

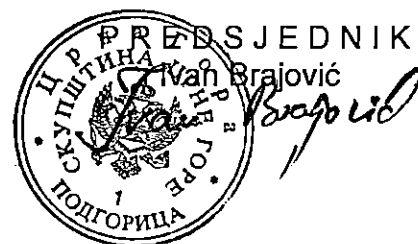
Na osnovu člana 82 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 17 stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Službeni list CG“, br. 20/14 i 56/14), Skupština Crne Gore 26. saziva, na Četrnaestoj sjednici Prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2017. godini, dana 26. jula 2017. godine, donijela je

## ODLUKU

Usvaja se Fiskalna strategija Crne Gore 2017 – 2020. godina.

Broj 00-72/17-35/3  
EPA 216 XXVI  
Podgorica, 26. jul 2017. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE 26. SAZIVA



# Fiskalna strategija Crne Gore 2017 – 2020. godina

## Sadržaj

<b>1</b>	<b>Fiskalna strategija-ciljevi, mjere i rezultati .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Aktuelno stanje ekonomije-ključni izazovi .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Mjere ekonomske politike .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1</b>	<b>Budžetska politika .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2</b>	<b>Ostale reforme javnog sektora .....</b>	<b>12</b>
3.2.1	Reforma upravljanja javnim finansijama .....	12
3.2.2	Reforma javne uprave .....	13
3.2.3	Penzijski sistem .....	13
3.2.4	Zdravstveni sistem .....	14
3.2.5	Socijalna i dječja zaštita .....	14
3.2.6	Obrazovanje .....	15
<b>3.3</b>	<b>Strukturne reforme realnog sektora .....</b>	<b>15</b>
3.3.1	Poslovni ambijent i investiciona klima.....	16
3.3.2	Finansijska stabilnost .....	16
3.3.3	Sektor malih i srednjih preduzeća .....	18
3.3.4	Tržište rada .....	18
3.3.5	Istraživanje i inovacije.....	19
3.3.6	Prerađivačka industrija .....	19
3.3.7	Poljoprivreda, ruralni razvoj i šumarstvo.....	19
3.3.8	Turizam .....	20
3.3.9	Razvoj infrastrukture .....	20
3.3.9.1	Saobraćaj .....	20
3.3.9.2	Energetika .....	21
3.3.9.3	Komunalna infrastruktura .....	21
3.3.9.4	Ruralna infrastruktura .....	21
3.3.9.5	Infrastruktura informacionih i komunikacionih tehnologija.....	21
<b>4</b>	<b>Efekti mjera ekonomske politike.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1.</b>	<b>Makroekonomske projekcije za period 2017-2020. godine .....</b>	<b>22</b>
<b>4.2.</b>	<b>Fiskalne projekcije za period 2017-2020. godine .....</b>	<b>26</b>
<b>4.3</b>	<b>Upravljanje javnim dugom 2017-2020. godine.....</b>	<b>29</b>
<b>A N E X.....</b>	<b>.....</b>	<b>31</b>

# 1 FISKALNA STRATEGIJA-CILJEVI, MJERE I REZULTATI

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/14 od 25.04.2014, 56/14 od 24.12.2014.) i Programom rada Vlade za 2017. godinu, Ministarstvo finansija je, u saradnji sa nadležnim institucijama, pripremio Predlog fiskalne strategije Crne Gore za period 2017-2020. godina.

Fiskalnu strategiju za period 2017-2020.godina, na predlog Vlade, donosi Skupština Crne Gore za period trajanja mandata 41. Vlade Crne Gore. Na osnovu Fiskalne strategije, na godišnjem nivou, pripremaju se smjernice fiskalne politike za period od tri godine i godišnji budžeti.

***Ciljevi ekonomske politike.*** Strateški cilj ekonomske politike Crne Gore<sup>1</sup> je pametan, održiv i inkluzivan rast koji će doprinijeti povećanju kvaliteta života svih građana, odnosno smanjivanju razvojnog jaza zemlje u odnosu prosjek Evropske unije<sup>2</sup>.

Treba istaći da je ekonomska politika determinisana i rezultatima i obavezama iz procesa evroatlantskih integracija. Učlanjenjem u NATO, Crna Gora obezbjeđuje dugoročnu stabilnost i bezbjednost, što će imati značajan uticaj na poboljšanje uslova i pretpostavki za odvijanje ekonomske aktivnosti. Ovo potvrđuju iskustva novih članica NATO-a u kojima je poboljšana poslovna klima, povećana atraktivnost zemlje za investitore, kako strane tako i domaće, a nekim zemljama povećan je i kreditni rejting. Istovremeno, Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, ima obavezu da svoju ekonomsku politiku u srednjem roku strukturira i uskladi sa preporukama, odnosno zahtjevima i metodologijom Evropske komisije. U tom smislu, Crna Gora, već treću godinu zaredom, priprema sveobuhvatan, konzistentan i, sa članicama EU i kandidatima za članstvo, uporediv dokument-Program ekonomskih reformi u kome su, u okviru izabranih reformskih oblasti, date prioritetne strukturne reforme čiji je cilj unapređenje konkurentnosti ekonomije.

**U periodu 2017 – 2020. godine prioritet ekonomske, odnosno fiskalne politike jeste jačanje fiskalne stabilnosti i, u tom okviru, ostvarivanje suficita budžeta i uspostavljanje opadajućeg trenda javnog duga od 2019. godine, uz jačanje privredne aktivnosti i konkurentnosti crnogorske ekonomije.**

***Instrumenti ekonomske politike.*** Navedeni cilj moguće je ostvariti kombinacijom mjera ekonomske politike koje se odnose na jačanje makroekonomske stabilnosti zemlje, posebno konsolidaciju javnih finansija i povećanje stabilnosti finansijskog sektora, kao i mjera ekonomske politike koje se odnose na rješavanje strukturnih problema u ekonomiji, odnosno otklanjanje ključnih prepreka za unapređenje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijalnog privrednog rasta na srednji i dugi rok.

U tom smislu, uz već uspostavljene mjere fiskalne konsolidacije, odnosno Mjere sanacije budžetskog deficita i javnog duga za period 2017–2021. godine (u daljem tekstu: Plan sanacije), koje su bile sastavni dio Zakona o budžetu za 2017 godinu, neophodno je utvrditi dodatne mjere kojima će se doprinijeti bržim

---

<sup>1</sup> Crna Gora je svoje strateške ciljeve u oblasti ekonomskog razvoja za srednjoročni period definisala Pravcima razvoja Crne Gore za period 2015-2018. (PRCG), kao i Programom ekonomskih reformi za period 2017-2019.

<sup>2</sup> Prema BDP per capita po paritetu kupovne moći, Crna Gora se nalazi na 42% prosjeka EU.

i značajnijem efektima konsolidacije. Mjere fiskalne konsolidacije utvrđene Planom sanacije odnose se na: povećanje akcize na mineralna ulja; jačanje fiskalne discipline, kroz redovnu naplatu poreskih potraživanja; reprogram zaostalog poreskog duga; ukidanje pojedinih poreskih izuzeća; nastavak progresivnog oporezivanja dohotka zadržavanjem više stope poreza na dohodak fizičkih lica od 11%; centralizaciju poreskih registar kasa; smanjenje troškova zarada u javnom sektoru; smanjenje socijalnih izdataka i smanjenje opštih izdataka kapitalnog budžeta. Procijenjeno je da će ove mjere doprinijeti konsolidaciji javnih finansija u vrijednosti od 3,2% procijenjenog BDP-a.

I pored značajnih efekata koji se očekuju od realizacije mjera utvrđenih Planom sanacije, a imajući u vidu rastuće fiskalne pritiske, predlažu se dodatne mjere ekonomske politike, koje se odnose na povećanje prihoda i racionalizaciju/smanjenje rashoda. Na prihodnoj strani dodatne mjere biće fokusirane na dalje usklađivanje akcizne politike sa standardima EU, povećanje standardne stope PDV-a za 2 p.p, od 2018.godine, što ne narušava konkurentnost poreskog sistema Crne Gore, uz očekivane dodatne efekte od reprograma poreskog duga. Na strani rashoda smanjen je fond bruto zarada po osnovu smanjenja varijabilnog dijela zarada i redefinisanja politike zapošljavanja. Istovremeno, smanjen je koeficijent zarada za 1%, za poslove čiji je koeficijent iznad 4,1%. Takođe, predlaže se da se zarade za grupe poslova u kategoriji A,B i C dodatno smanje za 6%, čime se zarade za ove kategorije ukupno smanjuju za 15%. Redefiniše se i socijalna politika u pravcu pospješivanja nataliteta i zaštite ugroženijih kategorija stanovništva. Diskreciona potrošnja će se smanjiti do nivoa koji neće dovesti u pitanje efikasno funkcionisanje potrošačkih jedinica i ispunjenje zakonskih i ugovorenih obaveza.

Prilikom njihovog odabira vodilo se računa o obezbjeđenju što ravnomjernije raspodjele poreskog tereta, što se postiglo povećanjem stope PDV-a, dok su ostali porezi ostali nepromijenjeni, a što je u skladu sa opredjeljenjem da Crna Gora, i sa aspekta visine poreskog opterećenja, ostane konkurentna destinacija za strana ulaganja. U ovom procesu konsultovana je i analiza „Poresko opterećenje rada u Crnoj Gori“, koju je pripremila Kancelarija UNDP-a u Crnoj Gori u aprilu 2017. godine. Pored toga, vodilo se računa i o zaštiti određenih kategorija stanovnika, tako da se penzije neće smanjivati, već će se vršiti njihovo redovno usklađivanje.. Na ovaj način, a uz uvažavanje preporuka relevantnih međunarodnih institucija i Evropske komisije, ostvariće se ciljevi ekonomske politike za navedeni period.

Pored navedenog, intenziviraće se aktivnosti usmjerene na: smanjenje nivoa sive ekonomije; smanjenje poreskih potraživanja; kao i oprezno izdavanje garancija, koje moraju biti dominantno u funkciji razvoja. Istovremeno, nastaviće se realizacija mjera podsticaja koje su u funkciji ravnomjernijeg razvoja zemlje, odnosno bržeg razvoja nerazvijenih područja.

Kao podrška jačanju makroekonomske stabilnosti i konkurentnosti ekonomije, kao preduslova za povećanje potencijalnog privrednog rasta, data je i agenda strukturnih reformi odnosno mjera razvojne i ekonomske politike u javnom i realnom sektoru. U tom smislu, nastaviće se sa implementacijom sistemskih rješenja u pravcu jačanja konkurentnosti ekonomskog sistema, kroz unapređenje poslovnog ambijenta, finansijsku i institucionalnu podršku razvoju preduzetništva, odnosno sektora malih i srednjih preduzeća i, u tom okviru, razvoju i diverzifikaciji prerađivačke industrije. Istovremeno, radiće se na unapređenju radnog zakonodavstva, reformi sistema obrazovanja, kao i na unapređenju penzijskog i zdravstvenog sistema, te postizanju veće efikasnosti i produktivnosti državne uprave. Mjerama koje se realizuju u oblasti, energetike, turizma, poljoprivrede, kao i u oblasti saobraćaja, a u kojima Crna Gora ima

komparativne prirodne, geografske i druge, za lokaciju vezane prednosti, doprinijeće se ukupnom ekonomskom rastu.

- **Rezultati, odnosno efekti mjera ekonomske politike.** Dodatne mjere fiskalne konsolidacije neće značajnije uticati na usporavanje stope ekonomskog rasta u srednjem roku, a istovremeno će doprinijeti ostvarenju odživog ekonomskog rasta na dugi rok. Pri tome, u periodu 2017-2020. godine, ostvariće se respektabilni rezultati u dijelu fiskalne konsolidacije, kojima se obezbjeđuje puna kredibilnost javnih finansija Crne Gore i, uz poboljšanje kreditnog rejtinga, značajno unaprjeđuje njena pozicija na finansijskim tržištima. Pri tome, po osnovu realizacije dodatnih mjera, prihodi budžeta će se povećati u neto iznosu od 132,9 mil €, doći će do smanjenja rashoda za 41.5 mil €. Međutim, zbog novih izdataka, koji proizilaze iz odgovarajućih zakonskih rješenja i strateških dokumenata, a koji su procijenjeni na 57,4 mil €, rashodi budžeta će se povećati za 15,9 mil €. U skladu sa navedenim, ukupan neto efekat dodatnih mjera fiskalne konsolidacije iznosi 117,0 mil €.

Efekti dodatnih mjera fiskalne konsolidacije na osnovne makrofiskalne indikatore:

- budžetski deficit se, od 2017-2020. godine, kontinuirano smanjuje i od 2020.godine ulazi u zonu suficita i iznosi 4,5% BDP;
- od 2019. godine uspostaviće se trend smanjenja učešća javnog duga u BDP, koji će u 2020. iznositi 67% BDP i biti niži za 7 p.p u odnosu na 2019. godinu;
- u periodu 2017-2020, realni ekonomski rast će iznositi 2,6%, prosječno godišnje;
- zaposlenost se povećava za oko 0,9%, prosječno godišnje;
- zarade se povećava za oko 1,4%, prosječno godišnje.

U nastavku su prikazani osnovni makroekonomski i fiskalni agregati, odnosno njihove projekcije za naredni četvorogodišnji period, sa uključenim dodatnim mjerama fiskalne konsolidacije:

Tabela 1 Makroekonomski i fiskalni okvir

Makroekonomski okvir		Projekcije			
		2017	2018	2019	2020
	BDP nominalno (u mil.€)	3.957,2	4.192,4	4.372,2	4.536,4
	BDP, nominalni rast u%	4,9	5,9	4,3	3,8
Makroekonomski pokazatelji	BDP, realni rast u %	2,7	3,2	2,3	2,1
	Inflacija (na kraju godine u %)	2,3	3,1	2,1	1,6
	Rast zaposlenosti (%)	2,0	0,5	0,5	0,5
	Deficit tekućeg računa (% BDP)	-19,1	-18,6	-16,8	-13,7
Fiskalni okvir (% BDP)		Projekcije			
		2017	2018	2019	2020
	Izvorni prihodi	39,9	40,5	40,1	39,8
	Izdaci budžeta	44,9	43,2	40,8	35,3
Fiskalni pokazatelji	Deficit/suficit	-5,0	-2,7	-0,7	4,5
	Kamate	2,4	2,1	2,1	2,0
	Primarni deficit/suficit	-2,6	-0,5	1,4	6,5
	Javni dug	73,0	74,6	74,0	67,0

Izvor: Ministarstvo finansija

U realizaciji razvojnih mjera i projekata, Crna Gora će se oslanjati na:

- ✓ privlačenje novih stranih direktnih investicija i njihovu kompatibilnost sa domaćim investicionim projektima;
- ✓ razvijanje formi javno- privatnog partnerstva;
- ✓ fondove Evropske unije koji će joj biti dostupni u procesu integracija;
- ✓ povoljna kreditna zaduženja kod međunarodnih razvojnih institucija i
- ✓ sopstvene finansijske resurse.

## 2 AKTUELNO STANJE EKONOMIJE-KLJUČNI IZAZOVI

Od obnove nezavisnosti, ostvaren je značajan napredak ekonomije, uz izražena ciklična kretanja po periodima. Prosječan realni rast bruto domaćeg proizvoda u periodu 2006-2016. godine iznosio je 3,2%. Pri tome, BDP per capita u 2016. godini iznosio je 6.060€ i veći je za 76% nego u 2006. godini. Ukupan neto priliv stranih direktnih investicija u posmatranom periodu iznosio je 5.754,4 mil.€ ili oko 19% BDP. Prihodi budžeta u 2016. godini iznosili su 1.486,5 mil.€ i u odnosu na 2006. godinu veći su za 73,0%, prosječna neto zarada povećana je sa 282€ u 2006. na 499€ u 2016. godini, a prosječna penzija sa 138€ na 284€. Prosječan realni rasta zarada u posmatranom periodu je bio 33%.

