

Crna Gora
SKUPŠTINA CRNE GORE
-Odbor za ekonomiju, finansije i budžet-
Broj: 33/25-5/11
EPA 714 XXVIII
Podgorica, 22. decembar 2025. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, sa 97. sjednice održane 17. i 18. decembra 2025. godine, podnosi

IZVJEŠTAJ

o razmatranju **PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2026. GODINU**

I U uvodnom obrazloženju, predstavnici predlagača zakona, upoznali su Odbor sa osnovnim pretpostavkama na bazi kojih je utvrđena raspodjela sredstava u budžetu za 2026. godinu. Ukazano je da snažna potrošnja domaćinstava, povećanje minimalne i prosječne zarade i minimalne i prosječne penzije, reforme poreske politike i poslovnog ambijenta, rast investicione aktivnosti i nastavak rasta u turizmu, uz mjere sektorske podrške i relevantne prognoze ekonomske aktivnosti i inflacije u Evropi, čine osnovne pretpostavke makroekonomskog scenarija u srednjem roku. Shodno osnovnom makroekonomskom scenariju, istaknuto je da će crnogorska ekonomija u srednjem roku prosječno godišnje rasti po stopi od 3,2%, odnosno po godinama 3,3% u 2025, 3,2% u 2026, 3,1% i 3,2% u 2027. i 2028. godini. Usljed usporavanja inflatornih pritisaka na evropskom nivou, očekuje se održavanje stabilne stope inflacije, koja će prosječno iznositi 2,5% u periodu 2026- 2028. godine.

Pozitivni makroekonomski izgledi, prema izlaganju predlagača, te posljedično tome i očekivani rast budžetskih prihoda i sa druge strane trendovi kretanja rashoda, u narednom periodu determinišu stabilnost budžetskog bilansa sa projektovanih 3,2% BDP-a u 2026. godini, uz ostvarenje suficita tekuće potrošnje na nivou 66,8 mil.€, odnosno 0,8% BDP-a, dok se novo zaduživanje odnosi isključivo na servisiranje duga države i finansiranje kapitalnih izdataka. Saopšteno je da navedeni trendovi ostaju prisutni u svim godinama u narednom srednjem roku, odnosno u svim godinama projekcija, ostvaruje se suficit tekuće budžetske potrošnje koji ima rastući trend. Pored navedenog, ukazano je, da opšte karakteristike budžeta za 2026. godinu, između ostalog, uključuju: zadržavanje postojećeg deficita budžeta za period 2026-2028 na nivou 2,9% BDP-a, zadovoljavajući na taj način kriterijume iz Mastrihta; nivo javnog duga na prosječnom nivou od oko 59%, pored potrebe značajne otplate duga u iznosu od oko 2 milijarde eura u narednom trogodišnjem periodu; ostvarivanje i rastući trend suficita tekuće budžetske potrošnje na nivou države, koji će biti u periodu 2026-2028. na nivou od 2,4% BDP-a u 2026. godini do 3% BDP-a u 2028. godini, čime se postiže zlatno pravilo budžeta da se sve tekuće obaveze servisiraju iz tekućih prihoda. Takođe, istaknuto je da se u 2026. godini projektuje zaduživanje od 500 mil.€ za potrebe otplate pristiglog duga u iznosu od 384 mil.€ i finansiranje kapitalnih izdataka.

Predlogom zakona o budžetu za 2026. godinu primici u iznosu od 3.788,51 mil.€ raspoređuju se na Tekući budžet (1.608,62 mil.€); Rezerve (39,87 mil.€); Budžet državnih

fondova (1.404,04 mil.€); Kapitalni budžet (305,02 mil.€) i Transakcije finansiranja izdataka (430,97 mil.€).

Napomenuto je da su, u odnosu na Zakon o budžetu za 2025. godinu, izdaci Tekućeg budžeta uvećani za 100,1 mil. €, Budžet državnih fonda uvećan je za 99,1 mil €, , Kapitalni budžet uvećan je za 25,0 mil €, dok su Transakcije finansiranja umanjene su za 459,3 mil € i Rezerva umanjena za 3,3 mil €.

Izvorni prihodi budžeta u 2026. godini, su prema riječima predlagača, planirani u iznosu od 3.084,4 mil.€ ili 36,0% procijenjenog BDP-a (8.564,6 mil.€), što je u odnosu na plan za 2025. godinu veće za 198,4 mil.€ ili 6,9%.

Na drugoj strani, budžetski rashodi kreću se u rasponu od 3.362,8 mil. € ili 39,3% BDP-a u 2026. godini do 3.543,1 mil. € ili 37,7% BDP-a u 2028. godini.

Posmatrajući programsku strukturu budžeta, istaknuto je da se najznačajnija izdvajanja odnose na oblasti: Socijalnog staranja (1.133,09 mil.€); Javne finansije (760.13 mil.€); Zdravstvo (515,76 mil.€); Obrazovanje, nauka i sport (368,24 mil.€); Javna bezbjednost i odbrana (261,12 mil.€); Saobraćaj (248,23 mil.€); Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda (70.02 mil.€).

