



SKUPŠTINA CRNE GORE  
PARLAMENTARNA BUDŽETSKA KANCELARIJA

***PRIKAZ PREDLOGA  
FISKALNE STRATEGIJE  
CRNE GORE  
ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE***





Broj: 24/2021

Klas. br: 00-52-8/21-

Datum: decembar 2021. godine

Pripremila: Parlamentarna budžetska kancelarija

*\* Parlamentarna budžetska kancelarija Skupštine Crne Gore, prilikom izrade istraživačkih radova, koristi se javno dostupnim podacima i podacima iz baza ograničenog pristupa, strogo vodeći računa o kredibilnosti izvora. Kancelarija ulaže sve razumne napore da informacije sadržane u istraživačkom radu budu tačne i potpune, ali ne snosi odgovornost za eventualnu netačnost i nepotpunost istih. Stavovi izrečeni u tekstu ne predstavljaju zvaničan stav Skupštine Crne Gore.*

*\*\* Svi pojmovi upotrijebljeni u istraživačkom radu u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.*



## BUDŽETSKI PRIHODI



### Redefinisanje akcizne politike

2022: 22,5 mil. €  
2023: 7,9 mil. €  
2024: 3 mil. €



### Ukidanje doprinosa za zdravstvo na teret zaposlenog i poslodavca

2022: -137,3 mil. €



### Izmjene postojeće i donošenje nove zakonske regulative

2021: 33,9 mil. €  
2022: 93,3 mil. €  
2023: 92,2 mil. €  
2024: 72,2 mil. €

## BUDŽETSKI RASHODI



### Dječiji dodatak

2022: 17,7 mil. €  
2023: 17,7 mil. €  
2024: 17,7 mil. €



### Povećanje staračkih naknada

2022: 0,6 mil. €  
2023: 0,6 mil. €  
2024: 0,6 mil. €



### Obezbjeđenje besplatnih udžbenika

2022: 4 mil. €  
2023: 4 mil. €  
2024: 4 mil. €

## OBEZBJEĐIVANJE SREDSTAVA ZA POTREBE NOVE NACIONALNE AVIO KOMPANIJE "TOMONTENEGRO" (osnovni kapital)

**30**  
mil. €



Strategija za period 2022-2024. godine pripremljena je u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti<sup>1</sup> i Programom rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu.

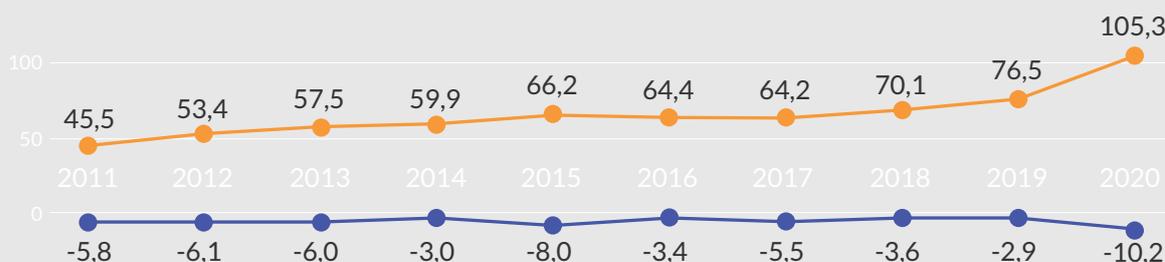
U predloženom aktu navodi se da je širi regionalni i evropski kontekst Strategije opredijeljen strateškim spoljnopoličkim ciljem Vlade Crne Gore, a to je sticanje punopravnog članstva u EU, kao i da se navednom strategijom doprinosi ispunjavanju ekonomskih kriterijuma, kao jednim od najznačajnijih segmenata ukupnog pregovaračkog procesa.

Kako bi se omogućilo kontinuirano praćenje postavljenih ciljeva i rezultata, predloženom strategijom planirano je da svake godine, uz predlog zakona o završnom računu budžeta, Vlada dostavlja i sažeti izvještaj o realizaciji Fiskalne strategije za tu godinu.