Bruto domaći proizvod, prema preliminarnim podacima, u 2016. u odnosu na 2015. godinu realno je veći za 2,5%. Najveći doprinos rastu imale su investicije i potrošnja domaćinstava, pri čemu je visoka zavisnost investicija od uvoza umanjila očekivane efekte istih, a što se odrazilo i na stopu rasta BDP-a. Imajući vidu da kretanje crnogorske ekonomije u značajnoj mjeri opredjeljuje investiciona aktivnost, jedan od izazova ekonomske politike u srednjem roku je stvaranje stimulativnog poslovnog i investicionog ambijenta, kojim će se obezbijediti uslovi za povećanje ukupnih investicija, i u okviru njih green field investicija.

Razvojni model, dominantno baziran na domaćoj potrošnji koju omogućava visok priliv direktnih stranih investicija, nije dovoljan za ostvarivanje dinamičnijeg ekonomskog rasta u narednom periodu. U cilju uspostavljanja dugoročno stabilnog privrednog rasta, neophodno je sistemski proširiti proizvodnu i izvoznju bazu ekonomije. Tim prije, što su nezadovoljavajući obim proizvodnje, nizak stepen diverzifikacije, kao i nedovoljna konkurentnost domaćih proizvoda uslovlili visoku uvozno zavisnost ekonomije, a što se odrazilo na pogoršanje eksterne pozicije zemlje. Stoga je, smanjenje deficita platnog bilansa moguće ostvariti kroz stvaranje uslova za supstituciju uvoza i povećanje izvoza usluga, dominantno u sektoru turizma. S tim u vezi, u narednom periodu je neophodno obezbijediti povećanje industrijske proizvodnje, posebno prerađivačke, i iskoristiti značajan prirodni potencijal za proizvodnju hrane i energije.

Makroekonomska stabilnost predstavlja ključni izazov za Crnu Goru. S tim u vezi, poseban izazov, u narednom periodu, predstavlja uspostavljanje dugoročne fiskalne i finansijske stabilnosti. Neravnoteža javnih finansija, odnosno kretanje deficita i javnog duga, u najvećoj mjeri, uslovljena je realizacijom Projekta izgradnje Autoputa. Istovremeno, značajan pritisak na javne finansije predstavlja implementacija zakonskih rješenja u dijelu zarada i socijalnih davanja. Pri tome, zbog promijenjene dinamike realizacije projekta Autoputa, što je uslovlilo nižu kapitalnu potrošnju u 2016. od planirane, deficit centralnog budžeta je iznosio 129,4 mil.€ ili 3,4% BDP-a, i manji je za 2,2 puta u odnosu na 2015. godinu. Javni dug je, na dan 31.12.2016. godine, iznosio 2.546,05 mil. €, odnosno 67,5% BDP-a, što je u odnosu na 2015 više za 127,2 mil.€ ili 5,3%.

Državni dug Crne Gore, na dan 31. decembar 2016. godine, iznosio je 2.402,96 mil.€ ili 63,7 % procijenjenog BDP-a, dok je javni dug iznosio 2.546,05 mil.€ ili 67,5 % BDP-a. Ukupan javni dug čine unutrašnji dug u iznosu od 400,2 mil.€, spoljni dug u iznosu od 2.002,8 mil.€ i dug lokalne samouprave u iznosu od 143,1 mil.€. Neto javni dug Crne Gore na kraju 2016. godine, uzimajući u obzir stanje depozita od 47,36 mil.€, iznosio je 2.498,69 mil.€ ili 66,23% BDP-a. U 2016. godini, došlo je do rasta ukupnog javnog duga, u odnosu na prethodnu godinu, u iznosu od oko 127,0 mil.€. Povećanje duga, u najvećoj mjeri,

uslovljeno je emisijom euroobveznica na međunarodnom i domaćem tržištu, u iznosu od 300,0 mil.€ i 80,41 mil.€, dok je otplata duga iznosila oko 533,0 mil.€.³

Ukupno izdate državne garancije, na dan 31. decembar 2016. godine, iznosile su oko 590,0 mil.€, od čega su angažovana sredstva u iznosu od oko 494,0 mil.€. Po osnovu izdatih garancija, domaćim i ino kreditorima, stanje duga na kraju 2016. godine, iznosi 344,9 mil.€ ili 9,1% BDP-a, od čega se iznos od 293,92 mil.€ odnosi na ino garancije, dok je stanje duga po osnovu domaćih garancija 50,98 mil.€.

U 2016. godini nije bilo izdavanja novih i aktiviranja postojećih garancija. Garancije koje su izdate u prethodnom periodu, uglavnom su predstavljale podršku kompanijama za realizaciju sanacionih planova lokalnih samouprava, za implementaciju raznih infrastrukturnih projekata, kao i razvoj malih i srednjih preduzeća i restrukturiranje.

Kako bi se deficit budžeta i javni dug sveli na nivo utvrđen kriterijumima iz Mاستrihta neophodno je, uz već utvrđene mjere definisane Planom sanacije, utvrditi dodatne mjere u pravcu povećanja prihoda i smanjenja troškova.

Finansijski sistem je stabilan, ali je još uvijek prisutan umjereni sistemski rizik. Pri tome, bankarski sistem, kao dominantan dio finansijskog sistema u Crnoj Gori, karakteriše stabilnost i kontinuirani rast depozita. Likvidnost i solventnost su poboljšani i značajno su iznad zakonom propisanog minimuma. U 2016, u odnosu na prethodnu godinu, gotovo sve pozicije iz bilansa banaka su povećane: ukupna aktiva, depoziti, krediti i kapital. Visok nivo nekvalitetnih kredita, još uvijek visoke kamatne stope, i pored izražene tendencije pada, kao i nedovoljna kreditna aktivnost banaka su potencijalni izvor rizika za realni i bankarski sektor u narednom periodu.

Tržište rada karakteriše nedovoljna aktivnost radne snage, niska zaposlenost, visoka nezaposlenost, posebno mladih i žena, što je, između ostalog, i posljedica nedovoljne fleksibilnosti na tržištu rada. Stopa nezaposlenosti na kraju 2016. iznosila je 21,1%, dok je stopa nezaposlenosti mladih, od 15-24 godine starosti, iznosila 35,9%. Kao posljedica strukturne nezaposlenosti, odnosno nedovoljne ponude određenih zanimanja, prvenstveno potrebnih za sektore građevinarstva i turizma, izraženo je zapošljavanje strane radne snage, što ukazuje na ograničen efekat investicija na zaposlenost i ne doprinosi povećanju stope zaposlenosti. Za nastavak orijentacije zemlje u smjeru diverzifikacije ekonomije i izvozne ekspanzije, biće potrebne dalje promjene, kako u samom sistemu obrazovanja, tako i u preferencijama studenata odnosno učenika.

Smanjivanju razlika u razvijenosti između pojedinih regiona zemlje i boljoj povezanosti sa zemljama u okruženju i EU doprinijeće poboljšanje fizičke infrastrukture, prije svega, u oblastima saobraćaja i energetike. U tom smislu, izgradnja nove saobraćajne infrastrukture je od ključnog značaja za jačanje interne kohezije u zemlji. Kvalitetna saobraćajna povezanost sa sjeverom zemlje, preduslov je bržeg razvoja ovog regiona, posebno u oblastima turizma i poljoprivrede, a time povećanja privrednog rasta zemlje kao cjeline.

---

³ Uključena otplata za refinansiranje državnih zapisa u iznosu od 184,48 mil.€.



## 3 MJERE EKONOMSKE POLITIKE

Polazeći od strateškog cilja ekonomske politike sa jedne, i izazova koji stoje pred Vladom Crne Gore sa druge strane, fokus ekonomske politike u narednom periodu biće uspostavljanje održivosti javnih finansija, uz jačanje privredne aktivnosti i konkurentnosti crnogorske ekonomije. Ovo je moguće ostvariti realizacijom mjere ekonomske politike, koje se odnose na jačanje makroekonomske stabilnosti zemlje, posebno konsolidaciju javnih finansija, kao i mjere za povećanje stabilnosti finansijskog sektora. Istovremeno, primjenom strukturnih reformi i realizacijom kapitalnih projekata, prije svega, u prioritetnim sektorima razvoja, kao i realizacijom javnih infrastrukturnih projekata, radiće se na rješavanju identifikovanih problema u ekonomiji, odnosno otklanjanju ključnih prepreka za unapređenje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijalnog privrednog rasta na srednji i dugi rok.

Primjena sveobuhvatnih i konzistentnih strukturnih reformi je najbolji ali najteže primjenjiv instrument ekonomske politike kojim se postiže konkurentnost ekonomije i održivost javnih finansija<sup>4</sup>. Radi bolje koordinacije i integrisanog pristupa u vođenju ekonomske politike osnovan je Savjet za konkurentnost. Savjet će koordinirati aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih organa i institucija na planu sprovođenja prioritetnih reformskih mjera definisanih strateškim razvojnim dokumentima, koje su u funkciji otklanjanja ključnih prepreka za veću konkurentnost i brži privredni rast Crne Gore.

### 3.1 Budžetska politika

Jedan od prioriteta Vlade Crne Gore je uspostavljanje održivosti javnih finansija, odnosno smanjenje deficita i uspostavljanje silaznog trenda javnog duga u srednjem roku. U tom cilju, donesene su Mjere sanacije budžetskog deficita i javnog duga za period 2017–2021. godine. I pored značajnih efekata koji se očekuju od realizacije donesenih mjera, imajući u vidu rastuće fiskalne pritiske, ocijenjeno je da je potrebno utvrditi dodatne mjere kako bi se ubrzala dinamika opadanja javnog duga od 2019. godine i ostvario suficit budžeta u 2020. godini.

Prilikom koncipiranja mjera vodilo se računa o obezbjeđenju što ravnomjernije raspodjele poreskog tereta, pravednijoj raspodjeli socijalnih davanja i zaštiti najugroženijih slojeva društva. Istovremeno, uvažena je potreba da Crna Gora, i sa aspekta visine poreskog opterećenja, ostane konkurentna destinacija za strana ulaganja.

Na konsolidaciju javnih finansija direktno utiču mjere na prihodnoj i rashodnoj strani budžeta. U cilju uspješnog sprovođenja ukupne fiskalne konsolidacije, neophodno je izvršiti izmjenu odgovarajuće zakonske regulative, pojačati inspekcijski nadzor i povećati angažovanje svih relevantnih nadležnih organa, čime bi se, između ostalog, onemogućilo i poslovanje u neformalnom sektoru. S tim u vezi, utvrđen je Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije, kojim su utvrđene preventivne, restriktivne i stimulativne mjere, a koje će se sprovoditi koordiniranom aktivnošću svih nadležnih institucija.

---

<sup>4</sup> U okviru tehničke podrške iz sredstava IPA, obezbijedena je ekspertska podrška za procjenu uticaja strukturnih reformi na ekonomski rast i konkurentnost.

## **Povećanje budžetskih prihoda obezbijediće se realizacijom mjera poreske politike, a koje se odnose na:**

- **Povećanje akcize na cigarete**<sup>5</sup>. U cilju usaglašavanja visine akcize na cigarete sa standardom u Evropskoj uniji<sup>6</sup>, neophodno je dalje usklađivanje, odnosno njihovo postepeno, godišnje, povećanje<sup>7</sup>. S tim u vezi, neophodno je ubrzati dinamiku povećanja akciza, kroz uspostavljanje novog „akciznog kalendara“, na način da se visina specifične akcize na cigarete povećava:

- od 1. jula 2017. do 1. januara 2018. godine – 30 eura za 1000 komada,
- od 1. januara 2018. do 1. januara 2019. godine – 40 eura za 1000 komada,
- od 1. januara 2019. do 1. januara 2020. godine – 50 eura za 1000 komada.

Proporcionalna akciza na cigarete za navedeni period iznosila bi 32% od prosječne ponderisane cijene cigareta, koja u 2017. godini iznosi 1,9 eura, dok bi njena pretpostavljena cijena u 2018. iznosila 2,3 eura, a u 2019. godini 2,6 eura, kada se dostiže nivo akcize propisan Direktivom EU.

Istovremeno, povećaće se i akciza za fino rezani duvan, što neće imati značajni efekat na prihode budžeta, ali će smanjiti cjenovni jaz<sup>8</sup>.

Prepoznajući rizik koji ovakva akcizna politika može proizvesti, u smislu povećanja prometa cigareta na neformalnom tržištu, kao i visinu akciza u zemljama okruženja, preduzeće se dodatne mjere inspekcijskog nadzora, a što je definisano gore navedenim akcionim planom. Predloženom mjerom doprinosi se suzbijanju negativnih efekata koje upotreba duvanskih proizvoda ima na zdravlje građana, a imajući u vidu da se predlaže postepeno povećanje nivoa akcize za ovaj akcizni proizvod, isto neće imati značajnijeg uticaja na životni standard građana.

*Fiskalne implikacije mjere*<sup>9</sup>. Planirano je da ova mjera počinje da se primjenjuje od 1. jula tekuće godine. Realizacijom iste prihodi budžeta će se povećati za 4,6 mil.€ u 2017, 17,8 mil.€ u 2018, odnosno 13,2 mil.€ u 2019. godini, što predstavlja neto efekat od 35,6 mil.€ za posmatrani period. Primjenom ove mjere povećaće se i prihodi po osnovu poreza na dodatu vrijednost u iznosu od 5,6 mil.€ za navedeni period.

- **Povećanje akcize na gaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju**. Imajući u vidu da gazirana voda sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju ima negativne implikacije na zdravlje stanovništva, predlaže se postupno povećanje visine akcize za ovu vrstu akciznog proizvoda<sup>10</sup>, na način:

---

<sup>5</sup> Direktivom 2011/64/EU.

<sup>6</sup> Minimalna visina akcize u EU iznosi za sve cigarete 90 eura za 1000 komada, odnosno 60% od prosječne ponderisane cijene cigareta (PPCC).

<sup>7</sup> Postojeća visina akcize na cigarete u Crnoj Gori iznosi 53,3 eura na 1000 komada, odnosno 56,1% od prosječne ponderisane cijene cigareta.

<sup>8</sup> Empirijska istraživanja su pokazala da je cjenovna elastičnost tražnje za cigaretama u Crnoj Gori veoma niska i da na tražnju cijene supstituta imaju veoma mali uticaj.

<sup>9</sup> Obaveza plaćanja akciza po novim stopama utvrdiće se, ne samo na cigarete koje će se proizvoditi ili uvoziti nakon stupanja na snagu istih, već i za sve cigarete koje će se naći u trgovačkoj distribuciji na domaćem tržištu na dan stupanja na snagu novih stopa.

<sup>10</sup> Za navedeni proizvod obračunava se i plaća akciza u iznosu od 10 eura po hektolitru gazirane vode (0,10€/l)

- od 1. januara 2018. godine –30 eura po hektolitr,
- od 1. januara 2019. godine – 40 eura po hektolitr,
- od 1. januara 2020. godine – 50 eura po hektolitr.

*Fiskalne implikacije mjere*<sup>11</sup>. Realizacijom ove mjere prihodi budžeta će se povećati za 7,7 mil.€ u 2018, 3,8 mil.€ u 2019, odnosno 3,8 mil.€ u 2020. godini, što predstavlja neto efekat od 15,3 mil.€ za posmatrani period. Primjenom ove mjere povećaće se i prihodi po osnovu poreza na dodatu vrijednost u iznosu od 1,3 mil.€ za navedeni period. Potencijalno smanjenje potrošnje ove vrste akciznog proizvoda, zbog mogućeg smanjenja broja konzumenata, utiće u određenoj mjeri na smanjenje njenog efekta na budžetske prihode.