Takođe, naznačeno je da će se strategija politike u oblasti upravljanja javnom potrošnjom u periodu 2026–2028. godine bazirati na racionalizaciji tekuće potrošnje, pod uticajem rasta mandatornih rashoda čije se kretanje usklađuje sa zakonskim obavezama (socijalna davanja i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja). U posmatranom periodu fokus će biti na preraspodjeli unutar potrošnje u cilju finansiranja prvenstveno rashoda kojima se pozitivno utiče na ekonomski rast i razvoj.

Trend snažnog rasta budžetskih prihoda, sa jedne i kretanje navedenih kategorija javne potrošnje sa druge strane, opredjeljuju nivo deficita koji se kreće od 3,2% BDP-a u 2026., 2,7 % u 2027. godini i 2,8% BDP-a u 2028. godini.

Nadalje, je saopšteno da su sredstva Kapitalnog budžeta planirana u okviru sredstava Ministarstva javnih radova i Uprave za saobraćaj u ukupnom iznosu od 305.022.226,00€, namijenjenih za realizaciju 396 kapitalnih projekata, ukupne procijenjene vrijednosti 9.677 mil.€, od čega je 83 novih projekata uvrštenih u skladu sa Odlukom o izradi kapitalnog budžeta.

Ujedno, ukazano je da period 2025-2028. godine karakteriše otpočinjanje intenzivnog investicionog ciklusa kroz ulaganja, kako kroz Kapitalni budžet tako i kroz grantove obezbijedene od strane Evropske unije od kojih su najznačajniji za izgradnju Autoputa (dionica Mateševo-Andrijevice) i rekonstrukciju željezničke infrastrukture koji su već obezbijedjeni.

II U skladu sa članom 67 stav 4 Poslovnika Skupštine, predstavnici relevantnih institucija i zainteresovanih organizacija bili su u prilici da tokom izlaganja iskažu svoje viđenje budžeta države za 2026. godinu.

Član Senata Državne revizorske institucije, Milan Dabović je ocijenio da je budžet u tehničkom smislu odlično pripremljen, te da ne postoje nikakve zamjerke niti uočene nepravilnosti u dijelu iskazanih bilansa, kako u normativnom dijelu zakona, tako i u njegovom obrazloženju.

Ukazao je da je, prema uočenim pokazateljima, jedno od ključnih pitanja u oblasti javnih finansija deficit koji nastaje po osnovu socijalnih davanja. Naveo je da postoji rastući trend socijalne zaštite, naročito u dijelu penzionih prava, što rezultira deficitom od 430 mil.€

u odnosu na namjenske prihode. Slično je ukazao i u dijelu zdravstvenog osiguranja, gdje je ukupan deficit iskazan na nivou od 278 mil.€. Naglasio je da iznošenje ovih podataka ima za cilj skretanje pažnje na elemente koji bi u narednom periodu mogli imati značajan uticaj na funkcionisanje sistema javnih finansija.

U odnosu na pitanje finansiranja, napomenuo je da je neto promjena gotovine utvrđena u iznosu od 200 mil.€, ali da je od posebne važnosti razjasniti šta se tim iznosom finansira. U tom kontekstu, naveo je da se radi o bilansu kapitalnih transakcija, pri čemu ukupne transakcije koje se odnose na prodaju i nabavku nefinansijske imovine, a koje su ušle ispod linije obračuna budžetskog rezultata, iznose 28 mil.€. Kada se navedeni iznos sabere sa deficitom od 278 mil.€, dolazi se do ukupnog iznosa od 306 mil.€ sa kojim se, kako je navedeno, mora finansirati planirani budžetski nedostatak.

Karakteristično je da Vlada smanjuje obim svojih diskrecionih prava, što prema njegovim riječima, znači uvećavanje sistemskih obaveza odnosno normiranje zakonskih rješenja koja se moraju materijalizovati u godišnjim zakonima o budžetu.

Upravo ta materijalizacija pokazuje u kojoj mjeri će budžet biti opterećen mandatornim izdacima, koji proizilaze iz obaveza definisanih pravima iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalne zaštite i socijalne politike, kao i zdravstvenog osiguranja.

Nadalje je istakao da je u obrazloženju navedeno da je ostvarenje budžetskog deficita na prosječnom nivou od 2,9% BDP-a, neto javni dug na nivou od 59% BDP-a, što su parametri koji čine stabilnim makroekonomski scenario. Međutim, iskazao je dilemu Kolegijuma DRI da li će Državna revizorska institucija raditi ocjenu fiskalnih pravila za narednu godinu i istakao da Ministarstvo finansija i Odbor moraju imati jasan stav po tom pitanju, kako bi DRI mogla eventualno planirati odgovarajuće aktivnosti.

Ukazao je da je planiran primarni deficit u iznosu od 103 mil.€, dok su kamate planirane na nivou od 178 mil.€, što ukazuje na izazove u finansiranju, jer se ne radi samo o otplati glavnice već i o otplati kamata.

Kada je u pitanju rast zaposlenosti, istakao je da je važno razlučiti da li se rast zaposlenosti odnosi na javni ili realni sektor. Prema njegovim riječima, statistički posmatrano povećanje zaposlenosti u oba sektora može doprinijeti rastu bruto domaćeg proizvoda, ali realni sektor treba biti primaran u projekcijama.

Ukazao je da uvođenje većeg broja stopa u sistem PDV-a nije naročito poželjno u tehničkom smislu, posebno imajući u vidu ograničenja informacionog sistema i potencijalnu mogućnost poreske evazije. Istakao je da se postavlja pitanje da li će tehnički biti moguće pravilno funkcionisati ako se stalno segmentiraju različite stope PDV-a – nulta, snižena, 15%, 21% i slično.