**Glavni cilj fiskalne politike** u periodu trajanja mandata 42. Vlade Crne Gore je 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. S tim u vezi, smanjenje deficita javnih finansija na kratak rok, uz kontinuirani rast budžetskih prihoda, optimizacija tekuće budžetske potrošnje i povećanje sredstava za sprovođenje kapitalnih projekata doprinijeće ostvarivanju ovog cilja.

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.

**U nastavku je prikazan trend kretanja budžetskog deficita i javnog duga Crne Gore, u prethodnih deset godina:**



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.

Strategija ekonomskog rasta bazirana na investicijama u nekretnine i turizam, izbijanjem pandemije virusa COVID-19, pokazala se kao dugoročno neodrživa, pa je Crna Gora zemlja koja je zabilježila najveći pad BDP-a u 2020. godini u Evropi, što je rezultiralo smanjenjem ekonomske aktivnosti i padom broja zaposlenih.

U vrijeme pandemije identifikovane su 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.

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

<sup>1</sup> Članom 17 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG”, br. 070/21) propisano je da fiskalnu strategiju za period trajanja mandata Vlade donosi Skupština Crne Gore, da Vlada priprema predlog fiskalne strategije i dostavlja je 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 navedeno mišljenje.

## CILJEVI FISKALNE POLITIKE U PERIODU 2021 – 2024. GODINE

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.

Fiskalnom strategijom u periodu 2021 – 2024. godine planirano je ostvarivanje sljedećih ciljeva:

### 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 balansiranosti budžeta u 2024. godini

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

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:

- 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 nelojalne konkurencije.

**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.**



# MAKROEKONOMSKI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

## TEKUĆA EKONOMSKA KRETANJA I PROCJENA DO KRAJA 2021. GODINE

Uprkos negativnim efektima pandemije korona virusa i padu bruto domaćeg proizvoda od 15,3% u 2020. godini, crnogorska ekonomija u 2021. godini bilježi 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%. U prvih šest mjeseci 2021. godine, izvoz roba i usluga ostvario je visok pozitivan doprinos po 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 drugoj polovini 2021. godine očekuje se postepeni oporavak investicione aktivnosti uz privođenje radova na prvoj dionici autoputa Bar-Boljare, čime će se djelimično nadomjestiti značajan pad bruto investicija u osnovna sredstva iz prvog kvartala. Procjenjuje se da će bruto investicije zabilježiti pad od 0,8% u tekućoj godini.

U kategoriji izvoza roba i usluga, u prvih pola godine, ostvaren je rast od 35,2% u odnosu na prethodnu godinu, dok je 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%.

Prognoze ukazuju na realni ekonomski rast od preko 13% u 2021. godini, zasnovan na 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 stimulirano 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 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.

**Prosječni realni ekonomski rast u periodu 2022-2024 iznosiće 5,3%.**

Crna Gora: Makroekonomske projekcije, 2021-2024

% BDP-a	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Nominalni BDP u mil.€</b>	4.185,6	4.881,3	5.306,4	5.669,0	6.008,5
<b>Nominalni rast</b>	-15,5	16,6	8,7	6,8	6,0
<b>Realni rast</b>	-15,3	13,4	6,4	5,1	4,5
<b>Inflacija (prosjeak)</b>	-0,3	2,1	2,3	1,8	1,5

Procjenjuje se da će implementacija programa „Evropa sad“ doprinijeti boljem životnom standardu građana, smanjenju neformalne ekonomije na tržištu rada i unapređenju 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.



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 oporavka prihoda u turizmu, visokog rasta doznaka, uz ekspanziju kreditne aktivnosti i rast zaposlenosti i zarada. Lična potrošnja domaćinstava u narednoj godini biće podstaknuta novim poreskim politikama i budžetskim mjerama.

Projektovani rast izvoza roba od 9,3% u narednom trogodišnjem periodu, dok se rast uvoza u istom periodu projektuje na 6,4%. Shodno očekivanoj dinamici kretanja uvoza i izvoza roba i usluga, deficit tekućeg računa platnog bilansa će se spustiti sa procijenjenih 13,1% BDP-a u 2021. na 10,0% u 2024. godini.