- **Uvođenje akcize na ugalj.** U cilju dalje harmonizacije akcizne politike sa standardima EU<sup>12</sup>, neophodno je uvođenje i postepeno povećanje akcize na ugalj. Sredstvima iz ovih izvora finansiraće se projekti za otklanjanje posljedica zagađivanja vazduha. Primjenom predložene mjere visina akcize na ovaj proizvod iznosila bi:

- u 2019. godini-0,15 eura/GJ,
- u 2020. godini-0,30 eura/GJ.

*Fiskalne implikacije mjere.* Početak implementacije ove mjere predviđen je za 2019. godinu, a neto efekti procijenjeni su na 4,6 mil.€ (po 2,3 mil.€ u 2019. i 2020. godini). Primjenom ove mjere povećaće se i prihodi po osnovu poreza na dodatu vrijednost u iznosu od 0,8 mil.€ za navedene godine.

- **Povećanje akcize na etil-alkohol**<sup>13</sup>. Predloženom mjerom, izvršilo bi se postepeno povećanje visine akcize na etil alkohol<sup>14</sup>., za period od 2017. do 2020. godine, na način:

- od 1.jula 2017. do 1. januara 2018. godine – 850 eura po hektolitr,
- od 1. januara 2018. do 1. januara 2019. godine – 1050 eura po hektolitr,
- od 1. januara 2019. do 1. januara 2020. godine – 1250 eura po hektolitr,
- od 1. januara 2020. do 31. decembra 2020. godine – 1500 eura po hektolitr.

*Fiskalne implikacije mjere*<sup>15</sup>. Realizacijom ove mjere povećaće se prihodi budžeta za 0,6 mil.€ u 2017, 1,1 mil.€ u 2018, 1,1 mil.€ u 2019, odnosno 1,4 mil.€ u 2020. godini, što predstavlja neto efekat od 4,3 mil.€

<sup>11</sup> Obaveza plaćanja akciza po novim stopama utvrdiće se, ne samo na proizvode koji će se proizvoditi ili uvoziti nakon stupanja na snagu istih, već i za sve proizvode koji će se naći u trgovačkoj distribuciji na domaćem tržištu na dan stupanja na snagu novih stopa.

<sup>12</sup> Direktiva EU 2003/96/EEZ od 27. oktobra 2003. godine o oporezivanju energenata i električne energije.

<sup>13</sup>Prema važećem zakonskom rješenju, alkohol i alkoholna pića na koja se plaća akciza su: pivo, vino, ostala fermentisana pića, srednja alkoholna pića i etil alkohol.

<sup>14</sup> Akciza na etil - alkohol iznosi 650 € po hektolitr čistog alkohola, a minimalna visina akcize koja je propisana Direktivom za ovu vrstu akciznog proizvoda iznosi 550 € po hl čistog alkohola.

<sup>15</sup> Obaveza plaćanja akciza po novim stopama utvrdiće se, ne samo na proizvode koji će se proizvoditi ili uvoziti nakon stupanja na snagu istih, već i za sve proizvode koji će se naći u trgovačkoj distribuciji na domaćem tržištu na dan stupanja na snagu novih stopa.

za posmatrani period. Istovremeno, povećaće se i prihodi po osnovu poreza na dodatu vrijednost za 2,4 mil.€.

- **Povećanje opšte stope PDV-a sa 19% na 21%<sup>16</sup>.** Povećanjem stope PDV-a povećaće se prihodi budžeta, pri čemu se ne očekuje značajniji uticaj na privrednu aktivnost i konkurentnost, s obzirom na to da je i stopa PDV-a od 21% niža u odnosu na veći broj zemalja, kako u regionu, tako i u Evropi. Početak realizacije ove mjere planiran je za 01. januar 2018. godine.

*Fiskalne implikacije mjere.* Procijenjuje se da će povećanje stope PDV-a za 2 p.p. efektuirati povećanjem prihoda budžeta za 42,8 mil.€, na godišnjem nivou. Pri tome, najvažnije životne namirnice će se i dalje oporezovati po stopi od 7%, tako da se neće ugroziti standard ekonomski ranjivih kategorija stanovništva.

**Smanjenje budžetskih rashoda ostvariće se uz odgovarajuće mjere racionalizacije i štednje.** Prilikom njihovog koncipiranja, vodilo se računa da se utvrdi set mjera koji će imati najmanji negativni uticaj na privredni rast i životni standard. U skladu sa navedenim, realizovaće se sljedeće mjere:

- **Smanjenje fonda bruto zarada.** Izdvajanja za bruto zarade smanjiće se po osnovu smanjenja izdvajanja za varijabilni dio zarade i zapošljavanja, pri čemu će se voditi računa o potrebi jačanja kapaciteta državnih organa neophodnih za dalje sprovođenje procesa integracije u EU<sup>17</sup>. Po ovom osnovu, rashodi budžeta će se smanjiti za 3,5 mil. € u periodu 2017-2020. godine.

- **Smanjenje koeficijenta zarada za 1%<sup>18</sup>.** U skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, od aprila 2017. i 2018. godine osnovna zarada zaposlenima koji imaju koeficijent iznad 4,10 umanjena je za 1 %.

Očekivana ušteta po ovom osnovu u 2017. i 2018. godini iznosiće 2,8 mil.€, na godišnjem nivou, što je ekvivalentno fiskalnom uticaju smanjenja zarada po osnovu neuvećavanja zarade po osnovu minulog rada. Kako će se iznos umanjениh sredstava zarada zaposlenima isplatiti u 2019. i 2020. godini, neto efekat ove mjere je neutralan.

- **Smanjenje zarada za grupe poslova A, B i C za 6% (bruto efekat).** Linearno će se smanjiti koeficijenti za 6% za grupe poslova A, B, i C, u dijelu smanjenja rashoda po osnovu bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca. Planirane uštede za posmatrani period iznose 1,7 mil. €<sup>19</sup>.

Početak primjena ove mjere, kroz izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, planiran je za 1. jul 2017. godine.

---

<sup>16</sup> Analiza Svjetske banke je pokazala da je povećanje PDV-a sa 17 na 19 % dovelo do povećanja prihoda budžeta za 8 do 9%, povećanja cijena od 0,67 do 0,85 procentnih poena u prvoj godini, uz ravnomjernu raspodjelu poreskog opterećenja.

<sup>17</sup> Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.

<sup>18</sup> Donošenjem ove mjere ukinuće se mjera utvrđena Planom sanacije, a koja se odnosi na smanjenje izdataka po osnovu dodataka na osnovnu zaradu, u dijelu koji se odnosi na dodatak po osnovu godina radnog staža (minuli rad), na način što se zarada po navedenom osnovu ne bi uvećavala u periodu od 01.04.2017 do 01.01.2019. godine.

<sup>19</sup> Sanacionim planom je uvedena mjera linearnog smanjenja koeficijenata za grupe poslova A, B, i C za 8%, pri čemu je fiskalna ušteta 2,8 mil.€

- **Smanjenje izdataka za socijalna davanja.** Redefinisanje politike socijalnih davanja, posebno mjera u dijelu naknada majkama sa troje i više djece<sup>20</sup>, podrazumijeva veći stepen pravednosti i nediskriminacije u raspodjeli socijalnih fondova. U cilju povećanja nataliteta, predlaže se povećanje iznosa dječijeg dodatka za djecu korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice, djecu korisnika dodatka za tuđu njegu i pomoć, djecu korisnika lične invalidnine i za djecu bez roditeljskog staranja. Istovremeno, redefinisace se i uslovi za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje porodice.

Redefinisanjem mjera u ovoj oblasti, procjenjuje se da će se izdaci za socijalnu i dječju zaštitu smanjiti za dodatnih 25,2 mil. € za period 2017 - 2019, odnosno 6 mil. € u 2017. godini, 13,5 mil. € u 2018. i 5,7 mil. € u 2019. godini.

- **Smanjenje diskrecione potrošnje.** Diskreciona potrošnja će se smanjiti do nivoa koji neće dovesti u pitanje efikasno funkcionisanje potrošačkih jedinica i ispunjenje zakonskih i ugovorenih obaveza. Planirani efekat štednje, kroz smanjenje potrošnje tekućeg i kapitalnog budžeta, je 11,0 mil.€.

Pri tome, ukupan efekat mjera na strani rashoda biće umanjen zbog novih izdataka koji proizilaze iz odgovarajućih zakonskih rješenja i strateških dokumenata. U tom smislu, rashodi budžeta u 2020. u odnosu na 2017. godinu biće veći po osnovu:

- troškova redovnog usklađivanja penzija, u iznosu od 22,3 mil.€;
- izdvajanja za odbranu, u skladu sa NATO standardima, u iznosu od 12,5 mil.€;
- troškova finansiranja zdravstvenog sistema, u iznosu od 7,0 mil. €;
- obaveza u skladu sa Strategijom informaciono komunikacionih tehnologija, pravosuđa i Strategije izvršenja krivičnih sankcija, u iznosu od 5,7 mil. €;
- realizacije projekata koji se finansiraju iz EU fondova i projekta IPARD Like u iznosu od 2,9 mil. €;
- obaveze po osnovu kupovine brodova za potrebe Crnogorske plovidbe u iznosu od 3,0 mil.€;
- projekta digitalizacije RTVCG u iznosu od 3,0 mil.€;
- troškova održavanja predsjedničkih izbora u 2018. godini, u iznosu od 2,0 mil.€;
- realizacije višegodišnjih projekata Ministarstva unutrašnjih poslova, u iznosu od 1,0 mil. €.

Opredjeljenje Vlade Crne Gore je da se u narednom periodu vodi oprezna politika izdavanja garancija i da iste mogu biti samo u funkciji podrške razvoju.

S tim u vezi, a u skladu sa Zakonom o budžetu za 2017. godinu, 20. marta 2017. godine, zaključen je kreditni aranžman između Željezničke infrastrukture AD i Evropske investicione banke (EIB), za projekat rekonstrukcije i unaprjeđenja željezničke infrastrukture, u iznosu od 20,0 mil.€. Pored navedenog, Vlada Crne Gore će izdati garanciju za kreditni aranžman između Crnogorskog elektroenergetskog sistema (CGES) i Njemačke banke za razvoj (KfW) za Projekat izgradnje elektroenergetske infrastrukture na poluostrvu Luštica, u iznosu do 20,0 mil.€ i za kreditni aranžman između Regionalnog vodovoda Crnogorsko primorje

---

<sup>20</sup> Odlukom Ustavnom suda odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u dijelu koji se odnosi na naknade majkama sa troje ili više djece ocijenjene su neustavnim. Istovremeno, Vladi Crne Gore je naloženo da, u roku od tri mjeseca, predloži novo rješenje. S tim u vezi, u toku je priprema Zakona o sprovođenju Odluke Ustavnog suda i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Javna rasprava u toku).

i Erste banke, u iznosu do 8,0 mil.€, čime je izvršena zamjena garancije izdate Abu Dabi Fondu, za kreditni aranžman između Regionalnog vodovoda Crnogorsko primorje i Abu Dabi Fonda.<sup>21</sup>

## 3.2 Ostale reforme javnog sektora

Dugoročna održivost sistema javnih finansija podrazumijeva realizaciju niza mjera koje se odnose na povećanje budžetskih prihoda, kao i odgovarajuće prilagođavanje u okviru sistema javnih rashoda. Osim toga, treba istaći značajan uticaj reformi u javnoj upravi, uključujući i reformu upravljanja javnim finansijama, kao i reformi penzijsko – invalidskog, zdravstvenog sistema, sistema socijalne i dječje zaštite i sistema obrazovanja.

### 3.2.1 Reforma upravljanja javnim finansijama

Reformske aktivnosti u oblasti upravljanja javnim finansijama realizuju se u skladu sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. Reforma je neophodna kako bi se obezbijedila fiskalna održivost i pravilno upravljanje javnim finansijama. Osnovni cilj reforme je unapređenje funkcionisanja sistema budžeta, sistema menadžerske odgovornosti, izvršenja budžeta, unutrašnje i eksterne revizije, kao i usklađenost sa zakonodavstvom Evropske unije (EU).

Prioritetni ciljevi Programa su definisani i grupisani po oblastima reformi: Održivi fiskalni okvir, planiranje i budžetiranje javne potrošnje; Izvršenje budžeta; Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola; Finansijsko izvještavanje i računovodstvo; Kapaciteti DRI da zadovolji standarde INTOSAI; Državna pomoć; Carine i Revizija sredstava iz fondova EU.

Veliki broj aktivnosti normativno je definisan Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji reguliše planiranje i izvršenje budžeta, fiskalnu odgovornost i ostala pitanja koja se tiču centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Takođe, Zakonom su definisani i kriterijumi za planiranje politike, srednjoročni budžetski okvir, numerička fiskalna pravila i druge norme koje imaju za cilj unaprjeđenje upravljanja javnim finansijama. Navedene reformske aktivnosti predstavljaju i uslov za povlačenje sredstava direktne budžetske podrške u okviru IPA programa.

Formalnim uvođenjem srednjoročnog budžetskog okvira, unaprijeđene su projekcije glavnih elemenata fiskalne politike posebno u dijelu planiranja javnih rashoda kroz utvrđivanje gornjih limita budžetske potrošnje za sve potrošačke jedinice budžeta Crne Gore. U narednim godinama, neophodno je dodatno snažiti srednjoročni okvir javnih finansija kako bi iste na odgovarajući način reflektovale strateške Vladine ciljeve i politike, povećala njihova transparentnost, a samim tim, i efikasnost korišćenja javnih resursa.

U dijelu procesa budžetiranja, sprovodiće se aktivnosti u cilju pune implementacije programskog budžetiranja, kako bi bio kreiran efikasan sistem mjerenja učinaka budžetskih programa i unaprijedilo planiranje i izvještavanje o kapitalnim projektima. Donijeće se Zakon o računovodstvu u javnom sektoru i nadograditi informacioni sistem za dvojno knjigovodstvo, čime će se stvoriti pretpostavke za uvođenje obračunskog računovodstva.

---

<sup>21</sup> Vlada Crne Gore je izdala garanciju na Ugovor o kreditu između Erste Banke AD Podgorica i Javnog preduzeća „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, koji je zaključen 25. aprila 2017. godine, u iznosu od 7,0 mil.€.

Crna Gora je u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo, procese i kapacitete sa zahtjevima iz Direktive 2011/85/EU, a koji se odnose na budžetsko računovodstvo i statističko izvještavanje, prognoze, numerička fiskalna pravila, srednjoročni budžetski okvir i jasnu podjelu nadležnosti. U tom cilju, potrebno je da se u sistem javnih finansija uvede ESA 2010 metodologija, sa odgovarajućim institucionalnim obuhvatom.

### **3.2.2 Reforma javne uprave**

Opšti cilj reformskih aktivnosti do 2020. godine je stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Planski okvir za reformu javne uprave predstavlja Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.

U proteklom periodu, značajno je unaprijeđen kvalitet crnogorskog upravnog aparata. Prije svega, kreirani su stabilni normativni preduslovi, donošenjem brojnih sistemskih zakona i pratećih podzakonskih akata reformskog karaktera. U periodu implementacije Strategije 2016-2020, zakonodavni okvir će se nadograđivati, ali glavni akcenat reforme biće na implementaciji usvojenog zakonodavnog okvira i suštinskim promjenama u svakodnevnoj praksi javne uprave.

S tim u vezi, u toku 2017. godine izvršiće se izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kojim će se, pored ostalog, ojačati primjena instituta kadrovskog plana, u smislu da popunjavanje određenog radnog mjesta mora biti predviđeno kadrovskim planom. Uz već predloženu mjeru „zamrzavanja“ zapošljavanja, opisanu u prethodnom potpoglavlju, navedene izmjene će doprinijeti smanjenju, odnosno racionalnijem trošenju budžetskih sredstava.