Na kraju izlaganja zamolio je da se u budžet za narednu godinu ugradi budžet koji je odobrio ovaj Odbor Državnoj revizorskoj instituciji. Naglasio je da poznajući situaciju u toj instituciji, obim poslova i naporan rad revizora, smatra da zaslužuju više pažnje. Istakao je da je potrebno stvoriti uslove koji Instituciji omogućavaju nesmetano funkcionisanje i očuvanje pune nezavisnosti.

Predstavnica Centralne banke Crne Gore, Marijana Mitrović Mijatović je saopštila da će iznijeti rezultate analize budžeta za 2026. godinu, sa fokusom na makroekonomske projekcije i efekte preliivanja na finansijsku stabilnost, što je u dijelu nadležnosti Centralne banke. Ukazala je da je Centralna banka ocijenila da je predlog budžeta za 2026. godinu pripremljen na pretpostavkama stabilnih makroekonomskih kretanja sa umjerenim ekonomskim rastom ali i dalje prisutnih fiskalnih rizika koji proizilaze iz rasta javnog duga,

visokih potreba za refinansiranjem i prisutne spoljne makroekonomske pritiske, kao i domaće strukturne ranjivosti. Uočen je nastavak stimulativne fiskalne politike, kroz izdvajanje za tekuću potrošnju, te da iako ova politika kratkoročno stimuliše agregatnu tražnju, Centralna banka je stava, koji dijeli i MMF, da se mora izvršiti korelacija rasta plata odnosno fiskalne potrošnje sa onim što su produktivnost rada, a u cilju sprječavanja inflatornih pritisaka i erozije konkurentnosti. Navedeno je da se budžet zasniva na pozitivnim pretpostavkama o rastu ali da fiskalni prostor za fleksibilna prilagođavanja iznenadnim okolnostima ostaje ograničen. Srednjoročna fiskalna održivost zavisi od kvaliteta implementacije planiranih reformi, efikasnosti kapitalnih investicija i pažljivog upravljanja zaduženjima. Ukazano je da održavanje deficita iznad kriterijuma propisanih Mastrihtom, preko 3%, zahtjeva dodatno povećanje suficita tekuće potrošnje i očuvanje kratkoročne fiskalne discipline. Centralna banka podržava programsko budžetiranje i smatra ga vrlo efikasnim instrumentom za upravljanje javnim finansijama.

Kod ocjena makroekonomskog okruženja Centralna banka je stava da je budžet projektovan u okruženju umjerenog optimizma i zadržavanja visoke opreznosti za djelovanje u slučaju pojave nepredviđenih okolnosti. Ukazano je da je projekcija rasta zasnovana na domaćoj potrošnji, investicijama i stabilnoj turističkoj aktivnosti, što su sve komponente na kojima se zasniva predlog budžeta za 2026. godinu ali je isto čini osjetljivom na kretanje i izazove baš upravo u ovim komponentama. Zaključeno je da diversifikacija privrede treba da ide ka široj osnovici, inovacijama, digitalizaciji, zelenoj ekonomiji, što još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prisutno, što znači da ekonomija ostaje zavisna od sektora koji mogu doživjeti stagnaciju ili pad u slučaju negativnih šokova. Stoga kretanje privredne aktivnosti u 2026. godini i dalje zavisi od kretanja u međunarodnom okruženju, koje ostaje neizvjesno, a u ovom momentu ograničava prostor za očekivanje snažnijeg rasta.

U odnosu na projektovanu inflaciju od oko 2,5%, stav Centralne banke je da je to nivo koji je u skladu sa stabilnim cjenovnim okruženjem, ali da ostaje prisutan rizik da prelijevanje iz međunarodnog okruženja, u kombinaciji sa cikličnim politikama, može generisati dodatne troškove, kod preduzeća uticati na smanjenje konkurentnosti proizvoda i usluga, slabljenje akumulacije prihoda privrednih subjekata, što bi se sve posredno moglo odraziti na njihov kapacitet servisiranja obaveza, uključujući obaveze prema bankama, ali i na ostvarenje planiranih budžetskih prihoda. Sumirajući rizike, istakla je da usporavanje turizma, investicija i domaće potrošnje usled odlaska jednog broja nerezidenata, slabljenje kreditnog ciklusa zbog dostizanja limita zaduženja i kod privrede i kod stanovništva i dalje prisutni međunarodni izazovi koji mogu usporiti ekonomiju, slabija dinamika realizacije planiranih investicija javnih i privatnih, smanjenje priliva stranih direktnih investicija mogu uticati na ostvarenje rasta na kojem je baziran budžet. Prema njenim riječima, fleksibilnost fiskalne politike ograničen je visokim mandatornim troškovima, što u izazovnim vremenima postaje rizik imajući u vidu da struktura budžeta ukazuje na to da on ipak nije dovoljno razvojno orijentisan jer značajan dio resursa ide na obaveze koje ne donose direktan ekonomski rast. Imajući u vidu uporednu analizu sa Fiskalnom strategijom Crne Gore, za period 2024-2027. Centralna banka je zaključila da odstupanje planirane implementacije ambicioznih reformskih mjera iz strategije može promijeniti na neki način ove projekcije. Rast planiranih izdataka naročito onih povezanih sa socijalnim i razvojnim programima može privremeno uticati na predvidljivost fiskalne politike i dovesti do odstupanja u odnosu na inicijalne projekcije sa stanovišta očuvanja finansijske stabilnosti. Naglasila je da je važno da budžetska politika za 2026. godinu i pored izražene ambicije zadrži doslednost kroz očuvanje predvidljivog poreskog okvira i pažljivo planira potrošnju kako bi se izbjegli

