

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 38. sjednice održane 19, 26. i 28. novembra 2024. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ
o razmatranju **PREDLOGA FISKALNE STRATEGIJE CRNE GORE ZA PERIOD 2024-2027. GODINE**

U uvodnom obrazloženju, predstavnik predlagača, ministar finansija, upoznao je Odbor da se ovom Fiskalnom strategijom prezentuju sve mjere poreske politike koje će biti implementirane kako bi krajnji ciljevi programa bili ispunjeni, poštujući principe makroekonomske stabilnosti, dugoročne održivosti javnih finansija i atraktivnost Crne Gore kao investicione destinacije. U oblasti poreske politike glavne mjere odnose se na: nastavak smanjenja poreskog opterećenja na rad; usklađivanje akcizne politike sa EU direktivama u cilju oporezivanja proizvoda koji negativno utiču na zdravlje stanovništva; smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije; reforma poreske i carinske administracije; uvođenje srednje stope PDV-a u cilju ujednačavanja stope PDV-a u turističkoj djelatnosti; kao i bolje upravljanje poreskim dugom.

Ujedno, period 2024-2027. godine karakteriše otpočinjanje intenzivnog investicionog ciklusa kroz ulaganja kako kroz Kapitalni budžet tako i kroz grantove obezbijedene od strane Evropske unije od kojih su najznačajniji za izgradnju Autoputa (dionica Andrijeviča-Mateševo u iznosu od 200 mil. €) i rekonstrukciju željezničke infrastrukture u iznosu od oko 150 mil. € koji su već obezbijedeni. Uporedo, kroz Plan rasta za Zapadni Balkan, Crnoj Gori će na raspolaganju biti blizu 400 mil. €, u periodu 2024-2027. godine, za sprovođenje strukturnih reformi i ulaganje u infrastrukturu. Preostala sredstva neohodna za ambiciozni plan izgradnje infrastrukture, kojom će se omogućiti, širenje ekonomskog potencijala obezbijediće se iz kreditnih sredstava.

Saopšteno je da je cilj Reformske agende, koja predstavlja glavni strateški dokument u dijelu sprovođenja strukturnih reformi u periodu 2024-2027. godine, da se iskoriste podsticaji Evropske unije koji su dostupni kroz Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan, radi sprovođenja ključnih reformskih mjera u oblastima od strateškog značaja za ubrzanje ekonomskog rasta i konvergencije sa zemljama Evropske unije. Vlada Crne Gore je prepoznala i odredila reformske mjere koje se tiču poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora, digitalne i energetske/zelene tranzicije, razvoja ljudskog kapitala i vladavina prava/temeljna prava.

Takođe, na Odboru je konstatovano da će shodno osnovnom makroekonomskom scenariju, crnogorska ekonomija u srednjem roku prosječno godišnje rasti po stopi od 3,7%, odnosno po godinama 4,8% u 2025, 3,1% i 3,2% u 2026. i 2027. godini.

Projektovano da će državni budžet biti uskraćen između 180-200 mil. € po osnovu smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Projektovani rast prihoda, kojim se kompenzuju prihodi izgubljeni po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade ostvaruje se po osnovu: povećanja lične potrošnje usljed rasta minimalne i prosječne zarade

te posljedično tome rasta prihoda koji se naplaćuju po osnovu poreza na potrošnju (PDV i akcize); veće naplate prihoda u 2024. godini u odnosu na planiranu; rasta prihoda po osnovu rasta ekonomske aktivnosti; rasta naplate poreza na dohodak i doprinosa na penzijsko i invalidsko osiguranje po osnovu veće osnovice za obračun (povećanje minimalne i prosječne zarade) i očekivanog smanjenja „sive ekonomije“ na tržištu rada, uz stope rasta zaposlenosti i zarada u srednjem roku; uvođenja treće stope PDV-a od 15%; generisanja novih prihoda po osnovu akciza (proširenje obuhvata proizvoda u dijelu negaziranih pića sa dodatkom šećera, uvođenja akcize na „mirna“ vina, „markiranje goriva“); oporezivanje dobitaka od igara na sreću i implementacije novog zakonskog rešenja u dijelu privređivanja igara na sreću; naplate poreskog duga kroz novo zakonsko rešenje u dijelu otpisa kamate u slučaju uplate glavnice duga; smanjenja „sive“ ekonomije kroz implementaciju Programa za suzbijanje sive ekonomije.

Ukazano je da će nakon implementacije ove poreske reforme, Crna Gora postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će „poreski klin“ kada je u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2%, dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznositi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Pored navedenog, radi konzervativnosti u planiranju prihoda, značajni izvori prihoda koji se mogu očekivati usljed već započetih aktivnosti, nisu planirani prezentovanim fiskalnim okvirom, i to: prihodi od legalizacije nelegalno izgrađenih objekata; prihodi od prodaje imovine stečene nelegalnim djelatnostima i naplate koncesione naknade po osnovu davanja „Aerodroma Crne Gore“ pod dugoročnu koncesiju.

Odbor je upoznat da se u svim godinama pojekcija ostvaruje suficit tekuće budžetske potrošnje, što govori u prilog tome da država sve svoje tekuće obaveze finansira iz tekućih prihoda, odnosno da se zaduživanje vrši isključivo za potrebe realizacije kapitalnih projekata kojima se daje podrška projektovanom ekonomskom rastu.

Konstatovano je da trend snažnog rasta budžetskih prihoda, sa jedne i rast navedenih kategorija javne potrošnje sa druge strane, opredjeljuju nivo deficita koji se kreće od 3,3% BDP-a u 2024., zatim 3,5% u 2025, te uspostavljanja padajućeg trenda do nivoa od 3,3% BDP-a u 2027. godini.

