



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

INFORMACIJA O PRIPREMI PROGRAMA EKONOMSKIH REFORMI ZA CRNU GORU ZA PERIOD 2025-2027. GODINA

Podgorica, septembar 2024. godine

1. Šta je Program ekonomskih reformi (PER)?

Program ekonomskih reformi (PER) je srednjoročni strateški dokument koji Crna Gora priprema u okviru dijaloga o ekonomskom upravljanju (economic governance)¹ sa Evropskom Unijom. Isti program pripremaju i ostale zemlje sa statusom kandidata i potencijalnog kandidata za članstvo. Ovaj dokument predstavlja pripremu zemalja za eventualno učešće u Evropskom Semestru.²

Crna Gora učestvuje u pripremi Programa ekonomskih reformi počev od 2015. godine.

2. Šta dokument sadrži?

Dokument se sastoji iz dva ključna poglavlja: (1) makroekonomski okvir i (2) fiskalni okvir.

Makroekonomski okvir sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije koje su predstavljene kroz sljedeća potpoglavlja:

- Najnovija ekonomska kretanja (Bruto domaći proizvod, Inflacija, Zaposlenost i zarade, Kreditna aktivnost banaka, Finansijski sektor, Eksterni sektor- Tekući račun, Finansijski račun, Međunarodna investiciona pozicija);
- Srednjoročni makroekonomski scenario i rizici (Osnovni makroekonomski scenario i rizici za ostvarenje, Potencijalni rast, Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost, Makroekonomski scenario nižeg rasta).

Poglavlje o fiskalnom okviru zasniva se na srednjoročnom fiskalnom okviru i budžetskim planovima za tri godine, i to:

- Strategija politike i srednjoročni ciljevi;
- Izvršenje budžeta u 2024. godini;
- Budžetski planovi za 2025. godinu;
- Srednjoročni budžetski izgledi;
- Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav);
- Nivoi i trendovi zaduživanja, analiza operacija "ispod crte" i prilagođavanja tokova i stanja;
- Analiza osjetljivosti i poređenje s prethodnim programom;
- Kvalitet javnih finansija;
- Fiskalno upravljanje i budžetski okvir;
- Održivost javnih finansija.

Novina u odnosu na prošlogodišnji Program je da strukturne reforme koje su ranije bile sastavni dio Programa, sada predstavljaju dio Reformske agende/Plan rasta. Dakle, Reformska agenda/Plan rasta zamijenit će dio Programa koji se odnosi na strukturne reforme.

¹ Ekonomsko upravljanje je sistem kojim vladine institucije, uključujući nezavisne agencije kao što je Centralna banka, regulišu i upravljaju ekonomijom. "The fundamentals first" pristup proširenju EU, ohrabruje buduće članice da se bave prije svega fundamentalnim pitanjima, a to su: makroekonomska stabilnost, unaprijeđenje poslovnog ambijenta, stvaranjem funkcionalnog tržišta rada i finansijskog tržišta, kvalitetom obrazovnog sistema, infrastrukture, inovacijama i ekonomskom integracijom sa EU i ostatkom svijeta.

² Evropski semestar obezbjeđuje okvir za koordinaciju ekonomskih politika širom EU. Dozvoljava EU zemljama članicama da razmatraju njihove planove ekonomske politike i budžetske planove, prate progres u određeno vrijeme tokom godine.

Reformska agenda predstavlja sveobuhvatan, koherentan i prioritetan skup ciljanih reformi i prioritetnih oblasti ulaganja u svakoj zemlji korisnici, uključujući uslove plaćanja koji ukazuju na zadovoljavajući napredak ili ispunjenje reformskih mjera, kao i indikativni raspored za njihovu implementaciju.

Istovremeno, ova dva procesa treba da se međusobno dopunjuju, i potrebno je osigurati dosljednost između strukturnih reformi (Reformska agenda) i njihovog makrofiskalnog uticaja (Program ekonomskih reformi) radi koherentnosti i kredibiliteta ekonomskih i fiskalnih politika. Da bi se navedeno postiglo, dio Programa ekonomskih reformi treba da pokaže očekivani makrofiskalni uticaj Reformske agende i njene dosljednost sa makroekonomskim i fiskalnim okvirima. Ovaj dio treba da predstavi sažet pregled reformi uključenih u Reformsku agendu sa fokusom na sljedeće elemente:

