РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за финансије, републички буџет

и контролу трошења јавних средстава

11 Број 06-2/385-13

29. октобар 2013. године

Б е о г р а д

ЗАПИСНИК

55. СЕДНИЦЕ ОДБОРА ЗА ФИНАНСИЈЕ, РЕПУБЛИЧКИ БУЏЕТ И КОНТРОЛУ

ТРОШЕЊА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА, ОДРЖАНЕ 28. ОКТОБРА 2013. ГОДИНЕ

Седница је почела у 10,15 часова.

Седницом је председавала Весна Ковач, председницa Одбора.

Одбор је одржао **седницу заједно са Одбором за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе**, у оквиру активности Регионалне мреже парламентарних одбора за економију, финансије и европске интеграције Западног Балкана, уз подршку Вестминстерске фондације за демократију.

Председница Одбора је поздравила председника и чланове Одбора за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе и Емила Атанасовског, представника Вестминстерске фондације за демократију и истакла да је ово прва заједничка седница једног одбора Народне скупштине Републике Србије са одбором парламента друге државе.

Седници су, на позив председнице Одбора, присуствовали чланови Одбора за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе: Александар Дамјановић, председник Одбора; Дамир Шеховић, Филип Вуковић, Зоран Јелић, Зоран Вукчевић, Решид Адровић, Страхиња Булајић, Милутин Ђукановић, Алмер Калач и Младен Бојанић, чланови Одбора (десет од укупно 13 чланова Одбора); Нађа Вукићевић, секретар Одбора и Бојана Булут, самостални саветник.

Седници су присуствовали чланови Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава: Радојко Обрадовић, Зоран Антић, Верољуб Арсић, Војислав Вујић, Зоран Касаловић, др Милорад Мијатовић, Александар Сенић, Ђорђe Стојшић, Драган Томић и Момо Чолаковић и Мирко Чикириз, заменик члана Одбора Жике Гојковића.

Седници је присуствовао др Владимир Маринковић, заменик члана Одбора др Милорада Мијатовића и председавајући Регионалне мреже парламентарних одбора за економију, финансије и европске интеграције Западног Балкана.

Седници нису присуствовали чланови Одбора: Радмило Костић, Душица Николић, Жика Гојковић, мр Божидар Ђелић, Бојан Ђурић и Золтан Пек.

Седници је присуствовао Младен Младеновић, заменик генералног секретара Народне скупштине.

На предлог председнице, Одбор је једногласно утврдио следећи

Д н е в н и р е д

1. Сарадња одбора са независним регулаторним телима у циљу ефикасније контроле трошења јавних средстава.

И чланови Одбора за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе су, на предлог председника Одбора, формално усвојили дневни ред седнице.

Члановима одбора су пре почетка седнице уручене две информације: Информација Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава о делокругу рада, сарадњи и разматраним извештајима и другим актима независних државних органа и тела и Информација о сарадњи Одбора за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе са независним регулаторним телима у циљу ефикасније контроле трошења јавних средстава.

Чланове одбора су поздравили: Александар Дамјановић, председник Одбора за економију, буџет и финансије Скупштине Црне Горе; Емил Атанасовски, представник Вестминстерске фондације за демократију и др Владимир Маринковић, председавајући Регионалне мреже парламентарних одбора за економију, финансије и европске интеграције Западног Балкана.

Александар Дамјановић је изразио задовољство због одржавања заједничке седнице два кључна одбора у оба парламента и истакао да је то значајан корак у грађењу добрих односа између Србије и Црне Горе, које су некада биле у истој држави. Захвалио се Вестминстерској фондацији за демократију за подршку у организовању заједничке седнице и састанака и изразио очекивање да је ово само прва у низу заједничких седница одбора парламената земаља у Региону. Ракао је да је тема данашње седнице резултат заједничког договора и да ће тако бити и за следећу заједничку седницу, која ће се оджати у Подгорици.

