

INFORMACIJA
o praćenju fiskalnih rizika
privrednih društava u većinskom vlasništvu države

Podgorica, 22. jula 2022. godine

Nesporo je da je Vlada Crne Gore obavezna da unaprjeđuje regulatni okvir u vezi privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu, što se mora realizovati na način kojim se jača primjena pravnih normi, kao i ovlašćenja i odgovornosti Vlade Crne Gore i resornih tijela/ organa Vlade Crne Gore. Vlada Crne Gore, u saradnji sa međunarodnim partnerima, identifikovala je da je praćenje fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države reformska aktivnost koja obavezuje na promptno razamtranje i odlučivanje.

Stoga, Vlada Crne Gore se odlučuje da razvije model zaokruženog, regulatorno-utemeljenog praćenja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države, s ciljem da se ojača praćenje fiskalnih rizika kompanija u državnom vlasništvu. Kao i, sistemski se pristupa da se iz političkih i netransparentnih uticaja izmjesti selekcija članova-nica organa upravljanja, koji višedecenijski konkretnim činjenjima iz poslovanja ne obezbjeđuju razvoj navedenih privrednih društava, u mjeri korišćenja punog potencijala ekonomskih resursa, koja u ime države trebaju da privredno-značajno unaprjeđuju i sa dužnom pažnjom čuvaju.

Potrebno je istaći da je Vlada Crne Gore 31. marta 2022. godine razmotrila: "Izveštaj o rezultatima eksternih revizija u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države Crne Gore za period od 2016. do 2020. godine", koji je dostavilo MFSS. Predmetni Izveštaj pored zaposlenih Montenegro Works-a su radili državni službenici iz dva direktorata Ministarstva finansija (ranije MFSS) (lokalna samouprava i harmonizacija), a realizovan je uz korišćenje MMF alata, pripremljenog za potrebe aktivnosti Ministarstva finansija: "SOE Health Check Tool".

Izveštaj je obuhvatao korišćenje javno-dostupnih podataka i predstavlja presjek revizorskih mišljenja eksternih revizora za 46 privrednih društava (npr. 2020. godine od 32 društva, koja su

imala zakonsku obavezu eskterne revizije: 14 je imalo mišljenje bez kvalifikacije, 17 kompanija je imalo mišljenje eksterne revizije sa rezervom, dok je jedno društvo imalo uzdržano mišljenje).

Zaključcima br. 04-2375 od 27. aprila 2022. godine Vlada Crne Gore se upoznala da "Informacijom o preporukama za poboljšanje učinka odbora direktora kroz jasne kriterijume za članstvo", koju je dostavilo MFSS-a, dok su četiri ministarstva (finansija, ekonomskog razvoja, javne uprave, kapitalnih investicija) trebala da "intenziviraju aktivnosti i obave dodatne konsultacije ... u vezi predloženih kriterijuma za izbor kvalifikovanih članova odbora Direktora u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države Crne Gore". U zaključku predmetne Informacije predloženi su modeli "selekcije članova odbora direktora", suprotni odredbama Zakona o privrednim društvima.

Vlada Crne Gore je identifikovala da se redovno praćenje poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države mora reformisati: Međutim, ulaganje u "Montenegro Works" nije rezultiralo benefitima uz koje bi se pokazao neupitan reformski potencijal, koji bi Vladi Crne Gore obezbijedio zakonski model praćenja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države.

Makro-mehanizam unaprjeđenja praćenja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države realizovaće se formiranjem Fiskalnog savjeta Crne Gore, u agendi postupanja nakon usvajanja novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Zdrave javne finansije u ekonomskom okruženju brzo-rastuće zemlje u razvoju (mada značajno usporene 2020. godine) kakva je Crna Gora, obilježene su ograničenjima oko potencijala primjene monetarne politike pri obuhvatu i pristupu raznovrsnim modelima razvoja ekonomske politike. Kako zdrave javne finansije predstavljaju nezamjenjiv činilac u obezbjeđivanju javnih dobara kojima se dostiže i postiže održiva makroekonomska politika zemlje, tada je Vlada Crne Gore u saradnji sa međunarodnim partnerima, a u okviru pripreme nove Strategije razvoja javnih finansija do 2006. godine, prepoznala sistemsku potrebu uspostavljanja nezavisnog savjetodavnog tijela, koje bi imalo zakonsku odgovornost da evaluira strateške dokumente Vlade Crne Gore u sferi praćenja javnih finansija, kao i da na objektivan i strukovno-impacijalan način prati i ocjenjuje sprovođenje fiskalne politike zemlje.

