



Crna Gora
Vlada Crne Gore



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	06. R.	20. 11. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/21-45	
VEZA:		
EPA:	376	XXVII
SKRAĆENICA:		PRILOG:

Br: 04-5547

3. decembar 2021. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE
Gospodin mr Aleksa Bečić, predsjednik

Vlada Crne Gore, na sjednici od 12. novembra 2021. godine, utvrdila je **PREDLOG FISKALNE STRATEGIJE ZA PERIOD 2021 - 2024. GODINE**, koji Vam u prilogu dostavljamo radi stavljanja u proceduru Skupštine Crne Gore.

Vlada predlaže Skupštini da, u skladu s članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17, 17/18, 47/19, 112/20 i 129/20), ovu strategiju donese po hitnom postupku iz razloga koji su sadržani u Obrazloženju Predloga strategije.

Za predstavnike Vlade koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela, prilikom razmatranja Predloga fiskalne strategije za period 2021 - 2024. godine određeni su mr Milojko Spajić, ministar finansija i socijalnog staranja i Branko Krvavac, državni sekretar u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja.

PREDSJEDNIK
Prof. dr Zdravko Krivokapić, s. r.

RAZLOZI ZA DONOŠENJE PO HITNOM POSTUPKU

Fiskalna strategija za period 2021-2024. godine predstavlja glavni strateški dokument fiskalne politike u periodu trajanja mandata 42. Vlade.

Polazeći od ciljeva ekonomske politike Crne Gore, strateških opredjeljenja i kriterijuma fiskalne odgovornosti, Fiskalnom strategijom prezentuju se ciljevi fiskalne politike, mjere i aktivnosti za postizanje tih ciljeva, makroekonomske i fiskalne projekcije u periodu 2021 – 2024. godine i rizici koji mogu pozitivno ili negativno uticati na ostvarivanje ciljeva odnosno osnovnog makro-fiskalnog scenarija.

Polazeći od toga da su Fiskalnom strategijom za period 2021-2024. godine predviđene mjere fiskalne politike usmjerene na ostvarenje gore pomenutih ciljeva, te da su sve predložene mjere istovremeno dio Predloga zakona o budžetu za 2022. godinu i seta poreskih zakona koje je neophodno razmatrati zajedno kao dio jedinstvenog paketa ekonomskih mjera za srednjoročni period, predlaže se da Skupština Crne Gore ovu strategiju donese po hitnom postupku.



FISKALNA STRATEGIJA CRNE GORE ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

Novembar, 2021. godine

SADRŽAJ

REZIME	3
OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE	4
POLAZNA OSNOVA – REZULTATI FISKALNE POLITIKE U PRETHODNOM PERIODU	4
CILJEVI FISKALNE POLITIKE U PERIODU 2021 – 2024. GODINE	6
REALIZACIJA FISKALNE STRATEGIJE CRNE GORE ZA PERIOD 2017 – 2020. GODINE.....	9
MAKROEKONOMSKI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE	13
TEKUĆA EKONOMSKA KRETANJA I PROCJENA DO KRAJA 2021. GODINE	13
MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE ZA PERIOD 2022-2024. GODINE	15
FISKALNI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE	18
MJERE FISKALNE POLITIKE ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE	22
MJERE NA STRANI PRIHODA.....	22
MJERE NA STRANI RASHODA.....	34
UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE	41
KRETANJE DRŽAVNOG DUGA TOKOM 2021. GODINE I AKTIVNOSTI VEZANE ZA UPRAVLJANJE DUGOM.....	41
PROJEKCIJE KRETANJA DUGA U PERIODU 2021-2024. GODINE.....	43
RIZICI ZA OSTVARENJE MAKROEKONOMSKIH I FISKALNIH PROJEKCIJA	44
NUMERIČKA FISKALNA PRAVILA	46
NADZOR NAD SPROVOĐENJEM FISKALNE POLITIKE	47
ODRŽIVOST JAVNIH FINANSIJA	49
PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U PERIODU 2022 – 2026. GODINE	50

REZIME

Članom 17 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl.list CG", br: 070/21) propisano je: "Fiskalnu strategiju za period trajanja mandata Vlade donosi Skupština.Vlada priprema predlog fiskalne strategije i dostavlja na mišljenje Centralnoj banci, koja je dužna da mišljenje dostavi u roku od 30 dana od dana dostavljanja. Vlada uz predlog fiskalne strategije Skupštini dostavlja i mišljenje iz stava 2".

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Programom rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu, radna grupa za pripremu Fiskalne strategije Crne Gore 2021-2024. godine pripremila je Nacrt fiskalne strategije Crne Gore 2021-2024. godine (u daljem tekstu: Fiskalna strategija), a Vlada Crne Gore utvrdila Predlog iste na sjednici od 12. novembra 2021. godine.

Strateški okvir rada u pripremi Fiskalne strategije, nakon izbora Predsjednika i članova 42. Vlade Crne Gore predstavljaju: Ekspoze predsjednika Vlade Crne Gore, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023, Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2021-2023. godinu, Program rada Vlade za 2021. godinu, kao i sektorske strategije i programi kojima se bliže definiše strateški okvir u pojedinim oblastima politika.

Širi regionalni i evropski kontekst Fiskalne strategije opredijeljen je strateškim spoljnopoličkim ciljem Vlade Crne Gore a to je: sticanje punopravnog članstva u EU. Fiskalnom strategijom se doprinosi ispunjavanju ekonomskih kriterijuma, kao jednim od najznačajnijih segmenata ukupnog pregovaračkog procesa.

Glavni cilj fiskalne politike u periodu trajanja mandata 42. Vlade Crne Gore jeste stabilizacija javnih finansija u post-Covid periodu i stvaranje uslova za njihovu dugoročnu održivost kako bi zdrave javne finansije bile osnov za dinamičan i održiv ekonomski rast koji će rezultirati unapređenjem standarda svih građana Crne Gore.

Stabilne i održive javne finansije glavni su preduslov ukupne makroekonomske stabilnosti svake zemlje, te odgovorno upravljanje javnim finansijama posebno u uslovima ograničenosti vođenja monetarne politike predstavlja glavni instrument ukupne ekonomske politike.

U vezi sa navedenim, smanjenje deficita javnih finansija na kratak rok, uz kontinuirani rast budžetskih prihoda, optimizaciju tekuće budžetske potrošnje i povećanje sredstava za sprovođenje kapitalnih projekata doprinijeće ostvarivanju ovog cilja.

Polazeći od ciljeva ekonomske politike Crne Gore, strateških opredjeljenja i kriterijuma fiskalne odgovornosti, Fiskalnom strategijom prezentuju se ciljevi fiskalne politike, mjere i aktivnosti za postizanje tih ciljeva, makroekonomske i fiskalne projekcije u periodu 2021 – 2024. godine i rizici koji mogu pozitivno ili negativno uticati na ostvarivanje ciljeva odnosno osnovnog makro-fiskalnog scenarija.

Kako bi se omogućilo kontinuirano praćenje ciljeva i rezultata planiranih Fiskalnom strategijom, svake godine uz Predlog zakona o završnom računu budžeta, Vlada će dostaviti i sažeti izvještaj o realizaciji Fiskalne strategije za tu godinu.

OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE

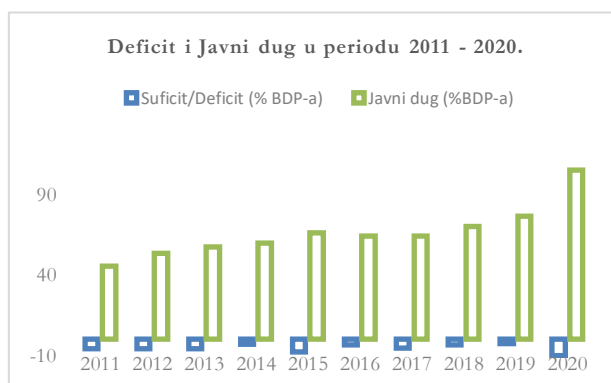
POLAZNA OSNOVA – REZULTATI FISKALNE POLITIKE U PRETHODNOM PERIODU

Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija, koju karakteriše slaba diversifikovanost privrede, od sticanja nezavisnosti, bila je izložena jakom cikličnom karakteru ekonomske aktivnosti usljed eksternih šokova ali i unutrašnjih neravnoteža. Period od 2006. do 2008. godine obilježio je snažan rast koji je naglo prekinut izbijanjem globalne recesije koja je trajala u periodu od 2009. do 2012. godine. Nakon 2012. godine, uspostavljen je trend stabilnog ekonomskog rasta koji je potrajao sve do izbijanja pandemije virusa COVID-19 kada je zabilježen najveći privredni pad u novijoj istoriji.

Ciklusi visoke investicione aktivnosti podstakli su rast tokom perioda izgradnje ali nisu omogućili rast na dugoročno održivoj osnovi niti generisali veliki broj radnih mjesta. Strategija rasta zasnivala se prije svega na investicijama, uglavnom u turizmu i energetici dok je od 2015. godine rast, u velikoj mjeri, determinisan sprovođenjem najvećeg i ujedno i najskupljeg infrastrukturnog projekta, izgradnje prioritetne dionice Autoputa "Bar-Boljare". I pored značajnog ekonomskog rasta, visoka nezaposlenost, čak i u godinama najvećeg zabilježenog rasta ukazuje da ekonomija funkcioniše ispod svog potencijala.

Kao ekonomija koja nema sopstvenu valutu, Crna Gora na raspolaganju ima ograničene instrumente monetarne politike pa je glavni fokus, kada je u pitanju vođenje ekonomske politike, na fiskalnoj politici i sprovođenju strukturnih reformi u cilju unaprjeđenja konkurentnosti privrede.

U prethodnih deset godina, fiskalnu politiku Crne Gore, karakteriše permanentno ostvarivanje budžetskog deficita i kontinuirani rast javnog duga. Dakle, periodi ekonomskog rasta/pada nisu značajnije uticali na fiskalni bilans koji je bio negativan u svim godinama.

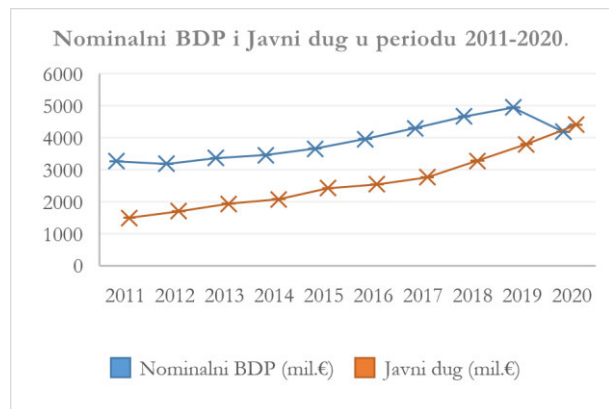


	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Suficit/Deficit (% BDP-a)	-5,8	-6,1	-6,0	-3,0	-8,0	-3,4	-5,5	-3,6	-2,9	-10,2
Javni dug (%BDP-a)	45,5	53,4	57,5	59,9	66,2	64,4	64,2	70,1	76,5	105,3

Negativnom budžetskom rezultatu najviše doprinosi veliko učešće budžetske potrošnje mjereno procentualnim učešćem u BDP-u (kako u regionalnom tako i u evropskom kontekstu) kao i struktura potrošnje koja je u najvećoj mjeri fiksna odnosno opredijeljena zakonskim rješenjima i odnosi se na: zarade zaposlenih u državnoj administraciji, penziona i socijalna davanja.

Da je struktura budžetske potrošnje u prethodnom periodu bila nepovoljna pokazuje to što u periodu 2011-2015. godine tekuća budžetska potrošnja učestvuje u ukupnoj potrošnji sa 95% nakon čega se značajno povećava iznos sredstava koji se opredjeljuje za implementaciju projekata koji se finansiraju iz Kapitalnog budžeta, i to usljed otpočinjanja izgradnje Autoputa.

Visok nivo tekuće budžetske potrošnje i osjetljivost prihoda u uslovima velike zavisnosti od jedne privredne grane, dovele su do toga da u periodu 2011-2017. godine bude zabilježen deficit tekuće budžetske potrošnje, što pokazuje da je **država u tom periodu ostvarivanje javnih funkcija u značajnoj mjeri finansirala iz zaduženja** koje je u prethodnih deset godina prosječno iznosilo oko 500,0 mil. € godišnje.



I pored toga što je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti donešen 2014. godine, u cilju unapređenja fiskalne odgovornosti kroz uvođenje pravila za planiranje i izvršenje fiskalne politike, samo 2014. godine ostvarena je puna ispunjenost pravila o ograničavanju budžetskog deficita na nivo ispod 3% i javnog duga na nivo ispod 60%. Upravo usvajanje ovog zakona prethodilo je donošenju odluke o pokretanju projekta izgradnje Autoputa, koji je pored rasta tekuće potrošnje, uticao na rast deficita odnosno javnog duga iznad propisanih limita.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominalni BDP (mil.€)	3.265	3.181	3.362	3.457,9	3.655	3.954,2	4.299,1	4.663,1	4.950,7	4.185,6
Javni dug (mil.€)	1.487,2	1.699,5	1.933,7	2.071,7	2.418,83	2.546,05	2.758,83	3.268,19	3.789,26	4.408,95

Visok nivo deficita te posljedično tome i javnog duga, kao i povećanje cijene zaduživanja kroz rast kamatnih stopa zahtijevale su sprovođenje sveobuhvatne fiskalne konsolidacije koja je otpočela u 2017. godini usvajanjem dva paketa mjera fiskalnog prilagođavanja koje su imale za cilj povećanje budžetskih prihoda i smanjenje odnosno racionalizaciju budžetske potrošnje.

Fiskalna konsolidacija omogućila je smanjenje budžetskog deficita na nivo ispod 3% u 2019. godini i stvorila uslove za opadanje javnog duga, pri čemu treba naglasiti da ciljevi Fiskalne strategije u dijelu ostvarenja projektovanog deficita kako u nominalnom iznosu tako i mjereno učešćem u BDP-u nisu ostvareni ni u jednoj godini u periodu 2017-2020. Mjere fiskalnog prilagođavanja, bile su prije svega usmjerene na rast budžetskih prihoda kroz povećanje poreskih stopa (povećanje opšte stope PDV-a, akciza i td.) i smanjenje budžetske potrošnje u najvećem dijelu kroz smanjenje socijalnih davanja u dijelu naknada za majke sa troje ili više djece. Iako je kapitalna potrošnja povezana sa izgradnjom dionice

autoputa u velikoj mjeri razlog za povećanje ukupne potrošnje, tekuća potrošnja nije smanjena u mjeri kako je to bilo planirano.

Dugoročno neodrživa strategija ekonomskog rasta bazirana prije svega na investicijama u nekretnine i turizam, u najvećoj mjeri je ogoljena izbijanjem pandemije virusa COVID-19, pa je Crna Gora zemlja koja je zabilježila najveći pad BDP-a u 2020. godini u Evropi. Značajno smanjenje ekonomske aktivnosti prouzrokovalo je i negativna kretanja na tržištu rada, odnosno rezultiralo je padom broja zaposlenih.

Veliki pad ekonomske aktivnosti te posljedično tome i budžetskih prihoda sa jedne i potreba pružanja pomoći privredi i građanima u ublažavanju negativnih posljedica pandemije sa druge strane povećao je budžetski deficit na preko 10% i javni dug na preko 100% BDP-a na kraju 2020. godine. Visok nivo deficita i javnog duga dodatno je suzio fiskalni prostor za ulaganje u prije svega kapitalne projekte koji stvaraju osnov za ekonomski rast.

Iz navedenog se može zaključiti da je pandemija produbila ranije identifikovane ranjivosti crnogorske ekonomije, a koje se odnose na:

1. neadekvatnu privrednu strukturu, uz dominantno učešće sektora usluga;
2. razvojni ekonomski model u najvećoj mjeri zasnovan na inostranim investicijama.

Ujedno, postojeće ekonomsko okruženje karakteriše velika zavisnost od inostranog zaduženja sa jedne i potreba izgradnje nove i unapređenja postojeće infrastrukture, kao najznačajnijeg preduslova dugoročno održivog ekonomskog rasta i razvoja zemlje.

CILJEVI FISKALNE POLITIKE U PERIODU 2021 – 2024. GODINE

Polazeći od identifikovanih izazova koji stoje pred Crnom Gorom na putu održivog rasta i razvoja, a uvažavajući pet principa na kojima se temelji rad Vlade (“vladavina prava i jednake šanse“, “zdrave finansije i ekonomski razvoj“, “zdravlje i zdrava životna sredina“, “obrazovanje i društvo zasnovano na znanju“ i “digitalno društvo“), strateški cilj ekonomske politike Crne Gore je: **"ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana"**.

Fiskalna politika kao glavni instrument ekonomske politike, u periodu 2021-2024. godine biće usmjerena na stvaranje uslova za makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost, kako bi se u uslovima postepenog ekonomskog oporavka nakon pandemije, obezbijedila dugoročna održivost javnih finansija Crne Gore i pružila puna podrška ekonomskom rastu.

U skladu sa istaknutim prioritetom fiskalne politike, Fiskalnom strategijom u periodu 2021 – 2024. godine planirano je ostvarivanje sljedećih ciljeva:

Opšti cilj ekonomske politike: Ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana

CILJEVI FISKALNE POLITIKE 2021 - 2024. GODINE

MAKROEKONOMSKA STABILNOST

Prosječan godišnji ekonomski rast od preko 5% u periodu 2022-2024.

Stabilnost cijena -
Inflacija ispod 2%
prosječno godišnje

Rast zaposlenosti od
prosječno 3% godišnje

FISKALNA ODRŽIVOST

Smanjenje budžetskog deficita na
prosječno 2,5% u periodu 2022-2023. i
postizanje balansirani budžeta u
2024. godini

Kontinuirano smanjenje javnog
duga do nivoa od 67,6% u 2024.
godini

Fiskalnu održivost u najvećoj mjeri determinišu: poreska politika i politika upravljanja rashodima. U dijelu poreske politike akcenat, u periodu trajanja Fiskalne strategije, biće na sveobuhvatnoj reformi poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje **novih izvora prihoda** kroz prije svega:

- smanjenje poreskog opterećenja na rad i subvencionisanje novog zapošljavanja kako bi se stvorio osnov za otvaranje novih radnih mjesta i unapređenje standarda zaposlenih, posebno onih sa najnižim primanjima;
- uvođenje progresivnog oporezivanja dohotka i dobiti;
- oporezivanje po visokoj stopi neprijavljene imovine i oduzimanje nelegalno stečene imovine;
- izmjenu akcizne politike kroz povećanje visine akciza na proizvode koji negativno utiču na zdravlje stanovništva i korišćenje prihoda ostvarenih po tom osnovu za finansiranje zdravstvenog sistema;
- implementaciju novog zakonskog rješenja u oblasti priređivanja igara na sreću;
- smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja neloyalne konkurencije.

Kada je u pitanju upravljanje **javnom potrošnjom** strategija politike u srednjem roku zasniva se na:

- racionalizaciji "neproduktivne potrošnje";
- povećanju izdvajanja za kapitalne i razvojne projekte čijom se implementacijom generiše nova vrijednost i podstiče ekonomski rast;
- optimizaciji državne uprave kroz stvaranje uslova za smanjenje broja zaposlenih i odgovorno upravljanje fondom zarada.

Dakle, glavni cilj fiskalne politike u periodu 2021-2024. godine je stabilizacija makroekonomskog ambijenta i javnih finansija u 2021. godini i stvaranje uslova za dinamičan ekonomski rast na nivou od prosječno 5% u periodu 2022-2024. godine.

Da bi se pružila podrška rastu sprovodiće se mjere koje će obezbijediti kontinuirani rast budžetskih prihoda sa jedne i kapitalne potrošnje sa druge strane. Dakle, struktura budžetske potrošnje biće promijenjena na način postizanja većeg učešća kapitalnog budžeta u ukupnoj potrošnji (i nakon završetka projekta izgradnje prioritetne dionice Autoputa).

U cilju identifikovanja prepreka konkurentnosti i ekonomskom rastu Crne Gore, prezentovani makro-fiskalni okvir u periodu 2021 – 2024. godine sadrži niz strukturnih reformi odnosno mjera razvojne i ekonomske politike u javnom i realnom sektoru. U ovom smislu nastaviće se donošenje i izmjena sistemskih zakonskih rješenja koja se tiču unapređenja konkurentnosti crnogorske ekonomije, s ciljem stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta za razvoj malih i srednjih preduzeća, kao i nastavak jačanja njihove rezistentnosti na krize.

Sve predviđene strukturne reforme biće sastavni dio Programa ekonomskog oporavka za period 2022 – 2024. godine i Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2022 – 2024. godine.

Poseban fokus Vlade Crne Gore biće na obezbjeđenju uslova za diverzifikaciju ekonomske aktivnosti, nakon stabilizacije i pokretanja oporavka, što će uvećati učešće sektora proizvodnje u agregatnoj ekonomskoj aktivnosti. Uvećana podrška preduzetništvu u sektorima dostizanja veće vrijednosti, izdašnija finansijska i institucionalna podrška poljoprivredi, obezbjeđenje šema finansiranja za privredne subjekte iz inovativnih oblasti, rezultiraće većim ulaganjima u prerađivačku industriju i energetiku, kao i dopunski generisati inovativno pokretanje industrije novih tehnologija i svih oblika podrške razvoja digitalnog društva.

Pored navedenog, Vladina politika biće usmjerena na smanjenje sive ekonomije i proširenje poreske baze, što će predstavljati dodatan impuls kreaciji neselektivnog, pravednijeg poslovnog okruženja, uz prateći značajni uticaj na jačanje prihodne strane budžeta kroz generisanje dodatnih prihoda. U ovom smislu biće redefinisana politika izdavanja državnih garancija, koje će slijediti princip da će državne garancije biti izdavane za projekte, koji će biti u funkciji razvoja.

Kontinuirani dodatni naponi biće uloženi na smanjenje visokih poreskih potraživanja, uvažavajući važnost primjene principa jednakosti, uz preispitivanje politike poreskih i budžetskih izuzeća.

Tokom perioda trajanja strategije, rješavaće se mnogobrojni naslijeđeni izazovi kod privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu kroz jačanje korporativnog upravljanja i nadzor nad njihovim poslovanjem.

Instrumenti ekonomske politike Vlade u periodu od 2021. do 2024. godine, uz pažljivo upravljanje rizicima za ostvarenje makro-fiskalnih projekcija, dovešće do oporavka javnih

finansija Crne Gore, s jedne strane, i stvaranja pretpostavki za dinamičan ekonomski rast i rast zaposlenosti.