Емил Атанасовски је истакао да је Вестминстерска фондација за демократију започела 2012. године Пројекат, који има за циљ да подржи и умрежи сарадњу парламената земаља Западног Балкана и да је подржала развој Регионалне мреже парламентарних одбора за економију, финансије и европске интеграције Западног Балкана. Напоменуо је да је пре неколико месеци формиран и Борд Регионалне мреже, који чине чланови парламената свих земаља Региона, као и да је предвиђено да Вестминстерска фондација за демократију, до марта 2015. године, подржава одржавање билатералних и мултилатералних састанака одбора, у оквиру активности Мреже, јер су разговори о економији, финансијама и европским интеграцијама оно што уједињује све парламенте земаља Региона.

Весна Ковач је подсетила да је Србија преузела председавање Регионалном мрежом парламентарних одбора за економију, финансије и европске интеграције Западног Балкана и да је представник Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, др Владимир Маринковић, представник Народне скупштине Републике Србије у Борду Регионалне мреже и председавајући Борда.

Др Владимир Маринковић је истакао да је ово први конкретан корак и резултат у сарадњи парламената Региона, а да је предвиђен низ наредних активности Регионалне мреже до 2015. године, уз подршку Вестминстерске фондације за демократију. Посебно се захвалио Александру Дамјановићу на доприносу у организацији ове заједничке седнице два одбора у врло кратком року и у јачању сарадње, размени информација, искуства и добре праксе између одбора парламената у Региону, што и јесте циљ Мреже. Напоменуо је да се планира билатерални састанак са Одбором за европске интеграције Парламента Македоније у новембру ове године и састанак парламената Србије, Црне Горе и Републике Српске у марту 2014. године. Посебно је истакао и најавио конференцију на тему „Стране директне инвестиције и државна помоћ“, која ће се, такође, у марту 2014. године одржати у Београду.

У дискусији су учествовали: Весна Ковач, Александар Дамјановић, Радојко Обрадовић, Милутин Ђукановић, Зоран Јелић, Младен Бојанић, Верољуб Арсић, Дамир Шеховић, Војислав Вујић, Филип Вуковић, Ђорђе Стојшић, Зоран Вукчевић, др Милорад Мијатовић, Момо Чолаковић, др Владимир Маринковић и Емил Атанасовски.

Весна Ковач је нагласила да је тема о којој се расправља врло битна, јер се, кроз сарадњу парламентарних одбора са независним регулаторним телима, обавља контролна функција Народне скупштине. Указала је да независна регулаторна тела у нашем законодавству нису дефинисана као таква, нити постоји дефиниција регулаторног тела, а да Пословник Народне скупштине познаје државне органе, организације и тела и независне државне органе. Они су образовани посебним законима, којима се регулише њихов делокруг рада, начин поступања и обавеза подношења извештаја Народној скупштини. Надлежни одбори разматрају ове извештаје, достављене Народној скупштини у складу са законом, након чега подносе своје извештаје Народној скупштини с предлогом закључака, односно препорука, којима ће се евентуално отклонити проблеми настали у примени одређених закона и унапредити стање у одређеној области. Народна скупштина, након разматрања извештаја независног државног органа и извештаја одбора са предлогом закључака, односно препорука, доноси свој закључак, односно препоруку. На седницу одбора и Народне скупштине позивају се представници органа чији се извештаји разматрају. Ти извештаји су битни за одборе, представљају изворе информација, на основу којих одбори прате стање у одређеној области и креирају одређене политике. Председница Одбора је навела државне органе, организације и тела чије извештаје Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава разматра и то: - Државне ревизорске институције, на основу Закона о Државној ревизорској институцији; - Народне банке Србије, на основу Закона о Народној банци Србије и Закона о осигурању; - Комисије за хартије од вредности, на основу Закона о тржишту капитала; - Фискалног савет, на основу Закона о буџетском систему; - Агенције за осигурање депозита, на основу Закона о Агенцији за осигурање депозита; - Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности, на основу Закона о тржишту капитала; и - Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, на основу Закона о јавним набавкама. Додала је и да су јавност и експертске групе укључени у рад Одбора и навела пример да је „Транспарентност Србија“ упутила Одбору предлог да се сви извештаји Фискалног савета размотре на јавном слушању и изврши провера да ли се закони спроводе на ефикасан, ефективан, економичан и законит начин.