potencijalni pritisci na inflaciju usled podsticanja privatne potrošnje. Ovdje, kako je istakla posebno ohrabruje najava izbora članova Fiskalnog savjeta, smatrajući da će oni dati značajan doprinos u ovom segmentu. Istaknuto je da su urađene dvije analize koje su fokusirane na prepoznavanje ključnih kanala putem kojih fiskalna kretanja mogu uticati na finansijsku stabilnost.

Takođe, je ukazano da je Centralna banka analizirala koliko povećanje javnih investicija za 1% BDP-a može uticati na pojedine indikatore i da rezultati sugerišu da ciljano povećanje javnih investicija može imati povoljan uticaj na ekonomski potencijal i otpornost ekonomije ukoliko su usmjereni u produktivne sektore, smanjenje strukturnih neravnoteža, uz uslov održavanja suficita javne potrošnje, pažljivog upravljanja fiskalnim rizicima i očuvanje srednjoročne fiskalne održivosti.

Ostali koji su učestvovali u raspravi su predstavnici: Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Asocijacije menadžera Crne Gore, Savjeta stranih investitora u Crnoj Gori, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, Zajednice opština Crne Gore, Fidelity consulting-a, Instituta alternativa i Saveza slijepih Crne Gore.

Učesnici su se složili da ovaj budžet nije dovoljno razvojno orjentisan, te da održivi rast prihoda predstavlja ključno pitanje za dugoročnu stimulativnu ulogu budžeta.

Pojedini učesnici su istakli da se budžet dominantno zasniva na rastu prihoda koji je posljedica rasta cijena i povećane potrošnje, pri čemu inflacija ima ključnu ulogu, dok izostaju rezultati strukturnog rasta zasnovanog na povećanju produktivnosti, izvoza i investicija sa dodatom vrijednošću. Naglašeno je da ovakva fiskalna konstrukcija nosi ozbiljan rizik, jer se fiskalna pozicija formalno popravljja kroz nominalne pokazatelje, dok realni životni standard i razvojni kapaciteti ekonomije ostaju slabi.

Kada je riječ o direktnim podsticajima privredi, ocijenjeno je da podsticaji za privredu nisu na nivou na kojem bi trebali da budu, te da su u predloženom budžetu za 2026. godinu izostali novi programi podrške u odnosu na prethodne budžete, kao i grantovi, poreske olakšice ili novi razvojni fondovi.

Ukazano je da je ove godine na poziciji unapređenje konkurentnosti privrede izdvojeno 3,6 mil.€, što predstavlja blagi rast u odnosu na 2025. godinu. Međutim, istaknuto je da je za zarade u javnom sektoru izdvojeno 726 mil.€, što jasno ukazuje na potrebu dodatnog povećanja ulaganja u razvoj konkurentnosti crnogorske privrede, koja je ključni kreator novih ekonomskih vrijednosti i doprinosi stabilnosti javnih finansija.

Kao pozitivan primjer naveden je Fond za inovacije Crne Gore, koji kroz svoje programe podržava razvoj privrede, posebno start-up podršku, razvoj novih proizvoda, komercijalizaciju inovacija, razvoj prototipa i primjenu novih tehnologija u industriji. Međutim, sredstva opredijeljena za ove programe iznose 2,4 miliona eura, što je ocijenjeno kao skromno.

Ukazano je da analize Privredne komore Crne Gore pokazuju da je pokrivenost uvoza izvozom ove godine iznosila samo 12,4%, što predstavlja najniži nivo do sada. To ukazuje da

kompanije nisu dovoljno konkurentne, što će biti posebno važno u kontekstu budućeg pristupanja EU. Napomenuto je da se rast prihoda u velikoj mjeri oslanja na potrošnju, a ne na stvaranje nove vrijednosti, te da bez povećanja produktivnosti nema održivog razvoja.

Posebno je istaknuto da politike koje se odnose na strane investitore moraju biti predvidljive i podsticajne, imajući u vidu da struktura prihoda ukazuje na značajnu zavisnost od stranih direktnih investicija, kojih je posljednjih godina sve manje. Naglašena je potreba jačanja komunikacije sa asocijacijama koje djeluju u ovoj oblasti radi kreiranja politika koje će privući strane investicije.

Pozdravljeno je predviđeno izdvajanje sredstava za podizanje nivoa sajber bezbjednosti, u svijetlu potrebe za intenzivnijom digitalizacijom koja je prepoznata planom rasta za Crnu Goru. Adekvatan nivo zaštite u on-line okvirima smatra se od nemjerljivog značaja za cjelokupni razvoj poslovanja i jačanje investicione reputacije zemlje.