REALIZACIJA FISKALNE STRATEGIJE CRNE GORE ZA PERIOD 2017 – 2020. GODINE

Skupština Crne Gore, u julu 2017. godine donijela je Fiskalnu strategiju za period 2017–2020. godine, kojom je 41. Vlada Crne Gore predstavila fiskalnu i razvojnu politiku za vrijeme trajanja svog mandata.

Imajući u vidu stanje budžetskog deficita i javnog duga na kraju 2016. godine kao i značajne fiskalne pritiske koji su se ogledali u rastu tekuće budžetske potrošnje sa jedne i potrebe finansiranja izgradnje prioritetne dionice Autoput-a sa druge strane, ograničenom potencijalu za rast prihoda i povećanim potrebama eksternog zaduživanja, Fiskalna strategija za period 2017-2020. godine bila je prevashodno usmjerena na definisanje mjera fiskalne konsolidacije, kako bi se zaustavio negativan trend u javnim finansijama.

Indikatori za mjerenje uspješnosti vođenja ekonomske politike bili su sljedeći:

1. prosječna realna stopa rasta BDP-a u periodu 2017-2020. godine iznosiće 2,6%;
2. deficit budžeta se postepeno smanjuje od 5% BDP-a u 2017. do 0,7% u 2019. godini, nakon čega prelazi u zonu suficita od 4,5% BDP-a u 2020. godini;
3. primarni bilans preći će u zonu suficita u 2019. godini i iznosiće 1,4% BDP-a;
4. učešće javnog duga u BDP-u 2020. godini od 67%.

Polazeći od projekcije makroekonomskih indikatora u periodu 2017-2020. godine, može se konstatovati da je ostvarena realna stopa ekonomskog rasta bila veća od projektovane u periodu 2017-2019. imajući u vidu da su u tom periodu postignute dinamične stope ekonomskog rasta od: 4,7% u 2017; 5,1% u 2018. i 4,1% u 2019. godini, uz ostvaren rast zaposlenosti. U 2020. godini usljed izbijanja pandemije korona virusa zabilježen je realni pad BDP-a od 15,3% što predstavlja najveći pad ekonomske aktivnosti u novijoj crnogorskoj istoriji.

I pored povećanja opšte stope PDV-a i rasta cijena akcizne robe, prosječna inflacija u periodu od 2017-2019. bila je niža od projektovane za 0,7 p.p. i iznosila je 1,8%. U 2020. zbog značajnog nepredviđenog pada u potražnji roba i usluga i pada cijena primarnih dobara, prevashodno sirove nafte, na svjetskom tržištu, zabilježena je deflacija od 0,3%.

Kada su u pitanju fiskalni agregati, u periodu od 2017. do 2019. godine, budžetski deficit se smanjivao, ali ne u skladu sa projekcijom iz Fiskalne strategije. Sprovedenom fiskalnom konsolidacijom budžetski deficit smanjen je sa 5,5% BDP-a u 2017. na 2,9% BDP-a u 2019. godini.

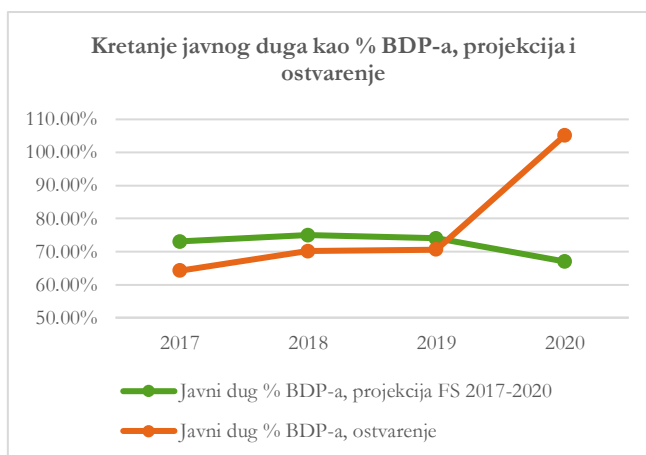
Tabela: Poređenje ostvarenih i projektovanih makroekonomskih i fiskalnih agregata

BUDŽET CRNE GORE, 2017-2020, OSTVARENJE				
	2017.	2018.	2019.	2020.
BDP-U MIL.€	4.299,1	4.663,1	4.950,7	4.185,6
REALNI RAST	4,7	5,1	4,1	-15,3
IZVORNI PRIHODI	1.566,3	1.746,0	1.885,2	1.638,5
IZDACI	1.803,1	1.914,9	2.028,5	2.064,7
BRUTO ZARADE	445,4	459,8	472,9	499,1
KAPITALNI BUDŽET	251,9	264,7	272,4	178,2
SUFICIT/DEFICIT	-236,9	-168,9	-143,3	-426,2
SUFICIT/DEFICIT BDP (%)	-5,5	-3,6	-2,9	-10,2
PROJEKCIJA IZ FISKALNE STRATEGIJE 2017-2020.				
	2017.	2018.	2019.	2020.
BDP-U MIL.€	3.957,2	4.192,4	4.372,2	4.536,4
REALNI RAST	2,7	3,2	2,3	2,1
IZVORNI PRIHODI	1.578,3	1.699,7	1.751,9	1.805,2
IZDACI	1.775,4	1.811,2	1.782,9	1.602,5
BRUTO ZARADE	434,2	429,0	430,1	432,9
KAPITALNI BUDŽET	283,1	315,8	277,6	83,1
SUFICIT/DEFICIT	-197,1	-111,5	-31,0	202,7
SUFICIT/ DEFICIT BDP (%)	-5,0	-2,7	-0,7	4,5
RAZLIKE/ODSTUPANJA				
	2017.	2018.	2019.	2020.
BDP-U MIL.€	341,9	470,7	578,5	-350,8
REALNI RAST	2,0	1,9	1,8	-17,4
IZVORNI PRIHODI	-12,0	46,31	133,3	-166,7
IZDACI	27,7	103,7	245,6	462,2
BRUTO ZARADE	11,2	30,8	42,8	66,2
KAPITALNI BUDŽET	-31,2	-51,1	-5,2	95,1
SUFICIT/DEFICIT	39,8	57,4	112,3	628,9

I pored većeg rasta ekonomske aktivnosti od planiranog, budžetski deficit je kako nominalno tako i mjereno učešćem u BDP-u bio veći od planiranog.

Preciznije, budžetski deficit za 2017. projektovan je na nivou od 197,1 mil. € a ostvaren na nivou od 236,9 mil. €, u 2018. projektovan na nivou od 111,5 mil. € a ostvaren na nivou od 168,9 mil. €, u 2019. projektova na nivou od 31 mil. € a ostvaren na nivou od 143,3 mil. €. Za 2020. godinu, shodno Fiskalnoj strategiji projektovano je ostvarenje suficita budžeta od 202,7 mil. €, dok je ostvaren deficit budžeta od 426,2 mil. €.

Fiskalnom strategijom bilo je predviđeno da će se od 2019. godine uspostaviti trend smanjenja učešća javnog duga u BDP-u, odnosno da će u 2020. godini iznositi 67% BDP i biti niži za 7 p.p. u odnosu na 2019. godinu.



Javni dug je u 2017. godini bio niži od projektovanog, kao i njegovo učešće u BDP-u, zbog značajnog povećanja BDP-a. U 2018. i 2019. godini javni dug je povećan, značajno više nego što je bilo predviđeno, tako da je u 2019. godini njegovo učešće u BDP-u iznosilo 76,5% BDP-a. Zaduženje, u obje godine, se u najvećoj mjeri, odnosilo na potrebe stvaranja depozita za finansiranje deficita i otplatu duga u narednim godinama, i to putem emisije obveznica na ino i domaćem tržištu, kao i putem komercijalnog kreditnog aranžmana zaključenog uz podršku Svjetske banke kroz garanciju zasnovanu na javnoj politici (tzv. PBG aranžman). S druge strane, ne manji uticaj na povećanje duga imalo je povlačenje sredstava iz kredita kod kineske EXIM banke za izgradnju prioritetne dionice Autoputa..

Iako je za 2020. godinu bilo planirano smanjenje javnog duga u odnosu na prethodnu godinu, isti je, u uslovima pandemije Covid-19, značajno povećan. Naime, da bi se obezbijedilo finansiranje povećanih budžetskih potreba u 2020. godini, sredstva depozita budžeta iz 2019. su u cjelosti potrošena, a povećana nedostajuća sredstva obezbijedivana su dodatnim zaduženjima.

Javni dug, u 2020. u odnosu na 2019. godinu, je povećan za €622,2 mil. Ukupan javni dug na kraju 2020. godine iznosio je €4.409,0 mil., odnosno 105,3% procijenjenog BDP-a za 2020. godinu i, u odnosu na 2019, je veći za 28,6 p.p.

I pored povećanja vrijednosti duga u ovom periodu, u apsolutnom iznosu i u odnosu na BDP, intenzivno se radilo na poboljšanju kvaliteta duga u pogledu ujednačavanja profila otplate duga, produžetka prosječne ročnosti duga, ali i smanjenja cijene duga.

U periodu od 2017. do 2020. godine došlo je do produžetka prosječne ročnosti duga kako je i prikazano u tabeli koja slijedi:

Kategorija/Godina	2017.	2018.	2019.	2020.
Prosječna ročnost državnog duga u godinama	4,6	5,2	5,9	6,9
Prosječna ponderisana kamatna stopa u %	3,1	3	2,8	2,7

Fiskalna strategija 2017-2020. godine sadržala je niz mjera fiskalne politike sa ciljem povećanja budžetskih prihoda, i to:

- Povećanje opšte stope PDV-a sa 19% na 21%
- Povećanje akcize na cigarete;

- Povećanje akcize na gaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju;
- Uvođenje akcize na ugalj;
- Povećanje akcize na etil-alkohol.

Mjere na prihodnoj strani budžeta omogućile su rast naplate budžetskih prihoda od 20% u periodu 2017-2019. godine pri čemu su glavni generatori rasta prihoda bili povećanje opšte stope PDV-a i rast ekonomske aktivnosti. Mjera koja nije dala očekivane efekte je mjera koja se odnosila na povećanje akciza na cigarete. Naime, već na početku 2018. godine zabilježen je pad prometa na legalnom tržištu duvanskih proizvoda za preko 30%, što je uslovalo redefinisane akcizne politike i smanjenje nivoa akcize od septembra 2018. godine. Takođe, planirani prihodi po osnovu centralizacije poreskih registar kasa, u iznosu od 10,0 mil.€, godišnje, počev od 2018. godine, nijesu ostvareni jer je tek u 2021. godini počela implementacija planirana po ovom osnovu.

Izbijanjem pandemije na globalnom nivou i odlukom da se državne granice zatvore za inostrane turiste, u situaciji značajne zavisnosti od turizma, dovele su do velikog pada budžetskih prihoda koji je iznosio preko 200 mil. € što je u najvećoj mjeri anuliralo efekte sprovedene fiskalne konsolidacije u prethodne tri godine.

Mjere na strani budžetskih rashoda bile su usmjerene na racionalizaciju budžetske potrošnje, i to:

- Smanjenje fonda bruto zarada;
- Smanjenje koeficijenta zarada za 1%;
- Smanjenje zarada za grupe poslova A, B i C za 6%;
- Smanjenje izdataka za socijalna davanja;
- Smanjenje diskrecione potrošnje.

Budžetski rashodi u svim godinama Fiskalne strategije bili su veći od prvobitno projektovanih. Glavni razlog odstupanja projektovanih nivoa budžetskih rashoda su:

- rast tekuće budžetske potrošnje;
- prelivanje sredstava po osnovu izgradnje prioritete dionice Autoputa iz godine u godinu shodno kašnjenju u izvođenju radova i povlačenju sredstava po tom osnovu.

Povećanje Tekuće budžetske potrošnje u najvećoj mjeri ostvareno je pod uticajem:

- povećanja ukupnog fonda bruto zarada zaposlenih u javnom sektoru kroz prije svega rast ukupnog broja zaposlenih. Povećanje broja zaposlenih anuliralo je efekte mjera prethodno kreiranih u cilju optimizacije ove kategorije troškova;
- povećanja izdvajanja za finansiranje zdravstvenog sistema;
- izdvajanja za pružanje finansijske pomoći tadašnjem nacionalnom avio prevozniku Montenegroairlines-u koja prethodno nije bila planirana.

Najveće smanjenje budžetskih rashoda ostvareno je po osnovu smanjenja socijalnih davanja u dijelu naknada majkama sa troje ili više djece u skladu sa Izmjenama zakona o

socijalnoj i dječijoj zaštiti kojim su ova prava ukinuta odnosno ograničena za pojedine kategorije.

MAKROEKONOMSKI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

TEKUĆA EKONOMSKA KRETANJA I PROCJENA DO KRAJA 2021. GODINE

Uprkos negativnim efektima pademije koronavirusa i padu bruto domaćeg proizvoda od 15,3% u 2020. godini, crnogorska ekonomija u 2021. godini bilježi snažan oporavak, prevashodno kao rezultat uspješno realizovane turističke sezone, napretka u vakcinaciji i politike otvorenih granica, kao i efekata veće poreske discipline i primjene elektronske fiskalizacije.

Prema preliminarnim podacima Monstat-a, realni rast crnogorske ekonomije u prvoj polovini 2021. godine iznosio je 6,2% uz rast većine komponenti u strukturi BDP-a. U prvih šest mjeseci 2021. godine, izvoz roba i usluga ostvario je visok pozitivan doprinos stopi rasta BDP-a od 9,3 p.p, čemu je, u najvećoj mjeri, doprinio godišnji rast prihoda od turizma od 110,4%. Bruto investicije u osnovna sredstva su pružile negativni doprinos ostvarenoj stopi BDP-a u prva dva kvartala tekuće godine od 2,4 p.p, zbog kašnjenja privatnih i javnih investicija, odlaganja investicionih odluka i veće opreznosti investitora.

U prvom kvartalu 2021. godine zabilježen je pad ekonomske aktivnosti od 6,5%, kao posljedica produženog trajanja i negativnih efekata zdravstvene krize, kao i zbog veće osnove iz istog tromjesečja 2020, kada nije bilo pandemije Covid-19. Nakon slabijih ekonomskih performansi u prvom kvartalu tekuće godine, visoka dvocifrena stopa rasta od 19,0% i brz oporavak ekonomskih tokova u turizmu i povezanim sektorima zabilježen je u drugom kvartalu. Na snažniji ekonomski oporavak uglavnom je uticao rast izvoza roba i usluga (doprinos 20,1 p.p) i privatne potrošnje (doprinos 13,0 p.p). Takođe, bruto investicije u osnovna sredstva zabilježile su oporavak i rast od 3,5% u odnosu na isti period prethodne godine. Prihodi od turizma u drugom kvartalu 2021. godine iznosili su 91 milion eura što je preko devet puta više u odnosu na isti kvartal 2020. Promet robe u trgovini na veliko i malo u drugom kvartalu bio je već i 33,8% na godišnjem nivou, promet saobraćaja i skladištenja zabilježio je rast od 56,6%, dok su stručne, naučne i tehničke djelatnosti ostvarile rast od 25,2%. Broj putnika na aerodromima u drugom kvartalu 2020. godine iznosio je nešto više od 9 hiljada, dok je u istom kvartalu 2021. godine iznosio 221 hiljadu (24 puta više).

Privatna potrošnja je u prvoj polovini 2021. zabilježila realni rast od 3,2%, vođena rastom prihoda od turizma i oporavkom povezanih sektora, visokim rastom ličnih doznaka od 61,7%, kao i povećanjem novoodobrenih kredita od strane bankarskog sektora, koji su za osam mjeseci 2021. zabilježili godišnji rast od 27,0%. Prema prvim preliminarnim procjenama, očekuje se realni rast potrošnje domaćinstava od 4,4% u 2021. godini.

Kao rezultat zahtjeva privrede, Vlada Crne Gore je, u prvom dijelu 2021. godine, nastavila sa mjerama podrške za ublažavanje negativnih efekata koronavirusa na građane i privredu. Ovim mjerama se pruža podrška održavanju likvidnosti kompanija, kao i održavanju nivoa zaposlenosti, uz dodatnu podršku privredi za uspješnu realizaciju turističke sezone. Prema podacima Monstata, javna potrošnja je za prva dva kvartala tekuće godine ostvarila rast od 1,3%, pa se za cjelokupnu 2021. godinu u prosjeku procjenjuje rast ove kategorije od 1,0%.

Makroekonomska stabilnost u 2021. značajno je očuvana adekvatnim mjerama Vlade u domenu ekonomske, finansijske i zdravstvene politike. Od maja tekuće godine otpočeta je masovna vakcinacija u zemlji, pa je zaključno sa 10.11.2021. vakcinisano 263.272 lica ili 57,4% odrasle populacije, dok je 54,1% revakcinisano¹. Ublažen je uticaj krize izazvane Covidom-19, realizovana je u velikoj mjeri uspješna turistička sezona i kao rezultat toga, ostvaren je značajan suficit u budžetu tokom ljetnjih mjeseci 2021. Ovim su značajno ublaženi fiskalni rizici u tekućoj godini, očuvana je finansijska stabilnost i podržani su veći izgledi za ekonomski rast.

U drugoj polovini 2021. godine očekuje se postepeni oporavak investicione aktivnosti uz privođenje radova na prvoj dionici autoputa Bar-Boljare, najvećem infrastrukturnom projektu koji se realizuje u Crnoj Gori, čime će se djelimično nadomjestiti značajan pad bruto investicija u osnovna sredstva iz prvog kvartala. S tim u vezi, procjenjuje se da će bruto investicije zabilježiti blagi pad od 0,8% u tekućoj godini.

U kategoriji izvoza roba i usluga, u prvih pola godine, ostvaren je snažan rast od 35,2% u odnosu na prethodnu godinu, dok je samo u drugom kvartalu zabilježen rast izvoza od 89,4%. Izvoz roba je za devet mjeseci prema podacima Monstat-a ostvario godišnji rast od 18,7%. Shodno očekivanim rastućim prihodima ostvarenim od turizma, transporta i drugih usluga, kao i rastom izvoza roba, procjenjuje se da će do kraja 2021. godine rast izvoza dostići 64,7%.

Uvoz roba i usluga u prvom kvartalu tekuće godine bilježi realni pad od 19,7%, dok je u drugom kvartalu ostvaren snažan godišnji rast od 23,4%. U skladu sa dinamikom oporavka potražnje turističkog sektora, kao i značajnog povećanja uvoza energenata (nafta i naftni derivati), prehrambenih proizvoda i drumskih vozila, u 2021. se očekuje rast uvoza od 11,4%.

Nepovoljni efekti ekonomske kontrakcije u 2020. odrazili su se na socijalne prilike u zemlji i indikatore tržišta rada. Na bazi trenutno raspoloživih podataka, za 2021. godinu predviđa se umjereniji rast stope zaposlenosti od 4,8%. Prema revidiranoj metodologiji Ankete o radnoj snazi, stopa aktivnosti je bila na nivou od 47,7%, dok je stopa nezaposlenosti za prvi kvartal 2021. godine iznosila 19,4%. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, na kraju septembra 2021. godine registrovano je skoro 54 hiljade nezaposlenih, što je preko 11,5 hiljada više u odnosu na kraj septembra 2020. godine i 6,4 hiljade više u odnosu na kraj prošle godine. Porast registrovanog broja nezaposlenih lica na ZZZCG uslovljen je i

¹ <https://www.covidodgovor.me/>

Vladinim mjerama za održavanje raspoloživog ličnog dohotka, odnosno prijavljivanjem lica kako bi ostvarili pravo na jednokratnu novčanu naknadu iz državnih transfera.

Kretanje inflacije u 2021. godini je pod uticajem rasta agregatne tražnje, uskih grla u globalnom lancu snabdijevanja i kretanja cijena primarnih proizvoda na svjetskom tržištu, prevashodno sirove nafte, čija je prosječna ponderisana cijena (tip Brent) u prvih osam mjeseci 2021. zabilježila godišnji rast od 56,4%. Zvanični podaci Monstata pokazuju rast godišnje inflacije u prvih devet mjeseci 2021. godine od 1,8%, pri čemu su najveći pozitivni doprinos kretanju domaćih potrošačkih cijena pružile cijene hrane i bezalkoholnih pića (0,9 p.p) i prevoza (0,5 p.p). Imajući u vidu sve navedeno, procjenjuje se da će godišnja stopa za 2021. godinu iznositi 2,1%.

Osnovni scenario makroekonomskih projekcija zasniva se na svim relevantnim dostupnim podacima o sektorskim kretanjima, te novim informacijama o politikama i reformama u zemlji.

Prve prognoze ukazuju na realni ekonomski rast od preko 13% u 2021. godini, zasnovan na snažnom oporavku turizma i srodnih aktivnosti i oporavku potražnje uz intenzivniju privatnu potrošnju.

MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE ZA PERIOD 2022-2024. GODINE

Ubrzanje ekonomskog oporavka Crne Gore u srednjem roku biće nadgrađeno na temelju bržeg oporavka od očekivanog u 2021. godini i stimulisano započinjanjem novog investicionog ciklusa.

Ukupna vrijednost bruto domaćeg proizvoda će već u 2022. godini znatno prevazići pretkrizni nivo, vođena snažnim podsticajima privatnoj potrošnji, potpunim oporavkom turističkog sektora i snažnijim ciklusom javnih investicija.

Karakteristika makroekonomskih kretanja u periodu 2022-2024 biće e oporavak i ubrzanje dinamičnih ekonomskih trendova, vođenih očekivanim kretanjima u sektoru turizma i najavljenim investicionim projektima u sektorima koji će biti nosioci ekonomskog rasta u srednjem roku - energetika, poljoprivreda, industrijska proizvodnja, turizam, transport, telekomunikacije i IT sektor. Pored toga, veliki infrastrukturni projekti će obezbijediti preduslove za ubrzani ekonomski rast i bolju regionalnu povezanost. Dodatno, uz poboljšanje ekonomskog upravljanja i pažljivu diversifikaciju privredne aktivnosti, omogućiće se smanjenje visoke negativne eksterne pozicije Crne Gore u srednjem roku.

Prosječni realni ekonomski rast u periodu 2022-2024 iznosiće 5,3%, sa snažnom stopom od 6,4% u 2022. godini i projektovanim rastom od 5,1% i 4,5% u 2023. i 2024. godini, respektivno. Procjenjuje se da će implementacija programa „Evropa sad“ doprinijeti boljem životnom standardu građana, smanjenju neformalne ekonomije na tržištu rada i unaprijeđenju poslovnog i investicionog ambijenta. Set predloženih mjera u ekonomskom programu uključuje prvenstveno mjere u dijelu poreske politike, povećanje minimalne zarade na 450€, uvođenje neoporezivog dijela zarade, smanjenje troškova za poslodavce

kroz niže poresko opterećenje na rad i uvođenje efikasnijeg modela viših marginalnih stopa oporezivanja. Očekuje se da će mjere povećati ličnu potrošnju domaćinstava, kroz rast raspoloživog dohotka, dok će preduzeća po osnovu mjera veći dio sredstava preusmjeriti na povećanje investicija. Kako bi se postigla dugoročna fiskalna održivost, predložene mjere u narednom periodu, počev od 2022. godine uključuju i povećanje akciza, izmjenu zakonske regulative u domenu ličnih dohodaka, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, reprograma poreskog potraživanja, dobit pravnih lica, igara na sreću, rad inspekcijskih službi i druge mjere.