Александар Дамјановић је указао на сличности и разлике у вези са вршењем веома значајних надзорних функција два парламента, као што је надзор над регулаторним телима. Законом о буџету је дефинисана надлежност Скупштине Црне Горе у односу на шест регулаторних тела и то из области енергетике, хартија од вредности, електронских медија и електронских комуникација, поштанске делатности, лекова и осигурања. Поред тога, разматра се велики број других извештаја које подносе државни органи, институције и комисије, као што су извештаји о раду Централне банке, Комисије за контролу јавних набавки, Фонда за заштиту депозита, Инвестиционо- развојног фонда и др., што говори о томе да надзорна функција Парламента постаје све значајнија у односу на примарну, законодавну функцију. Због тога је и важна оваква размена искуства и добрих пракси два одбора, али и дефинисање неких разлика, у циљу унапређења праксе.

Радојко Обрадовић је похвалио иницијативу и одржавање заједничке седнице два одбора и оценио да је она требало да потекне од чланова одбора, који на међународним скуповима добро сарађују и разговарају о свим проблемима и заједничким искуствима и међусобно и са члановима одбора из Словеније и Хрватске, свако на свом језику и разумеју се, што је, имајући у виду да су језичке и културолошке разлике у ЕУ баријере, изузетно и позитивно. Размена искустава може свима да помогне да не понављају грешке других и да прихватају позитивна искуства других. Даљи наставак овакве сарадње зависи од посланика и њихове иницијативе, избора тема и спремности да се отворено разговара. Тема ове седнице су потпуно нова искуства за наше земље, које су потекле из другог система и без овакве праксе. Све више се и у свету говори о „четвртој грани власти“, независним регулаторним телима. Запитао се да ли у демократском друштву може да постоји потпуно независно тело, ако га бира политика у оквиру парламента. Народна скупштина се трудила уназад 15 година да, законима које је доносила, обезбеди независност тих тела и да, што је могуће више, смањи политички утицај на њих. Задатак Народне скупштине је да помогне независним телима да постану довољно моћна и јака, али то у великој мери зависи и од самих тела и њихове спремности да заузму позицију коју по закону имају и одговарају за послове за које су надлежна. Са друге стране, ако је тело потпуно независно, одлуке које оно доноси могу имати озбиљне последице, нарочито ако не дају позитивне резултате, тако да се поставља питање на који начин мерити њихову одговорност. Изразио је наду да ће се овакве седнице одбора са интересантним темама одржавати и у будуће, као и да ће се сарадња наставити и на вишем нивоу, јер сарадња држава у Региону у области економије све више добија на значају.

Весна Ковач је напоменула да регулаторно тело за енергетику није у надлежности Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, већ у надлежности Одбора за привреду, да су у Народној скупштини послови финансија одвојени од послова привреде, за разлику од Скупштине Црне Горе.

Александар Дамјановић је оценио добрим што су у надлежности Одбора Скупштине Црне Горе обједињени и привреда и финансије, уз енергетику и телекомуникације, док је у Народној скупштини Републике Србије то у надлежности три одбора. Међутим, иако је добро што су све ове области у надлежности једног одбора, то ипак изискује велики напор чланова Одбора и често недостатак времена да се до краја посвете свим извештајима и плановима. Посебно је указао да су донете антикризне мере, с обзиром на последице финансијске, економске и социјалне кризе. Антикризним мерама се, привремено, у 4014. и 2015. години, вишак прихода над расходима, који остваре регулаторне агенције, уплаћује у буџет. Законом је, иначе, одређено да тај вишак прихода користи регулаторно тело за потребе јачања регулаторне финкције, тако да је било дилема да ли се на тај начин угрожава њихова финансијска независност. Истакао је да је законом одређено за регулаторне агенције за енергетику и електронску комуникацију и поштанску делатност, да, уколико у Парламенту не прође њихов извештај о раду, односно извештај о стању на тржишту, аутоматски долази до оставке свих чланова савета тих агенција и до избора за нове чланове.