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 domaće radne snage. Projektovana prosječna inflacija za naredni trogodišnji period iznosi 1,9%.

## 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	1.638,5	39,1	1.880,3	38,5	1.967,8	37,1	2.073,4	36,6	2.178,3	36,3
Izdaci budžeta	2.064,7	49,2	2.055,5	42,1	2.172,9	41,0	2.133,1	37,6	2.177,1	36,2
<b>Deficit/Suficit</b>	<b>-426,2</b>	<b>-10,1</b>	<b>-175,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-205,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-59,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1</b>
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
<b>Javni dug</b>	<b>4.409,0</b>	<b>105,3</b>	<b>4.173,1</b>	<b>85,5</b>	<b>3.966,0</b>	<b>75,3</b>	<b>4.065,9</b>	<b>71,7</b>	<b>4.062,0</b>	<b>67,6</b>

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.

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.

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

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, unapređuje se tržišna privreda, dok se istovremeno prihodi ostvareni primjenom ove poreske mjere, vraćaju u budžet.

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.

Kontinuirani rast budžetskih prihoda sa jedne i rast 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 balansiranoš 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.**

## MJERE FISKALNE POLITIKE ZA PERIOD 2021 – 2024. GODINE

### MJERE NA STRANI PRIHODA

#### REDEFINISANJE AKCIZNE POLITIKE

REDEFINISANJE AKCIZNE POLITIKE (u mil. €)	2021	2022	2023	2024
Povećanje akcize na duvan		10	3,4	3
Povećanje akcize na bezdimne duvanske proizvode i ostale duvanske proizvode		2	1	
Povećanje akcize na alkohol i alkoholna pića		2	1	
Povećanjem akcize na gaziranu i negaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju		3,5	2,5	
Uvođenje akcize na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled		5		
Uvođenje akcize na proizvode od plastike za jednokratnu upotrebu				
<b>UKUPNO</b>		<b>22,5</b>	<b>7,9</b>	<b>3</b>

\*U tabeli su procijenjeni iznosi fiskalnih efekata onih mjera za koje je taj iznos predstavljen u Strategiji.

#### 1. Povećanje akcize na duvan i duvanske proizvode

U cilju daljeg uslaglašavanja visine akcize na cigarete sa zahtjevima Direktive 2011/64/EU 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.**

**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**.

**Fiskalni efekat:** Planiranim povećanjem akcize doći će do povećanja prihoda budžeta, 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.

## 2. Povećanje akcize na alkohol i alkoholna pića

Redefinisanjem visine akciza, planirano je povećanje akcize na sljedeća alkoholna pića: pjenušava vina; pjenušava fermentisana pića; pivo; ostala nepjenušava fermentisana pića.

**Fiskalni efekat:** Planiranim povećanjem akciza doći će do povećanja prihoda budžeta po osnovu akciza i poreza na dodatu vrijednost, a ukupni godišnji fiskalni efekat procjenjuje se na oko **2,0 mil.€** u 2022. godini, a 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

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, na negaziranu vodu, uključujući mineralnu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju i ostala bezalkoholna pića.

**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 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 sladoleda

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.

**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.

# IZMJENE U OPOREZIVANJU DOHOTKA FIZIČKIH LICA

## 1. Dualni sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica

Dualni sistem oporezivanja dohotka, prvi put će biti uveden u poreski sistem Crne Gore, a 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%).

## 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.

## UKIDANJE DOPRINOSA ZA ZDRAVSTVO NA TERET ZAPOSLENOG I POSLODAVCA

	2021	2022	2023	2024
<b>SMANJENJE BUDŽESKIH PRIHODA (u mil. €)</b>				
Ukidanje doprinosa za zdravstvo na teret zaposlenog i poslodavca		-125		
Uvođenje neoporezivog dijela zarada				
Proporcionalno smanjenje prihoda po osnovu prireza porezu				
<b>POVEĆANJE BUDŽETSKIH RASHODA (u mil. €)</b>				
Povećanje minimalne zarade		-12,3		
Uvođenje progresivnog oporezivanja zarada				
<b>UKUPNO</b>		<b>-137,3</b>		

\*U tabeli su procijenjeni iznosi fiskalnih efekata onih mjera za koje je taj iznos predstavljen u Strategiji.