Glavni pravci reformskih aktivnosti mogu se sažeti u sljedećem:

- centralnu ulogu u procesu reforme imaju zaposleni na svim nivoima upravnog sistema, koji moraju biti profesionalni, kompetentni i spremni da odgovore svim izazovima koje sa sobom nosi rad u modernom upravnom sistemu;
- radni procesi u upravi treba da budu usmjereni ka što kvalitetnijem pružanju upravnih usluga;
- nivo odgovornosti u upravnom sistemu mora biti podignut na veći stepen, na svim nivoima sistema, kako bi se unaprijedila funkcionalnost administrativnog aparata i smanjili troškovi za njegov rad.
- novi sistem organizacije lokalne samouprave treba da obezbijedi funkcionalniji i efikasniji sistem, kroz redefinisavanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave shodno njihovim kapacitetima i potrebama lokalnog stanovništva, a što će doprinijeti valorizaciji resursa i realizaciji strateških razvojnih politika Crne Gore.

### **3.2.3 Penzijski sistem**

Ključni cilj reforme penzijskog sistema je smanjenje pritisaka koje isplata penzija predstavlja za državni budžet. U tom smislu, a i zbog obezbjeđenja veće pravednosti, preispitaće se zakonski uslovi kojima se omogućava ranije penzionisanje i, time, uticati na sprječavanje ranog napuštanja tržišta rada. Izvjesno je

da će na ovaj način doći do smanjenja priliva novih penzionera i do povećanja prihoda po osnovu doprinosa, ali u godinama koje slijede nakon što bi nova zakonska rješenja počela da se primjenju.

Nastaviće se zakonsko usklađivanje penzija, kao i realizacija mjera za poboljšanje materijalnog položaja penzionera i, u tom okviru, sa sufinansiranjem stambene izgradnje za potrebe penzionera.

### **3.2.4 Zdravstveni sistem**

Imajući u vidu opšte stanje u sistemu zdravstva, koje se ogleda u povećanom nezadovoljstvu građana u vezi dostupnosti i kvaliteta zdravstvene zaštite, nezadovoljstvu zdravstvenih radnika svojim statutom, te porastu troškova, prepoznata je potreba za intenzivnim sprovođenjem strukturnih reformi u ovoj oblasti, kojima će se obezbijediti povećanje efikasnosti i postizanje finansijske održivosti sistema zdravstvene zaštite, uz unapređenje zdravlja stanovništva i poboljšanje kvaliteta zdravstvenih usluga. S tim u vezi, u narednom periodu, radiće se na:

- analizi osnovnog paketa usluga zdravstvenog osiguranja kako bi se obezbijedila racionalizacija u dijelu obuhvata liste lijekova i uvela participacija na doplatnu listu lijekova, troškova bolovanja i ostalih troškova kroz uvođenje centralizovanog sistema zakazivanja pregleda na svim niovima zdravstvene zaštite;
- realnijem planiranju budžetskih sredstava za potrebe zdravstvenog sistema;
- stvaranju uslova za usklađivanje obima prava iz zdravstvenog osiguranja sa raspoloživim finansijskim sredstvima;
- preispitivanju organizacije rada na sva tri nivoa zdravstvene zaštite (primarni, sekundarni i tercijarni);
- obezbjeđivanju dodatnih izvora finansiranja;
- uspostavljanju sveobuhvatne kontrole nabavke i potrošnje lijekova i medicinskih sredstava u sistemu javnog zdravstva;
- ustupanju tehničkih poslova specijalizovanim agencijama (Outsourcing);
- daljem razvoju i unapređenju integralnog zdravstvenog informacionog sistema i, u tom okviru, uspostavljanju informacionog sistema u KCCG i specijalnim bolnicama;
- motivisanosti zdravstvenih radnika radi realizacije ciljeva zdravstvene politike, kroz sprovođenje programa od javnog interesa;
- smanjivanju listi čekanja na zdravstvene usluge;
- unapređenju stručnog znanja zdravstvenih radnika.

### **3.2.5 Socijalna i dječja zaštita**

Reforma sistema socijalne i dječje zaštite je usmjerena na uspostavljanje ekonomski održivog, a socijalno prihvatljivog nivoa zaštite koji obezbjeđuje pravovremenu i efikasnu zaštitu pojedinca i porodice koji su u stanju socijalne potrebe. U skladu sa utvrđenim ciljevima, neophodno je obezbijediti pravednije usmjeravanje socijalnih davanja, standardizaciju postupka odlučivanja o ostvarenju prava iz oblasti socijalne zaštite, te smanjenje zloupotreba, čime će se omogućiti efikasnije planiranje mjera i programa namijenjenih socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva. S tim u vezi:



- U cilju redefinisiranja politike socijalnih davanja, kojom se postiže veća pravednost i nediskriminacija u raspodjeli socijalnih fondova, izvršiće se promjena zakonske regulative koja tretira ovu oblast. S tim u vezi, u toku je priprema Zakona o sprovođenju Odluke Ustavnog suda i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti (Javna rasprava u toku).
- Završiće se kapitalni projekat “Integrirani informacioni sistem socijalnog staranja – Socijalni karton”;
- Radiće se na unapređenju organizacije usluga za lica sa invaliditetom. Osnovaće se Centar za rehabilitaciju i socijalnu integraciju lica sa smetnjama u razvoju, u cilju objedinjavanja sistema zdravstvene i socijalne zaštite, kao i obrazovanja djece i mladih sa smetnjama u razvoju.

### 3.2.6 Obrazovanje

Da bi Crna Gora imala konkurentnu radnu snagu, neophodno je obezbijediti kontinuirano vaspitanje i obrazovanje od najranijeg uzrasta. Strukturna neusklađenost ponude i potražnje, povećanje broja učenika stručnih škola koji nastavljaju obrazovanje, uz porast broja nezaposlenih visokoškolaca karakterišu stanje na tržištu rada, koje ima značajan negativan uticaj na konkurentnost ekonomije. U cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti, realizovaće se niz reformskih mjera, a koje se odnose na:

- povećanje nivoa znanja engleskog jezika djece i učenika;
- modernizaciju obrazovnih programa u srednjem stručnom obrazovanju, za sve nivoje stručnog obrazovanja kako bi se obezbijedila bolja povezanost obrazovanja i tržišta rada;
- realizaciju praktičnog obrazovanja kod poslodavaca – dualno obrazovanje;
- usaglašavanje visokog obrazovanja sa potrebama tržišta rada;
- vrednovanje praktične nastave;
- uvođenje novog modela studija u svim ustanovama visokog obrazovanja, koji se zasniva na modelu 3+2+3;
- redefinisanje Programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem;
- redefinisanje kriterijuma za upis na studije za profesiju učitelja i nastavnika, uz kontrolisan upis kandidata na programe na kojima se edukuju nastavnici i učitelji u smislu prethodno postignutog uspjeha i odgovarajućeg obrazovnog programa.
- uvođenje novog modela finansiranja visokog obrazovanja, kako bi se finansiranje visokog obrazovanja učinilo efikasnim, održivim i stabilnim.

### 3.3 Strukturne reforme realnog sektora

U cilju smanjenja/eliminisanja dijagnostifikovanih prepreka rastu i konkurentnosti ekonomije, u periodu 2017-2020. godine, realizovaće se i niz strukturnih reformi, a kojima se podržava proces fiskalne konsolidacije. Poseban izazov predstavlja rješavanje sektorskih prepreka koje otežavaju da se u cjelini iskoristi potencijal za brži privredni rast. Riječ je, prije svega, o preprekama koje proizlaze, kako iz relativno nepovoljne privredne strukture, tako i iz postojećih karakteristika ljudskog potencijala i fizičke infrastrukture.

### 3.3.1 Poslovni ambijent i investiciona klima

Unapređenje poslovnog ambijenta podrazumijeva realizaciju reformskih mjera i aktivnosti kojima se doprinosi stvaranju ekonomskog okvira pogodnog za investiranje i razvoj preduzetništva, odnosno otvaranje novih radnih mjesta, uz uštedu vremena i smanjenje troškova poslovanja. Od posebnog značaja je njegov uticaj na poziciju zemlje u smislu atraktivnosti za strana ulaganja, na kojima se, u najvećoj mjeri, zasniva model ekonomskog rasta.

U cilju poboljšanja pozicije Crne Gore na rang listama o lakoći poslovanja<sup>22</sup>, radi se na otklanjanju identifikovanih prepreka za dalje poboljšanje poslovnog okruženja. U tom smislu:

- Utvrdiće se jednostavnije i transparentnije procedure za dobijanje priključka na elektro-energetsku mrežu, razvoj kapaciteta elektro-energetske mreže uskladiće se sa urbanističkim planovima;
- Pojednostaviće se procedure vezane za početak gradnje objekata. Umjesto građevinske i upotrebne dozvole uvešće se prijave radova i propisati neophodna dokumentacija kao uslov za građenje;
- Uvešće se e-servis u rad katastarskih službi;
- Nastaviće se postupak pojednostavljenja plaćanja poreza;
- Radiće se na eliminisanju uočenih problema vezanih za postupke izvršenja.

Investiciona klima u Crnoj Gori, uz značajno unaprijeđen ambijent za poslovanje i stimulativan poreski sistem, dodatno je poboljšana sa ustanovljenim podsticajima i olakšicama za investitore: Uredba o podsticanju direktnih investicija, Program podsticaja razvoja biznisa, Uredba o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica, Program podsticaja klastera u Crnoj Gori za period 2017-2020. godine, Program povećanja regionalne i lokalne konkurentnosti kroz usaglašavanje sa zahtjevima međunarodnih standarda poslovanja za period 2017.-2020. godine, Program za unapređenje inovativnosti u malim i srednjim preduzećima, Program podrške za modernizaciju industrije.

### 3.3.2 Finansijska stabilnost

Finansijski sistem je stabilan, ali je još uvijek prisutan umjereni sistemski rizik. Pri tome, bankarski sistem, kao dominantan dio finansijskog sistema u Crnoj Gori, karakteriše stabilnost i kontinuirani rast depozita. Likvidnost i solventnost su poboljšani i značajno su iznad zakonom propisanog minimuma. U 2016, u odnosu na prethodnu godinu, gotovo sve pozicije iz bilansa banaka bilježe rast: ukupna aktiva, depoziti, krediti i kapital. Banke su vodile opreznu politiku kreditiranja realnog sektora, uz oslanjanje, pretežno, na sopstvena likvidna sredstva. Iz depozita banaka, koji su bili znatno veći od odobrenih kredita, oko 85% sredstava je bilo usmjereno u svrhe kreditiranja privrede. Značajan dio novog kreditiranja odnosio se na restrukturiranje i refinansiranje postojećih kredita, što je pozitivno uticalo na oporavak privrede. Ukupni krediti i potraživanja banaka ostvarili su blagi rast (1,27%). Parametri kvaliteta aktive su poboljšani, što pozitivno utiče na stabilnost finansijskog sistema. Iako je učešće nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima smanjeno, ono je i dalje značajno (10,3% na kraju decembra 2016. godine), što uslovljava oprez banaka

---

<sup>22</sup> Prema Izvještaju o lakoći poslovanja za 2016-2017. godina (Doing Biznis 2017), Crna Gora je pozicionirana na 51. mjesto od 190 rangiranih zemalja.

kada je u pitanju novo kreditiranje, čime je njihov doprinos u rješavanju problema izražene nelikvidnosti privrede i ubrzanja ekonomskog rasta daleko manji od očekivanog. Aktivne kamatne stope, uprkos tendenciji blagog pada, i dalje su visoke i predstavljaju barijeru za dinamičniji oporavak privrede.

Zakon o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, a koji je donesen u cilju rješavanja problema nekvalitetnih kredita u okviru Projekta „Podgorički pristup“, nije dao željene rezultate. U cilju njegove reafirmacije, odnosno produženja roka njegove primjene do maja 2018. godine i povećanja obuhvata kredita koji mogu biti predmet sporazumnog restrukturiranja, izvršene su izmjene i dopune ovoga zakona i isti je predmet usvajanja od strane Parlamenta u unu mjesecu 2017. U okviru istog projekta, izvršene su izmjene i dopune Odluke o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama, čime su banke obavezane da izvrše reviziju strategije postupanja sa nekvalitetnim kreditima za period od tri godine i utvrde godišnje operativne ciljeve za smanjenje nekvalitetnih kredita. Primjenom ove odluke, uz permanentni nadzor CBCG, došlo je do značajnog smanjenja NPL-a. Očekuje se da će, u narednom periodu, na smanjenje NPL-a uticati i postepeni rast ukupne kreditne aktivnosti, zbog pojačane konkurencije u bankarskom sektoru.

U cilju jačanja stabilnosti finansijskog sistema i usklađivanja sa pravnom regulativom Evropske unije u oblasti finansijskih usluga, izvršiće se značajne reforme bankarskog poslovanja:

- do kraja 2017. godine donijeće se Zakon o oporavku i sanaciji banaka od sistemskog značaja, u cilju obezbjeđenja stabilnosti finansijskog sistema i u slučajevima postojanja problema kod značajnijih banaka;
- pripremiće se zakon kojim će se urediti osnivanje, poslovanje i kontrola poslovanja lizing kompanija, mikrokreditnih finansijskih institucija i pravnih lica koja se bave kreditno-garantnim poslovima;
- u cilju usklađivanja sa pravnom regulativom Evropske unije vezanih za oblast finansijskih usluga, tokom 2017. godine, donijeće se novi Zakon o bankama. Izvršiće se i izmjene i dopune Zakona o CBCG, kojim će se urediti poslovanje CBCG od dana pristupanja EU i Evropskoj monetarnoj uniji.

U sektoru osiguranja stabilnost je blago osnažena, uz pozitivne stope rasta ove djelatnosti, pri čemu u strukturi i dalje dominiraju obavezni oblici osiguranja. Postoji značajan prostor za dalji razvoj ovog sektora, što bi imalo pozitivne efekte na stabilnost finansijskog sistema u narednom periodu.

Promet na tržištu kapitala u 2016. godine karakterišu transakcije vezane za emitovanje državnih obveznica. Nije zabilježena dinamičnija trgovina akcijama finansijskog i nefinansijskog sektora, a tržišna kapitalizacija je bila niža u odnosu na prethodnu godinu. U cilju daljeg razvoja tržišta kapitala treba: unaprijediti zaštitu manjinskih akcionara i poštovanje principa korporativnog upravljanja; obezbijediti veću transparentnost, posebno u dijelu korporativnog finansijskog izvještavanja, uz dosljednu primjenu Zakona o računovodstvu i Zakona o reviziji; podsticati ulaganje kapitala u kompanije koje usklađuju svoje poslovanje sa dugoročnim ciljevima održivog razvoja; unaprijediti znanja stanovništva, posebno menadžera, iz oblasti tržišta kapitala i investicionih aktivnosti.

### 3.3.3 Sektor malih i srednjih preduzeća

Razvoj sektora malih i srednjih preduzeća, jednog od glavnih pokretača ekonomskog razvoja, podstiče se mjerama koje se realizuju u pravcu unaprjeđenja finansijske i nefinansijske podrške.

U Crnoj Gori posuje oko 25.000 malih i srednjih preduzeća i njihov broj je u stalnom porastu. Cilj reformskih mjera u ovoj oblasti je osnivanje novih preduzeća, povećanje kvaliteta i obima proizvodnje, pristup novim tržištima, jačanje inovativnosti i, time, većeg učešća u BDP-u, izvozu, zaposlenosti i povećanju životnog standarda.

U cilju smanjenja prepreka finansiranju za mala i srednja preduzeća, Investiciono-razvojni fond Crne Gore intenzivira aktivnosti posvećene podsticaju preduzetništva kroz unaprjeđenje finansijske podrške, ponudom kratkoročnih i dugoročnih kredita za investicije i likvidnost. Obezbijedene su i olakšice u pogledu uslova i procedura u okviru određenog seta kreditnih linija namijenjenih različitim korisnicima, kao što su nezaposlena lica koja imaju fakultetsko obrazovanje, mladi u biznisu, žene u biznisu, start-up preduzeća, klasteri, inovativna preduzeća, itd.