Милутин Ђукановић је рекао да је Демократски фронт, опозициона политичка групација, предлагала да се већи део регулаторних агенција обједини у једну агенцију, подељену по секторима, односно да одређене службе буду заједничке. С обзиром да су плате и чланова и запослених у регулаторним агенцијама биле изузетно високе, неколико пута веће од плата посланика, који их бирају, Одбор за економију, финансије и буџет је, пре годину дана, покренуо иницијативу да њихове плате не могу бити веће од посланичких плата. Иницијатива Одбора је наишла на велики отпор код регулаторних агенција, али се ипак спроводи како је планирано и предложено. Регулаторне агенције су задужене за борбу против монопола и регулацију тржишта, а за контролу и рационалност трошења средстава државног буџета задужена је Државна ревизорска институција. Сенат Државне ревизорске институције је изабран политичким договором, три члана из власти, а два из опозиције, међутим то се није показало штетним и лошим, јер је ова институција независна и њени извештаји се редовно прихватају. Изнео је и мишљење да су веће манипулације могуће код јавних конкурса, када се лошији предлози за чланове регулаторних агенција изгласавају већином гласова на одборима.

Радојко Обрадовић је, говорећи о разликама у надлежностима ова два одбора, рекао да је у надлежности Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава контрола регулаторних тела, која не производе доходак и немају вишак прихода, као што су Фискални савет и Државна ревизорска институција, док, у складу са законима, Народна банка Србије све вишкове усмерава у буџет Републике Србије. У овом сазиву, од 31. маја 2012. године, од седам регулаторних тела, чија контрола је у надлежности Одбора, четири су образована у претходном сазиву и фунционишу у том саставу и даље, у зависности од дужине трајања мандата, када се бирају нови чланови. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је образована у овом сазиву, на основу Закона о јавним набавкама, који је усвојен 29. децембра 2012. године. Једино је члановима Савета Државне ревизорске институције истекао мандат 2012. године и изабран је нови састав. Промењен је и гувернер Народне банке Србије, јер је претходни поднео оставку, али промењен је и Закон о Народне банке Србије, којим се другачије бира Савет гувернера и који је изабран у новом саставу. Само ова два тела, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Савет гувернера Народне банке Србије, имају нове саставе, док је састав осталих из претходног сазива. Комисија за хартије од вредности би требало да има одређене вишкове, али их нема, јер је тржиште хартија од вредности нестало још пре неколико година. Оценио је да озбиљан проблем представљају различите плате у сваком од ових регулаторних тела и да је тешко утврдити основе и услове за утврђивање плата. Изнео је да би решење за овај проблем било, као што је то урађено у Словенији, да се донесе закон о платним разредима. Поред тога, истакао је да наши закони предвиђају различите облике извештавања од стране ових регулаторних тела. Већина има обавезу да до 31. марта достави годишњи извештај о раду за претхону годину, а да на крају године доставе финансијске планове. Они, такође, достављају и посебне извештаје, као што су извештај Народне банке Србије о монетарној политици и извештај Државне ревизорске институције о завршном рачуну буџета и појединачни извештаји о свакој ивршеној ревизији финансијских извештаја и правилности пословања ревидираних субјеката. При томе, Народна скупштина има различит однос према тим извештајима, о некима се расправља у плануму и гласа, а о некима се расправља на седницама одбора. Пословником Народне скупштине је, пре три године, била предвиђена могућност да се, уколико се извештај не изгласа, покрећу одређени поступци, који могу да доведу до смене чланова тих тела. Међутим, то је изазвало реакцију независнох тела, неких невладиних организација и међународних организација, па је та одредба Пословника измењена. У томе се разликујемо од Одбора Скупштине Црне Горе, јер код нас неусвајање извештаја нема директне последице и не доводи до смене чланова тела чији извештај није усвојен. Поред тога, иако се Одбор изјашњава о финансијском плану за наредну годину и годишњем извештају о раду Државне ревизорске институције, по Закону о Државној ревизорској институцији, извештаји о извршеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања ревидираних субјеката, нису предмет гласања и достављају се Одбору ради информисања. Истакао је да Одбор ипак има могућности да, на основу тих извештаја, доноси препоруке и упућује их Народној скупштини, која, након разматрања и усвајања тих препорука, може да предложи Влади измену одрђених закона.