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 preuzima na sebe država kroz finansiranje iz opštih prihoda budžeta, dok se zadržava isti obuhvat usluga zdravstvene zaštite.

**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 uticaće 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. €.**

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 predstavlja povećanje zarada zaposlenih koji su do sada primali zaradu ispod 450€.

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

## IZMJENA POSTOJEĆE I DONOŠENJE NOVE ZAKONSKE REGULATIVE

Izmjena zakonske regulative u određenim oblastima (u mil. €)	2021	2022	2023	2024
REPROGRAM PORESKOG POTRAŽIVANJA		15	15	15
UVOĐENJE PROGRESIVNOG OPOREZIVANJA DOBITI PRAVNIH LICA			28	28
UVOĐENJE POREZA NA PODIZANJE GOTOVOG NOVCA SA POSLOVNOG RAČUNA		5		
MARKIRANJE MINERALNIH ULJA I NJIHOVIH DERIVATA		14		
OPOREZOVANJE NEPRIJAVLJENOG PRIHODA		20	20	
SUZBIJANJA NEFORMALNE EKONOMIJE I EFIKASNIJE KONTROLE KROZ NASTAVAK UNAPREĐENJA RADA INSPEKCIJSKIH SLUŽBI		10		
IMPLEMENTACIJE NOVOG ZAKONSKOG RJEŠENJA U OBLASTI PRIVREĐIVANJA IGARA NA SREĆU		15	15	15
POVEĆANJE NAJVIŠE GODIŠNJE OSNOVICE ZA PLAĆANJE DOPRINOSA		3	3	3
SMANJENJE STOPE PDV-A NA JAJA SA 21% NA 7%	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
SMANJENJE STOPE PDV-A NA SIR SA 21% NA 7%	-1	-1	-1	-1
IZMJENA ZAKONA O POREZU NA PROMET NEPOKRETNOSTI		-1,7	-1,7	-1,7
UKIDANJE NIŽE STOPE PDV-A ZA USLUŽIVANJE HRANE I PIĆA U RESTORANIMA		15	15	15
POLITIKA RASPODJELE DOBITI U PREDUZEĆIMA U VEĆINSKOM VLASNIŠTVU DRŽAVE I ZAVISNIM PREDUZEĆIMA	36			
<b>UKUPNO</b>	<b>33,9</b>	<b>93,2</b>	<b>92,2</b>	<b>72,2</b>

\*U tabeli su procijenjeni iznosi fiskalnih efekata onih mjera za koje je taj iznos predstavljen u Strategiji.



## REPROGRAM PORESKOG POTRAŽIVANJA

Primjenom predloženog zakona stvaraju se uslovi za stimulisanje svih poreskih obveznika da uplate poresku obavezu, čime će se obezbijediti redovnost u izmirivanju prihoda, a ujedno i relaksiranje poreskih obveznika od dodatnog zaduživanja u cilju izmirivanja poreske obaveze. Ova mjera predviđa mogućnost produženje roka za plaćanje poreza kroz reprogram poreskog potraživanja. Navedena mjera isključuje elemente državne pomoći.

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

## 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 oko 25 mil. €.

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 na prihode po osnovu kapitalnih dobitaka. Na ovaj način došlo bi do povećanje budžetskih prihoda od oko 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 dospijeva 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. Stopa poreza na podizanje gotovog novca je proporcionalna i iznosi 5% od poreske osnovice.

**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 unapređenje kvaliteta derivata na tržištu.

**Fiskalni efekat:** Planiranim načinom markiranja goriva, doći će do povećanja prihoda budžeta, 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%).