Mjerama Vlade Crne Gore koje se odnose na obezbjeđivanje 40 miliona eura za subvencionisane kredite za mikro, mala i srednja preduzeća, koji će se davati preko komercijalnih banaka, uz dodatnu podršku Investiciono razvojnog fonda, obezbijediće se izvori finansiranja za kompanije, neophodni za oporavak i ubrzani ekonomski rast.

Najveći pozitivni doprinos realnom ekonomskom rastu u narednom trogodišnjem periodu pružiće domaća tražnja, sa projektovanim doprinosom od 4,9 p.p u prosjeku. Najveći pokretač sa strane potražnje biće privatna potrošnja (uticaj 3,0 p.p), usljed snažnog oporavka prihoda u turizmu, visokog rasta doznaka, uz jaku ekspanziju kreditne aktivnosti i rast zaposlenosti i zarada. Lična potrošnja domaćinstava u narednoj godini biće snažno podstaknuta novim poreskim politikama i budžetskim mjerama.

Bruto investicije će bilježiti postepeni oporavak u odnosu na pretkrizni nivo, uz započinjanje novog snažnog investicionog ciklusa. Najavljeni projekti i završetak započetih u privatnom sektoru, će opredijeliti visoki rast bruto investicija od 5,7% u periodu 2022-2024. Naročito su značajni veliki planirani projekti u sektoru energetike, sa akcentom na obnovljive izvore energije i povećanje energetske efikasnosti, što će ubrzati dugoročnu zelenu transformaciju crnogorske privrede. Snažan ciklus javnih investicija i visoko interesovanje stranih investitora za ulaganja u predstojećem periodu uveliko će doprinijeti intenziviranju investicionog mini-buma u godinama koje slijede. Planirani završetak autoputa prema Srbiji imaće snažne efekte po privredni rast i dugoročni razvoj, podstaci će konkurentnost crnogorske ekonomije i otvoriće veće izvozne mogućnosti olakšanim pristupom ino tržištima i boljom regionalnom povezanošću. Neto strane direktne investicije će prema projekciji biti na nivou od oko 10% u srednjoročnoj strukturi BDP-a. Pokretanje novog investicionog ciklusa biće podržano i početkom implementacije Ekonomskog i investicionog plana Evropske komisije za Zapadni Balkan, čime će se mobilizovati značajna javna i privatna sredstva.

Potrošnja države će u narednom trogodišnjem periodu zabilježiti blagi rast od 1,6%, kao rezultat povećanih izdavajanja u 2022, a shodno srednjoročnim budžetskim planovima. Potrošnju države u narednom periodu reflektovaće veća vrijednost kapitalnih projekata, veći izdaci bruto zarada za zdravstvo i socijalni transferi stanovništvu, naročito osjetljivim kategorijama i građanima u stanju socijalne potrebe.

Dodatan doprinos rastu u srednjem roku od 0,4 p.p pružiće neto izvoz, odnosno eksterna tražnja podstaknuta snažnom ekspanzijom u turizmu, povoljnim izvoznim performansama, ali će biti i djelimično limitirana snažnijom dinamikom uvozne aktivnosti. Povoljne cijene na svjetskim tržištima najvažnijih crnogorskih izvoznih proizvoda i veća

proizvodna baza, opredijelice projektovani rast izvoza roba od 9,3% u narednom trogodišnjem periodu. Uvoz će biti intenziviran, uslovljen jačom tražnjom usljed visoke vrijednosti investicionih ulaganja i snažnog rasta privatne potrošnje. Pažljivi fokus ekonomske politike ka diversifikovanju grana nacionalne ekonomije koje stvaraju veću dodatnu vrijednost, smanjiće potrebe za uvozom onih dobara u kojima Crna Gora ima jake komparativne prednosti, kako bi se domaćom proizvodnjom kompenzovao dio uvoza, naročito u oblasti poljoprivrede. Projektovani rast uvoza u periodu 2022-2024 iznosi 6,4%.

Shodno očekivanoj dinamici kretanja uvoza i izvoza roba i usluga, uz visoki rast suficita na računima neto faktorskih plaćanja i neto transfera, deficit tekućeg računa platnog bilansa će se spustiti sa procijenjenih 13,1% BDP-a u 2021. na 10,0% u 2024. godini.

Crna Gora: Makroekonomske projekcije, 2021-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Nominalni BDP u mil.€	4185.6	4881.3	5306.4	5669.0	6008.5
Nominalni rast	-15.5	16.6	8.7	6.8	6.0
Realni rast	-15.3	13.4	6.4	5.1	4.5
Inflacija (prosjeak)	-0.3	2.1	2.3	1.8	1.5

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

Planirane mjere sektorskih politika će, uz prospekte EU integracija, pružiti snažan zamah reformskim aktivnostima na ekonomskom planu i podstaći inkluzivni i održivi rast i razvoj. Nova zakonska, institucionalna i regulatorna rješenja će podstaći rast konkurentnosti privatnog sektora i stimulisati digitalizaciju ekonomije i inovativne industrije kako bi se kreirala kvalitetna radna mjesta.

Prema sadašnjem scenariju predviđenih trendova, u srednjem roku će uslijediti postepeno sužavanje negativnog jaza u razlici potencijalnog i stvarnog rasta, dok će u 2022. konvergencija prema i izvan potencijalnog autputa biti stimulisana novim planiranim budžetskim i regulatornim politikama. Podsticajne budžetske mjere i strukturne reforme će omogućiti veću produktivnost domaće privrede, poboljšati tokove zapošljavanja i povećati učešće na tržištu rada. Visok nivo javnih investicija, uz planirane kapitalne izdatke u narednim godinama, takođe će povećati kapitalnu supstancu potencijalne proizvodnje. Povećanje maksimalnih kapaciteta domaće privrede vodiće ka bržoj konvergenciji u odnosu na razvojni prosjek EU.

Performanse na tržištu rada će se kretati nešto sporijom dinamikom od ukupne ekonomske aktivnosti, te se predviđa da će indikatori iz pretkriznog nivoa ponovo biti dostignuti tek tokom 2023. godine. U toj godini se procjenjuje prosječna stopa nezaposlenosti od 14,6%, dok je prosječni rast zaposlenosti u cjelokupnom periodu 2022-2024 projektovan na 3,3%, uz istovremeni rast bruto zarada od preko 3%. Pretpostavke procjene zaposlenosti bazirane su na oporavku ekonomske aktivnosti, ali i potencijalima i ograničenjima domaće radne snage.

Inflatorna očekivanja mogu biti nešto veća u 2022. godini, usljed daljeg dinamiziranja ekonomske aktivnosti, kao i prenošenja trenda povećanja cijena na svjetskim tržištima u

narednu godinu, primarno sirove nafte, hrane i cijena međunarodnog transporta. Promjene u domaćoj akciznoj politici daće dodatan doprinos inflaciji u 2022, dok se nakon toga očekuje stabilizacija proizvođačkih i potrošačkih cijena. Prema scenariju, prosječna inflacija za naredni trogodišnji period projektovana je na 1,9%.

Prilikom izrade polaznih pretpostavki za najvažnije makroekonomske pokazatelje, u obzir su uzeti globalni i regionalni privredni trendovi i očekivanja, dostupne informacije o tržištima i relevantnim cijenama i najavama o kretanju zdravstvene situacije u svijetu, a naročito u zemljama Evrope.

FISKALNI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

Fiskalna politika Crne Gore u periodu 2021–2024. godine biće usmjerena na stabilizaciju javnih finansija, kako bi se u uslovima postepenog ekonomskog oporavka, obezbijedila njihova dugoročna održivost i dala podrška ekonomskom rastu.

Fiskalna politika u posmatranom periodu se konkretizuje kroz sljedeće ciljeve:

1. ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje u periodu 2021 – 2024. godine;
2. ostvarivanje primarnog suficita u 2023. godini;
3. smanjenje budžetskog deficita na prosječno 2,5% BDP-a u periodu 2022-2023. i postizanje balansiranosti Budžeta u 2024. godini;
4. ulaganje u finansiranje kapitalnih projekata od preko 900 mil. € u periodu 2021 – 2024. godine;
5. postepeno smanjenje javnog duga do nivoa od 67,6% BDP-a u 2024. godini.

Fiskalni okvir 2020 - 2024.	2020		2021		2022		2023		2024	
	u mil. €	% BDP-a	u mil. €	% BDP-a	u mil. €	% BDP-a	u mil. €	% BDP-a	u mil. €	% BDP-a
Izvorni prihodi	1638,5	39,1	1880,3	38,5	1967,8	37,1	2073,4	36,6	2178,3	36,3
Izdaci budžeta	2064,7	49,2	2055,5	42,1	2172,9	41,0	2133,1	37,6	2177,1	36,2
Deficit / Suficit	-426,2	-10,2	-175,3	-3,6	-205,1	-3,9	-59,7	-1,1	1,2	0,0
Primarni deficit / suficit	-329,3	-7,9	-62,2	-1,3	-112,6	-2,1	26,5	0,5	83,8	1,4
Otplata duga	665,8	15,9	435,9	8,9	292,1	5,5	254,1	4,5	353,9	5,9
Finansiranje	1.107,2	26,4	611,2	12,5	497,9	9,4	314,5	5,6	353,3	5,9
Javni dug	4409,0	105,3	4173,1	85,5	3966,0	75,3	4065,9	71,7	4062,0	67,6

Najveći zabilježeni nivo budžetskog deficita i javnog duga na kraju 2020. godine, od sticanja nezavisnosti Crne Gore, a u uslovima daljeg trajanja pandemije virusa Covid-19, ukazuje na visoku ranjivost crnogorske ekonomije na promjene iz spoljnog okruženja, posebno imajući u vidu nizak stepen diversifikovanosti privrede, kao i nedostatak mehanizama monetarne politike, osim obavezne rezerve.

Nakon ekspanzivne fiskalne politike vođene tokom 2020. godine, usljed potrebe pružanja pomoći građanima i privredi kroz sprovođenje socio-ekonomskih mjera podrške u cilju ograničavanja negativnih posljedica pandemije virusa Covid-19, u srednjoročnom periodu neophodno je voditi restriktivnu fiskalnu politiku u dijelu tekuće budžetske potrošnje kako bi se kroz stvaranje novih izvora budžetskih prihoda i ulaganje u kapitalne projekte stvorio osnov za ekonomski rast. Na ovaj način, dodatno zaduživanje vrši se isključivo za finansiranje infrastrukturnih projekata, pri čemu javni dug mjeren učešćem u BDP-u opada usljed bržeg rasta BDP-a.

Da bi se navedeno postiglo, fiskalna politika biće usmjerena na:

- stvaranje uslova za kontinuirani rast budžetskih prihoda;
- optimizaciju tekuće budžetske potrošnje kako bi se obezbijedio fiskalni prostor za finansiranje razvojnih projekata odnosno implementaciju reformi, kojima se unapređuje struktura ekonomije a samim tim daje podrška dugoročno održivom ekonomskom rastu.

Budžetski prihodi u periodu 2021–2024. godine kreću se u rasponu od 1.880,3 mil. € ili 38,5% procijenjenog BDP-a do nivoa od 2.178,3 mil. € odnosno 36,3% BDP-a. Kontinuirani rast prihoda u posmatranom periodu obezbjeđuje se:

- projektovanim rastom ekonomske aktivnosti;
- proširenjem poreske baze, kao posljedice smanjenja neformalne ekonomije, eliminisanja biznis barijera i sprovođenja mjera usmjerenih na novo zapošljavanje;
- implementacijom mjera poreske politike;
- unaprjeđenjem naplate javnih prihoda kroz ograničavanje "sive ekonomije" i unaprjeđenje efikasnosti rada Uprave prihoda i carina Crne Gore, kao i inspeksijskih službi.

Veliki iznos izgubljenih prihoda pod uticajem pandemije nije moguće nadomjestiti rastom ekonomske aktivnosti u kratkom roku, što uslovljava sprovođenje dodatnih mjera fiskalnog prilagođavanja na strani prihoda, i predstavlja nužnost u novoj ekonomskoj realnosti post-Covid okruženja.



U vezi sa navedenim, kako bi se unaprijedio poslovni ambijent i stvorili uslovi za povećanje zaposlenosti i zarada i povećanje životnog standarda građana, kroz ekonomski program "Evropa sad!", predlaže se:

- povećanje minimalne zarade;
- smanjenje troškova za poslodavce kroz niže poresko opterećenje na rad;
- uvođenje progresivnog oporezivanja kao efikasnijeg modela oporezivanja.

Medjutim, kako u kratkom roku nije moguće nadoknaditi izgubljene prihode Budžeta usljed smanjenja poreskog opterećenja rada, Vlada Crne Gore će kroz instrumente fiskalne politike u dijelu oporezivanja proizvoda koji imaju negativan uticaj na zdravlje stanovništva, progresivno oporezivanje dohotka i ostvarene dobiti, oporezivanje neprijavljene imovine i druge mjere sadržane u ovom dokumentu kompenzovati najveći dio izgubljenih prihoda. U srednjem roku, set poreskih reformi omogućava multiplikativni efekat na ekonomske tokove kroz: otvaranje novih radnih mjesta, povećanje potrošnje domaćinstava, smanjenje neformalne ekonomije, što će uticati na stvaranje uslova za povećanje budžetskih prihoda i dugoročnu održivost javnih finansija.

Uporedo sa navedenim, sprovede se puna implementacija elektronske fiskalizacije poreskih registar kasa, što će uz borbu protiv sive ekonomije i efikasniji rad inspekcijских službi, obezbijediti bolju naplatu javnih prihoda.

Sve mjere poreske politike kreirane su tako da ne predstavljaju prepreku investicionoj aktivnosti odnosno projektovanom ekonomskom rastu dok istovremeno omogućavaju opšti rast zarada, pri čemu najveći benefit ostvaruju zaposleni sa najnižim primanjima.

Značajan efekat na rast prihoda u srednjem roku očekuje se i od oporezivanja nesklada prijavljenih prihoda i uknjižene imovine, čime se imovina koja se ne može opravdati zakonito stečenim prihodima oporezuje po visokoj stopi (80%). Ovom mjerom destimulisanja poreskih obveznika od nelegalnih aktivnosti, unaprijeđuje se tržišna privreda, dok se istovremeno prihodi ostvareni primjenom ove poreske mjere, vraćaju u budžet, čime se omogućava finansiranje usluga od opšteg javnog interesa.

Budžetska potrošnja u periodu 2016-2020. godine bilježila je permanentan rast do nivoa od 49,2% BDP-a i to kao rezultat rasta kako tekuće, tako i kapitalne potrošnje. Tekuća budžetska potrošnja, u najvećoj mjeri, rasla je pod uticajem povećanja ukupnog fonda bruto zarada usljed povećanja zarada i broja zaposlenih u javnoj administraciji, kamata po osnovu zaduženja iz prethodnog perioda, finansiranja zdravstvenog sistema posebno u uslovima značajnog deficita Fonda za zdravstveno osiguranje i implementacije socio-ekonomskih mjera podrške u vrijeme trajanja pandemije. Na drugoj strani, kretanja u dijelu kapitalne potrošnje tokom perioda, u najvećoj mjeri, opredjeljivala je dinamika izvođenja radova na pripremljenoj dionici autoputa "Bar-Boljare".

U periodu 2021–2024. godine, **budžetska potrošnja** nastavlja trend rasta i kreće se u rasponu od 2.055,5 mil. ili 42,1% BDP-a u 2021. godini do 2.177,1 mil. ili 36,2% BDP-a u 2024. godini.

Najveće fiskalno prilagođavanje u dijelu tekuće budžetske potrošnje izvršeno je Zakonom o budžetu za 2021. godinu, kroz optimizaciju diskrecione tekuće potrošnje odnosno smanjenje "neproduktivnih" rashoda, što ostaje cilj i u narednom srednjoročnom periodu.

Na drugoj strani, u posmatranom periodu kroz Kapitalni budžet biće investirano preko 900 mil. € u cilju realizacije infrastrukturnih i drugih razvojnih projekata kojima se daje zamajac ekonomskom rastu.

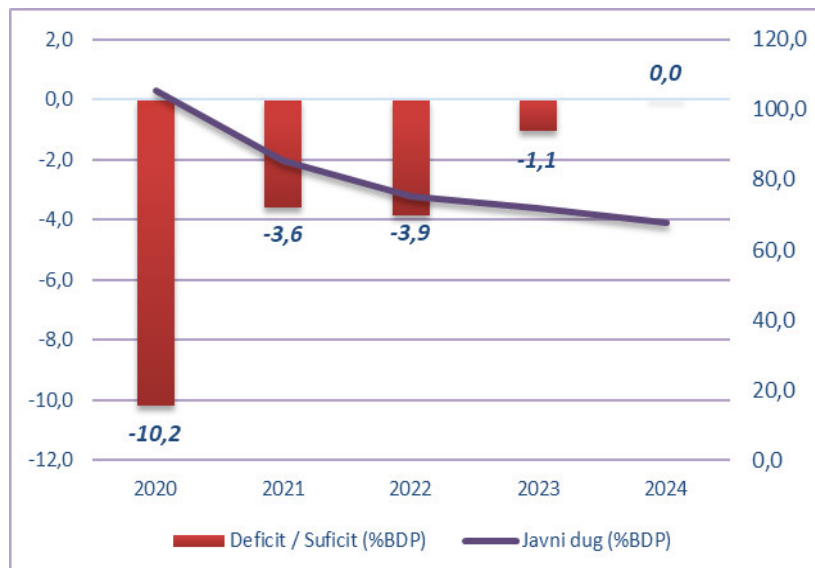
Strategija politike u oblasti upravljanja javnom potrošnjom u periodu 2021–2024. godine bazira se na kontrolisanom rastu tekuće potrošnje (nakon racionalizacije izvršene u 2021. godini), pod uticajem rasta mandatornih rashoda čije se kretanje usklađuje sa zakonskim obavezama (socijalna davanja i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja) i preraspodjelom unutar potrošnje u cilju finansiranja prevashodno rashoda kojima se pozitivno utiče na ekonomski rast i razvoj.

Kontinuirani rast budžetskih prihoda sa jedne i rast prevashodno kapitalne potrošnje sa druge strane, opredjeljuju nivo **deficita koji se kreće od 3,6% BDP-a u 2021. do nivoa od 1,1% BDP-a u 2023. godini, nakon čega se postiže balansiranost budžeta.**

U svakoj godini projekcije ostvaruje se suficit tekuće budžetske potrošnje, što ukazuje 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.

Dakle, projektovani deficit budžeta generiše se isključivo pod uticajem finansiranja kapitalnih projekata.

Grafik: Kretanje budžetskog deficita i javnog duga u periodu 2020-2024.



MJERE FISKALNE POLITIKE ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

MJERE NA STRANI PRIHODA

REDEFINISANJE AKCIZNE POLITIKE

Opterećenje društva nezaraznim bolestima je postalo dominantan javno zdravstveni problem u većem dijelu svijeta. Nezarazne bolesti ne predstavljaju samo glavni uzrok umiranja, već i obolijevanja i posljedične nesposobnosti (invaliditeta) koja uz prijevremeno umiranje od nezaraznih bolesti direktno utiče na gubitak radno sposobnog dijela populacije, a masovnost i hronicitet nezaraznih bolesti dovode do visokih troškova liječenja. Samim tim jasno je da nezarazne bolesti imaju razarajući uticaj na produktivnost, razvoj i uopšte socio-ekonomsko stanje, kako pojedinaca tako i društva, odnosno države u cjelini.

Većina nezaraznih bolesti i njihovih komplikacija su u velikoj mjeri preventabilnog karaktera. Primjera radi, smatra se da se promovisanjem i usvajanjem zdravih stilova života može spriječiti oko 90% obolijevanja od dijabetesa tipa 2, 80% koronarnih oboljenja srca i oko 70% moždanih udara.

Epidemija nezaraznih bolesti zahtjeva sveobuhvatan i prije svega koordinisan odgovor usmjeren na cijelu populaciju. Fiskalna politika kao instrument zajedno sa drugim javno-zdravstvenim intervencijama i politikama usmjerenim ka redukciji faktora rizika može odigrati značajnu i efektivnu ulogu rezultirajući unaprijedjenjem zdravlja populacije, smanjivanjem zdravstvene potrošnje i povećanjem ekonomske produktivnosti za šta postoji i mnoštvo dokaza dostupnih u literaturi.

Nezarazne bolesti su vodeći uzrok smrti globalno. Od ovih bolesti, godišnje, umre više ljudi nego od svih drugih uzroka zajedno. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije (SZO), od 55 miliona smrtnih ishoda na globalnom nivou u 2019. godini, za 41 milion (74%) uzrok su bile nezarazne bolesti. Prema posljednjim publikovanim podacima (2016. godina) taj procenat je iznosio 71 i to uglavnom na račun kardiovaskularnih bolesti (44% svih nezaraznih uzroka smrti), malignih neoplazmi (22%), hroničnih respiratornih bolesti (9%) i šećerne bolesti (4%). Iako postoji veliki broj različitih nezaraznih bolesti koje zahtijevaju posebnu pažnju, navedene četiri grupe se izdvajaju i čine veliku većinu preventabilnih obolijevanja i do 80% uzroka prijevremenog umiranja. One imaju četiri glavna, zajednička faktora rizika, koji su vezani za ponašanje i na koje je moguće uticati, a to su: upotreba duvana i duvanskih proizvoda, štetna upotreba alkohola, fizička neaktivnost i nezdrava ishrana.

Kada se radi o fiskalnim intervencijama, postoje snažni ekonomski i zdravstveni razlozi i naučne osnove za upotrebu fiskalnih alata u prevenciji hroničnih nezaraznih bolesti. Prije svega, fiskalne intervencije igraju ključnu ulogu u stvaranju podsticaja za smanjenje faktora rizika za hronične nezarazne bolesti vezane za ishranu i duvan. Procjene nedavnih ekonomskih istraživanja pokazuju da cijene hrane i pića značajno utiču na kupovne i potrošačke navike pri čemu se ne smije zaboraviti da je fiskalna intervencija prvenstveno mehanizam koji utiče na ponašanje potrošača na mjestu kupovine.