Nastaviće se afirmacija finansiranja modelom kreditnih garancija za finansijske posrednike u okviru COSME programa (Konkurentnost malih i srednjih preduzeća 2014-2020) za postojeće i nove korisnike.

Nefinansijska podrška početnicima u biznisu odvija se kroz proces edukacije i davanje usluga poslovnog savjetovanja.

### 3.3.4 Tržište rada

Reforme u oblasti tržišta rada imaju za cilj povećanje aktivnosti radne snage, povećanje ukupne zaposlenosti, posebno u privatnom sektoru, smanjenje nezaposlenosti, prije svega, mladih i žena, što je u značajnoj mjeri posljedica nedovoljne fleksibilnosti tržišta rada. Sve navedeno će istovremeno imati efekat na rast budžetskih prihoda i smanjenje rashoda. U tom smislu:

- donijeće se novi Zakon o radu, i time doprinijeti većoj fleksibilnosti i mobilnosti pri zapošljavanju, kao i smanjenju rada u sivoj zoni;
- izmijenije se Zakon o Fondu rada, kako bi se stvorili uslovi, odnosno obezbijedila sredstva za izmirenje svih potraživanja po osnovu rada za zaposlene koji su usljed stečaja ostali bez posla.
- donijeće se novi Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti koji će uticati na smanjenje nezaposlenosti i rast zaposlenosti;
- donijeće se novi Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i utvrditi rešenje po kome će se Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom izdvojiti iz okvira Zavoda za zapošljavanje i formirati kao posebno pravno lice.

### **3.3.5 Istraživanje i inovacije**

Crna Gora je posebnu pažnju usmjerila na kreiranje okvirnih uslova za stimulisanje procesa inovacija i razmjenu znanja, kao i na jačanje veza između naučnoistraživačkih ustanova i privrednog sektora. U tom smislu uspostaviće se prvi Naučno-tehnološki park (NTP) u Crnoj Gori, čime će se direktno uticati na eliminisanje barijera između nauke, istraživanja, inovacija i biznisa. Plan osnivanja NTP uključuje mrežu NTP Podgorica i impulsnih centara u Nikšiću („Tehnoopolis“), Baru i Pljevljima, kao i impulsnih centara koji bi mogli nastati u drugim gradovima.

Povezivanje sistema nauke i istraživanja sa inovacijama i biznisom, kroz program podrške NTP, omogućiće: stvaranje i privlačenje novih malih i srednjih preduzeća i „start-up“ i „spin-off“ inovativnih subjekata; konsolidaciju postojećih preduzeća; stvaranje jake veze sa lokalnim i regionalnim biznis centrima, inkubatorima, klasterima i vaučerskim šemama; stimulisanje transfera znanja i visokih tehnologija sa naučnih ustanova na preduzeća; unapređenje komercijalizacije istraživanja; podsticanje stvaranja i primjenu novih ili poboljšanje postojećih tehnologija, postupaka, proizvoda, usluga i procesa na tržištu, zasnovanih na vrhunskim naučnim rezultatima, kao i zapošljavanje u postojećim i novim privrednim društvima.

### **3.3.6 Prerađivačka industrija**

Nedovoljno iskorišćen potencijal za razvoj industrije, kao i strukturni disbalansi koji se ogledaju u uskoj, odnosno nediverzifikovanoj proizvodnoj bazi nametnuli su potrebu za preduzimanje mjera u cilju povećanja obima proizvodnje, promjene proizvodne strukture u pravcu povećanja proizvodnje sa većom dodatnom vrijednošću, odnosno proizvodnje viših faza prerade što će uticati na poboljšanje izvoznih performansi.

U tom smislu, nastaviće se sa realizacijom mjera podsticanja investicija u sektoru industrije, kroz implementaciju rješenja datih Uredbom o podsticanju direktnih investicija, obezbjeđenje povoljnijih kreditnih linija za podsticanje razvoja prerađivačke industrije, realizaciju programa podsticanja konkurentnosti kroz usaglašavanje sa međunarodnim standardima, program za unaprjeđenje inovativnosti preduzeća u prerađivačkoj industriji, uz pokretanje novih programa usmjerenih na sufinansiranje investicija u tehničko-tehnološku opremljenost. Istovremeno, realizovaće se mjere kojima će se obezbijediti bolja povezanost industrije sa pratećim sektorima i jačanje veza između privrede i istraživačke zajednice.

### **3.3.7 Poljoprivreda, ruralni razvoj i šumarstvo**

Koncept razvoja poljoprivrede bazira se na jačanju poljoprivrednih proizvođača, porodičnih firmi, novog privatnog biznisa i domaće preduzetničke klase. U tom pravcu, neophodno je stvoriti uslove za povećanje investicija, za povećanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača, kroz uvođenje novih tehnologija, poboljšanje organizacije proizvodnje i kvalitetniju edukaciju, kao i za uvođenje standarda kvaliteta. Time se doprinosi unaprjeđenju sistema bezbjednosti hrane u Crnoj Gori.

Kako bi se dostigli ciljevi poljoprivredne politike i ista prilagodila Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU, u narednom periodu sprovodiće se reformske mjere, koje se odnose na:

- Jačanje konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje kroz investicije;
- Povećanje stepena iskorišćenosti poljoprivrednog zemljišta i, u tom smislu, boljoj valorizaciji poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu;
- Unapređenje životnog standarda stanovnika ruralnih područja, zaustavljanje iseljavanja i rast zaposlenosti, kroz poboljšanje ruralne infrastrukture;
- Jačanje sistema bezbjednosti hrane, u cilju uspostavljanja efikasnog sistema bezbjednosti hrane, povećanja izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemlje EU i na treća tržišta, kao i prodaje proizvoda turistima u Crnoj Gori (skriveni izvoz);
- Unapređenje korišćenja šuma i povećanje prihoda od djelatnosti šumarstva.

### **3.3.8 Turizam**

Primarni cilj politike razvoja turizma je da Crna Gora postane visokokvalitetna cjelogodišnja turistička destinacija. U tom smislu, neophodno je dalje jačanje konkurentnosti, uz aktivnosti na otklanjanju ključnih prepreka, a koje se odnose na unapređenje turističke infrastrukture, strukture smještajnih kapaciteta, unapređenje povezanosti i dostupnosti destinacije, prevazilaženje sezonalnosti, smanjenje regionalne neizbalansiranosti, te skraćivanja rokova povrata investicije u turističkoj industriji kroz poreske i druge olakšice i podsticaje investitorima.

U cilju povećanja konkurentnosti sektora turizma, kao važnog generatora budžetskih prihoda, povećanja BDP i zaposlenosti, radi se na unapređenju turističke ponude na Sjeveru Crne Gore, kroz izgradnju neophodne infrastrukture na skijalištima. Radi unapređenja turističke ponude u ruralnim područjima, naročito na sjeveru zemlje, donijeće se Strategija razvoja ruralnog turizma. Takođe, u cilju diverzifikacije turističke ponude, od značaja su mjere na unapređenju nautičke ponude, kroz izgradnju turističkih kompleksa, marina i prateće infrastrukture.

### **3.3.9 Razvoj infrastrukture**

#### **3.3.9.1 Saobraćaj**

Dobra fizička infrastruktura omogućava fizičku povezanost između stanovnika u različitim regionima Crne Gore i preduslov je za različite oblike međunarodne saradnje. Osim toga, kvalitetna fizička infrastruktura jača atraktivnost Crne Gore kao turističke i investicione destinacije. Slabosti u fizičkoj infrastrukturi istovremeno znače i prepreke za ostvarivanje bržeg privrednog rasta, što zapravo predstavlja prepreku povećanju konkurentnosti i bržem ekonomskom rastu Crne Gore. Jedno od ograničenja sa kojima se suočava Crna Gora, kao prepreka rastu konkurentnosti, jeste nedovoljno razvijena i uvezana visokokvalitetna infrastruktura. Investicije u saobraćajnu infrastrukturu imaju dugoročne implikacije ne samo na razvoj transportnog sistema, već i na razvoj cjelokupne ekonomije. Njegova povezanost i uslovljenost u razvoju sa drugim djelatnostima, izdvajaju saobraćaj kao granu od strateškog značaja. Transport kao uslužna djelatnost, doprinosi rastu robne razmjene, međunarodnih usluga, razvoju turizma i industrije. Takođe, utiče na stepen integracije zemlje, kako u regionalnom, tako i u širem međunarodnom kontekstu.

### **3.3.9.2 Energetika**

Nedovoljna povezanost elektroenergetskog sistema Crne Gore sa elektroenergetskim sistemima država regiona i EU negativno utiče na sigurnost snabdijevanja kupaca u Crnoj Gori, mogućnost izvoza raspoloživog viška električne energije i učešće na regionalnom i tržištu EU. To je i jedan od uzroka što se raspoloživi energetske resursi Crne Gore ne mogu u dovoljnoj mjeri komercijalno iskoristiti i više doprinijeti ekonomskom razvoju države. U ovom segmentu fizičke infrastrukture zemlja se susrijeće i sa izazovima, kao što su nedovoljno investiranje u postojeće energetske kapacitete, gubici u distribuciji električne energije i visoki energetske intenzitet. Sve ovo ukazuje na neophodnost većih investicija u energetske sektor Crne Gore.

Investicije u revitalizaciju postojećih i izgradnju novih objekata za proizvodnju, prenos i distribuciju energije, kao i investiranje u programe i projekte povećanja energetske efikasnosti predstavljaju glavni fokus u energetici Crne Gore.

### **3.3.9.3 Komunalna infrastruktura**

Ustavom deklarirana kao ekološka država, Crna Gora ima obavezu da posebnu pažnju posveti zaštiti i očuvanju životne sredine. Problemi u oblasti komunalne infrastrukture kao što su njena dotrajalost, visoki troškovi kapitalnih investicija, neadekvatno planiranje i finansijska sredstava koja se, premda ograničena, troše na neadekvatne investicije, doveli su do nižeg kvaliteta usluga i većih troškova obavljanja djelatnosti. Ovo istovremeno predstavlja i ključne prepreke za dalje povećanje konkurentnosti u ovoj oblasti i ekonomiji u cjelini. Jedinice lokalne samouprave, njihova vodovodna i komunalna preduzeća, imaju važnu ulogu u ovom procesu, jer učestvuju u realizaciji najznačajnijih infrastrukturnih projekata, koji se odnose na tretman otpadnih voda, vodosnabdijevanja, komunalnog, veterinarskog, medicinskog i drugog otpada.

### **3.3.9.4 Ruralna infrastruktura**

Važan segment fizičke infrastrukture u kojem je Crna Gora, slično kao i zemlje u okruženju, suočena sa značajnim problemima je ruralna infrastruktura. Kako bi se spriječio odliv stanovništva, iskoristili raspoloživi prirodni resursi u cilju generalnog poboljšanja uslova života za seosko stanovništvo i povećanja njihove konkurentnosti, sprovodi se program poboljšanja putne, vodovodne i elektro-energetske infrastrukture u ruralnim područjima zemlje.

### **3.3.9.5 Infrastruktura informacionih i komunikacionih tehnologija**

Aktivno korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologije, za države veličine Crne Gore, ima ključni značaj i, u velikoj mjeri, doprinosi konkurentnosti države, poboljšanju investicione klime, kao i jačanju inovacionih potencijala države. Investicije u infrastrukturu informacionih i komunikacionih tehnologija i njima povezanih kadrovskih profila, imaju veliki potencijal u smislu jačanja privrednog rasta i stvaranja visokokvalitetnih radnih mjesta. Izuzetna pažnja se u tom smislu pridaje unaprjeđenju kako poslovnog ambijenta, tako i infrastrukturnim preduslovima za upotrebu informacione komunikacionih tehnologija u poslovanju.

## 4 EFEKTI MJERA EKONOMSKE POLITIKE

U ovom poglavlju dat je prikaz uticaja mjera budžetske politike, kao i uticaja realizacije razvojnih mjera i projekata i strukturnih reformi na ekonomska kretanja, odnosno makroekonomske i fiskalne agregate. Pri tome je, zbog karaktera mjera u okviru budžetske politike, kao i očekivanih efekata u kratkom roku, "kvantifikovan" njihov uticaj na makroekonomska kretanja, odnosno fiskalne agregate. Efekti određenih strukturnih reformi, a kojima se indirektno utiče na rast i povećanje konkurentnosti ekonomije, biće vidljivi u dužem roku.

Mjere ekonomske politike, a koje su u funkciji fiskalne konsolidacije, imaće određeni uticaj na usporavanje ekonomske aktivnosti u srednjem roku, ali će iste, na dugi rok, doprinijeti poboljšanju ambijenta za nova ulaganja, jačanju konkurentnosti ekonomije, odnosno povećanju potencijala za njen rast. Sa druge strane, njihov uticaj na održivost javnih finansija, odnosno smanjenje deficita i uspostavljanje silaznog trenda javnog duga je značajan, a što je jedan od prioriteta Vlade Crne Gore.

Imajući u vidu navedeno, odnosno ukupne mjere fiskalne konsolidacije u periodu od 2017. do 2020. godine, planirano je da će:

- 1) ukupni efekti konsolidacije, posmatrano „godina na godinu“, iznositi 117,0 mil.€, od čega se na povećanje prihoda odnosi 132,9 mil.€, na smanjenje rashoda 41,5 mil.€, a nove obaveze će iznositi 57,4 mil.€;
- 2) ukupna vrijednost mjera konsolidacije iznositi 2,2% BDP-a (vrijednost mjera/BDP);
- 3) prosječna realna stopa rasta BDP-a biti 2,6%.
- 4) deficit budžeta imati silaznu putanju, i kretaće se od 5,0% BDP-a u 2017. do 0,6% BDP-a u 2019, a u 2020. prelazi u zonu suficita (4,5% BDP-a). Primarni bilans preći će u zonu suficita u 2019. godini i iznosiće 1,4% BDP-a.
- 5) javni dug rasti do 2018. godine, kada će dostići maksimum od 74,6 % BDP-a, nakon čega se očekuje blagi pad u 2019. godini, a zatim i značajno smanjenje na 67,0 % BDP-a u 2020. godini.

### 4.1. Makroekonomske projekcije za period 2017-2020. godine

Kretanje ekonomske aktivnosti, u narednom periodu, biće pod uticajem očekivanog rasta investicione aktivnosti, koja doprinosi povećanju realne stopa rasta BDP-a, i realizacije mjera fiskalne konsolidacije, kojima se, u određenoj mjeri, utiče na smanjenje ekonomske aktivnosti a, time, i realne stope rasta. Zbog nedovoljne diverzifikovanosti ekonomije, povećana investiciona aktivnost usloviće povećanje uvoza, a što se negativno odražava na neto izvoz. Na drugoj strani, mjere fiskalne konsolidacije će, posebno u prvoj godini njihove primjene, uticati na blagi rast inflacije, smanjenje raspoloživog dohotka domaćinstava i potencijalnih investicija. Istovremeno, smanjenje finalne potrošnje uticaće na smanjenje uvoza, a što će se pozitivno odraziti na neto izvoz.



U narednoj tabeli je dato poređenje makroekonomskih kretanja, odnosno ažuriranih jesenjih projekcija iz 2016<sup>23</sup> i projekcija u koje su uključene dodatne mjere fiskalne konsolidacije i efekti tih mjera na makroekonomske indikatore.