Зоран Јелић је нагласио да Одбор за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе квалитетно, одговорно и професионално ради и да овај одбор размоти преко 70% свих аката упућених Скупштини Црне Горе. Црна Гора је ушла у преговарачки процес за приступање Европској унији, која даје смернице и упутства, а отварањем одређених поглавља, констатовано је да ће многи донети закони и решења морати да се измене до 2015. године. Сагласио се са смањењем трошкова регулаторних тела, али и поставио питање да ли се тиме угрожава њихова независност. Заложио се за укидање одређених бизнис баријера и успостављање платног промета између Србије и Црне Горе, који се сада обавља преко иностраних банака, нарочито због тога што је Србија за Црну Гору на првом месту у спољнотрговинској размени. Самим тим би и проток робе, људи и капитала био као у Европској унији. Рекао је да Црна Гора има најотвореније тржиште рада у Европи, али и да је 2013. године од 20.000 странаца који су радили у Црној Гори, 70% њих било из Србије.

Младен Бојанић је похвалио подршку Вестминстерске фондације за демократију за одржавање заједничке седнице два одбора и пружање прилике да се чланови одбора састану и разговарају, али и оценио да би посланици требало себи да упуте критику што сами нису покренули овакву иницијативу. Оценио је да је изабрана тема веома важна, јер надзорна улога парламената, поред законодавне, све више добија на значају. Изнео је проблем динамике контроле, која се своди на извештавање регулаторних тела једном годишње и то половином године, затим се разматра извештај на Одбору, па на пленуму и крајем године се оцењује рад регулаторног тела за претходну годину, док се у међувремену могло десити много тога, на шта Одбор није могао да утиче. Други проблем на који је указао је да су у регулаторним агенцијама углавном политички изабрани људи, док се мање обраћа пажња на стручност. Висина плата у регулаторним агенцијама не би требало да буде толико битна, јер оне се посредно, а не директно финансирају из буџета, већ је битна њихова стручност, независност, ефикасност и оперативност и извршење задатка да тржиште које регулишу буде ослобођено монопола и корупције, као и да сви који хоће да се баве тим послом имају исте шансе. За многа тржишта у Црној Гори постоји перцепција да су монополисана, те да проблем да се уђе на одређено тржиште, на коме годинама неки држе монопол, представља велику бизнис баријеру.

Верољуб Арсић је истакао да је пракса да Народна скупштина контролише регулаторна тела која бира, а Влада оне агенције које оснива. Народна скупштина и Одбор би требало да контролишу трошење свих средстава из буџета, поготово када су у питању независна регулаторна тела. Неки извештаји ових тела су били враћени на дораду. Сагласио се да постоје велике разлике у платама и да би требало законом одредити лимит зарада у регулаторним телима. Нагласио је да посланици, који контролишу рад регулаторних тела, имају мање плате од оних које контролишу. Донета су законска решења на основу којих Државна ревизорска институција и Народна банка Србије имају овлашћење да повећају коефицијенте и плату, али је одређена горња граница. Нагласио да је Одбор, на основу Закона о јавним набавкама, објавио јавни конкурс, образовао Радну групу и спровео избор председника и шест чланова Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Одбор није дозволио да се политика умеша у избор. Одбор је утврдио критеријуме које кандидати за чланове Комисије морају да испуне да би дошли до тестирања. Полагали су тест од 32 питања, с тим што нико од чланова Одбора није знао која ће питања бити на тесту. На седници Одбора, непосредно пре тестирања, од 60 затворених питања, чланови Одбора су бирали редне бројеве питања. Одбор је, затим, обавио разговор са кандидатима који прошли тест и одлучио ко ће бити кандидати за председника и чланове и поднео Народној скупштини Предлог одлуке о избору. Оценио је да је ова комисија изузетно важна, јер велика количина новца пролази кроз систем јавних набавки и да је потребно успоставити контролу посебно оних регулаторних тела која имају овакав капацитет. Циљ је да независна регулаторна тела буду заиста независна и да за свој рад одговарају само Народној скупштини. У новом сазиву су остали исти, као и у претходном, председник Савета Државне ревизорске институције и Заштитник грађана, једино је замењена директорка Агенције за борбу против корупције.

