

MIŠLJENJE
NA PREDLOG FISKALNE STRATEGIJE CRNE GORE ZA PERIOD 2024-2027. GODINE

I. Centralnoj banci Crne Gore dostavljen je 29. avgusta 2024. godine zahtjev Ministarstva finansija za davanje mišljenja na Predlog fiskalne strategije za period 2024-2027. godine (u daljem tekstu: Fiskalna strategija), uz koju je dostavljen i Izvještaj sa održane javne rasprave.

Imajući u vidu značaj Fiskalne strategije, koja obuhvata period 2024-2027. godine, kao krovnog dokumenta za sprovođenje fiskalne politike, Centralna banka je sa velikom pažnjom analizirala postavljene ciljeve fiskalne politike, makroekonomske pretpostavke koje su poslužile kao osnov za njihovo definisanje, kao i brojne fiskalne mjere, čija implementacija je planirana u narednom trogodišnjem periodu.

II. Savjet Centralne banke Crne Gore, na sjednici od 2. septembra 2024. godine, razmotrio je dostavljeni Predlog Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, i s njim u vezi, daje sljedeće

MIŠLJENJE

1. Opšta ocjena Fiskalne strategije

Pored toga što postoji zakonska obaveza, donošenje Fiskalne strategije omogućava sistematsko vođenje fiskalne politike i odgovorno upravljanje javnim finansijama, kroz implementaciju mjera i politika koje su rezultat temeljne analize, čime se smanjuje ili ukida prostor za donošenje *ad hoc* mjera koje mogu uticati na održivost javnih finansija.

Strategija obuhvata značajne fiskalne mjere koje imaju za cilj smanjenje poreskog opterećenja na rad, unapređenje konkurentnosti crnogorske ekonomije, smanjenje sive ekonomije, poboljšanje životnog standarda, unapređenje investicionog ambijenta, reformu poreske i carinske administracije, usklađivanje akcizne politike sa direktivama Evropske unije (EU), održavanje fiskalnih parametara u okvirima Mاستrihtskih kriterijuma, što su važni preduslovi za dinamičan ekonomski rast u srednjem roku.

Centralna banka (CBCG) podržava opredjeljenje u Fiskalnoj strategiji, koje je prepoznato i u Zajedničkim zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga između Evropske unije i Crne Gore,¹ da se planira suficit u tekućem budžetu, a da se zaduživanje isključivo sprovodi za kapitalne projekte. S druge strane, nivo javnog duga ne bi trebalo da prelazi 60% BDP-a do 2026. godine, što je takode prepoznato u usaglašenim zajedničkim zaključcima iz maja 2024. godine.²

¹ Zajednički zaključci za Crnu Goru Ekonomsko-finansijskog dijaloga između EU i partnera sa Zapadnog Balkana, Turske, Gruzije, Republike Moldavije i Ukrajine, maj 2024. godine

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9881-2024-INIT/en/pdf>

² Ibid

U prilog prethodnom govore i kvantitativni ciljevi Strategije koji predviđaju prosječan iznos kapitalnog budžeta od 3,9% BDP-a za period 2024-2027. godine, čime se prepoznaje razvojna komponenta mjera fiskalne politike, budući da je iznos planiranog deficita uzrokovan kapitalnim budžetom.

Predviđen je budžetski deficit od 3,5% BDP-a u 2025. godini do 3,3% BDP-a u 2027. godini. Projektovani nivo javnog duga u periodu 2024-2027. godine planiran je na nivou od 64% godišnje, a neto javni dug u prosjeku oko 61,3% godišnje. Preporuka Evropske komisije (EK) i ECB je da dug treba da bude u okvirima Mastihtskih kriterijuma. Za otplatu duga u periodu 2025-2027. godine biće potrebno 2,15 milijardi eura (829 miliona eura u 2025. godini, 353,1 milion eura u 2026. godini i 971,7 miliona eura u 2027. godini). CBCG pozdravlja plan definisan Strategijom da će se sredstva za servisiranje javnog duga postepeno obezbjeđivati, ali i pored toga, očekuje se da buduća zaduženja za refinansiranje budu nepovoljnija od inicijalnih zaduženja.