Kada je riječ o poljoprivredi, istaknuto je da je budžet za ovaj sektor gotovo na istom nivou kao prethodne godine, odnosno otprilike 2,1% ukupnih budžetskih rashoda, bez konkretnih stimulansa za poljoprivrednike. Ocijenjeno je da se, bez konkretnijih stimulansa za poljoprivrednike, ne može očekivati konkurentna poljoprivredna proizvodnja, a istaknuto je da je jačanje ovog sektora, zajedno sa turizmom, ključno za razvoj ekonomije Crne Gore.

Što se tiče sektora turizma, istaknuto je da su u predloženom budžetu uglavnom prisutne indirektna podrške, koje su važne, ali da nedostaju direktna podrške u značajnijoj mjeri. Naveden je program razvoja turizma u iznosu između 6 i 7 mil.€, Nacionalna turistička organizacija sa 3,6 mil.€, dok je kapitalnim projektima, opredijeljeno 40 mil.€, kroz indirektna mjere, pokušavaju pomoći sektoru, te ocijenjeno da će biti ograničenih efekata ali nedovoljno za suštinsko unapređenje sektora.

Kao pozitivan primjer, istaknuto je izdvajanje 2 mil.€ za uspostavljanje turističkog informacionog sistema, što će omogućiti vođenje kvalitetne evidencije o turistima u Crnoj Gori i identifikaciju svih potencijalnih benefita.

Ukazano je i na problem čestih zloupotreba prava na privremenu spriječenost za rad, posebno u javnom sektoru, gdje su bolovanja više od 15 puta učestalija nego u realnom sektoru. Procijenjeno je da gubitak zbog zloupotreba iznosi oko 60 mil.€, što nije eksplicitno prikazano u budžetu, ali se nadoknađuje dopunskim radom, prekovremenim radom i ulaskom u prosječnu neto zaradu, pri čemu je naglašeno da te zarade ne odražavaju stvarne potrebe radnika. Takođe je izneto mišljenje da su određene socijalne mjere i materijalna davanja u praksi zloupotrebljavana, jer neke grupe korisnika ostaju na Zavodu za zapošljavanje radi zadržavanja prava na materijalno obezbjeđenje, umjesto da se aktivno uključe u tržište rada. S druge strane, napomenuto je da su izdvajanja za osobe sa posebnim potrebama značajno porasla, pri čemu postoje indicije zloupotreba. Napomenuto je da su neka zakonska rješenja pokušala eliminisati ove probleme, ali kroz budžet se ne uočava značajnije pomjeranje u tom pravcu.

U dijelu kapitalnog budžeta, primijećeno je da je planirano povećanje od 24,2 mil.€ relativno malo da bi se postigao značajan efekt na razvoj, jer iznosi oko 3,5% BDP-a, a i u

naredne tri godine kreće se u okviru 3,5% do 3,6% BDP-a. Uzimajući u obzir da dio sredstava ide na održavanje postojeće infrastrukture, ocijenjeno je da to neće značajno uticati na razvoj novih vidova proizvodnje i podsticanje izvoza.

Ukazano je i da se podržava zaduženje isključivo za kapitalne projekte koji rješavaju strateška pitanja države, ubrzavaju ekonomski razvoj i stvaraju dugoročnu vrijednost. Ukazano je da praksa u Crnoj Gori pokazuje ozbiljne probleme sa realizacijom kapitalnih projekata, projekti se često realizuju sporo i sa kašnjenjem, sredstva ostaju neiskorišćena dok država plaća kamate, a razvojni efekti kasne ili izostaju.

Zaključeno je da snažna privreda zahtijeva da se kroz budžet aktivno podržavaju mjere koje će osnažiti privredu i omogućiti njen održiv razvoj.

Ukazano je da projekcije makroekonomskih i fiskalnih indikatora Vlade za period 2026–2028. godine nijesu optimistične, te da predviđaju rast zarada od 3%, 4% i 5% u naredne tri godine, uz projektovanu inflaciju od oko 2% do 3%, što znači da će inflacija u značajnoj mjeri anulirati realno povećanje zarada. Navedeno je da je i efekat povećanja zarada u okviru programa „Evropa sad 2“ u velikoj mjeri neutralisan inflacijom, te da zaposleni u Crnoj Gori trenutno nijesu zadovoljni visinom svojih zarada.

Takođe, postavljeno je pitanje da li se povećanje, odnosno razlika između 2025. i 2026. godine, u dijelu bruto zarada, odnosi na usklađivanje postojećih zarada, povećanje zarada ili povećanje broja zaposlenih.

Sindikalne organizacije su podsjetile na njihovu inicijativu, a koja se odnosi na uvećanje obračunske vrijednosti koeficijenta, sa 90 na 100 eura. Navedeno je da se značajan dio privrede saglasio sa tim sindikalnim predlogom, što je ocijenjeno ohrabrujućim, imajući u vidu da postoji opšta saglasnost da je neophodno povećavati zarade zaposlenima.

Takođe, je ukazano na povećanje izdvajanja za Fond PIO i Fond za zdravstveno osiguranje, te s tim u vezi, postavljeno pitanje održivosti ta dva fonda. Posebno je zatraženo pojašnjenje da li će povećanje sredstava za Fond za zdravstveno osiguranje doprinijeti rješavanju problema koji su bili prisutni tokom ove i prethodnih godina, naročito u oblasti zdravstvenog osiguranja, nabavke lijekova i sl.