Institut za javno zdravlje Crne Gore

1) Povećanje akcize na duvan i duvanske proizvode:

U cilju daljeg uslaglašavanja visine akcize na cigarete sa zahtjevima Direktive 2011/64/EU kojom je definisano da minimalna visina akcize na sve cigarete ne smije biti manja od 90€ na 1000 komada, kao i suzbijanja negativnih efekata koje upotreba duvanskih proizvoda ima na zdravlje građana, od 1. januara 2022. godine planirano je ubrzavanje postojećeg akciznog kalendara **specifične akcize na cigarete**. U vezi sa navedenim, predlaže se njeno povećanje sa postojećih 37,00 eura na 47,00 eura za 1000 komada, od 1. januara 2022. godine. Nastavak postepenog usklađivanja izvršio bi se od 1. januara 2023. godine (49,00 eura za 1000 komada), dok bi od 1. januara 2024. godine visina specifične akcize iznosila 51,00 euro za 1000 komada. Stopa proporcionalne akcize će ostati na nivou iz 2021. godine i iznosiće 29% od maloprodajne cijene. Predloženim zakonom se propisuje akcizni kalendar minimalne akcize za cigarete, koja bi od 1. januara do 31. decembra 2022. godine iznosila 84,7€ za 1000 komada cigareta, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2023. taj iznos bi bio 88,15 € za 1000 komada cigareta dok bi od 1. januara 2024. godine ona iznosila 91,6 € za 1000 komada cigareta.

Crna Gora ima najveću prevalencu pušenja u regionu od 36,5% u skladu sa podacima SZO iz 2017. dok je prema anketi koju je sproveo Institut za socio-ekonomske analize – ISEA u 2019. godini iznosila 40,7% (muškarci 40,2% a žene 41,2%).

Na osnovu istraživanja Svjetske zdravstvene organizacije, prevalenca pušenja bi kod odraslih mogla porasti na nivo od 52% do 2035. godine, ukoliko ne dođe do promjena u regulativi. Relevantna istraživanja na međunarodnom nivou dokazuju da je poreska politika jedan od najefektivnijih alata u procesu smanjenja prevalencije posebno među mladom populacijom i domaćinstvima sa nižim dohotkom. (Institut za socio-ekonomske analize – ISEA).

Povećanje akciza na cigarete utiče na smanjenje njihove potrošnje, dok istovremeno doprinosi povećanju budžetskih prihoda.

Fiskalni efekat: *Planiranim povećanjem akcize, uvođenjem novog akciznog kalendara kao i promjenom načina obračuna minimalne akcize doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat procjenjuje se na nivou od oko **10 mil. € u 2022. godini**. Nastavkom usklađivanja shodno propisanom akciznom kalendaru, u 2023. godini se očekuje fiskalni efekat od oko 3,4 mil. €, dok će u 2024. godini efekat iznositi oko 3,0 mil. €.*

Osim akciza na cigarete, predloženim zakonskim rješenjem biće redefinisana visina akcize na bezdimne duvanske proizvode koja bi se plaćala po kilogramu duvanske smjese u iznosu od 150,00 eura, za period od 1. januara 2022. do 31. decembra 2022. godine, u periodu od 1. januara 2023. do 31. decembra 2023. godine akciza za ovaj proizvod bi iznosila 170,00 po kg, dok bi od 1. januara 2024. godine akciza za ovaj proizvod iznosila 190,00 po kg. Ovim zakonom se predlaže i povećanje akcize na fino rezani duvan koja će biti povećana sa 45,00 €/kg na 55€/kg. Izmjenama važećeg zakonskog rješenja planirano je i uvođenje akcize na duvan za žvakanje i šmrkanje čija visina akcize je planirana u iznosu od 40,00€/kg, kao i povećanje visine akcize za drugi duvan za pušenje sa 25 na 35€/kg. Pored navedenog, predloženim zakonom se uvode u sistem oporezivanja i novi duvanski proizvodi za koje se predlaže visina akcize u iznosu od 35,00 € po kilogramu tih proizvoda.

Fiskalni efekat: *Planiranim povećanjem akcize na bezdimne duvanske proizvode i ostale duvanske proizvode doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat procjenjuje se na nivou od oko 2,0 mil.€ u 2022. godini, kao i 1,0 mil. € u 2023. godini usljed nastavka primjene akciznog kalendara.*

2) Povećanje akcize na alkohol i alkoholna pića: Redefinisanjem visine akciza, planirano je povećanje akcize na sljedeća alkoholna pića: pjenušava vina biće povećana sa postojećih 35€ po hektolitr na 45€ po hektolitr; ostala pjenušava fermentisana pića biće povećana sa 35€ po hektolitr na 45€ po hektolitr; akciza na pivo biće povećana sa postojećih 5€ na 7€ po zapreminskom sadržaju alkohola na hektolitar piva; akciza na ostala nepjenušava fermentisana pića će sa 0€ po hektolitr biti povećana na 40€ po hektolitr. Visina akcize za međuproizvode je predložena u iznosu od 140,00 eura po hektolitr. Navedena visina akcize će se primjenjivati od 1. januara 2023. godine, dok će od 1. januara do 31. decembra 2022. godine, akciza na alkoholna pića iznositi:

- 1) 6,00 eura po zapreminskom sadržaju alkohola na hektolitar piva;
- 2) 40 eura po hektolitr pjenušavog vina;
- 3) 30 eura po hektolitr ostalih nepjenušavih fermentisanih pića;
- 4) 40 eura po hektolitr ostalih pjenušavih fermentisanih pića;
- 5) 120 eura po hektolitr međuproizvoda”.

Fiskalni efekat: *Planiranim povećanjem obuhvata i visine akciza doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat procjenjuje se na nivou od oko 2,0 mil.€ u 2022. godini. U skladu sa daljim akciznim kalendarom, u 2023. godini se očekuje fiskalni efekat **od oko 1,0 mil. €**.*

3) Povećanjem akcize na gaziranu i negaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju je planirano proširenje obuhvata bezalkoholnih pića na koja se plaća akciza i predlaže se uvođenje akcize na negaziranu vodu, uključujući mineralnu vodu i gaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje i aromatizaciju i ostala bezalkoholna pića, osim sokova od voća ili povrća iz tarifnog broja 2009. Kada su u pitanju gazirana pića sa dodatkom šećera planira se povećanje visine akcize sa 25,00 eura po hektolitr na 30,00 eura po hektolitr, od 1. januara 2022. do 31. decembra 2022. godine, da bi od 1. januara 2023. godine visina akcize za ovaj proizvod iznosila 35,00 eura po hektolitr.

Za negaziranu vodu, uključujući mineralnu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju i ostala bezalkoholna pića, osim sokova od voća ili povrća iz tarifnog broja 2009 propisuje se visina akcize u iznosu od 15,00 eura po hektolitr od 1. januara 2022. do 31. decembra 2022. godine, da bi od 1. januara 2023. godine visina akcize za ovaj proizvod iznosila 25,00 eura po hektolitr.

Fiskalni efekat: *Planiranim proširenjem obuhvata i povećanjem visine akciza doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat od akcize na gazirana i negazirana voda sa dodatkom šećera procjenjuje se na nivou od oko 3,5 mil.€ u 2022. godini, dok će efekat u 2023. godini iznositi **oko 2,5 mil. €**.*

4) Uvođenje akcize na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled:

Kako je šećerna bolest jedna od najčešćih metaboličkih bolesti savremenog života, a Crna Gora je prema podacima iz registra za dijabetes koji se vodi u Institutu za javno zdravlje sa

učestalošću ove bolesti sa 12%, u samom evropskom vrhu, kroz mehanizam oporezivanja proizvoda koji sadrže šećere planirano je smanjenje negativnog trenda, a planirana sredstva koja se ubiraju po ovom osnovu biće iskorišćena za unapređenje zdravstvenog sistema. U tom cilju, pored planiranog povećanja akcize na gazirana i negazirana pića sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju predlaže se i uvođenje nove akcize na slatkiše i sladoled koja će iznositi 0,5€/kg.

Fiskalni efekat: Procijenjeni godišnji fiskalni efekat uvođenja akcize na proizvode od šećera, kakaoa i sladoleda iznosiće oko **5,0 mil.€ u 2022. godini.**

5) Uvođenje akcize na proizvode od plastike za jednokratnu upotrebu:

U cilju smanjenja negativnih uticaja koje upotreba plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu ima na životnu sredinu, predlaže se uvođenje akcize za ove proizvode od 1. januara 2022. godine, koja bi se plaćala u iznosu od 0,4 eura po kilogramu ovih proizvoda.

IZMJENE U OPOREZIVANJU DOHOTKA FIZIČKIH LICA

1) Dualni sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica:

Dualni sistem oporezivanja dohotka, koji će prvi put biti uveden u poreski sistem Crne Gore, podrazumijeva proporcionalno i progresivno oporezivanje, u zavisnosti od izvora dohotka.

Predlaže se uvođenje neoporezivog dijela zarade do 700€ oporezivog dohotka, uz propisivanje progresivnih stopa poreza na dohodak fizičkih lica na iznos veći od 700€ (za dohodak u rasponu od 700,01€ do 1.000,00€ predlaže se stopa od 9%, a za dohodak veći od 1.000,01€ predlaže se stopa od 15%). Neoporezivi dio zarade i progresivne stope se predlažu za prihode ostvarene po osnovu:

- ličnih primanja, i
- samostalne djelatnosti, uz izuzimanje prihoda ostvarenih od ugovora o djelu i drugih samostalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom.

Proporcionalno oporezivanje će, uz izmjenu stope poreza sa 9% na 15%, biti zadržano za dohodak od sljedećih izvora prihoda:

- imovine,
- kapitala,
- kapitalnih dobitaka,
- prihoda od sportske djelatnosti,
- prihoda od autorskih i srodnih prava, patenta, žiga i prihoda samostalnih stručnjaka u kulturi.

2) Jačanje poreske discipline poreskih obveznika:

Predlaže se uvođenje obaveze poslodavca da izvještaj o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica dostavi poreskom organu do 15. u tekućem za prethodni mjesec, uz propisivanje kaznenih odredbi za poreske obveznike koji ne poštuju zakonske obaveze.

Osnovni ciljevi predložene norme su jačanje poreske discipline i poboljšanje evidencije Uprave prihoda i carina o obračunu i plaćanju poreza na dohodak fizičkih lica.

3) Oslobođenja od plaćanja poreza na dohodak za određene kategorije obveznika:

Predlaže se da se porez na dohodak fizičkih lica ne plaća na primanja ostvarena po osnovu naučnoistraživačke i inovacione djelatnosti u skladu sa zakonom kojim se propisuju podsticaji za razvoj istraživanja i inovacija. Pored navedenog, predlaže se da se predmetom oporezivanja nerezidenta ne smatra dohodak koji nerezident u Crnoj Gori ostvari od obavljanja posla elektronskim putem od poslodavca koji ne obavlja djelatnost u Crnoj Gori, ukoliko ostvaruje zaradu veću od tri prosječne bruto zarade ostvarene u prethodnoj godini prema podacima organa nadležnog za poslove statistike.

UKIDANJE DOPRINOSA ZA ZDRAVSTVO NA TERET ZAPOSLENOG I POSLODAVCA

Izmjena i dopuna zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje predlaže se u cilju ukidanja doprinosa za zdravstvo na teret poslodavca i teret zaposlenog, kako bi se obezbijedilo smanjenje poreskog opterećenja na rad. Ukidanjem obaveze plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, finansiranje zdravstvenog sistema umjesto dosadašnjeg finansiranja preko sistema doprinosa zaposlenih sa jedne i besplatne zdravstvene zaštite sa druge strane, preuzima na sebe država kroz finansiranje iz opštih prihoda budžeta. Dakle, zadržava se isti obuhvat usluga zdravstvene zaštite, bez prethodne uplate doprinosa.

Predloženo zakonsko rješenje, odnosno obračun i plaćanje doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje se ukida od 1. januara 2022. godine.

Fiskalni efekat po osnovu ova dva zakonska rješenja: Procijenjeni neto fiskalni efekat u 2022. godini iznosi **-137,3 mil. €**, pri čemu se isti prevashodno odnosi na smanjenje prihoda Budžeta po ovom osnovu.

UTICAJ NA BUDŽETSKE PRIHODE:

Smanjenje poreskog opterećenja na rad i povećanje minimalne zarade utiće na smanjenje prihoda Budžeta u 2022. godini za 125,0 mil. €.

Smanjenje prihoda Budžeta ostvaruje se po osnovu:

- ukidanja obaveze plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret zaposlenog i poslodavca;
- uvođenja neoporezivog dijela zarada;
- proporcionalnog smanjenja prihoda po osnovu prireza porezu.

Na drugoj strani, prihodi Budžeta povećavaju se po osnovu:

- povećanja minimalne zarade;
- uvođenja progresivnog oporezivanja zarada.

UTICAJ NA BUDŽETSKE RASHODE:

Implementacija ove reforme u 2022. godini uticaće na povećanje rashoda Budžeta u procijenjenom iznosu od 12,3 mil. €.

Kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju, država kao poslodavac ostvaruje uštedu po osnovu ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret poslodavca i pripadajućeg iznosa prireza porezu.

Na drugoj strani, dodatni trošak za državu kao poslodavca predstavlja povećanje zarada zaposlenih koji su do sada primali zaradu ispod 450€ (nova MZ).

Sredstva neophodna po osnovu usklađivanja svih prava sa prosječnom odnosno minimalnom zaradom procijenjena su na iznos od 13 mil. €.

REPROGRAM PORESKOG POTRAŽIVANJA

Primjenom predloženog zakona stvaraju se uslovi za stimulisanje svih poreskih obveznika da uplate porešku obavezu, čime će se obezbijediti redovnost u izmirivanju prihoda, a ujedno i relaksiranje poreskih obveznika od dodatnog zaduživanja u cilju izmirivanja poreske obaveze. Takođe, usvajanjem ovog zakona doprinijeće se poboljšanju naplate značajnih iznosa neizmirenih poreskih obaveza i poreske discipline poreskih obveznika s jedne strane, a povećanju budžetski prihoda s druge strane.

Navedena mjera je dostupna za sva pravna lica i preduzetnike bez selektivnosti, odnosno bez favorizovanja bilo koje posebne, unaprijed definisane grupe preduzeća. To znači da nema narušavanje konkurencije na tržištu niti nedozvoljene prednosti koju preduzeća mogu da steknu. Radi se o opštoj mjeri što isključuje elemente državne pomoći.

Navedenim Predlogom zakona predviđeno je da se poreskim i neporeskim potraživanjima, koji se mogu odložiti, smatraju: porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica, porez na dodatu vrijednost, doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje, doprinosi za obavezno zdravstveno osiguranje, doprinosi za osiguranje za slučaj nezaposlenosti, doprinosi Fondu rada, koncesione naknade, porez na promet nepokretnosti i porez na kafu.

Prema važećim poreskim propisima, crnogorski poreski obveznici sa neizmirenim poreskim dugom u obavezi su da osim duga plate i zateznu kamatu. Predloženim propisom predviđa se mogućnost odricanja od strane države naplate zatezne kamate na sve dugove poreskog obveznika, a samo plaćanje poreskog duga se dodatno odlaže.

Javni poziv za reprogram poreskog potraživanja raspisuje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, a postupak po javnom pozivu sprovodi i o reprogramu poreskog potraživanja odlučuje poreski organ.

Poreski organ će odobriti produženje roka za plaćanje poreza u skladu sa sljedećim kriterijumima:

- ✓ jednokratnu uplatu od 10% od ukupnog iznosa poreskog potraživanja utvrđenog rješenjem o reprogramu,
- ✓ plaćanje poreskog duga prema Zakonu se dijeli na jednake dijelove i vrši se barem jednom mjesečno,
- ✓ maksimalni period produžetka plaćanja je 60 mjeseci za sve poreske obveznike,
- ✓ Zakonom se utvrđuje minimalni iznos za plaćanje mjesečne rate.

U slučaju da poreski obveznik ne izvrši jednokratnu uplatu od 10% od ukupnog iznosa poreskog potraživanja utvrđenog rješenjem o reprogramu poreskog potraživanja u roku od 30 dana, od dana donošenja rješenja, ne plaća redovno mjesečne rate u skladu sa rješenjem o reprogramu poreskog potraživanja ili u periodu za koji je odobren reprogram poreskog potraživanja ne izmiruje redovno tekuće obaveze u skladu sa zakonom, poreski organ će ukinuti rješenje o reprogramu poreskog potraživanja, a puna zatezna kamata će biti vraćena na neizmirenu glavnica duga (od datuma nastanka osnovnog duga).

Poreskim dužnikom ne smatra se: Glavni grad, Prijestonica i opština; poreski dužnik nad kojim je otvoren stečajni postupak, osim ako se stečaj sprovodi reorganizacijom; poreski dužnik kojem je odobren reprogram poreskog potraživanja, u skladu sa propisima o državnoj pomoći; kao i poreski dužnik koji nije podnio sve poreske prijave u skladu sa zakonom.

Fiskalni efekat: Procijenjeni godišnji fiskalni efekat iznosi oko **15,0 mil.€**.

OBJEDINJENA REGISTRACIJA I SISTEM IZVJEŠTAVANJA O OBRAČUNU I NAPLATI POREZA I DOPRINOSA

Osnovni razlozi za izmjenu Zakona o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa ("Službeni list RCG", br. 029/05 i Službeni list CG", br. 73/10, 75/10 i 40/11) je usaglašavanje sa predloženim izmjenama Zakona o doprinosima o obaveznom socijalnom osiguranju, a odnosi se na pravno tehničko usaglašavanje zbog ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje.

Za sprovođenje ovog zakona nije neophodno obezbijediti dodatna sredstva u Budžetu Crne Gore.

UVOĐENJE PROGRESIVNOG OPOREZIVANJA DOBITI PRAVNIH LICA

Predlogom zakona o porezu na dobit pravnih lica, predloženo je da se umjesto proporcionalne stope poreza na dobit pravnih lica od 9%, uvode progresivne stope na dobit pravnih lica koje iznose 9%, 12 % i 15 %, u zavisnosti od iznosa oporezive dobiti. Na ovaj način došlo bi do povećanje budžetskih prihoda cca 25 mil. €. Analiza efekata je odrađena na osnovu podataka o prijavljenoj dobiti pravnih lica iz 2019. godine.

Stope poreza na iznos oporezive dobiti iznose:

1. do 100.000,00 eura 9%;

2. od 100.000,01 eura do 1.500.000,00 eura: 9.000,00eura+12% na iznos preko 100.000,01eura;
3. preko 1.500.000,01 eura: 177.000,00eura+15% na iznos preko 1.500.000,01 eura.

Takođe, predlaže se i povećanje stope poreza po odbitku na prihode po osnovu dividendi, kamata, autorskih naknada, kapitalnog dobitka i ostalih prihoda na koje se obračunava porez po odbitku, sa 9% na 15%, kao i povećanje stope poreza sa 9% na 15% na prihode po osnovu kapitalnih dobitaka koje ostvari nerezidentno pravno lice od drugog nerezidentnog pravnog lica i rezidentnog ili nerezidentnog fizičkog lica na teritoriji Crne Gore, kao i na prihode po osnovu izdavanja u zakup pokretne i nepokretne imovine koje nerezidentno pravno lice ostvaruje od lica koje nije dužno da obračunava, obustavlja i uplaćuje porez po odbitku. Na ovaj način došlo bi do povećanje budžetskih prihoda od cca 3 mil. €.

Fiskalni efekat: Procijenjeni godišnji fiskalni efekat iznosi oko 28 mil.€, pri čemu će se povećanje budžetskih prihoda po ovom osnovu reflektovati u 2023. godini, budući da obaveza po ovom osnovu za 2022. godinu dostiže do 31. marta 2023. godine

UVOĐENJE POREZA NA PODIZANJE GOTOVOG NOVCA SA POSLOVNOG RAČUNA

Donošenjem predloženog zakonskog rješenja uređuje se obaveza plaćanja poreza na podizanje gotovog novca za pravna lica i preduzetnike.

Predloženim rješenjem definiše se da je poreska osnovica iznos gotovog novca koji pravna lica i preduzetnici podižu sa poslovnog računa. Stopa poreza na podizanje gotovog novca je proporcionalna i iznosi 5% od poreske osnovice.

Predloženim rješenjem propisuje se da prilikom podizanja gotovog novca od strane poreskog obveznika u smislu ovog zakona, banka kod koje poreski obveznik ima poslovni račun obustavlja i uplaćuje porez na podizanje gotovog novca.

Ovaj zakon stupiće na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“, a primjenjivaće se od 1. juna 2022. godine.

Fiskalni efekat: Uvođenjem novog poreskog oblika, prihodi budžeta u 2022. godini biće uvećani za oko **5,0 mil.€**.

MARKIRANJE MINERALNIH ULJA I NJIHOVIH DERIVATA

Planirano uvođenje markiranja naftnih derivata kroz Izmjene zakona o energetici utičaće prevashodno na suzbijanje nelegalnog prometa naftnih derivata, kao i na unaprjeđenje kvaliteta derivata na tržištu. Za markiranje će se koristiti najsavremenije nano-tehnologije, a sam postupak podrazumijeva ubacivanje posebnih hemijskih elemenata u gorivo koji ne utiču na kvalitet goriva, ali omogućavaju da se utvrdi da li gorivo potiče iz legalnog prometa. Samim tim, spriječiće se da se u prometu nađe gorivo koje nije markirano na propisan način, a direktne koristi će imati i vlasnici motornih vozila, jer će se u prodaji nalaziti isključivo gorivo propisanog kvaliteta.

Fiskalni efekat: *Planiranim načinom markiranja goriva, doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat procjenjuje se na nivou od oko 14,0 mil. € u 2022. godini.*

OPOREZOVANJE NEPRIJAVLJENOG PRIHODA

Značajan efekat na rast prihoda u srednjem roku očekuje se i od oporezivanja razlike između prijavljenih prihoda i uknjižene imovine, čime se imovina koja se ne može opravdati zakonito stečenim prihodima oporezuje po visokoj stopi (80%). Ovom mjerom destimulisanja poreskih obveznika od nelegalnih aktivnosti, koje će se oporezovati po visokoj stopi, unapređuje se tržišna privreda, dok se istovremeno prihodi ostvareni primjenom ove poreske mjere, vraćaju u budžet, čime se omogućava finansiranje usluga od opšteg javnog interesa.

Fiskalni efekat: *Procijenjeni godišnji fiskalni efekat iznosi 20,0 mil. € u 2022. i 20,0 mil. € u 2023. godini.*

SUZBIJANJA NEFORMALNE EKONOMIJE I EFIKASNIJE KONTROLE KROZ NASTAVAK UNAPREĐENJA RADA INSPEKCIJSKIH SLUŽBI

Implementacija mjera na prevođenju neformalnog sektora u legalne tokove, kao i dodatni izazovi uzrokovani pandemijom COVID-19 su pokazali da je potreban sveobuhvatni, multisektorski pristup politici suzbijanja neformalne ekonomije. S tim u vezi, a imajući u vidu činjenicu da ne postoje precizni podaci o visini neformalne ekonomije u Crnoj Gori i njenom učešću u BDP-u, pokrenut je postupak javne nabavke za sprovođenje istraživanja među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture neformalne ekonomije i uspostavljanja relevantne baze indikatora za praćenje realizacije aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije. Očekuje se da informacije vezane za rezultate sprovedenog istraživanja budu dostupne početkom 2022. godine.