Strategija ne analizira negativne makroekonomske scenarije koji su predstavljeni u Programu Ekonomskih Reformi 2024-2026. godine (PER) kroz scenarija nižeg rasta. Postavlja se pitanje, šta ako u slučaju nekog negativnog makroekonomskog šoka (koji nije predviđen Strategijom, ali jeste PER-om) budžetski prihodi ne porastu u skladu sa projekcijom. U Strategiji su navedeni ključni rizici koji bi mogli uticati na ostvarenje projekcija rasta i makroekonomsku stabilnost u narednom periodu, ali nijesu obuhvaćeni "stres scenariji", tj. neočekivani negativni makroekonomski scenariji, već je data projektovana stopa rasta od 3,7% u četvorogodišnjem analiziranom periodu. Stoga je korisno u analizu uključiti i negativna scenarija iz PER-a, bez obzira na vjerovatnoću njihovog ostvarenja. Takođe, ukazujemo i na neizvjesnost ostvarenja planirane stope rasta BDP-a od 4,8% u 2025. godini, zbog mogućnosti odlaska jednog broja nerezidenata, kao i zbog najavljenog višemjesečnog remonta TE Pljevlja.

Fiskalna strategija obuhvata i ekonomski Program smanjenja poreskog opterećenja na zarade i povećanje minimalne zarade (u daljem tekstu Program), čije ključne mjere obuhvataju:

- smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog sa 15% na 10%;
- smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret poslodavca sa 5,5% na 0%;
- povećanje minimalne zarade (do V stepena kvalifikacije obrazovanja minimalna zarada će iznositi 600€, dok će za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja iznositi 800€).

Pored toga, najavljeno je povećanje penzija za 7-8%, ako inflacija bude nula, a ako bude rasla predviđeno je veće povećanje. Fiskalnom strategijom planirano je da se i u narednom periodu penzije isplaćuju preko Fonda PIO i da će se penzioni sistem zasnivati na prvom stubu, dok se od drugog stuba odustalo.

Rast zarada će voditi rastu životnog standarda i smanjenju nejednakosti, što predstavlja jedan od najvažnijih ciljeva ekonomske politike. Ipak, rast minimalnih zarada predstavlja finansijski izazov za jedan broj mikro, malih i srednjih preduzeća, koja su važna okosnica ekonomskog rasta. Za ovu kategoriju preduzeća biće izazovno da finansiraju predloženi nivo minimalnih zarada, zbog ograničenih finansijskih resursa. Stoga, postoji rizik rasta sive ekonomije, jer bi visoki pritisci na održavanje tog nivoa zarada mogli natjerati neka preduzeća da posluju neformalno, kako bi smanjili troškove. Takođe, preduzeća bi mogla da pribjegnu zaključivanju ugovora sa skraćenim radnim vremenom ili ugovora o djelu, kao i angažmanu zaposlenih preko agencija za zapošljavanje, zaobilazeći propise o minimalnoj zaradi. Kako bi se ovo preduprijedilo, podržavamo opredeljenje Vlade da inspekcijski nadzor bude neselektivan i efikasan, ali poželjno je definisati dodatne stimulativne mjere za ovaj sektor privrede kako bi se u određenoj mjeri ublažili efekti povećanja obaveza.

Kako bi Program bio efikasno i odgovorno sproveden, Fiskalnom strategijom predviđen je značajan broj izmjena postojećih i donošenja novih zakonskih rješenja, kako bi se nadomjestili prihodi budžeta koji će biti umanjeni pomenutim ključnim mjerama (180-200 miliona eura), a kako bi se sačuvala fiskalna održivost, te deficit i javni dug držali u okvirima koje propisuju Mastihtski kriterijumi. Prije svih, izmjene Zakona o porezu na dodatu vrijednost kojim se predviđa uvođenje nove stope od 15%, zatim Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, kojim se proširuje obuhvat poreske osnovice uvođenjem novih poreza na određene djelatnosti (dobici od igara na sreću- 15%, djelatnost preko interneta i video igara-15% i prihodi koje fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica -15%), zatim Zakona o akcizama i drugih zakona.

U uslovima rastuće agregatne tražnje (povećanje plata, povećanje penzija, značajan rast javnih investicija), rastućih akciza i povećanja PDV-a, realno je očekivati određen uticaj na inflaciju. Očekuje se da će ovaj uticaj na inflaciju biti ograničen, odnosno manji od rasta agregatne tražnje, zbog visokog stepena uvoza i činjenice da se cijene uvoznih proizvoda formiraju na međunarodnom tržištu. Međutim, u prošlosti su trgovinski lanci koristili rast agregatne tražnje za povećanje cijena, što je navelo Vladu da više puta ograniči marže na određene proizvode. Očekivano slabljenje barijera u globalnim lancima snabdijevanja te globalno smanjenje cijena, sa druge strane, trebalo bi da utiče na silazni trend inflacije.