**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

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 za sprovođenje istraživanja sa ciljem utvrđivanja obima i strukture neformalne ekonomije i uspostavljanja relevantne baze indikatora za praćenje realizacije aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije. Nevedena odluka ima pozitivne efekte u suzbijanju sive ekonomije na tržištu duvanskih proizvoda, a za rezultat povećanje budžetskih prihoda po osnovu akciza.

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 nelojalna 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. 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.

**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.

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

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

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

**Fiskalni efekat:** Procijenjeno je da će prihodi 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%. Ova mjera predstavlja nastavak smanjenja stope PDV-a na osnovne životne namirnice.

**Fiskalni efekat:** Procijenjeno je da će prihodi 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 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

**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%.

**Fiskalni efekat:** Procjenjuje se da će prihodi Budžeta Crne Gore 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, 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.

**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. Takođe uspješna primjena preporuka analize rashoda vodiće ujednačavanju poreskog sistema prema svim poreskim obveznicima.

## MJERE NA STRANI RASHODA

RASHODI BUDŽETA (u mil. €)	2021	2022	2023	2024
UVOĐENJE DJEČIJEG DODATKA		17,7	17,7	17,7
POVEĆANJE STARAČKIH NAKNADA		0,6	0,6	0,6
OBEZBJEĐIVANJE BESPLATNIH UDŽBENIKA		4	4	4
OBEZBIJEĐIVANJE SREDSTAVA ZA POTREBE NOVE NACIONALNE AVIO KOMPANIJE "TOMONTENEGRO"	30			
UPRAVLJANJE FONDOM BRUTO ZARADA				
UKIDANJE PROCENTUALNIH BUDŽETSKIH IZDVAJANJA				
OCJENA UPRAVLJANJA JAVNIM INVESTICIJAMA (PIMA)				
UPRAVLJANJE RIZICIMA U DIJELU POSLOVANJA PRIVREDNIH DRUŠTAVA U VEĆINSKOM VLASNIŠTVU DRŽAVE				
<b>UKUPNO</b>	<b>30</b>	<b>22,3</b>	<b>22,3</b>	<b>22,3</b>

\*U tabeli su procijenjeni iznosi fiskalnih efekata onih mjera za koje je taj iznos predstavljen u Strategiji.

Kada su u pitanju rashodi budžeta, mandatorni rashodi 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 minimalne 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.
- kako bi se podstakao ekonomski rast, kroz Kapitalni budžet biće investirano preko 900 mil. € u periodu 2021-2024. godine.

Politika u dijelu budžetskih rashoda usmjerena je na optimizaciju tekuće potrošnje i rast kapitalne potrošnje.

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

## UVOĐENJE DJEČIJEG DODATKA

Da bi se obezbijedio odgovarajući životni standard za svako dijete u Crnoj Gori, 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, a 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 prijeti 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 osnovnoškolskog 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"

Crnoj Gori, kao dominantno turističkoj destinaciji, neophodno je postojanje nacionalnog avio-prevoznika, koji je jedan od glavnih preduslova daljeg razvoja turizma. Vlada Crne Gore je osnovala novu nacionalnu avio kompaniju, a sredstva za osnivanje su planirana u Zakonu o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

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

## UPRAVLJANJE FONDOM BRUTO ZARADA

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. Nakon 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.

## 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 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 izdvajanja saglasno procentima potrošnje, bez pratećih priprema



projekata i kontrole stvarnih izdataka.

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

## Ocjena upravljanja javnim investicijama (PIMA)

Način na koji se kontinuirano upravlja sprovođenjem investicionih projekata iz javnih fondova od presudnog je značaja za rast kapitalnih investicija, kao i za uspjeh politika ekonomskog razvoja, i punu primjenu principa uravnoteženog regionalnog razvoja.