Nakon sprovedenog istraživanja radna grupa će na osnovu rezultata istraživanja, postojećih preporuka, raspoloživih akademskih studija i drugih inputa definisati Program za suzbijanje neformalne ekonomije sa Akcionim planom za tri godine. S obzirom na zajedničku odgovornost različitih institucija, Vlada će formirati Savjet koji će nastaviti sa aktivnostima na suzbijanju sive ekonomije. Takođe, biće formirani i radni timovi po oblastima, koji će na operativnom nivou pratiti realizaciju i izvještavati o sprovođenju mjera. Tokom ove godine, Vlada je donijela Odluku o zabrani skladištenja duvanskih proizvoda na teritoriji Slobodne zone „Luka Bar“, na način što se neće zaključivati ugovori o obavljanju djelatnosti u Slobodnoj zoni „Luka Bar“ niti produžavati zaključeni ugovori o obavljanju djelatnosti u Slobodnoj zoni „Luka Bar“, čiji je predmet skladištenje duvanskih proizvoda. Istovremeno, predložen je nastavak pojačanog carinskog nadzora unutar Slobodne zone „Luka Bar“ i uvođenje pojačanog nadzora u Slobodnoj zoni „Novi duvanski kombinat“. Nevedena odluka ima pozitivne efekte u suzbijanju sive ekonomije na tržištu duvanskih proizvoda, a za rezultat povećanje budžetskih prihoda po osnovu akciza.

Što se tiče preduzetih mjera za povećanje efikasnosti rada inspeksijskih službi, u okviru Uprave prihoda i carina Crne Gore, od 2018. godine sprovodi se Projekat reforme poreske administracije (RARP), koji je usmjeren na unapređenje efikasnosti Uprave i smanjenje troškova za poreske obveznike. Ovaj projekat zasnovan je na dugoročnoj viziji da cjelokupna poreska administracija počiva na modernizovanim poslovnim procesima, zasnovanim na sistemskoj analizi rizika, a koji će u krajnjem doprinijeti efikasnijoj naplati javnih prihoda. S tim u vezi jedan od osnovnih instrumenata novog sistema biće integrirani sistem upravljanja приходima (IRMS). Uspostavljanje ovog visoko automatizovanog sistema ima za cilj povećanje transparentnosti procesa plaćanja poreza, a samim tim i smanjenje sive ekonomije.

Uz implementaciju projekta elektronske fiskalizacije, intenziviranje inspeksijskih kontrola i ograničavanje neformalnosti na tržištu akciznih proizvoda, biće sprovedene aktivnosti kako bi se "siva ekonomija" svela na najmanju moguću mjeru, a samim tim i povećali prihodi budžeta i smanjila neloyalna konkurencija.

Fiskalni efekat: *Procijenjeni fiskalni efekat u 2022. godini iznosi oko 10 mil. €.*

IMPLEMENTACIJE NOVOG ZAKONSKOG RJEŠENJA U OBLASTI PRIVREĐIVANJA IGARA NA SREĆU

Donošenjem novog Zakona o igrama na sreću i nagradnim igrama unaprijediće se sistem igara na sreću, kroz kreiranje trajnih i održivih rješenja u skladu sa najboljom evropskom praksom. Primjenom rješenja iz novog Zakona bi se obezbijedila veća sredstva za Budžet Crne Gore, na način što bi bilo manje prostora za malverzacije, utaje poreza, neplaćanje naknada i slično. Preciznijim i efikasnijim propisivanjem obaveza priređivača i oštrijih kaznenih odredbi nelegalnog priređivanja igara na sreću, kao i efikasnim sprečavanjem i sankcionisanjem zloupotreba na tržištu, poboljšaće se i finansijska disciplina i omogućiti bolja zaštita interesa legalnih priređivača.

Usvajanje novog Zakona ima za cilj:

- stvaranje kvalitetnijeg ambijenta za razvoj tržišta i privlačenje priređivača iz inostranstva;
- obezbijedivanje bolje naplate prihoda od igara na sreću;
- kontrolisani razvoj igara na sreću djelatnosti, kako bi se spriječile negativne pojave koje izazivaju igre na sreću i smanjilo nelagalno priređivanje igara na sreću odnosno siva ekonomija;
- poboljšanje finansijske discipline i bolja zaštita interesa legalnih priređivača;
- omogućavanje veće zaštite maloljetnika od učestvovanja u igrama na sreću, te kvalitetnija društvena zaštita igrača i njihovih porodica;
- omogućavanje ravnopravnog i ujednačenog tretmana svih priređivača igara na sreću na tržištu, itd.

Fiskalni efekat: Procijenjeni godišnji fiskalni efekat iznosi oko **15,0 mil. €**.

POVEĆANJE NAJVIŠE GODIŠNJE OSNOVICE ZA PLAĆANJE DOPRINOSA

Izmjenama Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje, definisano je da Ministarstvo finansija i socijalnog staranja utvrđuje najviši nivo godišnje osnovice za plaćanje doprinosa, uz mogućnost ograničavanja povraćaja plaćenih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za obveznike doprinosa, koje je u njegovo ime i u njegovu korist plaćeno od strane poslodavca.

Navedena izmjena izvršena je kako bi sve strukture osiguranika došle u ravnopravan položaj.

Fiskalni efekat: Procijenjeni godišnji fiskalni efekat iznosi **3,0 mil. € u 2022. godini**.

SMANJENJE STOPE PDV-A NA JAJA SA 21% NA 7%

Smanjenje stope PDV-a na jaja kao osnovne životne namirnice sa 21% na 7% izvršeno je u 2021. godini. Smanjenjem stope utiče se na povećanje obima domaće proizvodnje, kao i na konkurentnost ovog proizvoda na domaćem tržištu.

Koliki je značaj ove mjere, najbolje govori činjenica da se u Crnoj Gori godišnje proizvede preko 100 miliona jaja, dok se dodatno uveze oko 40 miliona jaja.

Fiskalni efekat: Procijenjeno je da će smanjenjem stope pribodi budžeta od PDV-a biti na godišnjem nivou niži za **1,1 mil. €**.

SMANJENJE STOPE PDV-A NA SIR SA 21% NA 7%

Predlaže se uvođenje novog normativnog rješenja na osnovu kojega bi se oporezivanje sira kao mliječnog proizvoda, umjesto dosadašnjih 21% oporezivalo po sniženoj stopi od 7%. Predloženo normativno rješenje bilo bi u primjeni od 1.1.2022. godine.

Ova mjera predstavlja nastavak smanjenja stope PDV-a na osnovne životne namirnice.

Fiskalni efekat: Procijenjeno je da će smanjenjem stope pribodi budžeta od PDV-a biti na godišnjem nivou niži za **1,0 mil. €**.

IZMJENA ZAKONA O POREZU NA PROMET NEPOKRETNOSTI

Vlada Crne Gore će tokom 2022. godine predložiti Izmjene zakona o porezu na promet nepokretnosti kako bi se stvorili uslovi da od 1. januara 2023. godine prihodi od poreza na promet nepokretnosti pripadaju budžetu jedinice lokalne samouprave i Egalizacionom fondu, u srazmjeri 90%:10%. Na ovaj način dolazi do ustupanja dijela prihoda od ovog poreza koji je pripadao budžetu Crne Gore u iznosu od 10%, budžetu jedinice lokalne samouprave. Na ovaj način želi se doprinijeti poboljšanju finansijske stabilnosti i obezbjeđenju dodatnih prihoda jedinica lokalne samouprave. Dio prihoda od ovog poreza

koji je pripadao Egalizacionom fondu u iznosu od 10% ostaje, kako bi se omogućilo finansijsko ujednačavanje jedinica lokalne samouprave.

Fiskalni efekat: *Ustupanjem dijela prihoda budžetu lokalne samouprave, procjenjuje se da će prihodi Budžeta Crne Gore na godišnjem nivou biti niži za oko 1,7 mil. €.*

UKIDANJE NIŽE STOPE PDV-A ZA USLUŽIVANJE HRANE I PIĆA U RESTORANIMA

Ovom mjerom predlaže se da se na usluge pripremanja i usluživanja hrane, flaširane vode za piće i bezalkoholnih negaziranih pića u restoranima i objektima u kojima se pružaju catering usluge, primjenjuje opšta stopa PDV-a od 21%, umjesto dosadašnjih 7%.

Naime, pod uticajem svjetske ekonomske krize izazvane pandemijom virusa COVID-19, Vlada Crne Gore je u cilju podrške privredi pored ostalih mjera predvidjela nižu stopu za usluge pripremanja i usluživanja hrane, flaširane vode za piće i bezalkoholnih negaziranih pića u restoranima i objektima u kojima se pružaju catering usluge. Kako se u drugoj polovini 2021. godine ovaj sektor značajnim dijelom oporavio, tj. promet usluga ishrane vratio na predkrizni nivo, uz još pozitivnije izgleda u narednom periodu, predlaže se ukidanje ove mjere i vraćanje oporezivanja ovog oblika potrošnje na regularni nivo.

Fiskalni efekat: *Procjenjuje se da će prihodi Budžeta Crne Gore po osnovu ove mjere na godišnjem nivou biti veći za oko 15 mil. €.*

POLITIKA RASPODJELE DOBITI U PREDUZEĆIMA U VEĆINSKOM VLASNIŠTVU DRŽAVE I ZAVISNIM PREDUZEĆIMA

Odlukom Vlade Crne Gore, u 2021. godini, zahtijevano je od predstavnika države u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i zavisnim preduzećima, da glasaju za raspodjelu neto dobiti od prethodne godine i po tom osnovu uplatu sredstava u budžet shodno vlasničkom udjelu države.

Fiskalni efekat: *Procijenjeni prihodi od kapitala i poreza na dobit (na dividendu) po ovom osnovu, u 2021. godini iznose **oko 36,0 mil. €.***

ANALIZA PORESKIH RASHODA

Termin “poreski rashod” odnosi se na odredbe u poreskim zakonima, koje omogućavaju povlašćeni poreski tretman za aktivnost ili grupu poreskih obveznika. Poreski rashodi mogu se naći u više formi: izuzeća, povlastice, oslobođenja, snižene stope itd.

Poreski rashodi su instrument Vlade za promovisanje specifičnih socijalnih i/ili ekonomskih politika koje imaju za cilj da podstaknu preduzetništvo, rast investicija i ukupni

ekonomski razvoj. Drugim riječima, poreski rashodi imaju za cilj da doprinesu socijalnoj pravednosti i rastu ekonomske aktivnosti, a u dugom roku i povećanju prihoda budžeta kroz proširenje poreske baze zahvaljujući povećanoj ekonomskoj aktivnosti.

Međutim, u prethodnom radu na ovu temu ustanovljeno je da pojedine kategorije poreskih rashoda ne doprinose cilju, a neki nisu u skladu sa EU direktivama, pa će se do momenta ulaska Crne Gore u EU morati izvršiti njihova korekcija ili ukidanje².

Fiskalni efekat: Nakon izrade sveobuhvatne analize i izvještaja biće definisan i plan korigovanja odnosno ukidanja pojedinih poreskih rashoda, koji nijesu u skladu sa EU ili ne doprinose ciljevima zbog kojih su uvedeni, a što će dovesti do rasta prihoda budžeta pošto će se širiti poreska baza. Osim povećanja prihoda budžeta, ova mjera će dovesti i do povećanja transparentnosti javnih finansija. Takođe uspješna primjena preporuka analize rashoda vodiće ujednačavanju poreskog sistema prema svim poreskim obveznicima.

MJERE NA STRANI RASHODA

Kada su u pitanju rashodi budžeta, mandatorni rashodi³ ostaće na visokom nivou pod uticajem:

- daljeg rasta fonda bruto zarada zaposlenih u javnom sektoru uzrokovanih prije svega rastom zarada za Prosvjetu i Zdravstvo za dodatnih 3% u odnosu na zarade iz 2020. godine, projektovanim rastom zarada za zaposlene u Zdravstvu od dodatnih 12,5% u 2022. godini i pod uticajem rasta zarada za zaposlene koji sada primaju ispod 450€ (nivo nove minimaane zarade);
- rasta izdvajanja u oblasti penzijsko-invalidske zaštite uslijed projektovanog broja novih korisnika, redovnog usklađivanja, kao i efekata novog Zakona o penzijsko-invalidskoj zaštiti donešenog u 2020. godini. Osim navedenog, pomenute kategorije će rasti i uslijed uvođenja dječijeg dodatka za djecu do 6 godina.

Na strani diskrecione potrošnje tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova značajno su umanjeni izdaci u 2021. godini, pod uticajem sprovedene optimizacije potrošnje. U srednjoročnom periodu kategorije diskrecionih rashoda će rasti kontrolisano pod uticajem prevashodno zakonske regulative koja opredjeljuje ovu vrstu troškova.

Na drugoj strani, kako bi se podstakao ekonomski rast, kroz Kapitalni budžet biće investirano preko 900 mil. € u periodu 2021-2024. godine.

Dakle, politika u dijelu budžetskih rashoda usmjerena je na optimizaciju tekuće potrošnje i rast kapitalne potrošnje.

² Kroz podršku Međunarodnog monetarnog fonda detaljno je definisan referentni poreski sistem u 2019. Godini, a kao referentna osnova za potrebe predmetne analize. Na osnovu detaljne analize zakonskih i podzakonskih akata, utvrđena je lista poreskih rashoda za: porez na dodatu vrijednost, poreze i doprinose na zarade, akcize i porez na dobit. Naredni korak u izradi sveobuhvatne analize i izvještaja o poreskim rashodima je kvantifikacija poreskih rashoda i objavljivanja godišnjeg izvještaja u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

³ Izdaci za penzije, zarade, socijalna davanja;

Nove mjere i obaveze koje opredjeljuju nivo budžetskih rashoda u periodu realizacije Fiskalne strategije odnose se na:

UVOĐENJE DJEČIJEG DODATKA

Brza procjena socijalnog uticaja pandemije Covid-19, koju je nedavno sproveo sistem UN-a u Crnoj Gori, pokazuje da svaka treća porodica s djecom mlađom od 6 godina ne može priuštiti sve osnovne proizvode za bebe i djecu. Takođe, svaka treća porodica s djecom uzrasta od 6 do 18 godina navodi da ne može priuštiti odjeću i obuću za djecu.

Stoga, da bi se obezbijedio odgovarajući životni standard za svako dijete u Crnoj Gori, Zakonom o izmjenama i dopuni zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti uveden je dječiji dodatak za djecu do 6 godina starosti, kao i povećana postojeća davanja djeci koja su korisnici određenih socijalnih pomoći.

Fiskalni efekat: Ukupno dodatno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **17,7 mil.€.**

POVEĆANJE STARAČKIH NAKNADA

Nosioci poljoprivrednog domaćinstva, ako su stariji od 65 godina (muškarci) odnosno 60 godina (žene), ako žive na selu i bave se poljoprivredom i ako ne ostvaruju primanja po drugom osnovu primaju staračku naknadu.

U cilju materijalnog poboljšanja položaja staračkih domaćinstava, koja danas održavaju u životu brojna udaljena sela kojima prijete depopulacija i napuštanje, povećana je naknada sa 50% minimalne penzije na 70% minimalne penzije, odnosno sa €72,89 na €102.

Fiskalni efekat: Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **0,6 mil. €.**

OBEZBJEĐIVANJE BESPLATNIH UDŽBENIKA

Usvojenim zakonskim rješenjem svi učenici osnovnih škola u Crnoj Gori imaju pravo na besplatne udžbenike. Na taj način stvaraju se pretpostavke za jednaku dostupnost osnovnog obrazovanja za svu djecu osnovno-školskog uzrasta, čime se osigurava ravnopravnost.

Fiskalni efekat: Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi oko **4,0 mil. €.**

OBEZBIJEĐIVANJE SREDSTAVA ZA POTREBE NOVE NACIONALNE AVIO KOMPANIJE "TOMONTENEGRO"

Nakon finansijskih problema nacionalne avio kompanije Montenegro Airlines i nemogućnosti davanja državne pomoći, saglasno privremenim i konačnim rješenjima Agencije za zaštitu konkurencije, Vlada Crne Gore je osnovala novu nacionalnu avio

kompaniju, a sredstva za osnivanje su planirana Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

Crnoj Gori, kao dominantno turističkoj destinaciji, neophodno je postojanje nacionalnog avio-prevoznika, koji je jedan od glavnih preduslova daljeg razvoja turizma.

Fiskalne efekat: Odlukom o osnivanju nove nacionalne avio kompanije predviđeno je da osnovni kapital preduzeća iznosi **30,0 mil. €**.

UPRAVLJANJE FONDOM BRUTO ZARADA

Imajući u vidu učešće fonda bruto zarada u ukupnim troškovima budžeta, adekvatno upravljanje istim je izuzetno važno za stabilnost javnih finansija. Polazeći od osnovnog fiskalnog scenarija, fond bruto zarada u periodu 2021-2024. godine raste u nominalnom iznosu dok u procentu BDP-a opada do nivoa od 9,2% u 2024. godini. Strategijom reforme javne uprave za period 2022-2026. godine biće utvrđene mjere koje imaju za cilj stvaranje efikasnije javne uprave, pri čemu se jedna od mjera odnosi na stvaranje uslova za optimizaciju broja zaposlenih. U tom cilju, polazeći od utvrđenog broja zaposlenih po svim sektorima, planira se sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovske jačanje. U zavisnosti od zaključaka sprovedenih funkcionalnih analiza, Vlada Crne Gore donijeće program sporazumnog prekida radnog odnosno proglašenja tehnološkim viškom uz isplatu otpremnine, kada će biti i utvrđen fiskalni efekat ove reforme.

Sve aktivnosti koje se odnose na optimizaciju odnosno efikasnost javne uprave biće sastavni dio Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. i akcioni dokument za implementaciju iste.

Uporedo, sprovodiće aktivnosti na unapređenju regulatornog okvira kada su u pitanju zarade zaposlenih u javnom sektoru i ostalih prava iz radnog odnosa.

UKIDANJE PROCENTUALNIH BUDŽETSKIH IZDVAJANJA

Polazeći od najbolje prakse za planiranje budžeta i principa neselektivnosti, kada je u pitanju raspodjela sredstava iz javnih izvora, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja uz saradnju resornih ministarstava, iniciraće izmjene zakonskih rješenja kojima se propisuju budžetska izdvajanja na nivou procentualnog učešća u budžetskoj potrošnji odnosno BDP-u. Visinu izdataka/sredstava, koja se opredjeljuju potrošačkim jedinicama iz budžeta Crne Gore, neophodno je da opredjeljuje kvalitet predloženih programa, projekata odnosno aktivnosti i njihov sveukupni doprinos opštem javnom interesu odnosno kvalitetu pružanja javnih usluga, dok ne bi trebalo da su determinisana zakonski garantovanim procentom potrošnje.

Postojeća zakonska rješenja propisuju sljedeća izdvajanja saglasno procentima potrošnje, bez pratećih priprema projekata i kontrole stvarnih izdataka:

- *Zakonom o kulturi* predviđeno je da se budžetom Crne Gore obezbjeđuju sredstva za kulturu u skladu sa Nacionalnim programom, kao i da se sredstva za rad Ministarstva u tekućem budžetu izdvajaju se najmanje na nivou 2,5% od državnog budžeta, umanjeno za izdatke državnih fondova i kapitalnog budžeta, ukoliko je planirani realni rast bruto domaćeg proizvoda (BDP) do 8%, odnosno najmanje na nivou 3%, ukoliko je planirani realni rast BDP veći od 8%.
- *Zakonom o prijestonici* za potrebe razvoja Prijestonice, u budžetu Crne Gore obezbjeđuju se sredstva u iznosu od 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu.
- *Zakonom o centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu* propisano je da se sredstva za rad Centra obezbjeđuju u posebnom razdjelu Budžeta Crne Gore, i to u iznosu od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo.
- *Zakonom o medijima* propisano je da se fond finansira u iznosu od najmanje 0,09% tekućeg budžeta Crne Gore utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu.
- *Zakonom o sprječavanju korupcije* propisano je da odobrena sredstva za funkcionisanje i rad Agencije ne mogu biti manja od 0,2% tekućeg budžeta Crne Gore.
- *Zakonom o nevladinim organizacijama* država obezbjeđuje sredstva za finansiranje projekata i programa u oblastima od javnog interesa, koje realizuju nevladine organizacije, u iznosu od najmanje 0,3% tekućeg godišnjeg budžeta. Pored navedenog država obezbjeđuje posebna sredstva za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite lica sa invaliditetom, u iznosu od 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta. Takođe, u zakonu o budžetu Crne Gore obezbjeđuju se i sredstva za kofinansiranje i međufinansiranje projekata i programa nevladinih organizacija, podržanih iz fondova Evropske unije, u iznosu od najmanje 0,1% tekućeg godišnjeg budžeta.
- *Zakonom o nacionalnom javnom emiteru radio i televizija Crne Gore* iz budžeta Crne Gore za ostvarivanje osnovne djelatnosti RTCG preusmjeravaju se sredstva na godišnjem nivou u visini od 0,3% BDP (bruto domaćeg proizvoda), čiju procjenu utvrđuje Vlada Crne Gore usvajanjem smjernica makroekonomske i fiskalne politike.
- *Zakonom o manjinskim pravima i slobodama sredstva za finansiranje savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice* obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore, u iznosu od najmanje 0,05% tekućeg budžeta. Pored navedenog iz budžeta Crne Gore finansira se Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava i za te namjene se opredjeljuje najmanje 0,15% od tekućeg budžeta.
- *Zakonom o saradnji Crne Gore sa dijasporom – iseljenicima* propisano je da se budžetska sredstva za namjenu očuvanja i jačanja saradnje sa dijasporom-iseljenicima obezbjeđuju najmanje na nivou od 0,07 % tekućeg budžeta Crne Gore.

- *Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja* propisano je da budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u Skupštini iznose 0,5% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada političkih subjekata u skupštini opštine, Glavnog grada i Prijestonice iznose 1,1% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet opštine, Glavnog grada i Prijestonice donosi.
- Budžetska sredstva za finansiranje *redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u Skupštini* iznose 0,05% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta i budžeta državnih fondova (tekući budžet), za godinu za koju se budžet donosi. Budžetska sredstva za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima u skupštini opštine iznose 0,11% planiranih ukupnih budžetskih sredstava, umanjениh za sredstva kapitalnog budžeta (tekući budžet), za godinu za koju se budžet opštine donosi.