2. Ocjena fiskalnih projekcija za period 2024-2027. godina

Fiskalnom strategijom predviđen je niz mjera fiskalne politike koje će značajno uticati na strukturu i kvalitet javnih finansija. Nastavak smanjenja poreskog opterećenja na rad, usklađivanje akcizne politike sa EU direktivama, smanjenje sive ekonomije, reforma poreske i carinske administracije, uvođenje srednje stope PDV-a, bolje upravljanje poreskim dugom - glavne su karakteristike fiskalne politike u srednjem roku koje su definisane u Fiskalnoj strategiji.

U Strategiji se navodi da je prilikom izrade projekcija budžetskih prihoda u cijelom srednjoročnom periodu korišćen konzervativni pristup, što CBCG pozdravlja, naročito u situaciji kada može da dođe do nepredviđenih šokova koji mogu uticati da ostvareni prihodi budu manji od planiranih. Scenarija nižeg rasta BDP-a i inflacije koji su dati u PER-u nijesu obuhvaćena. Nakon implementacije planiranih mjera, Strategijom se predviđa da će prihodi u 2024. godini iznositi 2.772,6 miliona eura (38,1% BDP-a), a da će dostići iznos od 3.081,2 miliona eura (35,8% BDP-a) u 2027. godini. I pored planiranog smanjenog doprinosa, Vlada očekuje da će i u 2025. godini doći do rasta prihoda u iznosu od 81,8 miliona eura. Glavni generator rasta prihoda u 2025. godini biće povećanje prihoda po osnovu PDV-a i akciza, usljed povećanja lične potrošnje i uvođenja nove stope PDV-a od 15%, zatim uvođenje novih oporezivih kategorija u poreski sistem Crne Gore (oporezivanje dobitaka od igara na sreću i implementacije novog zakonskog rješenja u dijelu priređivanja igara na sreću), ali i intenziviranje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije i naplati poreskog duga. Postoji dilema da li su dodatni budžetski prihodi realno planirani, te da li bi to moglo dovesti do budžetskog deficita i javnog duga većeg od projektovanog.

Rashodi budžeta takođe imaju rastući trend u narednom srednjoročnom periodu i fiskalnom strategijom je predviđen rast budžetskih rashoda sa nivoa od 3.009,6 miliona eura (41,3% BDP-a) u 2024. godini na nivo od 3.364 miliona eura (39,1% BDP-a), što predstavlja rast od 12,31%. Dominantan razlog za rast budžetske potrošnje u srednjem roku uzrokovan je rastom kapitalnog budžeta, rastom transfera za socijalnu zaštitu i u dijelu finansiranja zdravstvene zaštite, kao i implementacija novih politika.

U Strategiji nijesu navedeni koraci u pravcu reforme javne uprave i optimizacije javne uprave. Stvaranje efikasne javne uprave, kroz kreiranje optimalnog broja zaposlenih, predstavlja jedan od ključnih uslova za reformu javnih finansija. U tom pravcu sugerišemo primjenu dobre prakse u ovom domenu, kao i korišćenje tehničke pomoći Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) u sprovođenju procjene javnih rashoda (*Public Expenditure Review*), kojim bi se eliminisala neproduktivna potrošnja i omogućila neophodna racionalizacija broja zaposlenih u javnom sektoru bazirana na meritokratiji.

CBCG podržava plan Vlade da se izvrši reforma sistema zarada u javnom sektoru donošenjem novog regulatornog okvira, ali i implementacija Sistema za centralizovani obračun zarada. Navedeni koraci dovešće do pravednije podjele poslova, odgovornosti i ocjene složenosti poslova, u skladu sa najboljim praksama u zemljama EU.

Predviđeni trendovi rasta budžetskih rashoda govore nam da se Vlada u narednom srednjoročnom periodu opredijelila za intenzivniji investicioni ciklus, koji će doprinijeti ubrzavanju ekonomskog rasta, što CBCG podržava. Međutim, ukazujemo da je u ovom trenutku zaduživanje na međunarodnom tržištu nepovoljno, što može dovesti do konstantnog godišnjeg rasta rashoda po osnovu kamata. Vlada je u Strategiji prepoznala rizik nepovoljnih zaduživanja, te je stoga i navedena mogućnost sklapanja aranžmana sa Svjetskom bankom u dijelu PBG (*Policy Based Guaranties*) aranžmana, ali i emitovanje domaćih državnih obveznica za fizička lica (retail obveznice), kao što su uradile Hrvatska i Sjeverna Makedonija, što CBCG podržava. Na taj način bi se došlo do potrebnih finansijskih sredstava na domaćem tržištu, uz manje kamatne stope od onih koje bi se ostvarile emisijom HOV na međunarodnom tržištu, dok bi sa druge strane, kupci obveznica ostvarili veći prinos na svoja sredstva od onog koji dobijaju deponovanjem sredstava kod banaka. Međutim, treba imati u vidu da domaće tržište ima ograničeni potencijal.