Upravljanja javnim investicijama u Crnoj Gori, pokazuju da, uprkos poboljšanjima, postoji potreba za unapređenjima u procesu pripreme, planiranja, realizacije i izvještavanja o javnim investicijama. Resorno ministarstvo, u saradnji sa ekspertima i uz tehničku podršku Međunarodnog monetarnog fonda, pokrenulo je inicijativu da se izvrši Ocjena upravljanja javnim investicijama (PIMA), s ciljem pružanja detaljnog pregleda stanja pomenutog sistema, identifikovanja reformskih prioriteta i obezbjeđenja povraćaja uloženog javnog kapitala. PIMA ocjenjuje uređenje i efikasnost, koje oblikuju donošenje odluka u tri ključne faze ciklusa javnih investicija,

- planiranje investicija,
- usmjeravanje investicija u prave sektore i
- implementacija investicija.

**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

Neefikasno 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, velika sredstva iz budžeta opredijeljena pojednim privrednim društvima koja su u suprotnosti sa odredbama zakona kojim se uređuje oblast državne pomoći, pozajmica iz budžeta, kao i sa druge strane značajni izgubljeni prihodi države uslovljeni lošim upravljanjem i poslovanjem nekih od ovih društava.

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. Osnivanjem ovog preduzeća stvorice se pretpostavke i za značajno poboljšanje nadzorne i kontrolne funkcije Vlade u privrednim društvima čiji je većinski vlasnik.

## 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.

Procijenivši nedostajuća sredstva za 2021. godinu, na nivou od oko 612 mil. €, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je u decembru 2020. godine, kako bi se obezbijedila sredstva za te namjene, emitovana 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 spremnije uđe u 2021. godinu, sa aspekta likvidnosti Budžeta i izazova u vidu pandemije virusa COVID- 19, i sa aspekta ljetnje turističke sezone od koje je zavisio ekonomski oporavak u 2021. godini.

Prva tri kvartala 2021. godine karakterisalo je opadanje državnog duga, 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.

## Realizacija hedžing aranžmana

Ministarstvo je pokrenulo i realizovalo pregovore sa bankama u cilju definisanja i otklanjanje rizika od kojih zavisi održivost javnog duga, u prvom redu 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.

Transakcija hedžing aranžmana je zaključena sa četiri banke i tom prilikom "hedžovano" je 818 mil. američkih dolara ( iznos 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. Svi bankarski troškovi za ovu transakciju uključeni su u pomenutu eursku kamatnu stopu, koja predstavlja cijenu izloženosti banaka prema Crnoj Gori. Procjenjuje se da će zahvaljujući ovom aranžmanu biti ostvarena godišnja ušteda od oko 8 mil. €.

Sprovedena transakcija uticala je na poboljšanje valutne strukture koju na kraju trećeg kvartala 2021. godine karakteriše učešće duga u eurima od 97,09% BDP-a, 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. Procijenjeno je da će u naredne tri godine nedostajuća sredstva iznositi 497,9 mil. €, 314,5 mil. € i 353,3 mil. € respektivno.

Očekivano kretanje bruto javnog duga u narednom periodu:

	2021	2022	2023	2024
<b>BDP</b>	4.881,30	5.306,40	5.669,00	6.008,50
<b>Domaći dug</b>	425,00	385,10	498,61	470,61
<b>INO dug</b>	3.670,00	3.532,78	3.489,18	3.513,31
<b>Ukupno državni dug</b>	4.095,00	3.917,88	3.987,79	3.983,92
<b>%BDP-a državni dug</b>	83,89	73,83	70,34	66,30
<b>Dug lokalnih samouprava</b>	78,12	78,12	78,12	78,12
<b>Ukupno javni dug</b>	4.173,12	3.996,00	4.065,91	4.062,04
<b>%BDP-a javni dug</b>	85,49	75,31	71,72	67,60

Strategija upravljanja dugom zasniva se na opredjeljenju da svako naredno zaduženje bude usmjereno na poboljšanje kvaliteta portfolija duga sa stanovišta cijene zaduživanja i profila otplate, koji bi bio usmjeren na smanjivanje godišnjeg opterećenja budžeta po osnovu otplate duga.

