnost trošenja sredstava u lokalnim samoupravama, tretman Crnogorske akademije nauka i umjetnosti, budžet Ministarstva održivog razvoja i turizma, prostorni plan durmitorskog područja.

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.

Odbor je konstatovao da je šest radnih tijela, podržalo projektovanu visinu sredstava za potrošačke jedinice iz svoje nadležnosti i to: Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbor za evropske integracije; Odbor za međunarodne odnose i iseljenike; Odbor za ljudska prava i slobode; Odbor za rodnu ravnopravnost, uz konstataciju da u Budžetu nijesu vidljive budžetske linije iz kojih se finansiraju aktivnosti iz Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti; Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, uz predlog amandmana terminološke prirode i Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje, uz konstatacije učesnika u raspravi na sjednici Odbora da planirana sredstava za: Zavod za zapošljavanje, Klinički centar Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje i Fond rada Crne Gore nijesu dovoljna.

Odbor za politički sistem pravosuđe i upravu predložio je značajno povećanje sredstava za potrošačke jedinice Sudstvo i Tužilaštvo, u iznosu od oko 4,15 mil. eura.


Odbor za bezbjednost i odbranu ocijenio je cjelishodnim korekcije teksta koje tretiraju: zaduženje za opremanje Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova i Direktorata za vanredne situacije; realizaciju kapitalnih projekata posredstvom Direkcije javnih radova i to administrativnog objekta i zgrade Ministarstva unutrašnjih poslova u Gusinju i opredijeljenih smještajnih kapaciteta Specijalne antiterorističke jedinice i Posebne jedinice policije u Podgorici i podržao najavljeno podnošenje amandmana s tim u vezi. U odnosu na inicijativu Savjeta za građansku kontrolu rada policije i predlog da se budžetom opredijeljeni iznos sredstava poveća za 2.420 eura, Odbor je iznijeti predlog ocijenio opravdanim i cjelishodnim.

Odbor za antikorupciju nije dostavio mišljenje o Predlogu zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu.

V S obzirom na značaj razmatranja Godišnjeg zakona o Budžetu, koji predstavlja sintezu sektorskih politika na Odboru je ocijenjeno potrebnim da skupštinskoj raspravi o ovom aktu prisustvuju i resorni ministri.

VI Odbor je, nakon izjašnjavanja, sa šest glasova „za“, dva glasa „protiv“ i jednim „uzdržanim“ glasom, odlučio da predloži Skupštini da usvoji Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2016. godinu.

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

**PREDŠJEDNIK ODBORA**
mr. Aleksandar Damjanović