Predviđeni budžetski deficit će se kretati od 3,5% BDP-a u 2025. godini do 3,3% BDP-a u 2027. godini. CBCG pozdravlja napor Vlade da u narednom srednjoročnom periodu bude ostvareno „zlatno pravilo“ finansiranja, tj. da se tekući rashodi finansiraju iz tekućih prihoda (suficit tekuće potrošnje), dok će glavni generator deficita budžeta biti kapitalni budžet, čija će realizacija podsticati privredni rast i razvoj, što će takođe uticati na poboljšanje javnih finansija u budućem periodu.

Projektovani nivo javnog duga iznosiće u prosjeku oko 64% godišnje u periodu 2024-2027. godine, a neto javni dug u prosjeku oko 61,3% godišnje. Međutim, javni dug u apsolutnom iznosu konstantno raste u narednom srednjoročnom periodu. Javni dug na kraju 2024. godine iznosiće 4,61 milijardu eura (63,28%), dok će na kraju 2027. godine iznositi 5,61 milijardu eura (65,2% BDP-a), što predstavlja rast od jedne milijarde eura ili 21,8%. Trebalo bi imati u vidu da ciljano učešće duga u BDP-u može biti ostvareno jedino ukoliko se ostvare planirane stope nominalnog rasta BDP-a, jer kao što je navedeno nijesu uzeti u obzir scenarija nižeg rasta iz PER-a. Takođe, treba uzeti u obzir i potencijalno odstupanje nivoa duga od planiranih vrijednosti usljed primjene evropske metodologije ESA 2010 (*European System of Accounts: 2010*) imajući u vidu zahtjeve iz pregovaračkog poglavlja 17, kao i preporuke EK³.

Za otplatu duga u periodu 2025-2027. godine biće potrebno 2,15 milijardi eura (829 miliona eura u 2025. godini, 353,1 milion eura u 2026. godini i 971,7 miliona eura u 2027. godini). Strategijom je planirano da se sredstva za otplatu duga obezbijede novim zaduženjem. Na liniji preporuka EK, kao i preporuka CBCG iz prethodnih godina, sugerišemo da se u što kraćem roku kreira Strategija

³ Zajednički zaključci za Crnu Goru Ekonomsko-finansijskog dijaloga između EU i partnera sa Zapadnog Balkana, Turske, Gruzije, Republike Moldavije i Ukrajine, maj 2024. godine <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9881-2024-INIT/en/pdf>

upravljanja javnim dugom, kako bi se jasno definisao način zaduživanja, kao i kreditori, te stvorila jasnija slika i definisali adekvatni pravci djelovanja, u cilju urednog servisiranja javnog duga.

U Fiskalnoj strategiji se navodi da je obezbijeden grant od EU za izgradnju autoputa (dionica Andrijevića-Mateševo u iznosu od 200 miliona eura) i rekonstrukciju željezničke infrastrukture u vrijednosti od oko 150 miliona eura. Pored toga, kroz Plan rasta za Zapadni Balkan, Crna Gora će imati pristup i sredstvima od oko 400 miliona eura u periodu 2024-2027. Iz kapitalnog budžeta planirana su i dodatna ulaganja u oblastima obrazovanja, nauke, kulture, turizma, zdravstva, sporta, što CBCG podržava, uz ohrabrivanje da se navedena sredstva efikasno i namjenski iskoriste, kako bi se projekti implementirali planiranom dinamikom.

Uvođenje budžetske inspekcije u sistem javnih finansija, koje je predviđeno Strategijom, je jedno od rješenja koje je CBCG predlagala dugi niz godina u okviru svojih Preporuka Vladi. Inspeksijski nadzor je najefikasniji oblik zaštite javnog interesa i zakonitosti, u dijelu korišćenja i trošenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora. Poštovanje zakonitog i namjenskog trošenja i korišćenja javnih sredstava bi trebalo da bude glavni cilj inspeksijskog nadzora, u čijem će središtu biti budžetska inspekcija.