Fiskalni savjet Crne Gore, kao nezavisno savjetodavno tijelo, pored nadležnosti oko makro-fiskalnih parametara, treba da uključi nadležnosti ocjenjivanja održivosti lokalnih samouprava, uz preporuke oko uticaja na javne finansije; kao i, da oko konkretnih postupanja Vlade Crne Gore na ad hoc bazi priprema evaluacije i davanje strogih preporuka, obavezujućih za političke i institucionalne predstavnike u zemlji, oko praćenja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države.

Uspostavljanje nezavisnog savjetodavnog tijela, koje bi redovno izvještavalo Skupštinu Crne Gore, unaprijedilo bi systemske odredbe oko poštovanja fiskalnih pravila/ analize fiskalnih rizika, kao i oko jačanja mjera za praćenje izvršenja i upravljanja javnim finansijama, što je u ukupnosti razmatranja korak naprijed ka realizaciji agende pridruživanja Vlade Crne Gore u vezi ciljeva za poglavlje 32 - Finansijska kontrola.

Sa stanovišta mikro-modela unaprijeđenja praćenja poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države, Ministarstvo finansija je u procesu priprema organizacionog unaprijeđenja oko naznačene aktivnosti, a s ciljem da se unutar resornog direktorata reformiše Direkcija za praćenje fiskalnih rizika kompanija u većinskom državnom vlasništvu. Ovakav organizacioni unaprijeđeni predlog predstavlja održiv model reformi za tekući trenutak razvoja ekonomskog okruženja u Crnoj Gori, uz potrebu da se takav reformski model ojača neophodnim političkim, institucionalnim i sistemskim konsenzusima na nivou Vlade Crne Gore.

Sažeto, analiza profila fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, pravno-zasnovanu na postojećoj, usvojenoj regulativi bi doprinijela regulatornom jačanju postupanja u vezi praćenja poslovanja državnih privrednih društava. Odnosno, tako bi se razvio model zaokruženog, regulatorno-utemeljenog praćenja fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, s ciljem da se takvo zakonsko postupanje Vlade Crne Gore ojača i postepeno sistemski izmjesti iz političkih i netransparentnih uticaja, koji ne obezbjeđuju razvoj navedenih privrednih društava.

Operativna razrada mikro-modela praćenja fiskalnih rizika

1. Resorna ministarstva su obavezna da vrše nadzor razvojnih agendi privrednih društava u većinskom vlasništvu države i kao do sada sve razvojne projekte usaglašavaju sa Vladom Crne Gore.
2. Ministarstvo finansija predlaže Vladi Crne Gore da se treba efikasnije razvijati primjena postojećih, usvojenih normi oko nadzora fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države. Sa stanovišta fiskalnih rizika, a bez potrebe izmjena ili mijenjanja postojeće usvojene regulative, mogu se pratiti sljedeće komponente poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države:
 - poslovanje privrednih društava,
 - kvalitet finansijskih izvještaja,
 - mišljenja eksternih revizora i Državne revizorske institucije,
 - primjene inoviranih procedura na nivou Vlade Crne Gore u vezi predloga za izbore članova-nica odbora direktora i ostalih organa upravljanja, kao i revizorskih odbora, uz razvoj kriterijuma selekcije koji uvezuju potrebe formalnih zvanja uz suštinske potrebe kvalitetnih poslovnih i institucionalnih biografija;

Ministarstvo finansija skorom izmjenom organizacije unutar aktivnosti i nadležnosti uključuje tim, koji će biti odgovoran da redovnom analizom finansijskih izvještaja i godišnjih izvještaja revizije finansijskih izvještaja privrednih društava u većinskom vlasništvu države priprema presjek o fiskalnim rizicima svakog privrednog društva pojedinačno. Procedura Ministarstva finansija o pripremi presjeka fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države treba da uključuje obavezujuće:

- zahtjeve u vezi kvaliteta finansijskih izvještaja, koji slijede primjenu odredbi Zakona o računovodstvu i uvezanih zakonsko-strukovnih praksi oko poreza, finansijske analize, kontrolinga troškova, kontrolinga poslovanja, usklađenosti poslovanja, upravljačkog računovodstva, i sl.;
- zahtjeve u vezi mišljenja eksternih revizora godišnjih finansijskih izvještaja, koji se obavezujuće moraju dobijati kao mišljenja bez kvalifikacije, a eventualno sa skretanjima pažnje koja ne remete stabilnost kvaliteta finansijskih izvještaja;