Весна Ковач је подсетила да Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава није усвојио Извештај о пословању Комисије за хартије од вредности за 2011. и 2012. годину.

Дамир Шеховић је нагласио да независна регулаторна тела имају велики значај, јер имају велика овлашћења и контролишу огромна финансијска средства. Одбор за економију, финансије и буџет Скупштине Црне Горе из године у годину подиже стручни капацитет, који је потребан за вршење надзорне улоге над регулаторним телима, а да не угрози њихову независност.

Војислав Вујић је истакао да независност регулаторних тела може бити злоупотребљена, те да се мора строго контролисати, јер се у супротном могу произвести више штетни, него корисни ефекати. Изнео је да се у Србији још увек не зна тачан број независних регулаторних тела и да она на годишњем нивоу троше од 800 милиона до милијарду евра, што је много за земљу као што је Србија.

Ђорђе Стојшић је рекао да би на оваквим састанцима требало више разговарати о конкретним питањима, као што су регулисање платног промета између две државе, питања тржишта рада и тржишта капитала, као и да би их требало чешће организовати и са ширим бројем учесника од чланова одбора.

Зоран Вукчевић је нагласио да сарадња земаља у региону треба да се огледа у размени искуства у вези са европским интеграцијама, како би се оне што брже интегрисале у Европску унију и оствариле циљ, бољи стандард грађана. Кључно питање није висина плата у регулаторним телима, већ оправданост њиховог рада и остваривање адекватних услова на тржишту.

Др Милорад Мијатовић је указао да је битан континуитет у раду Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и да се у овом одбору воде стручне расправе о раду независних регулаторних тела, а не расправе између власти и опозиције. Као позитиван пример навео је Државну ревизорску институцију, која ради веома добро и квалитетно и на чији рад немају примедбе ни представници власти, ни опозиције. Заложио се за увођење законског решења по коме би неусвајање извештаја довело до смене руководства тог регулаторног тела, као и за транспарентнију контролу трошења буџетских средстава, која би била електронска и доступна не само посланицима, већ и широј јавности.

Момо Чолаковић је подржао предлог да тема једне од наредних седница буде унапређење економских односа Србије и Црне Горе, да би сарадњу два парламента требало проширити и на друге одборе и да је потребно дефинисати контролну и надзорну улогу Парламента.

Др Владимир Маринковић је подржао предлог посланика из Црне Горе о обједињавању независних регулаторних тела у једну агенцију, као и предлог о лимитирању висина плата у тим телима до нивоа посланичких плата.

Емил Атанасовски се у име Вестминстерске фондације за демократију захвалио члановима одбора за покретање иницијативе за одржавање овакве седнице два одбора и додао да је Фондацији велика част и задовољство да подржава заједничке седнице одбора и друге сличне активности и да ће их подржавати и у будуће.

Весна Ковач је предложила да одбори заузму ставове у вези са сарадњом одбора са независним регулаторним телима у циљу ефикасније контроле трошења јавних средстава и да, након тога, размене информације о заузетим ставовима. Она се захвалила свим учесницима и организатору овог састанка.

Седница је закључена у 12,30 часова.

Саставни део овог записника чини препис тонског снимка 55. седнице Одбора.

СЕКРЕТАР ОДБОРА ПРЕДСЕДНИК ОДБОРА

Милена Сандић Весна Ковач