3. Ocjena planiranih novih mjera fiskalne politike na prihodnoj strani budžeta

Fiskalna strategija predviđa brojne izmjene postojećih i donošenje novih zakonskih rješenja koja prate Program smanjenja poreskog opterećenja na zarade i povećanje minimalne zarade kako bi se smanjilo poresko opterećenje na zarade, ali i nadomjestili prihodi budžeta koji će biti umanjeni pomenutim ključnim mjerama Programa (180-200 miliona eura), a sve u cilju fiskalne održivosti. Dominantan dio tih zakona odnosi se na promjenu poreske politike, kao jednog od ključnih alata za održavanje stabilnosti i obezbjeđivanje dugoročne održivosti javnih finansija.

Zakon o porezu na dodatnu vrijednost. Izmjenama Zakona o porezu na dodatnu vrijednost predviđeno je uvođenje nove stope od 15% koja će se primjenjivati na: knjige, monografske i serijske publikacije; usluge smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama; usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga; autorska prava i usluge iz oblasti obrazovanja, književnosti i umjetnosti; autorska prava iz oblasti nauke i umjetničkih predmeta; usluge koje se naplaćuju putem ulaznica osim onih za koje je propisano oslobađanje od plaćanja PDV-a; usluge upotrebe sportskih objekata u neprofitne svrhe, servisne usluge koje se pružaju u marinama; solarne panele; frizerske usluge. Proširivanje poreske osnovice i definisanje nove poreske stope usloviće povećanje prihoda. Međutim, svako uvođenje novih oblika poreza je vrlo nepopularno pa može demotivisati preduzetnike ili privredna društva da se bave tim poslom, može uticati na povećanje cijene njihovih usluga, ali može uticati i na povećanje sive ekonomije.

Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica. Izmjenama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predviđeno je širenje poreskog obuhvata, tj. povećanje poreske osnovice kroz povećanje broja oblika prihoda koje ostvaruje fizičko lice, i to prihoda od igara na sreću, od obavljanja djelatnosti preko interneta i video igara i prihoda koji fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica. Tako će se oporezovati dobiti od igara na sreću (15%), djelatnost preko interneta i video igara (15%) i prihodi koje fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica (15%). Smatramo da su ove mjere dobro opredijeljene.

Zakon o akcizama. Izmjenama Zakona o akcizama predviđeno je proširenje obima proizvoda koji se oporezuju: negazirana pića sa dodatkom šećera, mirna vina i "označavanje goriva". CBCG podržava uvođenje markiranja goriva, jer će se na ovaj način poboljšati i kontrola prometa, ali i kvalitet goriva.

Zakon o porezu na dobit pravnih lica. Izmjenama zakona o porezu na dobit pravnih lica planira se: uvođenje prava na oslobađanje od poreza na dobit, koje će omogućiti pravnom licu, koje reinvestira sredstva iz ostvarene dobiti u poljoprivredne projekte, kao i pravnom licu koje ulaže sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti, da obračunati porez umanju za iznos sredstava koja su reinvestirana, odnosno uložena; smanjenje procenta i obuhvata priznavanja izdataka pravnih lica koji se priznaju na teret rashoda u visini od 3,5% ukupnog prihoda. CBCG podržava ovo rješenje, jer svako ulaganje u poljoprivredu, kao jednu od privrednih grana koje imaju ogroman razvojni potencijal, doprinosi povećanju njene konkurentnosti.

Zakon o otpisu kamata na dospelje poreske obaveze. Donošenjem Zakona o otpisu kamate na dospelje poreske obaveze, koji će podrazumijevati mogućnost otpisa kamate poreskim dužnicima koji na način i u rokovima predviđenim zakonom u cjelosti izmire osnovni poreski dug, sa početkom primjene od 1. januara 2025. godine, omogućit će bolju naplatu poreskog duga, što će pozitivno uticati na budžetske prihode.

Zakon o igrama na sreću. Donošenjem novog Zakona o igrama na sreću stvorit će se osnova za veće prihode od igara na sreću, uz pretpostavku da se dosljedno i neselektivno primjenjuje.

U Fiskalnoj strategiji je jasno definisana namjera da će se intenzivirati aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije, u skladu sa Programom za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za period od 2024 – 2026. godine. Potencijalne rezerve koje nijesu obuhvaćene projekcijama prihoda fiskalne strategije su Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene krivičnim djelom, koncesija aerodroma i prihodi od legalizacije bespravno izgrađenih objekata. Centralna banka ohrabruje početak dinamične primjene novih kazni od strane nadzornih organa (institucije Vlade Crne Gore⁴, uz CBCG i ostale regulatore) u skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma koji je Skupština Crne Gore usvojila 1. jula 2024. godine, kako bi se postigla efikasnost, proporcionalnost i odvrćajući efekat u odnosu na obveznike kod kojih su utvrđeni sistemski nedostaci, te na taj način Evropskoj komisiji i MONEYVAL-u demonstrirala efikasnost sistema i bilans dobrih rezultata.