## RIZICI ZA OSTVARENJE MAKROEKONOMSKIH I FISKALNIH PROJEKCIJA

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

Rizici vezani za stabilizaciju i oporavak ekonomske aktivnosti Crne Gore:

- Sa trajanjem pandemije Covid-19 i dalje postoje umjereni do visoki rizici po ekonomski oporavak i rast u narednoj godini.
- Uprkos dobrim budžetskim rezultatima u 2021. godini, ograničeni fiskalni prostor ostaje izazov za implementaciju prioritetnih srednjoročnih strukturnih politika i reformi.
- Rastuća inflacija usljed porasta cijena primarnih dobara na svjetskim berzama, naročito sirove nafte i hrane, uz dodatna ograničenja u globalnim lancima snabdijevanja



- 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 u post-Covid okruženju.
- Nepovoljne vremenske prilike mogu uticati na sektore turizma, energetike i poljoprivrede.

**Rizici vezani za kretanje fiskalne i finansijske stabilnosti ekonomskog sistema Crne Gore su:**

#### **Pozitivni**

- Refinansiranjem postojećih kredita unapređuje se kreditna struktura duga, rok dospijeća rata za plaćanje, i smanjuju troškovi finansiranja;
- Unaprjeđenjem korporativnog poslovanja preduzeća u većinskom državnom vlasništvu;
- Implementacija strategije reforme javne uprave za period 2022–2026. godine kroz racionalizaciju radnih mjesta;
- Potencijalna naplata prihoda po osnovu davanja „Aerodroma Crne Gore” AD na dugoročno korišćenje;
- Implementacijom novog zakonodavnog okvira u oblasti priređivanja igara na sreću.

#### **Negativni**

- Neusvajanje zakona iz seta predloženih poreskih zakona;
- Povećani rizik po osnovu poslovanja javnih preduzeća u vrijeme pandemije;
- Nemogućnost kompanija korisnika državnih garancija da redovno izmiruju obaveze po osnovu zajmova za koje su izdate državne garancije;
- Implementacija ESA2010 metodologije može dovesti do proširenja postojećeg institucionalnog obuhvata budžetskog računovodstva sa javnim preduzećima.

## 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 transfera 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.

Pregled ispunjenosti numeričkih pravila po godinama za period 2021–2024. godine:

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 transfera 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

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 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 kopenhaških 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.

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.

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

### Budžetski inspekcija

Članovima 77-79 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je da poslove inspekcijskog 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.

## 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.

Izmjenom pomenutog Zakona promijenjen je način usklađivanja penzija. Uveden je koncept usklađivanja po tzv. rotirajućoj formuli i to 75% parametra koji je veći i 25% parametra koji je manji.

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 za muškarce i 64 za žene. Osim navedenog, iz obračunskog perioda za kalkulaciju visine penzije, do 2030. godine, iz osnovice osiguranja je isključena ¼ perioda staža osiguranja koje su za osiguranika najnepovoljnije. Povećan je I nominalni iznosa najniže penzije na iznos od 145 €.

U 2022. godini sprovodiće se aktivnosti na reformi penzionog sistema, u cilju stvaranja uslova za analizu postojećeg stanja i predloga mjera za sprovođenje reforme penzionog sistema.

Obezbeđivanje 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.



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!”

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, te su u 2019. godini poboljšani svi pokazatelji stanja javnih finansija na lokalnom nivou. U vrijeme pandemije izazvane virusom COVID-19 stabilne fiskalne pozicije lokalnih samouprava su se djelimično narušile, što je uticalo na smanjenje i sopstvenih i ustupljenih prihoda lokalnih samouprava.

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

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

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

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

U okviru reformskih ciljeva definišće 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.

### Mišljenje Centralne banke Crne Gore

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.**

Centralna banka podržava plan Vlade Crne Gore da 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. Shodno tome, **u CBCG cijene 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, CBCG **koristi priliku da** primijeti da institut javno-privatnog partnerstva nije prepoznat u Fiskalnoj strategiji kao jedan od načina finansiranja projekata u oblast saobraćaja i transporta (auto-put, modernizacija željezničke infrastrukture i sl.). **CBCG sugeriše 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.
- **CBCG je 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.
- 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 **CBCG izražava zabrinutost** da svako povećanje poreskih opterećenja ima negativan 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 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.
- **CBCG 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 dodje do realizacije ovih rizika, odnosno 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.