Fiskalni efekat: Postepenim ukidanjem procentualnih budžetskih izdvajanja doći će adekvatnije raspodjele budžetskih sredstava, kao i snaženja kvaliteta javne usluge koju trebaju da pružaju sve budžetske jedinice.

OCJENA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA (PIMA)

Način na koji se kontinuirano upravlja sporovođenjem investicionih projekata iz javnih fondova od presudnog je značaja za rast kapitalnih investicija, kao i za uspjeh politika ekonomskog razvoja, kao i punu primjenu principa uravnoteženog regionalnog razvoja. Dodatno, javne investicije predstavljaju ključni faktor za postizanje održivog ekonomskog rasta baziranog na investicijama i proizvodnji. Shodno navedenom, od suštinske važnosti je da sistem upravljanja javnim investicijama u Crnoj Gori bude ojačan kroz održive, kredibilne, efikasnije i produktivnije investicije, u cilju eliminisanja neefikasnih praksi u postupcima upravljanja državnih ulaganja.

Međunarodni pokazatelji kvaliteta upravljanja javnim investicijama u Crnoj Gori, pokazuju da, uprkos donedavnim poboljšanjima, postoji potreba za dodatnim unaprijeđenjima u procesu pripreme, planiranja, realizacije i izvještavanja o javnim investicijama. Na zahtjev resornog ministarstva, u saradnji sa ekspertima i uz tehničku podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), pokrenuta je inicijativa da se izvrši Ocjena upravljanja javnim investicijama (PIMA⁴), s ciljem pružanja detaljnog pregleda stanja pomenutog sistema, identifikovanja reformskih prioriteta i obezbjeđenja povraćaja uloženog javnog kapitala.

PIMA ocjenjuje uređenje i efikasnost petnaest elemenata, koje oblikuju donošenje odluka u tri ključne faze ciklusa javnih investicija, kao što slijedi:

⁴ Public Investment Management Assessment;

- **Planiranje investicija:** za efikasno planiranje investicija neophodne su institucije koje osiguravaju da javna investicija bude fiskalno održiva i efikasno koordinisana između sektora i nivoa vlasti.
- **Usmjeravanje investicija u prave sektore:** raspodjela javnih investicija treba da se sprovede na osnovu metodologije koja prepoznaje najproduktivnije sektore i projekte, podrazumijeva sveobuhvatno, jednoobrazno i planiranje na srednji rok, kao i predviđa primjenu objektivnih kriterijuma za procjenu i izbor konkretnih projekata.
- **Implementacija investicija:** pravovremenost i isplativost primjene projekata javnih investicija zahtijeva institucije, koje će osigurati potpuno finansiranje projekata, efikasno upravljanje i transparentno praćenje realizacije projekata tokom cijele implementacije.

PIMA ocjena za Crnu Goru sprovedena je i izvještaj pripremljen u julu 2021. godine. Navedenim izvještajem daje se pregled preporuka za unapređenje upravljanja javnim investicijama, koje će predstavljati osnov za sprovođenje reformskih aktivnosti i mjera u ovoj oblasti.

Fiskalni efekat: Implementacijom PIMA doći će do adekvatnije i regionalno-uravnoteženije raspodjele sredstava iz kapitalnog budžeta.

UPRAVLJANJE RIZICIMA U DIJELU POSLOVANJA PRIVREDNIH DRUŠTAVA U VEĆINSKOM VLASNIŠTVU DRŽAVE

Privredna društva i javna preduzeća čiji je većinski vlasnik i osnivač država Crna Gora posluju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, posebnim zakonima i svojim osnivačkim aktima. Obzirom da u pravnom sistemu Crne Gore ne postoji zakon kojim je posebno regulisana oblast poslovanja državnih preduzeća, u ovoj oblasti postoje brojni problemi u segmentima koji su bitni za državu a koji se prije svega odnose na način upravljanja, vršenja nadzora i kontrole nad njima.

Neefikasno i/ili loše upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države nameću značajne ekonomske i fiskalne troškove za državu. Primjer toga u prethodnom periodu su troškovi države nastali usljed: aktiviranih garancija za kredite pojedinih privrednih društava u većinskom vlasništvu države (Crnogorska plovidba AD Kotor i Barska plovidba AD Bar), velika sredstva iz budžeta opredijeljena pojedinim privrednim društvima koja su u suprotnosti sa odredbama zakona kojim se uređuje oblast državne pomoći (Montenegro Airlines AD Podgorica), pozajmica iz budžeta (Montenegro bonus DOO Cetinje), kao i sa druge strane značajni izgubljeni prihodi države uslovljeni lošim upravljanjem i poslovanjem nekih od ovih društava.

U OECD smjernicama za korporativno upravljanje u državnim preduzećima ukazano je na činjenicu da ovo pitanje predstavlja značajan izazov u mnogim ekonomijama i da

vršenje vlasničkih prava mora biti jasno određeno u okviru državne uprave. To se može ostvariti osnivanjem koordinacionog tijela ili centralizacijom vlasničke funkcije.

Imajući u vidu navedeno, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću “Montenegro Works” u cilju osnivanja preduzeća koje će se baviti praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i pružanjem stručne podrške u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja istim.

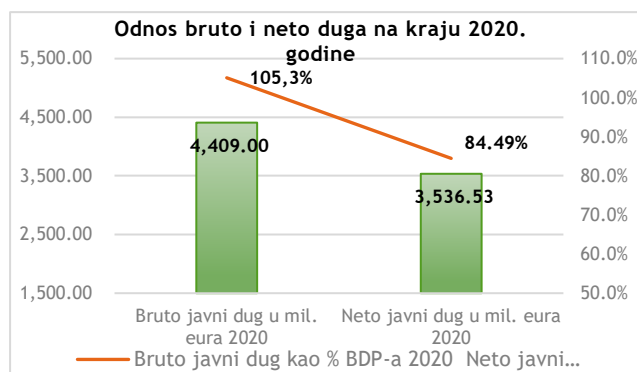
Ovo društvo će raditi različite vrste analiza, utvrđivati ključne indikatore poslovanja za pojedinačna preduzeća, davati Vladi predloge, smjernice i preporuke vezane za ostvarivanje vlasničkih prava države u cilju zaštite svog vlasništva i optimizacije njegove vrijednosti. Ovo podrazumijeva strateški pristup upravljanju preduzećima koji se odnosi na utvrđivanje jedinstvene vlasničke politike i objedinjavanje praksi među resornim ministarstvima.

Dakle, primarni cilj koji će se postići osnivanjem DOO “Montenegro Works” je što efikasnije upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države ali i povećanje transparentnosti njihovog poslovanja. Osnivanjem ovog preduzeća stvoriće se pretpostavke i za značajno poboljšanje nadzorne i kontrolne funkcije Vlade u privrednim društvima čiji je većinski vlasnik.

Osim navedenog, u perspektivi će se raditi na kreiranju regulatornog okvira koji će biti osnova i podrška za dalju reformu upravljanja preduzećima u većinskom vlasništvu države.

UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

KRETANJE DRŽAVNOG DUGA TOKOM 2021. GODINE I AKTIVNOSTI VEZANE ZA UPRAVLJANJE DUGOM



U 2021. godinu Crna Gora je ušla sa 4.409,0 mil. € javnog duga, što je činilo 105,3% BDP-a. Međutim, i pored veoma velikog iznosa duga kako u apsolutnom iznosu tako i u odnosu na BDP, bitno je naglasiti da je riječ o bruto dugu koji je uključivao 872,43 mil. € depozita, koji su namijenjeni finansiranju nedostajućih sredstava budžeta u 2021. godini.

Naime, procijenivši nedostajuća sredstva za 2021. godinu na nivou od oko 612 mil. €, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je proaktivno reagovalo u decembru 2020. godine kako bi se obezbijedila sredstva za te namjene. Tom prilikom emiovana je euroobveznica u iznosu od 750 mil. €, na period od 7 godina i sa kamatnom stopom od 2,875%. Navedeni iznos je u cjelosti obuhvaćen depozitima na kraju 2020. godine, što je omogućilo Državi da mnogo spremnije uđe u 2021. godinu, sa aspekta likvidnosti Budžeta i izazova u vidu pandemije virusa COVID- 19, naročito sa aspekta ljetnje turističke sezone od koje je zavasio ekonomski oporavak u 2021. godini.

Prva tri kvartala 2021. godine karakterisalo je opadanje državnog duga, prije svega usljed činjenice da nije bilo novih zaduživanja, osim onih koja su bila vezana za realizaciju već ugovorenih aranžmana, prije svega za realizaciju razvojnih i infrastrukturnih projekata. S druge strane, tokom posmatranog perioda izvršena je otplata duga u iznosu 400,23 mil. €, što čini 91,8% otplate planirane za 2021. godinu.

Kretanje državnog duga po kvartalima u 2021. godine

	Kategorija	31.03.2021.	30.06.2021.	30.09.2021.*
1	Državni dug (bez depozita)	4,097.4	4,079.0	4,076.25
2	Depoziti	527,3	428,81	520,6
3	Državni dug (uključujući depozite) (1-2)	3,570.2	3,650.2	3,555.6
4	Državni dug (bez depozita) % BDP	83.9	83.6	83.5
5	Državni dug (uključujući depozite) % BDP-a	73.1	74.8	72.8

*Prema preliminarnim podacima

Iz prethodne tabele se može vidjeti da je Država tokom cijele godine raspolagala značajnim iznosom depozita koji su služili prije svega za otplatu duga. Osim toga, veoma uspješna turistička sezona doprinijela je održavanju visokog nivoa likvidnosti tokom godine, što je

rezultiralo i značajnom razlikom između bruto i neto državnog duga tokom cijele godine zbog konstatno visokog nivoa depozita.

Realizacija hedžing aranžmana

Uzevši u obzir da su sredstva finansiranja bila obezbijeđena, Ministarstvo je imalo više prostora da se usmjeri na optimizaciju portfolija duga i otklanjanje rizika od kojih zavisi održivost javnog duga. Ovdje se u prvom redu misli na rješavanje pitanja valutnog rizika vezanog za dolarski kreditni aranžman sa kineskom Exim bankom u iznosu od 944 mil. €, koji je zaključen 2014. godine za potrebe finansiranja izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare.

Na kraju prvog kvartala 2021. godine valutnu strukturu državnog duga karakterisalo je učešće duga u američkim dolarima u iznosu od 17,08%, učešće duga u eurima u iznosu od 80,53%, dok učešće ostalih valuta u ukupnom državnom dugu iznosi 2,39%. Dolarski iznos se, u najvećoj mjeri, odnosi na pomenuti kredit sa kineskom Exim bankom.

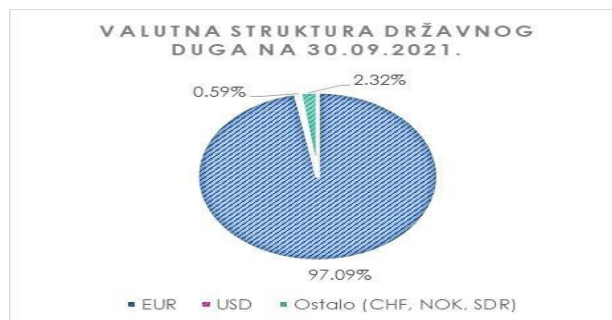
Ministarstvo je, u aprilu 2021. godine, obnovilo pregovore sa renomiranim komercijalnim bankama (započete još 2019. godine), u cilju finalizacije ISDA⁵ ugovora, kao pravnog osnova za realizaciju transakcija sa finansijskim derivatima tzv. hedžing. ISDA sporazumi su zaključeni krajem juna/početkom jula ove godine.

Istovremeno, početkom juna 2021. godine Ministarstvo je pokrenulo pregovore sa bankama u cilju definisanja uslova za zaključenje hedžing aranžmana, da bi početkom jula 2021. godine pregovori bili okončani, a transakcija zaključena sa četiri banke. Tom prilikom "hedžovano" je 818 mil. američkih dolara (riječ je o iznosu ukupno povučenih sredstava do jula 2021. godine) putem unakrsnog valutnog svopa, koji podrazumijeva razmjenu eurskih i dolarskih gotovinskih tokova između banaka i Ministarstva. Transakcija je zaključena na period od 14 godina po prosječnoj eurskoj kamatnoj stopi od 0,88% i prosječnom ugovorenom deviznom kursu USD/EUR 1,18. Važno je naglasiti da su svi bankarski troškovi za ovu transakciju uključeni u pomenutu eursku kamatnu stopu, koja predstavlja cijenu izloženosti banaka prema Crnoj Gori.

Na ovaj način ispunjen je cilj Ministarstva da se do početka otplate kredita sa kineskom Exim bankom, tj. do 21. jula 2021. godine, umanjuje valutni rizik. Procjenjuje se da će zahvaljujući ovom aranžmanu biti ostvarena godišnja ušteda od oko 8 mil. €, što je kod prve polugodišnje otplate i potvrđeno jer je ostvarena ušteda od oko 4 mil. €. Naime, Crna Gora uplatila je bankama 27,79 miliona eura po osnovu glavnice i kamata, dok su banke iz hedžing aranžmana državi platile ukupno 37,34 miliona američkih dolara, koje je Ministarstvo prosljedilo kineskoj Exim banci na ime izmirenja dospjelih obaveza. Da nije urađen hedžing, tih 27,79 miliona bi iznosilo 31,71 miliona EUR. Takođe, samo kamata bi iznosila 6,9 miliona EUR, a ne 3,06 miliona koliko je iznosila u skladu sa hedžing transakcijom.

⁵ ISDA - Medjunarodna asocijacija za transakcije sa svopovima i finansijskim derivatima

Sprovedena transakcija uticala je na⁶ poboljšanje valutne strukture koju na kraju trećeg kvartala 2021. godine karakteriše učešće duga u eurima od 97,09%, učešće duga u američkim dolarima od 0,59% i učešće ostalih valuta od 2,32% u ukupnom državnom dugu.



PROJEKCIJE KRETANJA DUGA U PERIODU 2021-2024. GODINE

Predlogom Zakona o budžetu za 2022. godinu definisana su nedostajuća sredstva za 2022. godinu, kao i procjena potreba finansiranja za 2023. i 2024. godinu. Naime, procijenjeno je da će u naredne tri godine nedostajuća sredstva iznositi 497,9 mil. €, 314,5 mil. € i 353,3 mil. € respektivno.

U skladu sa tim, očekivano kretanje bruto javnog duga u narednom periodu može se prikazati na sljedeći način:

	2021	2022	2023	2024
bdp	4,881.30	5,306.40	5,669.00	6,008.50
domaći dug	425.00	385.10	498.61	470.61
ino dug	3,670.00	3,532.78	3,489.18	3,513.31
ukupno državni dug	4,095.00	3,917.88	3,987.79	3,983.92
%bdp-a državni dug	83.89	73.83	70.34	66.30
dug lokalnih samouprava	78.12	78.12	78.12	78.12
ukupno javni dug	4,173.12	3,996.00	4,065.91	4,062.04
%bdp-a javni dug	85.49	75.31	71.72	67.60

Imajući u vidu da projektovani iznos depozita na kraju 2021. godine od oko 400 mil. € (bez zlata), kao i da će iznos nedostajućih sredstava biti pokriven iz tekućih kreditnih aranžmana za realizaciju infrastrukturnih i razvojnih projekata, nije predviđeno zaduživanje za potrebe finansiranja 2022. godine. Izuzetno, ukoliko uslovi na finansijskom tržištu budu povoljni, Ministarstvo će razmotriti mogućnost da pod što povoljnijim uslovima obezbijedi finansiranje za 2023. godinu, što se može odraziti na kretanje duga u bruto iznosu u 2022. godini.

Strategija upravljanja dugom zasniva se na opredjeljenju da svako naredno zaduženje bude usmjereno na poboljšanje kvaliteta portfolija duga sa stanovišta cijene zaduživanja i profila

⁶ Imajući u vidu da je hedžing transakcija zaključena na period od 14 godina, sa obaveznom prekidom nakon 2 godine, od momenta realizacije transakcije do isteka druge godine stanje duga prema Exim Kina banci izražavaće se po ugovorenom kursu od EUR/USD 1,18. Nakon isteka dvije godine sa bankama će se pregovarati o nastavku transakcije.

otplate, koji bi bio usmjeren na smanjivanje godišnjeg opterećenja budžeta po osnovu otplate duga.

Detaljna analiza aktivnosti i strateški pravac kretanja kada je u pitanju upravljanje javnim dugom biće sastavni dio Strategije upravljanja dugom za period 2022-2024. godine, koja će se donijeti nakon usvajanja Fiskalne strategije.

RIZICI ZA OSTVARENJE MAKROEKONOMSKIH I FISKALNIH PROJEKCIJA

Makroekonomske i fiskalne projekcije baziraju se na osnovnom makro-fiskalnom scenariju. U slučaju materijalizacije određenih rizika, bilo pozitivnih ili negativnih, makro-fiskalni pokazatelji podložni su promjenama. Ovo je posebno izraženo u uslovima velike neizvjesnosti kada je u pitanju obavljanje privredne aktivnosti u uslovima trajanja pandemije virusa Covid-19 i mjera podrške građanima i privredi u tim uslovima.

Rizici za ostvarenje makroekonomskog scenarija odnose se na one rizike koji bi mogli uticati na glavne pokretače oporavka i rasta u srednjem roku, kao i one rizike koji se odnose na fiskalnu i finansijsku stabilnost.

Rizici vezani za stabilizaciju i oporavak ekonomske aktivnosti Crne Gore su kao što slijedi:

- Sa trajanjem pandemije Covid-19 i dalje postoje umjereni do visoki rizici po ekonomski oporavak i rast u narednoj godini. Prijetnje novih mutacija virusa mogu potencijalno dodatno ugroziti regionalne izgleda, što će se posljedično odraziti na dalja zagušenja u lancima snabdijevanja, veće proizvođačke cijene i slabe performanse na tržištima rada. Ovo bi moglo imati i efekat preliivanja na crnogorsku ekonomiju, što bi uslovalo sporiju ekspanziju u ključnim sektorima nacionalne privrede. Dostizanje globalnih targeta u vakcinaciji u Crnoj Gori tokom naredne godine značajno bi umanjilo dalje nepovoljne efekte pandemije po ekonomska kretanja;
- Uprkos dobrim budžetskim rezultatima u 2021. godini, ograničeni fiskalni prostor ostaje izazov za implementaciju prioriternih srednjoročnih strukturnih politika i reformi. Transparentnost i održivost sistema javnih finansija u kontekstu novih budžetskih, poreskih i regulatornih mjera stvaraju neophodnu pretpostavku za stabilan i predvidiv privredni sistem Crne Gore;
- Rastuća inflacija usljed porasta cijena primarnih dobara na svjetskim berzama, naročito sirove nafte i hrane, uz dodatna ograničenja u globalnim lancima snabdijevanja, stavila je veliki pritisak na domaće potrošače, uslovljavajući slabiju kupovnu moć i limitirala je efekte ubrzanog ekonomskog oporavka. Uvođenje izmjena u poreskoj regulativi i ekspanzija kreditiranja koja se očekuje kao formalna

posljedica povećanja neto zarada, mogle bi dovesti do nešto veće stope inflacije od inicijalno projektovane;

- Odlaganje sprovođenja strukturnih reformi, političke nestabilnosti i socijalni nemiri, mogu biti takođe dodatni izazovi za makroekonomsku stabilnost i dinamični oporavak i rast u srednjem roku;
- Promjena dinamike realizacije javnih i privatnih investicija, što istorijski podaci ne dokumentuju ali u post-Covid okruženju može biti realan, predstavlja rizik za ostvarenje osnovnog makroekonomskog scenarija;
- Nepovoljne vremenske prilike mogu uticati na sektore turizma, energetike i poljoprivrede.

Rizici vezani za kretanje fiskalne i finansijske stabilnosti ekonomskog sistema Crne Gore su kao što tabelarni prikaz predstavlja:

Pozitivni	Negativni
<ul style="list-style-type: none"> - Refinansiranjem postojećih kredita unapređuje se kreditna struktura duga, rok dospijeca rata za plaćanje, i smanjuju troškovi finansiranja što pozitivno utiče na kretanje javnog duga; - Unaprjeđenjem korporativnog poslovanja preduzeća u većinskom državnom vlasništvu utiče se na jačanje njihove finansijske samostalnosti i ubiranje prihoda države po osnovu vlasničkog udjela, što posredno snaži konkurentnost na tržištu; - Implementacija strategije reforme javne uprave za period 2022 – 2026. godine kroz racionalizaciju radnih mjesta dovodi do smanjenja ukupnog fonda bruto zarada i posljedično tome dodatne optimizacije javne potrošnje; - Potencijalna naplata prihoda po osnovu davanja "Aerodroma Crne Gore" AD na dugoročno korišćenje uvećava ukupne javne prihode u srednjem roku; - Implementacijom novog zakonodavnog okvira u oblasti priređivanja igara na sreću stvaraju se uslovi za ubiranje dodatnih prihoda u odnosu na planirane po ovom osnovu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne usvajanje zakona iz seta predloženih poreskih zakona negativno bi uticao na ostvarenje planiranih prihoda budžeta što bi posljedično rezultiralo povećanjem deficita i javnog duga odnosno dovelo do potrebe dodatnog zaduživanja. - Povećani rizik po osnovu poslovanja javnih preduzeća u vrijeme pandemije, što sa jedne strane može zahtijevati dodatno izdvajanje sredstava iz budžeta; - Nemogućnost kompanija korisnika državnih garancija da redovno izmiruju obaveze po osnovu zajmova za koje su u prethodnom periodu izdate državne garancije; - Implementacija ESA2010 metodologije može dovesti do proširenja postojećeg institucionalnog obuhvata budžetskog računovodstva sa javnim preduzećima koja bi po ESA2010 kvalitativnim ili kvantitativnim kriterijumima trebali biti prikazani u sektoru Opšte države. Shodno tome, postoji mogućnost da će doći do povećanja deficita i duga pomenutnog sektora u srednjem roku, u skladu sa ESA 2010 metodologijom. Sa druge strane, implementacija navedene metodologije, po istom principu, može ostvariti i pozitivne efekte na fiskalne indikatore.

NUMERIČKA FISKALNA PRAVILA

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definisano je da se fiskalna politika planira i realizuje u skladu sa sljedećim kriterijumima fiskalne odgovornosti:

- 1) treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit;
- 2) nivo tekućih izdataka i trasfera trebalo bi da bude niži od tekućih prihoda i donacija;
- 3) politika zaduživanja treba da bude odgovorna i sa povećanom pažnjom prema pravilima struke, u cilju obezbjeđenja fiskalne održivosti.

Pored navedenog, planiranje i izvršenje budžeta vrši se i u skladu sa sljedećim kriterijumima:

- 1) budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a po tržišnim cijenama;
- 2) javni dug neće biti veći od 60% BDP-a po tržišnim cijenama.