Pojedini učesnici su podsjetili predstavnike predlagača zakona na zahtjev sindikata da se Zakonom o budžetu za 2025. godinu predvide konkretna sredstva pomoći Luci Bar, dok je Vlada tada predviđjela samo davanje garancija za kredit, ali ne i sredstva za nabavku neophodne opreme.

Skrenuta je pažnja na određene nedostatke Predloga ovog zakona, u dijelu koji se odnosi na transfere za usluge socijalne i dječje zaštite, pri čemu je navedeno da planirana sredstva nijesu dovoljna. Ukazano je da je Nacrtom zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti predviđeno prenošenje značajnih funkcija na lokalni nivo, što može predstavljati ozbiljan nedostatak u pogledu realizacije ovih usluga nakon njihovog prenosa.

Ukazano je i na inicijativu koju je Zajednica opština Crne Gore početkom novembra uputila Vladi, a koja je pripremljena u saradnji sa lokalnim službama zaštite i spašavanja, sa ciljem da se Zakonom o budžetu za narednu godinu predvide sredstva za nabavku vatrogasnih vozila i opreme za lokalne službe zaštite i spašavanja.

Ukazano je da nijesu opredijeljena sredstva za sprovođenje Zakona o podršci licima zaposlenim u drvoprerađivačkoj i šumarskoj industriji.

Sugerisano je da programski budžet treba unaprijediti, kao i omogućiti jednostavniji prikaz budžeta za građane, kako bi se jasno vidjelo koji programi imaju definisane indikatore, a koji ne, te da bi tokom godine trebalo izvještavati o sprovođenju programskog budžeta.

Povodom budžetske rezerve, zatraženo je da Vlada objasni nedavne izmjene Odluke o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.

Sugerisano je, da se u dijelu budžeta DRI amandmanski djeluje kako bi se vratio na iznos utvrđen Nacrtom budžeta za DRI, a koji je umanjen u iznosu od oko 500.000 eura. Takođe, je ukazano i na nužnost amandmanskog djelovanja na Predlog ovog zakona, u dijelu koji se odnosi na opredijeljena sredstva Zavodu za zapošljavanje, na poziciji subvencije za zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Tom prilikom je naznačeno da je za narednu godinu za ovu namjenu planiran iznos od 23 mil.€, što se smatra nedovoljnim, imajući u vidu postojeće podatke koje posjeduje Zavod za zapošljavanje. Prema tim procjenama, realna potreba iznosi 40 do 50 mil.€.

III Tokom rasprave o Predlogu budžeta za 2026. godinu iskazana su različita mišljenja o njegovom karakteru, pri čemu je dio poslanika ocijenio da budžet ima **razvojnu, socijalnu i fiskalno odgovornu dimenziju**, dok su drugi smatrali da je riječ o **potrošačkom, socijalno orijentisanom i inflatornom budžetu**, sa ograničenim razvojnim efektima.

Izneseni su stavovi da je projektovani ekonomski rast vrlo realan i skroman, što nije dovoljno da se poboljša kvalitet života građana, sa projekcijom realnog rasta od 3,2% i inflacijom od 3,3% ili 3,4%, te da realni rast ne premašuje stopu inflacije i ne doprinosi stvarnom razvoju crnogorske ekonomije. S druge strane, istaknuto je da je projekcija rasta inflacije niža od realnog rasta BDP-a, što je u skladu sa srednjoročnim fiskalnim i ekonomskim ciljevima.

Ocijenjeno je da je struktura prihoda budžeta u značajnoj mjeri promijenjena i da se u kontinuitetu dominantno oslanja na oporezivanje potrošnje, prije svega kroz PDV i akcize, koje čine oko 60% ukupnih prihoda. Ukazano je da takav model daje kratkoročne fiskalne efekte, ali da dugoročno nije održiv, naročito jer nije praćen rastom proizvodnje i stvaranjem nove vrijednosti. Istaknuto je da je nivo potrošnje znatno veći od ostvarenih prihoda, što rezultira povećanim zaduživanjem države.

Naglašeno je da ovakva ekonomska politika dovodi do slabljenja proizvodne strane ekonomije, te da se bilježi najveća nepokrivenost uvoza izvozom. Ukazano je da se radi o istorijski najvećem spoljnotrgovinskom deficitu, uz pokrivenost uvoza izvozom od svega

12%, kao i o najnižem nivou domaće proizvodnje u poljoprivredi, koja se sve više oslanja na uvoz umjesto na domaću proizvodnju.

Ukazano je i da unapređenje konkurentnosti ostaje na minimalnom nivou, budući da izdvajanja za konkurentnost iznose svega 0,2% izvornih prihoda, odnosno oko 1%, uz uključivanje Kreditno-garantnog fonda, što nije dovoljno za podršku mikro, malim i srednjim preduzećima koja zapošljavaju oko 40% radne snage. Takođe je istaknuto da je indeks poslovnog ambijenta pogoršan u odnosu na 2019. godinu, dok su pokazatelji u turizmu nepovoljniji nego 2020. godine. U tom kontekstu, ocijenjeno je da povećanje PDV-a na usluge smještaja sa 7% na 15% nije opravdano, te je predloženo da stopa bude 11%, sa rokom primjene od godinu dana, kako bi se sagledalo da li bi ovo rješenje stimulisalo broj noćenja i investicija.