- zahtjeve u vezi praćenja stabilnosti naplate poreskih i neporeskih prinadležnosti, koji ne smiju biti u kašnjenju dužem od 90 dana;
 - zahtjeve praćenja stabilnosti novčanih tokova privrednih društava u većinskom vlasništvu države;
3. Na predlog Ministarstva finansija, uz upoznavanje resornih ministarstava treba se pripremiti dodatna Procedura oko odgovornog upravljanja izborom članova-nica organa upravljanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države. U ovoj proceduri se trebaju, a slijedeći odredbe Zakona o privrednim društvima, posebno saglasno činjenici da je korporativno upravljanje odgovornost organa upravljanja privrednih društava, definisati:
- a. Formalno- institucionalni mehanizmi, koji se moraju ispuniti od kandidata-tkinja za članove-nice organa upravljanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države, ali i
 - b. Posredno- suštinski mehanizmi predlaganja poslovnih biografija, koji trebaju da obavežu potencijalne kandidate-tkinje na strukovnu odgovornost realizacije razvojne agende privrednih društava u većinskom vlasništvu države.
 - c. Dodatno, predmetnom Procedurom se moraju izbjeći legalni rizici oko sukoba ovlašćenja i odgovornosti članova odbora direktora privrednih društava, koji su bili predloženi zaključcima iz aprila 2022. godine.

Zakonski-neosporne granice o pojedinačnim odgovornostima i ovlašćenjima članova-nica organa upravljanja privrednih društava su propisane Zakonom o privrednim društvima. Stoga, norme upravljanja i rukovođenja moraju se primjenjivati, s ciljem da je zakonski, ali u u svakodnevnoj praksi poslovanja, neupitno ko je odgovoran za rezultate poslovanja privrednih društava u većinskom vlasništvu, kao i za razvojne inicijative i strateške pravce razvoja privrednih društava u državnom vlasništvu.

Na kraju, razradom i primjenom ove procedure ostaju neupitnim diskreciona ovlašćenja za imenovanja, koja su u nadležnosti Vlade Crne Gore.

Vlada Crne Gore u ovoj fazi razvoja postupanja oko praćenja fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države počinje strukturnu reformsku agendu koja korespondira sa tekućim momentom razvoja privrednog okruženja u Crnoj Gori, procjenjujući da je regulatorno relevantno pripremati unaprjeđenja okvira poslovanja za privredna društva u većinskom vlasništvu države na

osnovu prikupljenih, uvjerljivih i izmjerljivih podataka oko zatečenog stanja, kao i uvjerljivih i izmjerljivih podataka oko presjeka primjene postojećih-usvojenih normi oko privrednih društava. Saglasno takvoj objektivnoj bazi podataka, uspostavljaju se kredibilni pokazatelji kako pristupiti unaprjeđenju regulatornog okvira, posebno ukoliko rizik političkih i netransparentnih uticaja nastavi da slabi razvojne perspektive privrede Crne Gore.

Saglasno Informaciji o praćenju fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, Vlada Crne Gore donosi sljedeće zaključke:

1. Zadužuje se Ministarstvo finansija do kraja septembra 2022. godine da realizuje aktivnosti predstavljene u ovoj Informaciji o praćenju fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države, a koje se tiču organizacionog unaprjeđenja resornog ministarstva;
2. Zadužuje se Ministarstvo finansija da do kraja decembra 2022. godine usvoji Proceduru o presjeku fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države;
3. Zadužuju se Ministarstvo kapitalnih investicija, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Ministarstvo ekonomskog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo kulture i medija i Ministarstvo javne uprave da u saradnji sa Ministarstvom finansija da do polovine decembra 2022. godine pripreme Proceduru odgovornog upravljanja izborom članova-nica organa upravljanja privrednih društava u većinskom vlasništvu države i dostave takav dokument za razmatranje i usvajanje od strane Vlade Crne Gore;
4. Zadužuje se Ministarstvo finansija da do kraja prvog kvartala 2023. godine formira međuresornu radnu grupu sa zadatkom analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države, s ciljem predlaganja narednih izmjena i dopuna postojećih normi, uz evaluaciju da li je potrebno za privredna društva u većinskom vlasništvu države pripremiti inovirani zakonski tekst, koji bi se bavio ovim privrednim društvima;