Shodno utvrđenom fiskalnom okviru za period 2021–2024. godine, u narednoj tabeli dat je pregled ispunjenosti numeričkih pravila po godinama:

Numerička fiskalna pravila		Ispunjenost pravila			
		2021	2022	2023	2024
1.	Treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit	NE	NE	DA	DA
2.	Nivo tekućih izdataka i trasfera trebalo bi da bude niži od tekućih prihoda i donacija	DA	DA	DA	DA
3.	Budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a po tržišnim cijenama	NE	NE	DA	DA
4.	Javni dug neće biti veći od 60% BDP-a po tržišnim cijenama	NE	NE	NE	NE

Polazeći od kretanja glavnih fiskalnih agregata, tokom perioda trajanja Fiskalne strategije, može se konstatovati da se pravilo koje se odnosi na finansiranje tekuće budžetske potrošnje iz tekućih prihoda ispunjava u svim godinama projekcije.

Na drugoj strani, u godini ekonomskog oporavka, nakon najvećeg zabilježenog pada ekonomske aktivnosti u 2020. godini kao i nastavak velikog izdvajanja sredstava za potrebe Kapitalnog budžeta, i nakon završetka izgradnje prioritetne dionice Autoputa, dovodi do toga da pravilo koje se odnosi na gornji limit budžetskog deficita ne bude ispunjen u periodu 2021-2022. godini.

Pravilo ograničenosti javnog duga do nivoa od 60% ne ispunjava se ni u jednoj godini posmatranog perioda, usljed visoke baze uspostavljene u prethodnom periodu i gore pomenutog ulaganja u realizaciju infrastrukturnih projekata.

I pored navedenog, javni dug kontinuirano opada u svim godinama do nivoa od 67,6% projektovanog BDP-a u 2024. godini.

NADZOR NAD SPROVOĐENJEM FISKALNE POLITIKE

Osnivanje Fiskalnog savjeta Crne Gore

Osnivanje Fiskalnog savjeta povezano je sa napretkom Crne Gore u ispunjenju ekonomskih kopenhaskih kriterijuma, a to je postojanje funkcionalne tržišne privrede, sposobne da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Ovo pitanje povezano je i sa zahtjevima za budžetskim okvirima zemalja članica, shodno Direktivi 2011/85 po kojoj: "analiza fiskalne politike treba da se zasniva na pouzdanoj i nezavisnoj analizi koju vrše nezavisna tijela ili tijela funkcionalno autonomna u odnosu na fiskalne vlasti". Kako je primjena navedene direktive direktno vezana za pregovarački proces sa EU, naročito za pregovaračko poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija, Crna Gora je obavezna da istu implementira kao dio nacionalnog zakonodavstva.

Pored navedenog, stvaranje preduslova i uspostavljanje Fiskalnog savjeta predstavlja jednu od preporuka datih Crnoj Gori od strane Evropske komisije i Savjeta EU, i utvrđenih zajedničkih zaključaka ministarskog sastanka zemalja članica EU i zemalja Zapadnog balkana i Turske u sklopu redovnog godišnjeg ekonomskog i finansijskog dijaloga na temu Programa ekonomskih reformi.

Crna Gora kao zemlja koja nema sopstvenu valutu ima ograničenu mogućnost vođenja monetarne politike, što još više daje na značaju fiskalnoj politici kao glavnom instrumentu ekonomske politike. Tokom prethodne decenije, fiskalna politika u Crnoj Gori u najvećem dijelu imala je prociklični karakter. Periodi visokog ekonomskog rasta, nisu iskorišćeni za smanjenje fiskalnog deficita odnosno stvaranje fiskalnih suficita i smanjenje javnog duga. U vremenima pada ekonomske aktivnosti, fiskalni stimulus je obično korišćen za ublažavanje negativnih ekonomskih efekata, što je dovelo da značajnog povećanja javnog duga.

U 2014. godini usvojen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim su u sistem javnih finansija uvedena pravila za planiranje i sprovođenje fiskalne politike kako bi se ograničio diskrecioni uticaj na fiskalnu politiku odnosno povećala fiskalna disciplina. Već u 2015. godini, donijeta je odluka o izgradnji Autoputa "Bar-Boljare", kojim se imajući u vidu vrijednost ugovora nedvosmisleno ušlo u kršenje zakonom utvrđenih fiskalnih pravila.

Uspostavljanje nezavisnog savjetodavnog tijela, koje bi redovno izvještavalo Skupštinu Crne Gore, unaprijedilo bi systemske odredbe oko poštovanja fiskalnih pravila, kao i oko jačanja mjera za praćenje izvršenja fiskalne politike i upravljanja javnim finansijama.

U vezi sa navedenim, Vlada Crne Gore, na bazi preporuka, najbolje međunarodne prakse ali i konteksa veličine zemlje, predložiće odgovarajuću zakonsku regulativu kako bi se obezbijedile formalne pretpostavke za formiranje Fiskalnog savjeta Crne Gore.

Budžetski inspekcija

Članovima 77-79 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je da poslove inspeksijskog nadzora nad sprovođenjem istog vrši budžetski inspektor. U vršenju nadzora inspektor ima obavezu i ovlašćenje da vrši kontrolu zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u skladu sa ovim zakonom. Inspeksijski nadzor obuhvata kontrolu računovodstvenih, finansijskih i drugih poslovnih dokumenata subjekta nadzora. U vršenju inspeksijskog nadzora, budžetski inspektor ima ovlašćenje da o uočenim nepravilnostima pokrene prekršajni postupak u skladu sa zakonom kojim se uređuje prekršajni postupak.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija i socijalnog staranja formiran je Direktorat za budžetsku inspekciju i suzbijanje nepravilnosti i prevara koji će vršiti nadležnost u dijelu budžetske inspekcije i to:

- sprovođenje kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava;
- inspeksijski nadzor nad računovodstvenim i finansijskim izvještajima, evidencijama i registrima, ugovorima, javnim ispravama i drugim poslovnim dokumentima, potrošačkih jedinica Budžeta Crne Gore, opština, javnih ustanova, nezavisnih regulatornih tijela, privrednih društava i pravnih lica u kojima država ili opštine imaju većinski vlasnički udio;
- vršenje vanrednog inspeksijskog nadzora.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja u periodu realizacije Fiskalne strategije Crne Gore planira da organizaciono osposobi budžetski inspektorat da cjelovito kontroliše zakonito i namjensko korišćenje budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora, čime će se unaprijediti odgovornost za korišćenje javnih sredstava a ujedno i povećati transparentnost javnih finansija.

ODRŽIVOST JAVNIH FINANSIJA

Dugoročnu fiskalnu održivost u Crnoj Gori u najvećoj mjeri opredjeljuju sistemi socijalne zaštite odnosno finansiranje zdravstvenog i penzijskog sistema.

Pored smanjene naplate prihoda od doprinosa uz mogućnost odlaganja plaćanja poreza i doprinosa na zarade u vrijeme pandemije, kao jedne od mjera Vlade za pomoć privredi, dodatni pritisak na javne finansije stvoren je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, u julu 2020. godine sa retroaktivnom primjenom od početka godine, čija je implementacija zahtijevala dodatna budžetska izdvajanja.

U cilju adekvatnosti penzionih davanja, izmjenom prethodno pomenutog Zakona promijenjen je način usklađivanja penzija, tako da je umjesto dotadašnje formule usklađivanja sa 75% kretanja inflacije mjerene indeksom potrošačkih cijena i 25% rasta zarada, uveden koncept usklađivanja po tzv. rotirajućoj formuli i to 75% parametra koji je veći i 25% parametra koji je manji.

U dijalogu sa socijalnim partnerima, Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju smanjena je starosna godina za odlazak u penziju sa 67 godina života na 66 godina života za muškarce i 64 za žene. Osim navedenog, iz obračunskog perioda za kalkulaciju visine penzije, do 2030. godine, iz osnovice osiguranja je isključena $\frac{1}{4}$ perioda staža osiguranja koje su za osiguranika najnepovoljnije. Novina u Zakonu je i povećanje nominalnog iznosa najniže penzije na iznos od 145 €.

U cilju stabilnosti i održivosti penzijskog sistema, jedna od novina Zakona odnosi se na postepeno ukidanje posebnih uslova penzionisanja (do 31.12.2021. godine), nakon čega će svi osiguranici ostvarivati pravo na penziju po opštim uslovima, koji važe za sve osiguranike. Za lica koja ostavaruju penziju sa 40. godina staža propisana je starosna granica od 61 godine života, dok je starosna granica za prijevremenu penziju podignuta sa 62 na 63 godine života u prelaznom periodu od 2020. godine do 2025. godine. Navedene mjere bi trebalo da utiču na spiječavanje ranijeg napuštanja tržišta rada i ranog penzionisanja.

U 2022. godini sprovodiće se aktivnosti na reformi penzionog sistema, u saradnji sa međunarodnim partnerima, a u cilju stvaranja uslova za sveobuhvatnu analizu postojećeg stanja i predloga mjera za sprovođenje reforme penzionog sistema u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Obezbjedivanje funkcionalnog, stabilnog i održivog zdravstvenog sistema, odnosno osiguranje blagovremene i kvalitetne zdravstvene zaštite posebno u uslovima pandemije korona virusa, predstavlja jedan od najvećih prioriteta države. Osim dodatnih troškova u vrijeme pandemije, od aprila 2020. godine odobravani su stimulusi na zarade u sektoru Zdravstva zdravstvenim radnicima koji liječe pacijente zaražene virusom COVID-19. Shodno potpisanim sporazumom sa sindikatima, u sektoru Zdravstva zarade su dodatno povećane u 2021. godini za 3% dok je u 2022. planirao povećanje od 12,5%, uz dodatno povećanje po osnovu sprovođenja programa "Evropa sad!". Takođe, u cilju smanjenja poreskog opterećenja rada predlaže se ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na

teret zaposlenog i poslodavca, čime država na sebe preuzima finansiranje zdravstvenog sistema.

Osim zdravstvenog i penzijskog sistema, stanje lokalnih javnih finansija u velikoj mjeri utiču na dugoročnu održivost javnih finansija.

Donošenje Zakona o finansiranju lokalne samouprave u prvoj godini primjene imao je pozitivne efekte na budžete lokalnih samouprava. Naime, u 2019. godini značajno su poboljšani svi pokazatelji stanja javnih finansija na lokalnom nivou. Međutim, u vrijeme pandemije izazvane virusom COVID-19 zadovoljavajuće i stabilne fiskalne pozicije lokalnih samouprava su se djelimično narušile.

Epidemiološka situacija se značajno odrazila na ekonomske aktivnosti a shodno tome i na cjelokupne javne finansije što je, između ostalog, uticalo na smanjenje i sopstvenih i ustupljenih prihoda lokalnih samouprava.

Iako su se zbog novonastale situacije suočile sa brojnim problemima, sve jedinice lokalne samouprave su, u skladu sa svojim mogućnostima, usvojile programe mjera za podršku građanima i privredi u cilju umanjenja negativnih posljedica izazvanih epidemijom COVID-19 virusa. Osim navedenog, među mjerama koje predstavljaju smanjenje budžetske potrošnje i solidarnost u nastaloj situaciji ostvarivanja manjih prihoda, a time i slabijeg punjenja budžeta, lokalne samouprave su donijele i adekvatne mjere koje se odnose na smanjenje tekuće budžetske potrošnje.

U cilju stvaranja preduslova za dugoročnu održivost javnih finansija u narednom periodu sprovodiće se aktivnosti koje imaju za cilj stvaranje uslova za proširenje poreske baze, uvođenje sistema elektronske fiskalizacije poreskih registar kasa, kao i borbe protiv "sive" ekonomije kroz pojačani nadzor i rad inspeksijskih službi.

PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U PERIODU 2022 – 2026. GODINE

U cilju unapređenja stanja u oblasti javnih finansija u Crnoj Gori u prethodnom periodu sproveden je Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godine. Program je omogućio identifikaciju važnih prioriteta i objedinjeno korišćenje svih raspoloživih sredstava što je omogućilo bolju koordinaciju i raspodjelu prema nacionalnim prioritetima, a u koordinaciji sa drugim strateškim reformama, posebno imajući u vidu da je predstavljao integralnu komponentu Strategije reforme javne uprave.

Stoga, za period 2016-2020. bilo je definisano 5 reformskih ciljeva koji su obuhvatali 11 pojedinačnih ciljeva koji se prate putem 41. indikatora, kao važnih kriterijuma kojima se može mjeriti ostvareni napredak u okviru definisanih pravaca razvoja.

Reforma upravljanja javnim finansijama sprovodila se u okviru 5 definisanih oblasti:

- Razvoj održivog fiskalnog okvira, planiranje i budžetiranje javne potrošnje
- Poboljšanje izvršenja budžeta
- Razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola
- Transparentno finansijsko izveštavanje i računovodstvo

➤ Jačanje kapaciteta eksterne revizije

Implementacija aktivnosti u cilju sprovođenja reformi, pored sopstvenih kapaciteta institucija značajno je realizovana zahvaljujući i podršci iz sredstava instrumenata pretpristupne podrške. Posmatrajući ukupni period važenja programa, ciljevi koji se odnose na razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i jačanje kapaciteta eksterne revizije su najvećim dijelom postignuti. Zabilježen je umjeren napredak u oblastima srednjoročnog planiranja budžeta i izvršenja budžeta, ali i dalje ostaju izazovi unaprjeđenja kapitalnog budžetiranja, reforme državne pomoći i, upravljanje obavezama i imovinom, kao i izazovi u pogledu interoperabilnosti različitih IT sistema. Imajući u vidu određeni broj aktivnosti nije realizovan u skladu sa planiranom dinamikom, prevashodno usljed efekata izazvanih pandemijom korona virusa, njihova realizacija produžena je do kraja 2021. godine.

Takođe, transparentnost i dalje ostaje izazov, te su shodno tome i predviđene dalje aktivnosti, čijom realizacijom će se doprinijeti povećanju kvaliteta informacija koje budžet sadrži, unapređenju prikaza višegodišnjih obaveza i kapitalnih projekata, boljoj vizuelizaciji budžeta i budžetskog izvještavanja. S tim u vezi, aktivnosti na poboljšanju transparentnosti i kvalitetu budžetiranja, realizuju se kontinuirano i nastaviće se i u narednom periodu dominantno kroz implementaciju programskog budžeta i budžeta baziranog na učinku zatim kroz implementaciju međunarodnih standarda u domenu države statistike, kao i prelaskom sa gotovinskog na obračunsko računovodstvo.

Prepoznati izazovi i analiza stanja u oblasti upravljanja javnim finansijama od ključnog su značaja za izradu naredne srednjoročne strategije i predlogu za glavna reformska područja za Strategiju upravljanja javnim finansijama 2022-2026.

Buduća reforma upravljanja javnim finansijama zasniva se na slabostima utvrđenim u urađenim procjenama, kao i na zahtevima postavljenim u završnim merilima za pregovaračka poglavlja koja su u direktnoj vezi sa oblasti upravljanja javnim finansijama (5- Javne nabavke, 8 - Konkurencija, 16 - Porezi, 17 - Ekonomska i monetarna unija, 29 – Carinska unija, 32 - Finansijska kontrola i 33 - Finansijske i budžetske odredbe).

Takođe, buduća reforma u oblasti upravljanja javnim finansijama definisaće se na osnovu identifikovanih izazova iz prethodnog Programa, preporukama iz Ocjene upravljanja javnim finansijama i finansijske odgovornosti (PEFA), spoljnim izveštajima (izveštaj EU o napretku, SIGMA) i analizi trenutne situacije u svim sektorima. Takođe, od značaja za nastavak reforme su i sastanci o stanju u upravljanju javnim finansijama (PFM dijalog), koji se dva puta godišnje organizuju sa ciljem osvrta na ostvarene rezultate i izazove u reformi između predstavnika Evropske komisije i predstavnika Crne Gore. Na sastanku održanom u oktobru 2021. godine konstatovan je značajan napredak u odnosu na prošlogodišnji sastanak, sa naglaskom da će novi strateški okvir biti od ključnog značaja za dalju kontinuiranu saradnju između EK i Crne Gore, uz važnost povezanosti sa Strategijom za reformu javne uprave i Fiskalnom strategijom, pri čemu je iskazana spremnost EK za podršku u svim oblastima javnih finansija, kako kroz instrumente budžetske podrške, tako i pružanjem tehničke pomoći putem TaieX ili Twinning programa.

U skladu sa strateškim ciljevima upravljanja javnim finansijama, a na osnovu analiza postojećeg stanja, reformski ciljevi naredne strategije odnose se na:

- Održivi fiskalni okvir i planiranje budžeta
- Izvršenje i budžetiranje javnih rashoda,
- Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje,
- Finansijska kontrola

U okviru reformskih ciljeva definisaće se aktivnosti na unapređenju stanja u okviru makroekonomskih analiza, srednjoročnog budžetskog planiranja, dalji razvoj programskog budžetiranja, upravljanja javnim investicijama, upravljanja javnim dugom, uspostavljanja sistema sopstvenih sredstava EU, poboljšanja efikasnosti u naplati prihoda, oblasti javnih nabavki i reforme državne pomoći, upravljanja državnom imovinom i katastrom nepokretnosti, kontrole obaveza i upravljanja gotovinom, izvještavanja o izvršenju budžeta, interne finansijske kontrole i eksterne revizije.

Imajući u vidu navedeno, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022 - 2026. poslužiće kao krovni dokument za oblast upravljanja javnim finansijama i dalje će unaprijediti koordinaciju reformskih napora svih strana u ovoj oblasti. U fokusu izrade biće definisanje mjerljivih pokazatelja, kao i bolja povezanost sa strateškim aktivnostima, tako da njihova realizacija direktno doprinosi postizanju ciljeva.

Na osnovu člana 17 stav 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Službeni list CG", br. 20/14, 56/14, 70/17, 04/18, 55/18, 66/19 i 70/21), Savjet Centralne banke Crne Gore, na sjednici od 30.11. 2021. godine, razmotrio je Predlog fiskalne strategije Crne Gore za period 2021-2024. godine i, s njom u vezi, donio

MIŠLJENJE

na Predlog fiskalne strategije Crne Gore za period 2021-2024. godine

Uvod

Imajući u vidu značaj fiskalne strategije za period 2021-2024. godine, kao krovnog dokumenta za sprovođenje fiskalne politike u državi, Centralna banka je sa velikom pažnjom analizirala postavljene ciljeve fiskalne politike, makroekonomske pretpostavke koje su poslužile kao osnov za njihovo definisanje, kao i brojne fiskalne mjere, čija implementacija je planirana u narednom trogodišnjem periodu.

Opšti stav

Fiskalna strategija Crne Gore za period 2021-2024. (u daljem tekstu: Fiskalna strategija) definiše adekvatne i jasne ciljeve fiskalne politike u srednjem roku, čijim ostvarenjem će se doprinijeti realizaciji glavnog cilja ekonomske politike navedenog u strategiji, a to je „ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana“. Fiskalnom strategijom planiran je veliki broj fiskalnih mjera koje imaju za cilj uravnoteženje budžeta u srednjem roku, poboljšanje životnog standarda, unapređenje investicionog ambijenta, smanjenje neformalne ekonomije na tržištu rada, povećanje zaposlenosti, što će sve stvoriti kvalitetne uslove za dinamičan ekonomski rast u srednjem roku.

Fiskalna strategija ima jasno definisan cilj poboljšanja kvaliteta javnih finansija, prije svega smanjenje fiskalnog deficita i nivoa javnog duga u srednjem roku, pa stoga ovaj smjer fiskalne politike ima podršku Centralne banke Crne Gore (u daljem tekstu: Centralna banka) . Planirano je postepeno uravnoteženje budžeta preko povećanja prihoda, kao i restriktivnom politikom na strani rashoda, uz održavanje visokog nivoa kapitalnog budžeta.

Nakon značajnog povećanja budžetskog deficita u 2020. godini, usljed uticaja pandemije koronavirusa i sprovođenja socio-ekonomskih mjera podrške privredi i građanima, Fiskalnom strategijom je predviđeno postepeno uravnoteženje budžeta i poboljšanja kvaliteta javnih finansija u srednjem roku. Nakon deficita budžeta od 10,2% BDP-a u 2020. godini, planirano je da se deficit smanji na 3,6% BDP-a u 2021. godini, što je gotovo izvjesno, imajući u vidu dobru turističku sezonu, povoljne efekte primjene elektronske fiskalizacije, kao i bolju naplatu ostalih poreza, prije svega akciza. Fiskalnom strategijom planirano je da se deficit u 2022. godini neznatno poveća na 3,9% BDP-a, zbog negativnog uticaja planiranih fiskalnih mjera na prihodnoj i rashodnoj strani, prije svih ukidanje doprinosa na zdravstveno osiguranje na teret poslodavca i

zaposlenog, zatim povećanje minimalne zarade, što će uticati na povećanje rashoda za bruto zarade. Nakon povećanja deficita u 2022. godini, planirano je da se u 2023. godini deficit smanji na nivo od 1,1% BDP-a, da bi na kraju 2024. godine došlo do uravnoteženja budžeta.

Planirano uravnoteženje budžeta uslovljeno je donošenjem i implementacijom seta zakona, koji su preduslov za sprovođenje planiranih fiskalnih mjera. Centralna banka podržava plan Vlade Crne Gore da u navedenom periodu ostvari suficit tekuće potrošnje i postigne „zlatno pravilo“ u finansijama, dok će deficit biti generisan rastom kapitalnog budžeta, što je takođe produktivna potrošnja u funkciji kreiranja budućeg rasta i smanjenja budućih fiskalnih pritisaka.

Izdvajanja za kapitalni budžet su planirana u iznosu od 900 miliona eura za četvorogodišnji period, što se veoma pozitivno ocjenjuje, jer jedino ulaganje u kapitalne projekte može stvoriti uslove za ekonomski rast. Međutim, kako je planirani iznos investicija veliki, izbor novih projekata i njihova isplativost je veoma važna. Fiskalna strategija ne navodi nivoe ulaganja po sektorima, tj. koji su to projekti definisani kao strateški prioriteti i prema kojim kriterijumima, imajući u vidu da se završava prva dionica auto-puta. Ove informacije bi umnogome pomogle da se sagledaju i ocijene opravdanost i učinkovitost javnih investicija. Shodno tome, cijenimo da je u Fiskalnoj strategiji potrebno jasno definisati strateške prioritete, dinamiku i planirane projekte (cost-benefit analiza), kao i sektore, koji će se finansirati kapitalnim budžetom od 900 miliona eura u naredne tri godine (saobraćaj, zdravstvo, zaštita životne sredine i dr.). Pored toga, koristimo priliku da primijetimo da institut *javno-privatnog partnerstva* nije prepoznat u Fiskalnoj strategiji kao jedan od načina finansiranja projekata u oblasti saobraćaja i transporta (auto-put, modernizacija željezničke infrastrukture i sl.). Sugeriramo da bi ovaj institut pružio mogućnosti za finansiranje velikih kapitalnih projekata za koje nedostaje novca, kako na državnom, tako i na nivou jedinica lokalne samouprave.