Procjenjuje se da će u naredne tri godine, državni dug u apsolutnom iznosu imati trend rasta, uzimajući u obzir da bi se većim zaduženjima obezbijevali i depoziti za svaku narednu godinu kako bi se djelimično ublažilo opterećenje budžeta kroz veću zaduženost na godišnjem nivou, posebno u godinama kao što su 2025. i 2027. godina kada i dospijevaju obveznice u iznosu od 500 odnosno 750 miliona eura. Obezbijeđeni depoziti će uticati na povećanje bruto državnog duga, ali najveći uticaj na dinamiku rasta duga će imati kreditna zaduženja za ulaganje u infrastrukturne i razvojne projekte koji su procijenjeni na oko 1.588 miliona eura u periodu 2024-2027. godine.

Imajući u vidu da se za posmatrani period očekuje i trend rasta BDP-a, procjenjuje se umjereniji rast državnog duga kao procenta BDP-a i njegovo održavanje u prosjeku na nivou od 63% BDP-a.

Na Odboru je konstatovano i da je uz Predlog fiskalne strategije dostavljeno i mišljenje Centralne banke Crne Gore, a koje je Centralna banka dostavila na zahtjev Ministarstva finansija, u kojem, između ostalog, podržava opredjeljenje u Fiskalnoj strategiji, koje je prepoznato i u Zajedničkim zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga između Evropske unije i Crne Gore, da se planira suficit u tekućem budžetu, a da se zaduživanje isključivo sprovodi za kapitalne projekte. S druge strane, nivo javnog duga ne bi trebalo da prelazi 60% BDP-a do 2026. godine.

U radu sjednice, u skladu sa članom 67 Poslovnika Skupštine Crne Gore učestvovala su: predstavnica NVO „Akcija za socijalnu pravdu“, **Ines Mrdović** i predstavnice Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, **Andela Bašović** i **Irena Joksimović**.

Predstavnica NVO „Akcija za socijalnu pravdu“, Ines Mrdović je iskazala interesovanje za pitanja: da li će socijalna davanja i penzije rasti samo po osnovu usklađivanja; na koji način će se preduprijeti unutrašnja inflacija koja se u najvećoj mjeri vještački stvara; da li će se preispitati rad Savjeta Agencije za zaštitu konkurencije čiji je osnovni zadatak da zaštiti građane od djelovanja kartela i stvaranja monopola. Takođe, postavila je i pitanja koja su se odnosila na optimizaciju javne uprave i rad državnih preduzeća. U odnosu na optimizaciju javne uprave, ukazala je da je ovim dokumentom optimizacija planirana izrađivanjem funkcionalne analize koje se ranije u praksi aposlutno nisu poštovale, i da paralelno postoji situacija kontinuiranog davanja ugovora o djelu, ugovora o konsultantskim uslugama, kao i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i da se na taj način i dalje povećava preglomazna javna administracija.

Predstavnice Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Anđela Bašović i Irena Joksimović su u dijelu socijalnih davanja istakle da je ono što je ključno korisnicima socijalnih davanja njihova aktivacija i uključivanje na tržišta rada jer se samim socijalnim davanjima možda negdje jača neformalno zapošljavanje.

Tokom rasprave iskazana su mišljenja da je predlogom fiskalne strategije realno sagledano kretanje makroekonomskih pokazatelja u narednom periodu, da će se, takođe, ostvarivati suficit tekućeg budžeta i da će se zaduživanja koristiti za kapitalne investicije i otplatu starih dugova, kao i da su mjere koje su donesene u prethodnom periodu, kroz izmjene određenih zakona, omogućile rast zarada, penzija i standarda građana.

Tokom rasprave, pojedini poslanici su ukazali na manjkavosti fiskalne strategije kojom predviđeni budžetski deficit i javni dug za 2027. godinu nisu u okviru Mاستrihtskih kriterijuma, koji između ostalog podrazumijevaju da budžetski deficit ne smije biti veći od 3% BDP-a i javni dug od 60% BDP-a. Takođe, iskazane su i primjedbe koje se odnose na: rast stope PDV-a sa 7% na 15% na usluge u turizmu, što može negativno uticati na konkurentnost crnogorske turističke ponude; povećanje akciza na mirna vina čime se utiče na rentabilnost i budućnost poslovanja malih vinarija; planirani prihodi od prodaje imovine stečene nelegalnim djelatnostima za koje ne postoji efikasan zakon; nedostatak analize rizika posebno u dijelu negativnih potencijalnih scenarija koje su prepoznati u programu ekonomskih reformi; proces optimizacije javne uprave; trgovinski deficit; kao i nepostojanje strukturnih reformi u ovom dokumentu. Postavljeno je i pitanje da li je realna procjena rasta prihoda, s obzirom da se projekcije baziraju na snažnom rastu turističke potrošnje od 8% godišnje, dok trenutni podaci ne ukazuju na tu dinamiku.

Tokom sjednice iskazano je i mišljenje da je poželjno sagledati dalekosežne posljedice značajnog umanjenja doprinosa za PIO i s tim u vezi ukazano na sugestiju Centralne banke da se fiskalna strategija dopuni dugoročnom procjenom uticaja mjera smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog i na teret poslodavca.

Odbor je, nakon izjašnjavanja, sa sedam glasova „za“, odlučio da predloži Skupštini da donese

ODLUKU

Usvaja se Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024-2027. godine.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Zdenka Popović.

The image shows a circular official stamp of the Committee (Odbor) with the text 'ODBOR ZA IZVJEŠTAVANJE' and 'CRNA GORA' around the perimeter. Below the stamp, the text 'PREDSJEDNIK ODBORA' is printed, followed by the name 'Boris Mugoša' and a handwritten signature.

PREDSJEDNIK ODBORA
Boris Mugoša