Tabela 2 Makroekonomski scenario 2017-2020

Makroekonomski scenario 2017-2020 sadržan u jesenjim projekcijama 2016.				
	2017	2018	2019	2020
<b>BDP-u mil.€</b>	<b>3975.7</b>	<b>4227.2</b>	<b>4410.4</b>	<b>4566.7</b>
<b>Nominalni rast</b>	<b>5.4</b>	<b>6.3</b>	<b>4.3</b>	<b>3.5</b>
<b>Realni rast</b>	<b>3.3</b>	<b>4.4</b>	<b>2.6</b>	<b>2.0</b>
<b>Deflator</b>	<b>2.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>
<b>Potrošnja domaćinstava % BDP</b>	<b>75.9</b>	<b>73.6</b>	<b>72.7</b>	<b>72.3</b>
<b>Investicije % BDP</b>	<b>28.5</b>	<b>30.9</b>	<b>30.1</b>	<b>27.6</b>
<b>Uvoz roba % BDP</b>	<b>53.3</b>	<b>51.6</b>	<b>49.5</b>	<b>46.3</b>
<b>Inflacija %</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>1.5</b>
Makroekonomski scenario 2017-2020, sa dodatnim mjerama fiskalne konsolidacije				
	2017	2018	2019	2020
<b>BDP-u mil.€</b>	<b>3957.2</b>	<b>4192.4</b>	<b>4372.2</b>	<b>4536.4</b>
<b>Nominalni rast</b>	<b>4.9</b>	<b>5.9</b>	<b>4.3</b>	<b>3.8</b>
<b>Realni rast</b>	<b>2.7</b>	<b>3.2</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>
<b>Deflator</b>	<b>2.1</b>	<b>2.7</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>
<b>Potrošnja domaćinstava % BDP</b>	<b>75.5</b>	<b>73.2</b>	<b>72.5</b>	<b>72.2</b>
<b>Investicije % BDP</b>	<b>28.5</b>	<b>31.2</b>	<b>30.4</b>	<b>27.9</b>
<b>Uvoz roba % BDP</b>	<b>53.0</b>	<b>51.8</b>	<b>49.7</b>	<b>46.6</b>
<b>Inflacija %</b>	<b>2.3</b>	<b>3.1</b>	<b>2.1</b>	<b>1.6</b>
Razlike				
<b>BDP-u mil.€</b>	<b>-18.4</b>	<b>-34.8</b>	<b>-38.2</b>	<b>-30.3</b>
<b>Nominalni rast</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.2</b>
<b>Realni rast</b>	<b>-0.5</b>	<b>-1.2</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.1</b>
<b>Deflator</b>	<b>0.1</b>	<b>0.8</b>	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>
<b>Potrošnja domaćinstava % BDP</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.1</b>
<b>Investicije % BDP</b>	<b>0.0</b>	<b>0.4</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Uvoz roba % BDP</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
<b>Inflacija %</b>	<b>0.1</b>	<b>1.1</b>	<b>0.4</b>	<b>0.1</b>

<sup>23</sup> Zavod za statistiku je krajem marta objavio preliminarne podatke o visini BDP-a za 2016, na osnovu kojih su ažurirane jesenje projekcije date u PER-u.

Kao što se vidi iz tabele, uticaj dodatnih mjera fiskalne konsolidacije na ekonomsku aktivnost, ogleda se u:

1. smanjenju nominalnog iznosa BDP-a u 2020. za oko 30,3 mil.€;
2. smanjenju nominalne stope rasta BDP-a, u periodu 2017-2020, prosječno za 0,2 p.p;
3. nižoj realnoj stopi rasta BDP-a prosječno za 0,5 p.p;
4. povećanju prosječnog deflatora za 0,3 p.p;
5. smanjenju potrošnje domaćinstava prosječno za 0,3% BDP-a;
6. neznatno nižem nominalnom nivou bruto investicija ali i povećanju njihovog učešća u BDP-u prosječno za 0,2%, zbog nižeg BDP-a;
7. povećanju uvoza robe prosječno za 0,1% BDP-a;
8. porastu inflacije prosječno za 0,4 p.p, pri čemu je najveći efekat u 2018. godini, što je uslovljeno dinamikom realizacije mjera fiskalne konsolidacije. Povećanje stope PDV- sa 19 na 21% bi povećalo potrošačke cijene za oko 0,8%, pa bi realna potrošnja domaćinstva opala za taj procenat. Povećanje stope akciza na izabrane proizvode uticaće na povećanje infacije za oko 0,8% kumulativno.

Međutim, imajući u vidu da su realna kretanja ekonomije vrlo kompleksna, nije moguće precizno ocijeniti efekte ovih mjera, naročito strukturnih reformi, prije svega, na: sivu ekonomiju, preferencije potrošača, formiranje cijena, kretanje zaposlenosti, zarade i druge teže mjerljive kategorije, a koji mogu dovesti do odstupanja u procjeni efekata mjera, bilo da će mjere proizvesti jače ili slabije efekte na ekonomsku aktivnost, a time i na makroekonomske indikatore.

**Prema projekcijama, prosječna realna stopa rasta BDP-a, u periodu 2017-2020, iznosiće 2,6%. Pri tome, u prve dvije godine iznosiće oko 3%, nakon čega će se smanjiti na oko 2,2%, zbog visoke osnove bruto investicija u prethodnim godinama, ali uz i dalje visoko učešće od oko 28% BDP-a<sup>24</sup> na kraju perioda.**

Kretanje BDP-a, u periodu od 2017-2020. godine, opredijeljeno je sljedećim kategorijama:

- Domaća tražnja (potrošnja domaćinstava, finalna potrošnja države i bruto investicije) je glavni pokretač rasta BDP-a i, u posmatranom periodu, će prosječno rasti za 1,4%, pri čemu je rast u prve dvije godine veći. Realni rast eksterne tražnje prosječno iznosi 4,2%, uz postepeno smanjenje uvoza i jačanje izvozne komponente, prije svega, kroz rast prihoda od turizma;
- Potrošnja domaćinstava će biti pod uticajem povećanja zarada i broja zaposlenih, a što će biti rezultat porasta tražnje po osnovu realizacije investicionih aktivnosti, i povećanja prihoda od turizma. Sa druge strane, smanjenje potrošnje može prouzrokovati pad realne stope rasta i povećanje cijena. Prosječna realna stopa rasta potrošnje domaćinstava, u navedenom periodu, iznosiće 0,3%;
- Bruto investicije u osnovna sredstva će rasti po prosječnoj stopi od 6,9% u srednjem roku, pri čemu će, u skladu sa dinamikom realizacije investicionih projekata, prosječna realna stopa u prve dvije godine iznositi oko 16,9%, dok će se u 2020. godini smanjiti, zbog visoko dostignutog nivoa;
- Finalna potrošnja države će biti pod uticajem realizacije mjera fiskalne konsolidacije, što podrazumijeva kontrolisano trošenje iz tekućeg budžeta i značajan rast kapitalnog budžeta, kao

<sup>24</sup> U periodu od 2010-2016. godine, učešće bruto investicija u BDP-u je prosječno iznosilo oko 20%, što je iznad prosjeka za svjetsku ekonomiju (18%).

razvojne komponente, a što će efektivirati smanjivanjem finalne potrošnje države po prosječnoj realnoj stopi od 1,1%;

- Izvoz roba i usluga će rasti po prosječnoj realnoj stopi od 2,1%, pri čemu je projektovani nominalni rast izvoza usluga (potrošnja stranih turista) 4,6%, dok je rast izvoza roba 2%;
- Prema procjeni, uvoz roba i usluga je dostigao iznos od 2,5 mlrd.€, odnosno 66% procijenjenog BDP-a za 2016. godinu i veći je za 263,0 mil. € u odnosu na prethodnu godinu. Ovakav rast je uslovljen povećanim uvozom za potrebe investicija (uvoz građevinskih materijala i opreme) i rastom uvoza usluga koji se odnosi na građevinarstvo (izgradnja autoputa i drugi projekti). U sljedeće dvije godine predviđen je rast uvoza od 2,2%, nakon čega će doći do njegovog smanjenja, što proističe iz dinamike investiranja.

U nastavku su date projekcije osnovnih makroekonomskih indikatora od 2017-2020. godine:

- Deficit tekućeg računa platnog bilansa prosječno će iznositi oko 17,1% BDP-a, s tim što će se, uz postepeni pad uvoza i rast izvoza roba i usluga, smanjiti na 13,7% BDP-a u 2020. godini;
- Zaposlenost će se postepeno povećavati tokom čitavog perioda, po prosječnoj godišnjoj stopi od 0,9%, a rezultat je rasta ekonomske aktivnosti, uz ograničenja koja se odnose na djelimično angažovanje domaće radne snage u izvođenju investicija i nepodudaranje ponude i tražnje na tržištu rada. U posmatranom periodu nominalne zarade će prosječno rasti po stopi od 1,4%, što je u velikoj mjeri opredijeljeno visokom stopom nezaposlenosti i smanjenjem nominalnih zarada u javnom sektoru.
- Nezaposlenost će se smanjivati i, sa procijenjenih 17,7%(ARS) u 2016. godini, pasti na nivo od 16,1% u 2020. godini.
- Strane direktne investicije će prosječno iznositi 10,1 % BDP-a.
- U ovom periodu očekuje se blagi rast cijena, zasnovan na nešto višim cijenama energenata (administrativna inflacija u vidu povećanja cijena naftnih derivata, zbog povećanja akcize na gorivo od 9 centi/L i povećanju cijena naftnih derivata na svjetskom tržištu), i blagom pritisku povećane tražnje, usljed snažnije ekonomske aktivnosti. Jedan od faktora povećanja inflacije su i mjere fiskalne konsolidacije (povećanje akciza i PDV-a). Procjenjuje se da će prosječna inflacija iznositi oko 2,3%.

Rizici za ostvarenje makroekonomskog scenarija 2017-2020 su ostali isti kao u jesenjim projekcijama i odnose se na:

- promjenu dinamike realizacije investicija;
- potencijalnu nestabilnost na finansijskim tržištima, koja može da poveća kamate na suvereno zaduživanje ili oteža zaduživanje potrebno za refinansiranje dospjelih obaveza;
- nepovoljne vremenske prilike koje mogu u značajnoj mjeri uticati na sektore turizma i poljoprivrede, kao i proizvodnju električne energije;
- geopolitičke rizike.

## 4.2. Fiskalne projekcije za period 2017-2020. godine

Na osnovu projektovanih kretanja makroekonomskih indikatora i planiranih efekata dodatnih mjera fiskalne konsolidacije urađena je projekcija prihoda i rashoda, odnosno deficita/suficita budžeta.

Potreba fiskalne konsolidacije u cilju smanjenja nivoa deficita i smanjenja duga, uslovila je uvođenje dodatnih mjera na prihodnoj, ali i na rashodnoj strani budžeta. Pri tome, mora se voditi računa o servisiranju preuzetih obaveza koje je neophodno realizovati u srednjeročnom periodu.

U sljedećoj tabeli dat je pregled dodatnih mjera fiskalne konsolidacije, opisanih u poglavlju 3.1 sa efektima prikazanim „godina na godinu“.

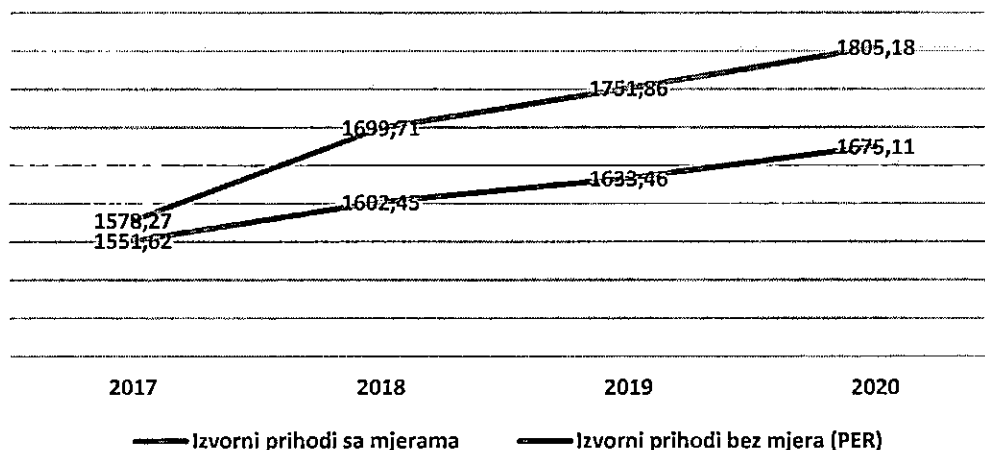
Tabela 3 Mjere fiskalne konsolidacije (u mil.€)

	2017.	2018.	2019.	2020.	2017-2020
<b>Mjere na prihodnoj strani</b>					
Akciza na cigarete	4.6	17.8	13.2	0.0	35.6
PDV od akciza na cigarete	0.7	2.8	2.1	0.0	5.6
Akciza na gaziranu vodu sa dodatkom šećera	0.0	7.7	3.8	3.8	15.3
PDV od akciza na gaziranu vodu	0.0	0.7	0.3	0.3	1.3
Akciza na ugalj			2.3	2.3	4.6
PDV od akcize na ugalj			0.4	0.4	0.9
Akciza na etil alkohol	0.6	1.1	1.1	1.4	4.3
PDV od akcize na etil alkohol	0.3	0.6	0.7	0.8	2.4
Povećanje standardne stope PDV na 21% (2pp)	0.0	42.8			42.8
Reprogram poreskog duga	17.0	0.0	0.0	0.0	17.0
Doprinosi za majke za povezivanje radnog staža	1.0	4.2	-2.1	0.0	3.2
<b>I Efekat mjera na prihode</b>	<b>24.2</b>	<b>77.7</b>	<b>21.9</b>	<b>9.1</b>	<b>132.9</b>
<b>Mjere na strani rashoda</b>					
Smanjenje fonda bruto zarada	1.0	1.5	1.0	0.0	3.5
Smanjenje koeficijenta zarada 1%	2.1	2.8	-2.1	-2.8	0.0
Smanjenje zarada za ABC za 6% (bruto efekat)	0.9	0.9			1.8
Naknade za majke I paket mjera socijalne zaštite	6.0	13.5	5.7	0.0	25.2
Smanjenje diskrecione potrošnje	0.0	4.0	4.0	3.0	11.0
<b>II Efekat mjera na rashode</b>	<b>10.0</b>	<b>22.7</b>	<b>8.6</b>	<b>0.2</b>	<b>41.5</b>
<b>III Nove obaveze</b>		<b>32.1</b>	<b>11.0</b>	<b>14.3</b>	<b>57.4</b>
<b>IV Ukupni efekti na rashode (II-III)</b>	<b>10.0</b>	<b>-9.4</b>	<b>-2.4</b>	<b>-14.1</b>	<b>-15.9</b>
<b>Ukupni efekti konsolidacije (I +IV)</b>	<b>34.2</b>	<b>68.3</b>	<b>19.5</b>	<b>-5.0</b>	<b>117.0</b>

Prihodi budžeta u posmatranom periodu kretaće se u rasponu od 1.578,3 mil.€, odnosno 39,9% BDP-a u 2017. do 1.805,2 mil.€, odnosno 39,8% BDP-a u 2020. godini. Pri tome, najveća razlika u projekciji prihoda u odnosu na jesenje projekcije je kod prihoda po osnovu PDV-a koji će, u periodu 2017-2020, biti veći za 9,9 mil.€, 57,9 mil.€, 63,6 mil.€ i 67,0 mil.€, respektivno. Pri tome, povećanje ove kategorije prihoda rezultat je povećanja stope PDV-a za 2 p.p, povećanja akciza kojima se povećava osnovica za obračun PDV-

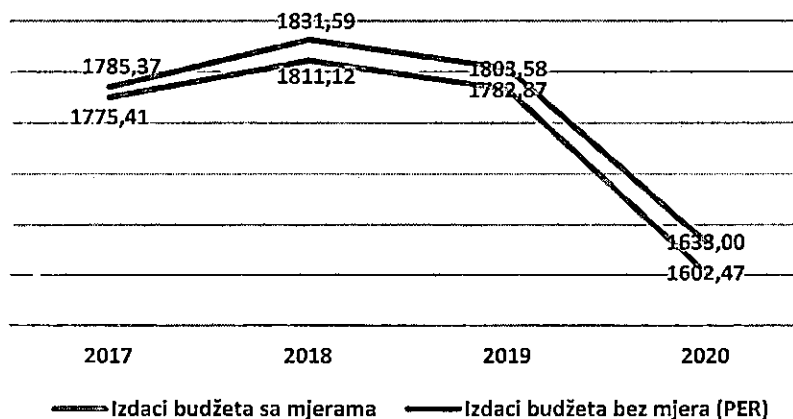
a, kao i bolje naplate zaostalog poreskog duga<sup>25</sup>. Istovremeno, povećaće se i prihodi po osnovu akciza za 4,9 mil.€, 30,3 mil.€, 50,7 mil.€ i 58,7 mil.€, respektivno, zbog promjene dinamike usaglašavanja akcizne politike sa standardima EU. Takođe, doći će do povećanja prihoda po osnovu poreza i doprinosa na zarade, kroz naplatu zaostalog poreskog duga i jačanje poreske discipline.