4. Implikacije Fiskalne strategije na Fond PIO

Smanjenje opterećenja poslodavaca kroz izdvajanje za Fond PIO ima pozitivne strane, ali sa sobom nosi i potencijalne fiskalne rizike.

Smanjenje stope doprinosa povećat će konkurentnost privrede, zbog smanjenih troškova rada, te imati potencijalne pozitivne efekte na smanjenje odliva radne snage u inostranstvo. To je važno, u kontekstu potrebe za očuvanjem ljudskog kapitala usljed sve izvjesnijeg ulaska Crne Gore u EU. Smanjenje doprinosa za PIO može smanjiti i sivu ekonomiju u dijelu neformalnog zapošljavanja, što Fiskalna strategija i predviđa.

⁴ Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, organ uprave nadležan za poslove igara na sreću, organ uprave nadležan za naplatu poreza, organ državne uprave nadležan za digitalnu imovinu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa.

Fiskalna strategija se odnosi na period 2024-2027. godine, ali poželjno je sagledati dalekosežne posljedice ukidanja doprinosa za PIO. Treba uzeti u obzir i rizik pada nataliteta, koji u dugom roku može povećati mandatorne troškove za socijalne transfere, dok se istovremeno životni vijek u Crnoj Gori povećava, što takođe u dugom roku utiče na mandatorne socijalne transfere. U tom pravcu CBCG sugeriše da se fiskalna strategija dopuni dugoročnom procjenom uticaja mjera smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog i na teret poslodavca. Radi se o mjeri koja sistemski utiče na prihode PIO i penzije zaposlenih, te CBCG smatra da je potrebno uraditi simulaciju iznosa penzije na sličan način kako je to urađeno na nivou zarada sa horizontom do 20 godina. Takođe, sugerisemo da se uradi procjena uticaja ovih mjera na prihode i održivost PIO sa dugoročnim horizontom. U te svrhe mogu poslužiti razvijeni modeli međunarodnih finansijskih institucija (MMF-a).

Jasno je da smanjenje stope za penzijsko i invalidsko osiguranje zahtijeva veće mandatorne izdatke za socijalne transfere. Planirano je da se finansijski jaz u Fondu PIO nadoknadi iz drugih izvora. Neki od tih izvora su povećanje PDV-a, akciza, povećanje potrošnje (samim tim i osnove za oporezivanje), veća naplata prihoda od planirane u 2024. godini, smanjenje sive ekonomije (zbog smanjenja neformalnog zapošljavanja) i dr. Generalno, ekonomski uticaji smanjenja prihoda sa jedne strane, te ekonomsko-fiskalni uticaji dodatnih izvora budžetskih prihoda sa druge strane, nijesu objašnjeni metodološki do kraja. Navedeno je da je "u izradi analize efekata predloženog programa, prilikom kvantifikacije uticaja promjene minimalne zarade i poreskog opterećenja rada na prihode i rashode budžeta odnosno budžetski bilans, kao i uticaja na poslovni ambijent" korišćen mikrosimulacioni model MMF-a i metodologija Monstat-a. Sugerisemo da Aneks treba da sadrži opis primijenjene metodologije (inpute, hipoteze, kao i vremeski okvir na koji se odnose procjene), jer su izneseni samo rezultati, ali nije objašnjeno kako se došlo do istih. Dokument bi bio značajno unaprijeđen ukoliko bi se primijenila scenario analiza.

5. Implikacije Fiskalne strategije na proces evropskih integracija

Usvajanjem Fiskalne strategije će se stvoriti i formalni uslovi za pripremu Srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2024-2027. godine. Donošenje oba dokumenta planirano je PPCG-om za pregovaračko poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija za 2024. godinu (drugi kvartal), što doprinosi boljoj ocjeni opšteg napretka u ovom poglavlju i ispunjenju trećeg mjerila za privremeno zatvaranje ovog poglavlja.