Akcentovanje povećanja kapitalnog budžeta i racionalizacije „neproduktivne potrošnje“, u Fiskalnoj strategiji, potpuno je u skladu sa preporukama Vladi Crne Gore za ekonomsku politiku koje je Centralna banka dostavljala proteklih godina, ali smo mišljenja da u Fiskalnoj strategiji nedostaje jasan plan uređenja i usklađivanja zarada u javnom sektoru sa minimalnom zaradom, kao i kvantifikacija obima u kojem će sve to uticati na ukupnu stavku na rashodnoj strani budžeta. Planirana rashodna strana u srednjem roku zavisice i od efikasnosti u donošenju i sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. Povećanje minimalne zarade na 450 eura, kao i dodatno povećanje zarada zdravstvenim radnicima, uticaće na rast rashoda po osnovu bruto zarada. Imajući u vidu da je učešće ove stavke u budžetu već veoma značajno, racionalizacija broja zaposlenih u javnoj upravi je veoma važna u cilju očuvanja stabilnosti javnih finansija, ali i povećanja efikasnosti javne uprave.

Na strani budžetskih prihoda planira se ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret poslodavca i zaposlenog, sa jedne strane, dok je sa druge strane predviđeno značajno povećanje akciza na pojedine proizvode, progresivno oporezivanje zarada,

progresivno oporezivanje dobiti, naplata poreskog potraživanja, kao i uvođenje novih poreza, kao što je porez na podizanje gotovog novca sa poslovnog računa i porez na neprijavljene prihode. Takođe, izmjenama postojeće zakonske regulative i donošenjem novih zakona moguće je unaprijediti stanje na tržištu mineralnih ulja i njihovih derivata i unaprijediti sistem igara na sreću, što će u krajnjem imati pozitivan efekat na budžet. U ovom dijelu Centralna banka izražava zabrinutost da svako povećanje poreskih opterećenja ima negativni uticaj na poslovni ambijent, naročito ako se ima u vidu da su privredni subjekti u procesu oporavka od posljedica izazvanih pandemijom koronavirusa i ukazuje da može doći do porasta cijena i troškovne inflacije, može imati uticaja na konkurentnost, kao i na povećanje sivog tržišta, dok sa druge strane može izostati planirani efekat povećanja prihoda, što se i dešavalo u bliskoj prošlosti. Takođe, uvođenje progresivnog oporezivanja može smanjiti konkurentnost ekonomije i negativno uticati na investicioni ambijent, naročito kada su u pitanju velike kompanije.

Vežano za racionalizaciju i povećanje efikasnosti upravljanja budžetskim rashodima, cijenimo da je Fiskalnu strategiju potrebno dopuniti konkretnim planom reforme penzijskog sistema, sa jasnim smjernicama i informacijama o tome šta bi reforma obuhvatala i kako bi se to reflektovalo na budžet. Napominjemo da će rast prosječnih zarada usloviti i rast penzija od 2023. godine, što može dodatno povećati budžetski deficit. Takođe, usklađivanje penzija u 2022. godini, usljed očekivane inflacije u 2021. godini, pored primjene Zakona o unutrašnjim poslovima, kojim se očekuje porast broja penzionera, uticaće na porast budžetskih rashoda po ovom osnovu.

Makroekonomske projekcije iz Fiskalne strategije su prihvatljive, u ovom trenutku. Prognozirani rast od 13,4% u 2021. godini, što je ostvarivo, imajući u vidu evidentan oporavak crnogorske privrede, uspješnu turističku sezonu, povećanje budžetskih prihoda, ali i nisku bazu u prethodnoj godini. U naredne tri godine je opravdano predviđeno usporavanje ekonomskog rasta na 5%, u periodu 2022-2024. Predviđa se da će inflacija u srednjem roku biti relativno stabilna i da će iznositi oko 2% godišnje. Neizvjesnost koju sa sobom nosi pandemija koronavirusa uslovlila je da promjene makroekonomskih indikatora mogu da budu nagle i neočekivane pa je samo kreiranje makroekonomskih projekcija postalo otežano. Projektovani rast od 5% u periodu od 2022. do 2024. godine je opravdan, s obzirom na visoke kapitalne investicije predviđene Fiskalnom strategijom, koje će u izvjesnoj mjeri kompenzovati efekte završetka izgradnje dionice auto-puta, a koja je tokom posljednjih godina, prije pojave koronavirusa značajno uticala na nivo ekonomskog rasta u Crnoj Gori, kao i s obzirom na očekivani pozitivan efekat sprovođenja plana "Evropa sad" na rast potrošnje. Centralna banka sugeriše na dodatni oprez prilikom procjene stopa inflacije u narednom periodu, naročito u 2022. godini, imajući u vidu sve predviđene mjere, koje mogu uticati na rast agregatne tražnje, kao i kretanja na međunarodnom tržištu naftnih derivata, metala i hrane. Potrebno je sagledati i mogućnost da zastoj u lancima snabdijevanja, uz posljedični dalji rast cijena energenata i njihov dalji pritisak na ostale cijene roba i usluga, dodatno doprinese rastu inflatornih očekivanja. Takođe, ne treba zanemariti ni višegodišnje ekspanzivne monetarne politike koje mogu uticati na dugoročni rast inflacije. Ukoliko dođe do realizacije ovih rizika, odnosno do širenja inflatorne spirale, očekuje se da će vodeće centralne banke reagovati pooštavanjem monetarne politike,

odnosno povećanjem kamatnih stopa i novim operacijama na otvorenom tržištu sa ciljem smanjenja prekomjerne likvidnosti. Ove mjere će uticati na opadanje globalne inflacije, a time i na kretanje inflacije u Crnoj Gori, ali će potencijalni rast kamatnih stopa uticati na pogoršanje uslova kod izvora finansiranja subjekata crnogorske privrede i na nivo javnog duga.

Smatramo da i dalje postoji potencijalni rizik i neizvjesnost koju sa sobom nosi pandemija koronavirusa i njeno produženo djelovanje, koji mogu uticati da se planirane stope rasta ne ostvare, kao i potencijalnu potrebu za dodatnim paketima podrške privredi, što bi se dalje reflektovalo na rashode, a samim tim i na nivo javnog duga kao procenta BDP-a. Takođe, neblagovremeno donošenje i neefikasna primjena zakonske regulative, od čijeg efekta zavisi prihodna strana budžeta, može stvoriti potrebu za dodatnim zaduženjem i porastom javnog duga.

Centralna banka ističe važnost dosljednosti u primjeni svih mjera predviđenih Fiskalnom strategijom, od čega će i najviše zavisiti ostvarenje zacrtanih ciljeva. Stoga ističemo značaj odgovornog vođenja fiskalne politike, uz uvođenje jasno definisanih restriktivnih mjera u dijelu diskrecione potrošnje i stvaranje uslova za kontinuirani rast budžetskih prihoda. Povećanje poreske baze, smanjivanje neformalne ekonomije na tržištu rada, uvođenje novih poreza, smanjenje nivoa sive ekonomije uz kontrolu i postepeno smanjenje najvećih tekućih izdataka budžeta (bruto plate, penzije, konsultantske usluge i dr.), pozitivno će uticati na kretanje budžeta u srednjem roku.

Pozdravljamo namjeru da se na godišnjem nivou, uz Predlog zakona o završnom računu budžeta, napravi kratak izvještaj o realizaciji Fiskalne strategije za predmetnu godinu, kako bi se pratila dinamika realizacije.

Ocjena fiskalnih projekcija za period 2021-2024. godine

Stabilizacija javnih finansija, povećanje njihovog kvaliteta i uravnoteženje budžeta u srednjem roku su ciljevi definisani u Fiskalnoj strategiji i Centralna banka tome pruža podršku.

Snažan udar na javne finansije, uzrokovan pandemijom koronavirusa zahtijevao je neodložnu reakciju Vlade Crne Gore da, putem mjera fiskalne politike, ublaži ekonomske posljedice krize, ali i da obezbijedi adekvatan podsticaj bržem oporavku privrede. Socio-ekonomske mjere u 2020. i prvoj polovini 2021. godine bile su potpuno opravdane i pravovremene i imale su pozitivan uticaj na privredu i građane. Međutim, ove mjere su uzrokovale povećanje rashoda budžeta, što je, uz pad prihoda zbog usporene privredne aktivnosti, izazvalo povećanje deficita budžeta u 2020. godini na 10,3% BDP-a ili 426,2 miliona eura. U toku 2021. godine fiskalna pozicija se značajno popravila. Uspješna turistička sezona, povećana naplata poreza na dodatu vrijednost, usljed primjene elektronske fiskalizacije, bolja naplata ostalih poreza, prije svega akciza, sa jedne strane, i ušteda po osnovu pojedinih stavki na rashodnoj strani, sa druge strane, usloveli su da deficit za prvih devet mjeseci 2021. godine bude 63,4 miliona eura ili 1,4% BDP-a, što je znatno manje ukoliko uporedimo sa planiranim (173,3 miliona

eura). Takođe, na smanjenje budžetskih rashoda značajno je uticalo smanjenje kapitalne potrošnje u prvih devet mjeseci.

Fiskalna strategija predviđa deficit budžeta od 3,6% BDP-a u 2021. godini, što su realne procjene, imajući u vidu ostvarenje za prva tri kvartala ove godine. Blago povećanje deficita u 2022. godini od 3,9% BDP-a je sasvim realno za očekivati usljed značajnog broja fiskalnih mjera koje se planiraju implementirati od početka 2022. godine. Centralna banka ukazuje na rizik da bi deficit u 2022. godini mogao biti i veći ukoliko izostanu efekti planiranih fiskalnih mjera. Značajnije smanjenje deficita planirano je za 2023. godinu, što je razumljivo, imajući u vidu da se izgubljeni prihodi tokom pandemije koronavirusa ne mogu vratiti na pretkrizni period u kratkom roku. Uravnoteženje budžeta na kraju 2024. godine je vrlo izazovno i zavisiće od dosljedne primjene planiranih mjera, efikasne racionalizacije javne uprave, smanjenja neformalne ekonomije, proširenja poreske baze i strožije kontrole u cilju suzbijanja poreske evazije. Značajan rizik je i mogućnost da se usljed povećanja poreskih opterećenja i izostanka realizacije drugih mjera, javni prihodi ne ostvare u očekivanom nivou.

Centralna banka podržava namjeru da se u narednom periodu vodi restriktivna fiskalna politika u dijelu tekuće potrošnje, kako bi se, uz obezbjeđenje dodatnih prihoda budžeta i rastom kapitalne potrošnje, stvorili uslovi za dinamičan ekonomski rast. Namjera da se buduće zaduživanje u srednjem roku sprovodi isključivo za finansiranje infrastrukturnih projekata je u saglasnosti sa dugogodišnjim preporukama Centralne banke.

Cijenimo da bi u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, a u susret planu optimizacije budžetske potrošnje, Fiskalnom strategijom trebalo predvidjeti uvođenje strožijih fiskalnih pravila u dijelu budžetske potrošnje i državnih garancija, kojima će se izbjeći procikličnost i obezbijediti konzistentnost u njihovoj implementaciji.

Odlučna restriktivna fiskalna politika i uravnoteženje javnih finansija u srednjem roku trebalo bi da omogući i postepeno smanjivanje nivoa javnog duga. Takav smjer fiskalne politike ima podršku Centralne banke, jer su stabilne javne finansije jedan od osnovnih preduslova za ekonomski razvoj zemlje.

Plan Vlade Crne Gore da se u srednjem roku tekući budžetski izdaci finansiraju iz izvornih prihoda ima podršku Centralne banke, jer se time zadovoljava „zlatno pravilo finansija“. Izdašan srednjoročni kapitalni budžet, kojim će se finansirati pažljivo odabrani infrastrukturni i drugi razvojni projekti stvoriće uslove za dalji ekonomski rast.

Ocjena mjera fiskalne politike na prihodnoj i rashodnoj strani budžeta

Fiskalna strategija, pored toga što je obuhvatila sve mjere fiskalne politike programa „Evropa sad“, sadrži i nekoliko dodatnih mjera. Ukoliko koncizno sagledamo sve mjere fiskalne politike, one podrazumijevaju sljedeće: povećanje minimalne zarade od 1. januara 2022. godine sa 250 eura na 450 eura, povećanje zarada za 17% i prosječnu neto zaradu od 700 eura do kraja 2022. godine. Mjere fiskalne politike, između ostalog, predviđaju implementaciju poreske reforme, koje se odnose na smanjenje poreskog

opterećenja na zarade sa sadašnjih 39% na oko 21%, ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, uvođenje neoporezivog dijela zarade na 700 eura bruto zarade, kao i progresivnog oporezivanja zarada i dobiti pravnih lica, povećanje stope poreza na dividendu, markiranje mineralnih ulja i njihovih derivata, uvođenje posebnog poreza na podizanje gotovine za pravna lica, usvajanje novog Zakona o igrama na sreću, kao i povećanje postojećih i uvođenje novih akciza na proizvode koji štete zdravlju građana (sladoledi i proizvodi od šećera i kakaoa).

Centralna banka ukazuje na činjenicu da planirane mjere fiskalne politike donose sa sobom relativno velik rizik, uz određene ranjivosti. Stava smo da je prije uvođenja ovako krupne reforme u sistem javnih finansija, neophodna detaljna analiza postojeće makroekonomske situacije, kao i izgleda kretanja makroekonomskih indikatora u srednjem roku. Takođe, prilikom implementacije fiskalne, ili bilo koje druge politike neophodna je „ex ante“ analiza uticaja planiranih mjera na sve segmente ekonomije kao sistema (javne finansije, realni sektor, stanovništvo).

Centralna banka smatra da treba biti oprezan prilikom namjere da se povećaju akcize, jer to sa sobom nosi rizik povećanja sive ekonomije. Planirano rapidno povećanje akciza u kratkom roku, u cilju usklađivanja naše regulative sa pravnom tekovinom EU, može imati negativne efekte koji se ogledaju u povećanju sivog tržišta, naročito na tržištu duvanskih proizvoda, uz neostvarivanje planiranih pozitivnih efekata na prihode budžeta. Sa druge strane, povećanje akciza na određene proizvode, kao i uvođenje novih akciza (na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled) uticaće na povećanje cijena tih proizvoda.

Ukidanje doprinosa za zdravstvo na teret poslodavaca i zaposlenih usloviće pad budžetskih prihoda, koji bi trebalo da se nadomjeste, između ostalog, kroz plaćanje poreza na zarade uz povećanje minimalne zarade. U pitanju je oblik preraspodjele troškova rada koja padaju na teret poslodavca, na način da se poslodavci oslobode dijela obaveza prema državi (doprinosi na zdravstveno osiguranje, neoporezivi dio zarade), dok bi se poslodavci odrekli plaćanja zarada „na ruke“ i sve zaposlene uredno prijavili, čime bi se smanjila neformalna ekonomija. Međutim, mogući scenario ove poreske reforme može biti i smanjenje broja zaposlenih ili pak, dalja poreska evazija, suprotno predviđenom smanjenju neformalne ekonomije na tržištu rada, pa čak i pojave kršenja prava i pogoršanja položaja zaposlenih (potpisivanje ugovora na pola radnog vremena). Ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje, koji čine 60%-75% ukupnih primitaka Fonda za zdravstveno osiguranje, povećava se rizik finansijske neodrživosti zdravstvenog sistema. Centralna banka smatra da je, prije implementacije ovog programa, neophodno detaljno analizirati prihodnu stranu budžeta u cilju dobijanja jasnog odgovora da li će planirano progresivno oporezivanje zarada, uvođenje dodatnih akciza i suzbijanje neformalne ekonomije nadomjestiti planirane troškove, odnosno gubitak prihoda od doprinosa za zdravstvo.

Predlog zakona o reprogramu poreskog potraživanja cijenimo kao dobar način da se smanji poreski dug, a da se poreski obveznici ne izlože jednokratnom i velikom finansijskom naporu ili novom zaduživanju, kako bi izmirili poreska dugovanja. Sa druge

strane, navedeni zakon će omogućiti značajno povećanje prihoda redovnom naplatom poreskog duga.

Centralna banka ukazuje na rizik da planirano progresivno oporezivanje dobiti pravnih lica može uticati negativno na konkurentnost i investicionu atraktivnost države. Navedena mjera može destimulisati velike kompanije da ulažu u Crnu Goru i da otvaraju filijale zbog visoke stope poreza, zbog čega može izostati očekivani efekat povećanja prihoda po ovom osnovu.

Fiskalna strategija predviđa intenziviranje aktivnosti na polju suzbijanja neformalne ekonomije i efikasniju kontrolu kroz unapređenje rada inspeksijskih službi, u čemu ima punu podršku Centralne banke. Postoji nejasnoća koji model će se koristiti prilikom istraživanja i procjene obima i strukture neformalne ekonomije i da li će taj model reflektovati pravu sliku prisutne neformalne ekonomije u Crnoj Gori. Smatramo da bi bilo korisno u Fiskalnoj strategiji pojasniti model koji će se koristiti za procjenu nivoa i obima neformalne ekonomije u državi.

Donošenje i primjena novih zakonskih rješenja u oblasti igara na sreću i markiranja mineralnih ulja i derivata imaće pozitivne efekte kako na budžet, tako i na kvalitet usluga i proizvoda u tim oblastima i Centralna banka podržava ove mjere.

Državna administracija stvorila bi dodatni pritisak na budžet preko bruto zarada, usljed povećanja minimalne zarade. Povećanje minimalne zarade, koja se odnosi na zaposlene sa najnižom stručnom spremom, odnosno najnižim koeficijentom za obračun zarade, nosi izvjestan fiskalni rizik, jer povlači pitanje usklađivanja koeficijenata između zaposlenih sa nižom i visokom stručnom spremom i time budžetskog opterećenja, s obzirom na veliki broj zaposlenih u javnom sektoru (skoro 40 odsto od ukupnog broja zaposlenih).

Fiskalna strategija predviđa optimizaciju broja zaposlenih u javnom sektoru kako bi se teret po osnovu bruto zarada smanjio, što je u skladu sa preporukama Centralne banke. Ali, to sa druge strane, za sobom povlači i povećanje nezaposlenosti. Ukoliko se povećani troškovi ne nadomjeste dodatnim prihodima, doći će do povećanja deficita, što će dalje voditi u nova zaduživanja, što će uzrokovati novi rast javnog duga. U tom smislu, potrebno je definisati jasan rok za donošenje i realizaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026. sa jasnim akcionim planom za njeno sprovođenje, koji će se dosljedno sprovođiti. Predlažemo da se u ovu Strategiju uvrsti i plan kreiranja centralnog registra zaposlenih u javnom sektoru (opšti i lokalni nivo države), uključujući i zaposlene u privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu, kako bi se imalo uvid u tačan broj zaposlenih u javnom sektoru.

Centralna banka je, u okviru svojih Preporuka Vladi Crne Gore za ekonomsku politiku, duži niz godina predlagala osnivanje Fiskalnog savjeta kao nezavisnog tijela, u skladu sa dobrom međunarodnom praksom. Iz Fiskalne strategije proizilazi jasna namjera pripreme neophodne zakonske regulative, kako bi se stvorile pretpostavke za formiranje Fiskalnog savjeta, što Centralna banka u potpunosti podržava.

Usvajanje nove srednjoročne Strategije upravljanja javnim dugom neophodno je u cilju definisanja plana kako u srednjoročnom periodu smanjiti nivo javnog duga. Vjerodostojne fiskalne strategije i strategije duga i njihova primjena su od ključnog značaja za fiskalnu održivost. Projekcija kretanja javnog duga u narednom srednjoročnom periodu govori da pad javnog duga isključivo zavisi od rasta BDP-a, dok će u nominalnom iznosu javni dug i dalje biti iznad četiri milijarde eura.

Tok pandemije koronavirusa i dalje je nepoznat, pa je moguće da dođe do još većeg pogoršanja u kratkom roku što će stvoriti dodatni pritisak na javne finansije i predstavljati veliki rizik za ekonomski rast u narednoj godini. Dalje, iznenadni, brzi rast inflacije u razvijenim privredama, u uslovima visokog javnog duga, može dovesti do rasta kamatnih stopa za buduća zaduživanja. Pored spoljnih, bitno je napomenuti i domaće rizike, poput stalno prisutnog rizika od pojave dodatnog opterećenja za budžet po osnovu pokrivanja gubitaka novoformiranih i postojećih privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu, usljed ublažavanja negativnog uticaja pandemije koronavirusa na privredu i stanovništvo, kao i opasnost od aktiviranja državnih garancija.

Moramo podsjetiti da je primjenu seta fiskalnih mjera koje obuhvata program „Evropa sad“ podržao i MMF, ali sa jasnom preporukom da planirani program bude sproveden postepeno, u pažljivo odabranim fazama, a sve u cilju eliminisanja rizika povećanja nezaposlenosti i neformalne ekonomije, povećanja inflatornog pritiska i neostvarivanja planiranih prihoda. Centralna banka, takođe, zastupa ovaj stav i sugerise da se još jednom sagledaju svi rizici koje je Centralna banka analizirala i koje je dostavila Vladi Crne Gore u dokumentu „Izveštaj o rezultatima analize makroekonomskih rizika“. Materijalizacija rizika dovešće do izostanka planiranog povećanja prihoda, dodatnog pritiska na rashode budžeta, što će stvoriti dodatni budžetski deficit za čije finansiranje će biti potrebno novo zaduživanje.

Rješavanje dugogodišnjih problema i onih koji proističu iz pandemije koronavirusa zahtijevaće oprezno fiskalno upravljanje. Godine koje su pred nama zahtijevaće sveobuhvatan program fiskalne konsolidacije koji se mora usredsrijediti na smanjenje neefikasnosti potrošnje, uz minimiziranje potencijalnih negativnih kratkoročnih uticaja na siromašne i ugrožene, a za povećanje rasta obezbjeđivanje investicija koje jačaju otpornost privrede. Takođe, brzina oporavka od krize izazvane pandemijom koronavirusa zavisiće i od investicione atraktivnosti zemlje. Stoga, u narednom periodu, je neophodno stvoriti što bolji i privlačniji poslovni ambijent, koji se odlikuje predvidljivošću poslovanja i brzinom poslovnih procesa.

SAVJET CENTRALNE BANKE CRNE GORE

O. br. 0101- 8201-3/2021
Podgorica, 30.11.2021. godine

**PREDSJEDAVAJUĆI
GUVERNER,**
dr Radoje Žugić