Dalje je ukazano da nijesu preduzete adekvatne mjere za otklanjanje strukturnih neravnoteža, posebno u dijelu podsticanja proizvodnje, što predstavlja jedan od suštinskih problema crnogorske ekonomije. Naglašeno je i da su cijene osnovnih proizvoda značajno više u odnosu na prosjek Evropske unije, pri čemu je hrana skuplja za oko 50%, lijekovi za 36%, stanovi za 100%, a rente za 80%. Istaknuto je da je finansijska pozicija države nepovoljna, uz zaduženje od gotovo 450 miliona eura, što dovodi u pitanje dugoročnu održivost postojećeg ekonomskog modela.

Ukazano je da analiza strukture budžeta pokazuje značajan rast izdvajanja, naročito u dijelu bruto zarada, koje su sa oko 470 mil.€ u 2019. godini povećane na 726 mil.€ u predlogu budžeta za 2026. godinu. Istaknuto je i da su transferi za socijalnu zaštitu porasli sa 554 mil.€ na preko 1,15 milijardi eura, dok su izdaci za Fond PIO gotovo udvostručeni, sa 420 mil.€ na 837 mil.€, što je ocijenjeno kao značajno opterećenje za crnogorski budžet i privredu, prvenstveno zbog programa „Evropa sad 2“ i ukidanja doprinosa za PIO.

Istaknuto je da je ukidanjem dijela doprinosa za Fond PIO stvoren fiskalni jaz od oko 400 mil.€, kao i da u predlogu budžeta nijesu planirana sredstva za finansijsku podršku licima koja su bila zaposlena u privrednim društvima u sektoru drvoprerađivačke i šumarske industrije, iako je Skupština donijela zakon kojim će taj novac morati biti isplaćen.

Postavljena su pitanja o planiranim investicijama, odnosu uvoza i izvoza, smanjenju javne administracije, te upravljanju javnim fondovima, uključujući Fond PIO i Fond zdravstva.

U odnosu na kapitalni budžet, izneseni su stavovi da je učešće kapitalnog budžeta u ukupnim izdvajanjima relativno nisko, s obzirom na visoke mandatorne rashode, što ograničava razvojni potencijal budžeta. Ukazano je i na nedovoljnu pripremljenost pojedinih kapitalnih projekata, kašnjenja u izradi projektne dokumentacije, kao i na probleme u realizaciji planiranih investicija. S tim u vezi, zaključeno je da kapitalni budžet, uz planirana ulaganja u infrastrukturu i kapitalne projekte, neće dovesti do željenih rezultata.

Nasuprot tome, naglašeno je da je kapitalni budžet planiran na nivou od 305 mil.€, odnosno za 25 mil.€ više u odnosu na 2025. godinu, te da obuhvata 397 kapitalnih projekata. Saopšteno je da predstoji snažan investicioni ciklus koji obuhvata i izgradnju tri

važne saobraćajne zaobilaznice, uz obezbijedene grantove za projekte autoputa i željezničke infrastrukture, čime se smanjuje dugoročno fiskalno opterećenje. Naglašeno je da realizacija velikih infrastrukturnih projekata ima multiplikativne efekte na ukupnu ekonomsku aktivnost i regionalni razvoj.

Posebno je istaknuto da 44% kapitalnog budžeta ide na sjeverni region, što je ocijenjeno kao snažan izraz politike ravnomjernog regionalnog razvoja i dugoročnog ulaganja u područja sa izraženim razvojnim potrebama. Kao ključni projekat izdvojena je izgradnja dionice autoputa Mateševo–Andrijevića, vrijedna preko 600 mil.€, koja je predstavljena kao okosnica budućeg ekonomskog razvoja sjevera, sa očekivanim efektima na zapošljavanje, razvoj turizma i privrede, kao i bolju povezanost regiona.

Istaknuto je da povećanje budžeta za zdravstvo, koje premašuje pola milijarde eura, predstavlja ulaganje u unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite, uz planiranih 47 zdravstvenih projekata kroz kapitalni budžet. Takođe je naglašeno da rast socijalnih i materijalnih davanja odražava opredijeljenost ka očuvanju socijalne stabilnosti i unapređenju životnog standarda građana.

Saopšteno je da se budžet zasniva na makroekonomskom scenariju koji predviđa nastavak ekonomskog rasta i poboljšanje investicionog ambijenta, te da je budžet postavljen kao instrument za podsticanje investicija, zapošljavanja i dugoročnog ekonomskog razvoja države.

U dijelu zaduživanja, napomenuto je da je zaduženje u 2025. godini iznosilo 1,35 milijardi eura, od čega je 500 mil.€ uzeto u posljednjem kvartalu za likvidnost, te da se postavlja pitanje da li se dio duga mogao vratiti iz tekućih prihoda. Ukazano je da uzimanjem kredita za vraćanje starog duga nije postignut ekonomski uspjeh.

S druge strane istaknuto je da se često pogrešno interpretira pitanje zaduživanja i da nedostajuća sredstva u budžetu za 2026. godinu iznose oko 710 mil.€, što ne znači da će se država toliko zadužiti. Navedeno je da se u toku 2026. godine mora izmiriti dugovanje u iznosu od 383 mil.€, dok se Ministarstvo finansija može zadužiti do 500 mil.€. Preostala sredstva bi se akumulirala za otplatu duga u 2027. godini, kada se mora vratiti 1,2 milijarde eura. Ukazano je da se zaduživanje vrši isključivo za kapitalne investicije i otplatu dugova, a ne za tekuću potrošnju.