Grafik 1 Kretanje prihoda budžeta prije i nakon uvoenja dodatnih mjera fisklane konsolidacije (u mil.€)



Izdaci budžeta, u periodu 2017 – 2020. godine, najvećim dijelom su opredijeljeni planiranom dinamikom realizacije projekta izgradnje Autoputa Bar – Boljare, odnosno dinamikom izdvajanja sredstava za te namjene. U skladu sa tim, ukupni izdaci budžeta planirani Zakonom o budžetu za 2017. godinu, u iznosu od 1.785,37 mil. € ili 45,4%BDP, su manji i procjenjuju se na 1.775,40 mil.€, odnosno 44,9% BDP-a. U periodu od 2018. do 2020. godine, ukupni izdaci se smanjuju, kao i njihovo učešće u BDP-u i kreću se od 1.811,23 mil. €, odnosno 43,2% BDP u 2018. do 1.602,47 mil. €, odnosno 35,3%BDP-a u 2020. godini.

Grafik 2 Kretanje izdataka budžeta prije i nakon uvođenja mjera fiskalne konsolidacije (u mil.€)



Pri tome, tekuća budžetska potrošnja će u posmatranom periodu rasti, imajući u vidu karakter ovih izdataka, kao i izdvajanja po osnovu zakonskih i ugovorenih obaveza, što umanjuje ukupni efekat mjera

<sup>25</sup> Planom sanacije predviđeno je da će se, po ovom osnovu, ostvariti prihodi u iznosu od 60,0 mil. € za periodu 2017-2021. godine. Na Javni poziv za prijavu poreskih dužnika, koji je zaključen 03. aprila 2017. godine prispjelo je 5.435 zahtjeva, sa ukupnom vrijednošću duga od 184,8 mil.€. Pri tome, otpis kamata će iznositi 20,0 mil.€. Imajući u vidu navedeno, prihodi po ovom osnovu biće značajno iznad prethodno planiranih i uključeni su u ukupne efekte konsolidacije.

štednje. Naime, tekuća budžetska potrošnja, planirana Zakonom o budžetu za 2017. godinu, u iznosu od 1.502,3 mil. € ili 38,2%BDP će se smanjiti na 1.492,3 mil. € i iznosiće 37,7% BDP. U periodu od 2018. do 2020. godine, tekuća budžetska potrošnja će se nominalno povećavati i u 2020. godini će iznositi 1.519,4 mil. €, kada će se njeno učešće u BDP smanjiti na 33,5% BDP-a.

U odnosu na prethodnu, u 2017. godini najveće neto smanjenje potrošnje ostvariće se u dijelu isplate po osnovu prava iz oblasti socijalne zaštite i iznosiće 12,7 mil. €, koje se, prije svega, odnosi na smanjenje izdvajanja za isplatu naknada majkama sa troje i više djece, odnosno redefinisane prava na socijalna davanja, kroz povećanje dječjih dodataka i još nekoliko kategorija socijalnih davanja onima kojima su najpotrebnija. Po ovom osnovu, u 2018. godini, predviđeno je smanjenje izdataka za dodatnih 25,9 mil. €, nakon čega se trošak za prava po ovom osnovu ostati na istom nivou. Smanjenjem izdataka za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, u periodu 2017-2020. godine, ostvariće se ušteda u budžetu za 3,5 mil. €, koji će na kraju perioda iznositi 432,9 mil. €, odnosno 9,5% BDP-a.

Planirano je smanjenje ostalih rashoda u budžetu u dijelu diskrecione potrošnje, koja će biti na nivou koji neće ugroziti efikasno funkcionisanje potrošačkih jedinica i ispunjenje zakonskih i ugovorenih obaveza. Po ovom osnovu, u periodu 2017-2020. godine, planirana ušteda u tekućem i kapitalnom budžetu iznosi 11,0 mil. €.

Međutim, obaveze servisiranja preuzetih obaveza, koje su utvrđene zakonom ili strateškim dokumentima, prevazilazi ukupan efekat preuzetih mjera na rashodnoj strani budžeta. Najveći povećanje tekuće potrošnje u narednom periodu proizilazi iz obaveze isplate prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, koja se, zbog obaveze redovnog usklađivanja penzija i isplate prava po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja za korisnice koje su u prethodnom periodu ostvarivale pravo na nankadu po osnovu rođenja troje i više djece, povećava sa 411,2 mil. € planiranih Zakonom o budžetu za 2017. godinu na 444,9 mil. € u 2020. godini. Pri tome, učešće ovih izdvajanja u BDP ima se smanjuje, sa 10,5% u 2017. na 9,8%BDP-a u 2020. godini.

Povećanje rashoda uslovljeno je i potrebom izdvajanja dodatnih sredstava za finansiranje zdravstvenog sistema. Za ove potrebe, planirano je dodatno izdvajanje budžetskih sredstava u 2018. godini u iznosu od 7,0 mil. €, nakon čega će ostati na istom nivou do 2020. godine. Istovremeno, povećaće se i izdvajanje sredstava za oblast odbrane i, u periodu do 2020. godine, treba izdvojiti dodatna sredstva u iznosu od 12,53 mil. € i, time ispuniti NATO standarde.

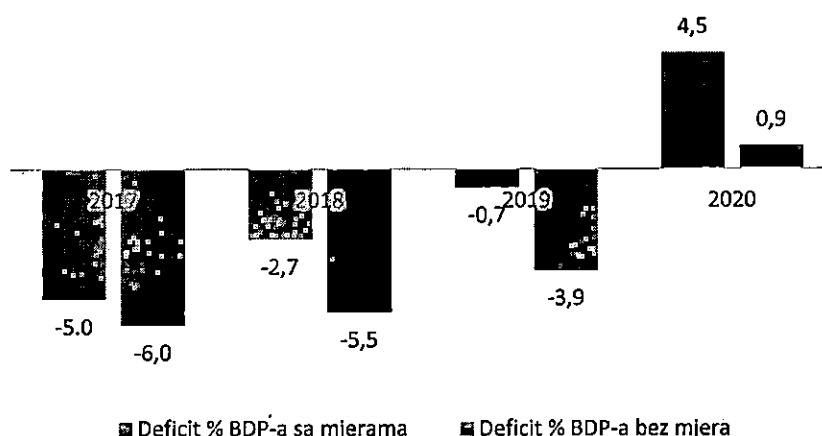
Pored navedenog, potrošnja će se povećati za oko 15,6 mil. € po osnovu preuzetih obaveza u skladu sa zakonskim rješenjima i usvojenim strateškim dokumentima i ugovorenim obavezama.

Izdaci za kapitalni budžet će se povećati sa 283,1 mil. € u 2017. na 315,8 mil. € u 2018, nakon čega će se smanjiti i, u 2019. godini, iznositi 277,6 mil.€. Obim i dinamika trošenja sredstava uslovljeni su realizacijom projekta izgradnje Autoputa. Za te namjene će biti opredijeljena sredstva u iznosu od 194,3 mil. € u 2017, 230,0 mil. € u 2018. i 194,8 mil. € u 2019. godini, kada se planira završetak Projekta. Kapitalni izdaci za 2020. godinu iznosiće 83,1 mil. €, kada je planirano i ostvarenje suficita budžeta u iznosu od 4,5% BDP-a.

Generalno, ukupna tekuća potrošnja će se u kontonuitetu finansirati iz izvornih prihoda budžeta, dok je u 2020.godini, planirano ostvarenje većih prihoda od ukupnih rashoda budžeta, odnosno suficit od 4,5% BDP.

Drugim riječima, deficit budžeta u narednom periodu će se postepeno smanjivati, od 5,0% BDP-a u 2017. do 0,7% BDP-a u 2019, dok će u 2020. preći u zonu suficita (4,5% BDP-a). Primarni bilans preći će u zonu suficita u 2019. godini i iznosiće 1,4% BDP-a.

Grafik 3 Kretanje deficita budžeta



### 4.3 Upravljanje javnim dugom 2017-2020. godine

Planirano zaduživanje, u skladu sa Zakonom o budžetu za 2017. godinu, iznosi 454,3 mil.€, od čega je za potrebe finansiranja otplate duga predviđeno 220,4 mil.€, za potrebe finansiranja troškova izgradnje Autoputa oko 200,0 mil.€, dok je za potrebe finansiranja deficita i stvaranja fiskalnih rezervi predviđeno oko 33,9 mil.€. Za otplatu duga u 2018. godini biće potrebno obezbjediti znatno manji iznos, od oko 215,0 mil.€. Za 2019. i 2020. godinu obaveze za otplatu duga će značajno porasti, prvenstveno zbog otplate euroobveznica emitovanih u 2014. i 2015. godini, u iznosu od 280,0 mil.€ i 500,0 mil.€ i iznosiće oko 530,0 mil.€, odnosno oko 760,0 mil.€.

Uzimajući u obzir ukupne mjere fiskalne konsolidacije zaključno sa 2020.godinom, u narednoj tabeli je prikazana projekcija kretanja državnog i javnog duga za period do 2020. godine:

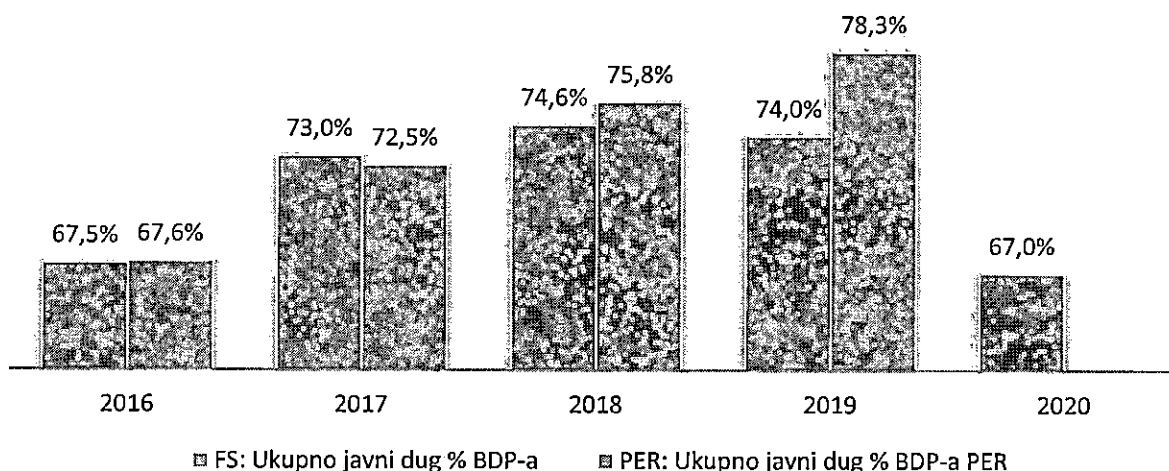
Tabela 4 Kretanje državnog i javnog duga za period za period 2016-2020. godine

godina	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
BDP	3.772,6	3.957,2	4.192,4	4.372,2	4.536,4
Unutrašnji dug	400,2	363,6	327,1	297,2	187,2
Spoljni dug	2.002,8	2.381,5	2.656,4	2.795,7	2.708,2
Ukupno državni dug	2.403,0	2.745,1	2.983,5	3.092,9	2.895,4
Ukupno državni dug %BDP-a	63,7%	69,4%	71,2%	70,7%	63,8%
Dug lokalne samouprave	143,1	143,1	143,1	143,1	143,1
Ukupno javni dug	2.546,1	2.888,2	3.126,6	3.236,0	3.038,5
Ukupno javni dug % BDP-a	67,5%	73,0%	74,6%	74,0%	67,0%

Kao što se vidi iz tabele, očekuje se rast javnog duga do 2018. godine, kada će dostići maksimum od 74,6 % BDP-a, nakon čega se očekuje blagi pad u 2019. godini, a zatim i značajno smanjenje na 67,0 % BDP-a u

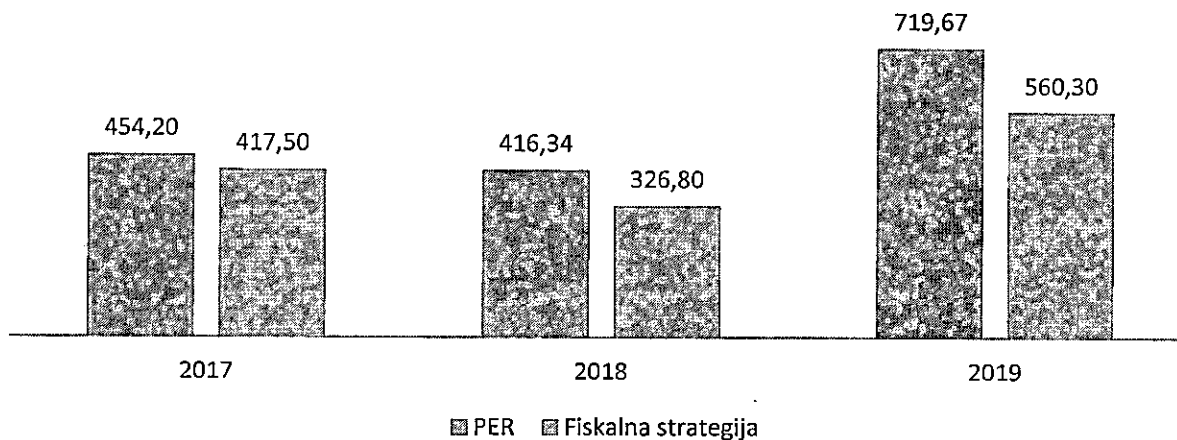
2020. godini. Rast duga u naredne tri godine uzrokovan je najvećim dijelom potrebom finansiranja izgradnje prioritetne dionice autoputa Smokovac –Mateševo.

Grafik 4 Komparacija javnog duga sa i bez uključenih mjera konsolidacije



U 2017. godini, očekuje se da će državni dug iznositi 69,4 % BDP-a, dok će javni dug biti na nivou od 73,0 %. U 2018. i 2019. godini, predviđeno je da će javni dug iznositi 74,6 % BDP-a, odnosno 74,0 % BDP-a. U 2020. godini, očekuje se značajno smanjenje duga za oko 7 % BDP-a, kada će državni dug iznositi 63,8% BDP-a, a javni 67,0 % BDP-a. Značajno smanjenje duga rezultat je značajnih efekata mjera fiskalne konsolidacije, tako da će se iznos od oko 720,0 mil.€, predviđen jesenjim projekcijama, smanjiti na nivo od oko 560,0 mil.€ u 2019. godini. U 2020. godini planirano je ostvarenje suficita u iznosu od oko 202,0 mil.€, koji će uticati na smanjenje potrebe za zaduživanjem, a samim tim i na smanjenje duga.