- Veza sa makroekonomskim okvirom i očekivani uticaj, posebno na projekcije rasta BDP-a, i u mjeri u kojoj je to moguće, na druge makroekonomske projekcije kao što su spoljni bilansi, zaposlenost itd. Preporučuje se da potvrde o snažnom pozitivnom uticaju na rast BDP-a budu podržane adekvatnim podacima koji su zasnovani na dokazima kako bi se osigurala kredibilnost PER-a;
- Veza sa fiskalnim okvirom i očekivani uticaj uključuje kvantifikovane uticaje na prihode (kako direktno kroz finansijsku pomoć iz Instrumenta, tako i indirektno, na primjer, zahvaljujući poboljšanjima u upravljanju prihodima implementiranim u okviru Reformske agende) i na rashode (kao što su uštede koje će biti postignute određenim reformama ili dodatna potrošnja u vezi sa prioritetnim investicijama iz Reformske agende). Kako bi se olakšalo razumijevanje, kvantitativne informacije o uticaju na prihode i rashode takođe treba pripremiti u formi tabele koja prikazuje očekivane uticaje na prihode i rashode zasebno za svaku godinu PER-a.

Evropska komisija je 8. novembra 2023. godine usvojila novi Plan rasta za Zapadni Balkan, sa ciljem da se partneri sa Zapadnog Balkana približe EU kroz pružanje određenih pogodnosti članstva prije samog pristupanja, podsticanjem ekonomskog rasta i ubrzanjem socio-ekonomske konvergencije. Naknadno, Uredba (EU) 2024/1449 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. maja 2024. godine uspostavila je Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan. Kako bi dobili podršku iz Instrumenta, svaki korisnik mora podnijeti Evropskoj komisiji Reformsku agendu za period trajanja Instrumenta, tj. 2024-2027.

3. Kako funkcioniše godišnji proces izrade dokumenta?

Priprema i koordinacija PER-a predstavlja cjelogodišnji proces, gdje se u drugoj polovini godine (**jun - januar**) dokument priprema od strane zemlje kandidata, a u narednom polugodišnjem periodu analizira i ocjenjuje od strane Evropske Komisije i Savjeta ministara EU.

Evropska Komisija svake godine u junu³, poziva Crnu Goru da izradi PER slanjem smjernica za izradu dokumenta. Smjernice sadrže detaljne instrukcije o sadržini i strukturi dokumenta, metodologiji njegove izrade, koordinaciji, rokovima, načinu komunikacije i broju strana koje dokument treba da sadrži (Prilog 1).

U istom mjesecu se održava sastanak nacionalnih PER koordinatora na kome se prezentira novi vodič za izradu dokumenta i zemlje imaju priliku da razgovaraju sa predstavnicima Evropske komisije.

Nakon dobijanja poziva za izradu PER-a od Evropske komisije, formira se Radni tim za izradu dokumenta. Rok za dostavljanje dokumenta Evropskoj komisiji je 15. januar 2025. godine.

U **oktobru/novembru** u okviru sastanka Pododbora za ekonomska, finansijska pitanja i statistiku, Evropska komisija se informiše o progresu povodom izrade PER-a.

U **istom periodu** Evropska komisija (DGNEAR i DG ECFIN) organizuju PER misiju gdje se sastaju sa svim relevantnim učesnicima u procesu, na visokom i operativnom nivou.

Krajem novembra se priprema nacrt cjelokupnog dokumenta.

U **prvoj polovini decembra** se održava javna rasprava i istovremeno dokument šalje Odboru za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore na razmatranje.

Vlada usvaja dokument u **decembru**, dok se do kraja mjeseca dokument prevodi i 15. januara šalje Evropskoj komisiji.

Do 15. januara naredne godine PER se dostavlja Evropskoj komisiji.

U **februaru** predstavnici Evropske komisije organizuju PER misiju, gdje diskutuju dostavljeni dokument sa svim relevantnim učesnicima u procesu, na visokom i operativnom nivou.

Tokom februara i marta Evropska komisija i Evropska Centralna Banka (ECB) vrše analizu i pripremaju ocjenu PER-a.

U **aprilu** Evropska komisija izdaje dokument koji sadrži detaljnu ocjenu PER-a (Prilog 2). Ovaj dokument Evropska komisija šalje Savjetu ministara EU, koji pokreće dijalog sa zemljom.

3 Evropska komisija je ove godine vodič za pisanje dokumenta umjesto u junu, poslala 04. jula 2024. godine.

4. Šta je ekonomski i finansijski multilateralni dijalog?