Na kraju rasprave istaknuto je da, uprkos različitim ocjenama Predloga budžeta, postoji saglasnost da su strukturne reforme neophodne, da je potrebno jačati proizvodnu komponentu ekonomije, unaprijediti konkurentnost, obezbijediti održiv rast i povećati otpornost crnogorske ekonomije na eksterne šokove, kako bi se dugoročno unaprijedio životni standard građana Crne Gore i obezbijedio održiv i dugoročni ekonomski razvoj Crne Gore.

Na Predlog zakona najavljeno je podnošenje amandmana i predloga zaključaka.

IV Odbor se, u skladu sa članom 137 Poslovnika Skupštine Crne Gore, upoznao sa mišljenjima sedam radnih tijela o visini opredjeljenih budžetskih sredstava za narednu

godinu, u dijelu oblasti za koje su nadležni, i to: **Odbor za rodnu ravnopravnost**, **Odbor za turizam**, **poljoprivredu**, **ekologiju i prostorno planiranje**; **Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport**; **Odbor za ljudska prava i slobode**; **Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje**; **Odbor za međunarodne odnose i iseljenike** i **Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu**.

Navedena skupštinska radna tijela, u dostavljenim mišljenjima, su podržala predloge budžeta za 2026. godinu za potrošačke jedinice iz domena njihovih nadležnosti, uz određene sugestije, i to:

- **Odbor za rodnu ravnopravnost** ukazuje na potrebu: primjene rodne perspektive na indikatore učinka za kapitalne programe i vršenje procjene rodnog uticaja za predloge kapitalnog budžeta; vršenja rodne procjene uticaja ukupnog programa kapitalnih investicija uključenih u budžet, kao i vršenja procjene rodnog uticaja u izvršenju budžeta za konkretne investicione projekte.
- **Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje** ističe da je **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede** ukazalo da opredijeljena sredstva za nijesu dovoljna za kreiranje novih mjera agrarne politike.
- **Odbor za međunarodne odnose i iseljenike**, ukazuje na činjenicu da bi u okviru unapređenja rada diplomatsko-konzularnih predstavništava trebalo izvršiti određene korekcije u dijelu cijena konzularnih usluga u vidu ukidanja pojedinih taksi, kao i da se objekti, koje Crna Gora posjeduje u određenim državama, adaptiraju za rad, kako se ne bi plaćala renta.
- **Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu**, ukazuje da **Ministarstvo javne uprave** nije zadovoljno opredijeljenim iznosom sredstava, u dijelu koji se odnosi na finansijska sredstva neophodna za razvoj informacione strukture, sajber bezbjednosti, kao i za Program digitalne transformacije; da je kod potrošačke jedinice **Sudski savjet** konstatovano da su tražena sredstva za sudstvo skoro 25% manja u odnosu na predložena, a na pozicijama: bruto zarade i povećanja broja sudija za šest; izdaci po osnovu sudskih postupaka u narednoj godini jer će biti uvećani troškovi svim sudovima, iz razloga usvajanja nove advokatske tarife, sudskih taksi i izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, to jest, proširenog dejstva i na upravne sporove; i na poziciji izdaci za opremu; te da je kod potrošačke jedinice **Tužilački savjet**, ovaj organ ukazao da opredijeljena sredstva nijesu dovoljna za nesmetani rad Tužilačkog savjeta i da su sredstva za 7 miliona eura manja u odnosu na tražena, a to se, između ostalog, odnosi na kapitalne izdatke.
- **Odbor za ljudska prava i slobode** je naznačio da je: potrošačka jedinica **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama** ukazala da predloženim budžetom nijesu planirana dovoljna sredstva koja bi pokrile obaveze koje bi nastale planiranim zapošljavanjem pet novih službenika, kao i da se predloženim budžetom samo djelimično uvažavaju navodi Evropske komisije koji se odnose na Agenciju što može dovesti do toga da neke aktivnosti ostanu nerealizovane; potrošačka jedinica **Zavod za školstvo** ukazala da su planirana sredstva nešto niža od zahtijevanih i da treba razmotriti mogućnost preraspodjele; potrošačka jedinica **Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije** ukazala da je opredijeljeno manje sredstava i da se očekuje da će nakon usvajanja novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti sredstva za materijalna davanja biti naknadno utvrđena i obuhvaćena budžetom.

V Na Odboru je konstatovano da je Vlada Crne Gore, u skladu sa članom 100 stav 6 Zakona o sprečavanju korupcije i u skladu sa članom 51 stav 4 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, dostavila pisana obrazloženja (zavedeno pod br. 00-63-7/25-131 i 00-63-7/25-132) o razlozima zbog kojih su umanjeni iznosi sredstava, a koje je Odbor predložio za budžetske jedinice - Agencija za sprečavanje korupcije i Državna revizorska institucija.

VI Odbor je, nakon rasprave i izjašnjavanja, sa sedam glasova „za“ i četiri glasa „protiv“ odlučio da predloži Skupštini **da usvoji** Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2026. godinu.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik Dražen Petrić.

 **PREDSJEDNIK ODBORA**
Boris Mugoša