Grafik 5 Komparacija nedostajućih sredstava sa i bez uključenih mjera konsolidacije



U slučaju sporijeg ekonomskog rasta, može doći do smanjenja planiranih prihoda i povećanja potreba za zaduživanjem, što bi rezultiralo povećanjem visine duga.

U cilju postizanja otpornosti fiskalnog i finansijskog sektora, postoji interesovanje za dobijanje finansijske podrške Svjetske banke u vidu garancije (Development Policy Guarantee), koja bi se isključivo koristila za otplatu duga, a čime bi se obezbijedila značajna podrška finansiranju budžeta države.



# ANEX

**Tabela 1. Makroekonomske projekcije za Crnu Goru, 2017-2020**

	<u>2016.</u>	<u>2017.</u>	<u>2018.</u>	<u>2019.</u>	<u>2020.</u>
Nominalni BDP u mil.€	3772.6	3957.2	4192.4	4372.2	4536.4
Nominalni rast	4.1	4.9	5.9	4.3	3.8
Realni rast	2.5	2.7	3.2	2.3	2.1
Inflacija (prosjeak)	0.4	2.3	3.1	2.1	1.6
	% BDP				
<b>Glavne karakteristike:</b>					
Deficit tekućeg računa	-18.8	-19.1	-18.6	-16.8	-13.7
Izvoz	42.2	41.9	40.8	40.5	40.5
Uvoz	-65.7	-65.3	-63.6	-61.1	-57.7
Ostalo	4.6	4.3	4.1	3.8	3.5
Potrošnja domaćinstava	78.1	75.5	73.2	72.5	72.2
Bruto investicije	24.7	28.5	31.2	30.4	27.9
Potrošnja države	20.4	19.4	18.3	17.7	17.2
BDP deflator	1.6	2.1	2.7	1.9	1.6
	realne stope rasta u procentima				
Realni rast BDP-a	2.5	2.7	3.2	2.3	2.1
Domaća tražnja	7.5	2.8	2.8	0.6	-0.7
Potrošnja domaćinstava	2.6	-0.9	-0.3	-1.1	1.7
Bruto investicije	29.6	19.6	14.2	0.1	-6.3
Promjena zaliha	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Potrošnja države	1.0	-1.7	-1.5	-0.6	-0.7
Izvoz roba i usluga	5.1	2.5	1.8	2.0	2.0
Uvoz roba i usluga	14.1	2.7	1.6	-1.2	-3.5
	Učešće u realnom rastu BDP-a u procentima				
Realni rast BDP-a	2.5	2.7	3.2	2.3	2.1
Domaća tražnja	8.9	3.5	3.5	0.7	-0.8
Potrošnja domaćinstava	2.1	-0.7	-0.3	0.8	1.2
Bruto investicije	6.0	4.8	4.0	0.0	-1.9
Promjena zaliha	0.6	-0.3	0.0	0.0	0.0
Potrošnja države	0.2	-0.3	-0.3	-0.1	-0.1
Neto izvoz	-6.4	-0.8	-0.3	1.6	3.0
Izvoz roba i usluga	2.2	1.0	0.8	0.8	0.8
Uvoz roba i usluga	-8.6	-1.8	-1.1	0.8	2.1
<b>Glavne pretpostavke:</b>	rast u procentima ako nije naznačeno drugačije				
Rast zaposlenosti	1.0	2.0	0.5	0.5	0.5
Rast zarada	4.0	0.5	1.5	1.5	2.0
Nezaposlenost (ARS)	19.4	17.8	17.0	16.6	16.1
SDI % BDP-a	9.9	10.6	10.7	10.3	8.8
Domaći krediti (kompanije i stanovništvo)	6.0	3.4	4.2	3.0	2.6

BDP (u mil.€)	3957.2		4192.4		4372.2		4536.4	
Tabela 2: Budžet Crne Gore	Procjena 2017		Procjena 2018.		Procjena 2019		Procjena 2020	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1578.27	39.9	1699.71	40.5	1751.85	40.1	1805.18	39.8
Porezi	968.0	24.5	1082.3	25.8	1134.6	26.0	1173.7	25.9
Porez na dohodak fizičkih lica	131.8	3.3	133.8	3.2	136.1	3.1	139.5	3.1
Porez na dobit pravnih lica	48.0	1.2	49.7	1.2	51.8	1.2	53.4	1.2
Porez na promet nepokretnosti	3.8	0.1	3.9	0.1	4.0	0.1	4.1	0.1
Porez na dodatu vrijednost	534.7	13.5	614.4	14.7	638.5	14.6	661.7	14.6
Akcize	215.3	5.4	245.4	5.9	268.6	6.1	278.9	6.1
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	24.6	0.6	25.0	0.6	25.3	0.6	25.6	0.6
Ostali državni prihodi	9.8	0.2	10.1	0.2	10.3	0.2	10.5	0.2
Doprinosi	499.7	12.6	511.2	12.2	517.7	11.8	530.7	11.7
Takse	13.2	0.3	13.6	0.3	13.9	0.3	14.1	0.3
Naknade	25.3	0.6	25.7	0.6	26.0	0.6	26.3	0.6
Ostali prihodi	32.5	0.8	33.0	0.8	33.4	0.8	33.7	0.7
Primici od otplate kredita	4.3	0.1	4.4	0.1	4.5	0.1	4.5	0.1
Donacije	35.2	0.9	29.5	0.7	21.8	0.5	22.2	0.5
Izdaci	1775.40	44.9	1811.23	43.2	1782.87	40.8	1602.47	35.3
Tekuća budžetska potrošnja	1492.3	37.7	1495.4	35.7	1505.3	34.4	1519.4	33.5
Tekući izdaci	747.0	18.9	744.1	17.7	754.1	17.2	763.4	16.8
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	434.2	11.0	429.0	10.2	430.1	9.8	432.9	9.5
Ostala lična primanja	10.2	0.3	10.2	0.2	10.2	0.2	10.2	0.2
Rashodi za materijal i usluge	82.6	2.1	90.1	2.1	92.2	2.1	92.8	2.0
Tekuće održavanje	21.2	0.5	20.2	0.5	20.2	0.5	20.2	0.4
Kamate	95.4	2.4	88.6	2.1	91.4	2.1	91.4	2.0
Renta	9.3	0.2	9.3	0.2	9.3	0.2	9.3	0.2
Subvencije	24.9	0.6	24.9	0.6	24.9	0.6	24.9	0.5
Ostali izdaci	33.0	0.8	33.0	0.8	33.0	0.8	33.0	0.7
Kapitalni izdaci u tekućem budžetu	36.1	0.9	38.7	0.9	42.7	1.0	48.6	1.1
Transferi za socijalnu zaštitu	562.4	14.2	550.2	13.1	556.7	12.7	561.5	12.4
Prava iz oblasti socijalne zaštite	101.4	2.6	75.5	1.8	75.5	1.7	75.5	1.7
Sredstva za tehnološke viškove	20.6	0.5	20.6	0.5	19.6	0.4	16.6	0.4
Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	415.9	10.5	429.6	10.2	437.1	10.0	444.9	9.8
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	15.9	0.4	15.9	0.4	15.9	0.4	15.9	0.4
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	8.5	0.2	8.5	0.2	8.5	0.2	8.5	0.2
Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru	166.2	4.2	183.6	4.4	177.7	4.1	177.7	3.9
Kapitalni budžet	283.1	7.2	315.8	7.5	277.6	6.3	83.1	1.8
Pozajmice i krediti	2.4	0.1	2.4	0.1	2.4	0.1	2.4	0.1
Rezerve	14.3	0.4	15.1	0.4	14.3	0.3	14.3	0.3
Suficit/ Deficit	-197.1	-5.0	-111.5	-2.7	-31.0	-0.7	202.7	4.5
Korigovani suficit/deficit	-197.1	-5.0	-111.5	-2.7	-31.0	-0.7	202.7	4.5
Primarni deficit	-101.8	-2.6	-22.9	-0.5	60.4	1.4	294.1	6.5
Otplata duga	220.4	5.6	215.3	5.1	529.3	12.1	759.5	16.7
Otplata duga rezidentima	51.9	1.3	100.2	2.4	77.6	1.8	147.6	3.3
Otplata duga nerezidentima	134.8	3.4	100.1	2.4	436.7	10.0	596.9	13.2
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	33.7	0.9	15.0	0.4	15.0	0.3	15.0	0.3
Nedostajuća sredstva	-417.5	-10.6	-326.8	-7.8	-560.3	-12.8	-556.8	-12.3
Finansiranje	417.5	10.6	326.8	7.8	560.3	12.8	556.8	12.3
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	70.0	1.8	50.0	1.2	100.0	2.3	100.0	2.2
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	354.2	9.0	276.8	6.6	460.3	10.5	456.8	10.1
Prihodi od privatizacije	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Povećanje/smanjenje depozita	-6.6	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

BDP (u mil. €)	3773.0	3957.2	4192.4	4372.2	4536.4					
*Tabela 3: Javna potrošnja	2016		2017		2018		2019		2020	
	mil.€	%	mil.€	%	mil.€	%	mil.€	%	mil.€	%
Izvorni prihodi	1683.67	44.62	1778.43	44.94	1928.47	46.00	1985.18	45.4	2043.18	45.0
Porezi	1012.75	26.84	1096.16	27.70	1217.59	29.04	1272.60	29.1	1314.40	29.0
Doprinosi	462.89	12.27	499.66	12.63	511.16	12.19	517.72	11.8	530.71	11.7
Takse	18.90	0.50	19.27	0.49	19.75	0.47	20.14	0.5	20.50	0.5
Naknade	120.21	3.19	72.25	1.83	93.60	2.23	95.25	2.2	96.91	2.1
Ostali prihodi	47.30	1.25	45.72	1.16	46.50	1.11	47.15	1.1	47.78	1.1
Primici od otplate kredita	4.28	0.11	4.34	0.11	4.41	0.11	4.46	0.1	4.51	0.1
Donacije	17.33	0.46	41.03	1.04	35.46	0.85	27.86	0.6	28.39	0.6
Javna potrošnja	1820.32	48.25	1942.95	49.10	2002.14	47.76	1977.59	45.2	1801.09	39.7
Tekuća javna potrošnja	1714.47	45.44	1618.20	40.89	1623.85	38.73	1636.26	37.4	1652.98	36.4
Tekući izdaci	812.20	21.53	827.12	20.90	787.12	18.77	794.79	18.2	799.89	17.6
Transferi za socijalnu zaštitu	556.08	14.74	563.53	14.24	551.35	13.15	557.87	12.8	562.69	12.4
Transferi instit. pojed. NVO i javnom	213.17	5.65	208.17	5.26	226.41	5.40	221.37	5.1	222.24	4.9
Kapitalni budžet	105.86	2.81	324.75	8.21	378.28	9.02	341.33	7.8	148.11	3.3
Pozajmice i krediti	3.54	0.09	3.11	0.08	3.12	0.07	3.14	0.1	3.15	0.1
Rezerve	20.84	0.55	16.27	0.41	17.11	0.41	16.35	0.4	16.39	0.4
Otplata obaveza iz prethodnog	108.63	2.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.00	0.0
Suficit/deficit	-136.66	-3.62	-164.52	-4.16	-73.67	-1.76	7.59	0.2	242.09	5.3
Korigovani suficit/deficit	-136.66	-3.62	-164.52	-4.16	-73.67	-1.76	7.59	0.2	242.09	5.3
Primarni deficit	-51.23	-1.36	-65.00	-1.64	19.18	0.46	103.35	2.4	337.94	7.4
Otplata duga	550.41	14.59	280.42	7.09	276.25	6.59	593.31	13.6	823.51	18.2
Otplata glavnice rezidentima	240.52	6.37	78.91	1.99	127.16	3.03	107.62	2.5	177.64	3.9
Otplata glavnice nerezidentima	309.89	8.21	137.79	3.48	104.09	2.48	440.69	10.1	600.87	13.2
Otplata obaveza iz prethodnog	0.00	0.00	63.72	1.61	45.00	1.07	45.00	1.0	45.00	1.0
Nedostajuća sredstva	-687.07	-18.21	-444.94	-11.24	-349.92	-8.35	-585.72	-13.4	-581.42	-12.8
Finansiranje:	687.07	18.21	444.94	11.24	349.92	8.35	585.72	13.4	581.42	12.8
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	329.21	8.73	80.00	2.02	60.00	1.43	110.00	2.5	110.00	2.4
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	325.41	8.62	358.17	9.05	280.77	6.70	464.34	10.6	460.80	10.2
Prihodi od privatizacije i prodaje	11.13	0.30	5.00	0.13	5.00	0.12	5.00	0.1	5.00	0.1
Transferi iz budžeta CG	1.75	0.05	3.00	0.08	3.00	0.07	4.00	0.1	4.00	0.1
Korišćenje depozita države	19.56	0.52	-1.23	-0.03	1.15	0.03	2.39	0.1	1.62	0.0

Izvor: Ministarstvo finansija Crne

Tabella 48: INVESTICIJE 2017-2020

SEKTOR	Plan u 2017.	Plan u 2018.	Plan u 2019.	Plan u 2020.	Ukupno 2017- 2020.	Izvori sredstava					Ukupno 2017- 2020. (1+2)				
						Sredstva iz javnih izvora			Ostali izvori						
						Budžet CG	Budž. LS	Krediti	EU sreds.	Ukupno	Privatna sredstva	Donacije	Sr. kompu. već drž. vlas ništvo	Ukupno	
SAGBRAČAJ	278,9	422,9	150,7	1,4	853,9	188,2	0,0	661,4	4,0	853,6				0,0	853,6
I Autoput Bar-Boljare (dionica Smokovac- Uvač-Mateševoj)	180,5	280,0	74,6		535,1	80,3		454,8		535,1				0,0	535,1
II Regionalni magistralni putevi	79,5	105,0	66,7	0,0	251,2	74,1		177,1		251,2				0,0	251,2
III Vazdušni saobraćaj	0,2	29,5	0,0	0,0	29,7	0,0	0,0	29,5	0,0	29,5				0,0	29,5
IV Željeznički saobraćaj	17,5	8,1	6,8	1,4	33,8	33,8	0,0	0,0	0,0	33,8				0,0	33,8
V Pomorski saobraćaj	1,2	0,3	2,6	0,0	4,0			0,0	4,0	4,0				0,0	4,0
TELEKOMUNIKACIJE	41,5	32,2	25,7	17,9	117,3					7,7				109,6	117,3
ENERGETIKA	205,9	199,0	242,2	228,7	875,8	0,0	0,0	14,9	0,0	14,9	799,2	2,3	59,4	860,9	875,8
VADENJE RUDE I KAMENA	6,1	5,2	3,4	3,0	17,7						17,7			17,7	17,7
INDUSTRIJA	29,4	17,6	19,2	9,3	75,6	8,2	0,0	0,0	0,0	8,3	67,2	0,0	0,0	67,2	75,5
TURIZAM	242,7	354,3	317,8	29,3	944,1	85,5	0,0	0,0	0,0	85,5	858,6	0,0	0,0	858,6	944,1
POLJOPRIVREDA	25,7	25,3	14,0	13,9	79,3	10,0	0,0	40,3	0,0	50,3	0,0	29,5	0,0	29,5	79,8
KOMUNALNA INFRASTRUKTURA	42,3	17,9	9,6	8,4	78,2	1,8	6,8	53,3	15,1	77,0	0,0	1,2	0,0	1,2	78,3
<b>UKUPNO</b>	<b>873,5</b>	<b>1074,5</b>	<b>782,6</b>	<b>311,9</b>	<b>3041,9</b>	<b>293,7</b>	<b>6,8</b>	<b>769,9</b>	<b>19,47</b>	<b>1097,3</b>	<b>1742,7</b>	<b>33,0</b>	<b>59,4</b>	<b>1944,7</b>	<b>3042,1</b>