U Predlogu fiskalne strategije 2024-2027. istaknut je značaj koji osnivanje Fiskalnog savjeta Crne Gore ima za pregovarački proces sa EU, naročito za pregovaračko poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija. Navedeno je da su formalne pretpostavke za osnivanje Fiskalnog savjeta Crne Gore stvorene Izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2023. godine, kao i da je „sljedeći korak izbor članova Fiskalnog savjeta, nakon čega će se stvoriti uslovi za funkcionisanje i operativan rad shodno nadležnostima“.

Mapa puta za ispunjenje trećeg mjerila za privremeno zatvaranje pregovaračkog poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna unija predviđa formiranje Fiskalnog savjeta do kraja 2024. godine, kako bi bili ispunjeni uslovi definisani Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Isti rok (2024) definisan je Akcionim planom za harmonizaciju sa pravnom tekovinom EU u oblasti poglavlja 17. Oba navedena dokumenta dostavljena su Evropskoj komisiji. S tim u vezi, Centralna banka preporučuje da

se intenziviraju aktivnosti na izboru članova Fiskalnog savjeta i izbjegnu kašnjenja kako bi se ispunile obaveze iz trećeg mjerila za privremeno zatvaranje pregovaračkog poglavlja 17.⁵

6. Ostale implikacije Fiskalne strategije

Pozitivnim cijenimo veće usklađivanje sa EU direktivama kroz oporezivanje proizvoda koji negativno utiču na zdravlje, što će pozitivno djelovati na budžetske prihode. Dati proizvodi smanjuju životni vijek i produktivnost, a povećavaju budžetske izdatke za zdravstvo u dugom roku.

Povećanje stope PDV-a na ugostiteljske usluge sa 7% na 15%, koji je Vlada procijenila uputnim sa aspekta budžetskih prihoda nosi izazove koje je potrebno dodatno analizirati u Strategiji. Sugeriramo da se uradi komparativna analiza drugih konkurentskih turističkih destinacija⁶, jer rast PDV-a ugostiteljskih usluga može negativno uticati na konkurentnost crnogorske turističke ponude. Imajući u vidu slabu diverzifikovanost crnogorske ekonomije, kao i značajan uticaj turizma na ekonomski rast, efekte uticaja ovih politika treba kvantifikovati. Ove efekte je važno analizirati, jer se dati makroekonomski scenario zasniva na daljem rastu sektora turizma tokom 2024-2027.

Fiskalna strategija je na dobar način prepoznala da jedan od ciljeva tematskih politika bude energetska/zelena tranzicija s obzirom na rastuće klimatske rizike i potrebe da se ostvari Zelena agenda za Zapadni Balkan Evropske komisije.⁷ Smatramo da bi bilo korisno dodatno sagledati i uzeti u obzir potrebne mjere i instrumente kako bi se ona značajnije ubrzala i implementirala u skladu sa preuzetim obavezama i opredjeljenjem da digitalna i zelena tranzicija doprinesu dugoročnoj ekonomskoj stabilnosti i održivom razvoju Crne Gore.

Dobra praksa upućuje i na mogućnost korišćenja vještačke inteligencije (AI) u svrhu naplate poreskih prihoda odnosno identifikovanja utaje poreza. AI algoritmi mogu otkriti obrasce i anomalije u velikim skupovima podataka, identifikujući potencijalnu utaju poreza ili prevaru. AI može analizirati ponašanje poreskih obveznika i predvidjeti nepoštovanje, omogućavajući poreskim vlastima da se fokusiraju na slučajeve visokog rizika. Automatizacija obrade poreza i analize podataka smanjuju administrativne troškove i ubrzavaju naplatu prihoda. Takođe, AI može da pruži personalizovane smjernice poreskim obveznicima, poboljšavajući usklađenost i smanjujući greške. Ove aplikacije pomažu vladama da optimizuju naplatu poreza i povećaju prihode.

Fiskalna strategija obuhvatila je i brojne druge aspekte javnih politika, kao što su zarade u javnom sektoru, državna preduzeća, digitalna transformacija javne uprave i zdravstvenog sistema, upravljanje javnim investicijama, tržište radne snage, zaštita životne sredine, finansijski sektor i ostalo. Fiskalna strategija ove probleme prepoznaje na adekvatan način i predviđa reforme u ovim oblastima kojima će se unaprijediti kvalitet života građana.

Transformacija IRF-a u Crnogorsku razvojnu banku u skladu s preporukama tehničke pomoći Evropske investicione banke iz 2023. godine od ključnog je značaja za valorizaciju potencijala rasta i povećanje konkurentnosti crnogorske privrede. Centralna banka je uputila mišljenje Vladi o potrebi usklađenosti sa obavezujućim evropskim direktivama koje definišu okvir za poslovanje kreditnih i

⁵ Od usvajanja Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2023. godine, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore je dva puta uputio javni poziv za imenovanje tri člana Fiskalnog savjeta Crne Gore, 4.04.2023. godine i 23.05.2024. godine.