- U CBCG smatraju 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 zavis

prihodna strana budžeta, može stvoriti potrebu za dodatnim zaduženjem i porastom javnog duga.

## 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.

- Uravnoteženje budžeta na kraju 2024. godine je vrlo izazovno i zavisice od dosljedne primjene planiranih mjera, efikasne racionalizacije javne uprave, smanjenja neformalne ekonomije, proširenja poreske baze i stroži je 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.
- **CBCG 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**.
- **U CBCG cijene 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 pro-cikličnost 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 CBCG**, 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

- CBCG ukazuje na činjenicu da planirane mjere fiskalne politike donose sa sobom relativno velik rizik, uz određene ranjivosti. U CBCG su stava 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).
- CBCG smatra da treba biti oprezan prilikom namjere da se povećaju akcize, jer to sa sobom nos i 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 neostvarenje planiranih pozitivnih efekata na prihode budžeta.

- Ukidanje doprinosa na zdravstvo na teret poslodavca i zaposlenih usloviće pad budžetskih prihoda koji bi trebalo da se nadomjesti kroz plaćanje poreza na zarade i povećanje minimalne zarade. Mogući scenario ove poreske reforme može biti smanjenje broja zaposlenih ili pak dalja poreska evazija što je suprotno predviđenom smanjenju neformalne ekonomije na tržištu rada. Centralna banka smatra da 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 nadomjesti planirane troškove od doprinosa za zdravstvo.
- Predlog zakona o reprogramu poreskog potraživanja od strane CBCG se cijeni kao dobar način da se smanji poreski dug, a da se poreski obveznici ne izlože jednokratnom i velikom finansijskom naporu ili novom žaduženju kako bi izmirili poreska putovanja. Navedeni zakon će omogućiti značajno povećanje prihoda redovnom naplatom poreskog duga.
- CBCG ukazuje na rizik da planirano progresivno oporezivanje dobiti pravnih lica može negativno uticati 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.
- 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. U CBCG su mišljenja 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 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. CBCG podržava navedene mjere.
- Povećanje minimalne zarade koja se odnosi na zaposlene u državnoj administraciji sa najnižom stručnom spremom, odnosno najnižim koeficijentom za obračun zarade nosi izvjestan rizik jer povlači pitanje usklađivanja koeficijenta i time budžetskog opterećenja.
- Fiskalna strategija predviđa optimizaciju broja zaposlenih u javnom sektoru kako bi se teret po osnovu bruto zarada smanjio što je u skladu sa preporukama CBCG. Navedeno sa druge strane povlači povećanje nezaposlenosti. Ukoliko se povećani troškovi ne nadomjeste dodatnim prihodima doći će do povećanja deficita što će de dalje voditi u nova zaduživanja i 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. CBCG predlaže da se u ovu Strategiju uvrsti i plan kreiranja centralnog registra zaposlenih u javnom sektoru uključujući i zaposlene u privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu države.

Iz CBCG podsjećaju 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 nezaposlenost i neformalne ekonomije, povećanja inflatornog pritiska i neostvarivanja plan i ranih prihoda.

CBCG, takođe, zastupa ovaj stav i sugeriše 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.

U Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji obavljaju se stručni poslovi koji se odnose na: izradu istraživačkih radova, odnosno analitičkih informativnih materijala i sažetaka relevantnih zvaničnih domaćih publikacija i publikacija međunarodnih institucija na teme od značaja za sprovođenje ekonomske i fiskalne politike, posebno u vezi sa ekonomskim i fiskalnim tendencijama u Crnoj Gori, kao i sa najznačajnijim globalnim tendencijama u oblasti ekonomije i finansija, u cilju podrške radu poslanika; saradnju sa domaćim i stranim institucijama, međunarodnim organizacijama i parlamentarnim budžetskim kancelarijama nacionalnih parlamenata i drugim srodnim službama.