⁶ Npr. u Hrvatskoj stopa PDV-a na hotele iznosi 13%.

⁷ Dokument koji može biti smjernica u ovoj oblasti je dokument Svjetske banke North Macedonia Climate Public Finance Review, koji ukazuje na set fiskalnih mjera kojima bi se uključila perspektiva klimatskih promjena.

platnih institucija. Sugestije CBCG se odnose na djelatnost primanja depozita, djelatnost pružanja usluga platnog prometa, zaštitu korisnika, izbor organa banke, javnost rada, izvještavanje i kontrolu poslovanja. Usklađivanje sa relevantnim evropskim propisima treba da doprinese jasnom profilisanju buduće institucije kao razvojne finansijske institucije zasnovane na opšte prihvaćenim standardima razvojnog finansiranja ili kao kreditne institucije izjednačene sa svim drugim kreditnim institucijama na domaćem bankarskom tržištu.

Osnivanje Kreditno-garantnog fonda je aktivnost koja je planirana Fiskalnom strategijom. CBCG pruža podršku da se osnivanje završi u definisanom roku, kako bi crnogorska privreda mogla da koristi benefite u pogledu lakšeg i efikasnijeg pristupa finansiranju. Ovo rješenje će značajno poboljšati situaciju u realnom sektoru, što će se ogledati kroz smanjenje nelikvidnosti privrede i lakšeg i bržeg obezbjeđivanja finansijskih sredstava neophodnih za pokretanje ili proširivanje poslovanja s posebnim akcentom na mikro, mala i srednja preduzeća, te ranjive kategorije koje uključuju žene, mlade i poljoprivredne proizvođače.

CBCG pozdravlja namjeru Vlade da kroz reformu državnih preduzeća unaprijedi korporativno upravljanje i uspostavljanje nadzorne funkcije koja će se, između ostalog, ogledati i u procjeni i monitoringu finansijskih i fiskalnih rizika njihovog poslovanja. Takođe, sugerišemo da se kreira centralni registar zaposlenih u javnom sektoru (opšti i lokalni nivo države), uključujući i zaposlene u preduzećima u većinskom državnom vlasništvu kako bi se identifikovali viškovi i preklapanje odgovornosti i izvršio funkcionalni pregled koji bi bio od koristi za optimizaciju u budućnosti.

Fiskalna strategija je obuhvatila i niz mjera u pravcu unapređenja poslovnog ambijenta, što ohrabruje, jer Crna Gora, kao otvorena i mala ekonomija, mora imati ambijent atraktivan za strane investitore, naročito uzimajući u obzir strukturu SDI. U tom dijelu, pozdravljamo plan i napor da se kroz Zakon o stalnom sezonce unaprijedi sezonsko zapošljavanje, omogući lakši pristup tržištu rada za vrijeme obavljanja sezonskih poslova i obezbijede prava stalnog sezonca za period kada se ne obavlja sezonski posao. Pored toga, planiranim Zakonom o strancima predviđa se stvaranje preduslova za elektronsku prijavu i odobravanje radnih dozvola za strance, čime će se skratiti procedura odobravanja ovih dozvola. U dijelu unapređenja poslovnog ambijenta, CBCG sugeriše da se više pažnje posveti suzbijanju sive ekonomije kroz implementaciju Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u periodu 2024-2026. godine, kao i izradu novog akcionog plana za sprovođenje navedenog programa. Sugerišemo da se u budžetu rezervišu sredstva potrebna za uspješnu implementaciju navedenog programa, kako bi se stvorila višestruka korist za cjelokupnu ekonomiju Crne Gore.

Potrebno je uskladiti rečenicu na str. 70 Predloga fiskalne strategije koja glasi: „Nakon pozitivnog mišljenja EK, Crna Gora će formalno predati aplikaciju za proširenje geografskog područja SEPA na Crnu Goru što se očekuje početkom jula 2024. godine“ sa činjenicom da je Centralna banka Crne Gore 1. jula 2024. godine u ime Države formalno predala zahtjev za pridruživanje Jedinstvenom području plaćanja u eurima (SEPA).

SAVJET CENTRALNE BANKE CRNE GORE

Broj: 0101- 6811-2/2024
Podgorica, 2. septembar 2024. godine



**PREDSJEDAVAJUĆA
GUVERNERKA**

dr Irena Radović