Svih sedam zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo učestvuju na sastancima multilateralnog dijaloga sa ministrima finansija zemalja članica, Evropskom komisijom i Evropskom Centralnom bankom na godišnjoj osnovi. Dijalog se odvija na bazi nalaza koji su prezentirani u ocjeni PER-ova od strane Evropske komisije.

Dijalog se odvija u trajanju od mjesec dana (**april-maj**) kroz nekoliko komiteta⁴ i finalnim ministarskim sastankom visokog nivoa.

Rezultat dijaloga je usvajanje zajedničkih zaključaka (Joint Conclusions) sa preporukama za vođenje politike za svaku zemlju u kojima se preciziraju prioriteta ekonomske politike za narednih 12 mjeseci (Prilog 3).

Ove preporuke, zajedno sa vodičem za pisanje PER-a su osnova za izradu dokumenta za narednu godinu.

5. Usklađenost sa drugim strateškim dokumentima

Od velike važnosti jeste da PER bude usaglašen sa drugim strateškim dokumentima Vlade Crne Gore. Evropska komisija posebno prati ovaj segment i na taj način ocjenjuje administrativne kapacitete i spremnost države za pripremu drugih strateških dokumenata po učlanjenju.

6. Ocjena Programa ekonomskih reformi 2024-2026

- **Vlada Crne Gore je 12. januara 2024. godine** podnijela Evropskoj komisiji Program ekonomskih reformi za period 2024-2026. godine.
- **Crna Gora je nastavila da bilježi visok ekonomski rast u 2023. godini**, za koji se očekuje da će usporiti u periodu od 2024. do 2026. Uspješna turistička sezona i snažna privatna potrošnja, podržana velikim prilivom stranih državljana, bili su ključni pokretači ekonomskog rasta u 2023. godini, procijenjenog na 5,8%. Glavnu prepreku predstavljala je visoka, ali umjerena inflacija, dok su strožiji uslovi finansiranja opterećivali investicije.
- **Osnovni scenario koji je postavljen u Programu ekonomskih reformi Crne Gore (PER)** predviđa da će realni BDP rasti po godišnjem prosjeku od 3,2% u periodu od 2024. do 2026. godine, pokrenut domaćom tražnjom na osnovu rastuće privatne i javne potrošnje i oporavka investicija. Neto izvoz se predviđa da će dati samo marginalan doprinos rastu BDP-a, s obzirom na to da se očekuje da će turističke usluge, koje su već 2023. godine premašile nivo iz 2019. godine, usporiti. Pad inflacije bi mogao da bude niži od očekivanog, što bi uticalo na jednokratne prihode, dok bi veći troškovi finansiranja mogli negativno da utiču na investicije. Do povećanja uvoza može doći više nego što se očekuje, ako se investicioni planovi, posebno izgradnja autoputa Bar - Boljare, realizuju.

⁴ Komitet za ekonomsku politiku (EPC), Komitet za zapošljavanje (EC) i Ekonomski i finansijski komitet (EFC).

- **Program ekonomskih reformi predviđa fiskalni scenario** u kom se očekuje postepeno smanjenje deficita u naredne 2 godine, što bi trebalo da rezultira smanjenjem duga. Budžet za 2023. godinu ostvario je znatno bolje rezultate od očekivanih, ostvarivši suficit procijenjen na 0,5% BDP-a, podstaknut snažnim rastom indirektnih poreza, jednokratnih prihoda i nižom potrošnjom od planirane.
- **Deficit za 2024. godinu uglavnom je posljedica** snažnog povećanja socijalnih transfera i kapitalne potrošnje. Očekuje se da će se budžetsko prilagođavanje u periodu od 2025. do 2026. godine osloniti na naglo usporavanje javne potrošnje, što bi trebalo da dovede do smanjenja za 2,3 (pps) u odnosu na potrošnju i mali primarni suficit u 2026. godini.
- Međutim, **planirano ograničenje potrošnje** je previše optimistično i nije potkrijepljeno konkretnim mjerama. Odnos javnog duga, koji je u poslednjih nekoliko godina znatno opao, nastaviće da opada, ali sporijim tempom, na 61% BDP-a u 2026. godini. Potrebe za refinansiranjem duga i dalje postoje i procjenjuje se da će dostići 11% BDP-a u 2025. godini.

Ključni izazovi:

- Visoka obavezna potrošnja i ograničena prihodna osnovica, zajedno s predstojećim potrebama za velikim otplatama duga, zahtijevaju jaču fiskalnu konsolidaciju nego što je predviđeno u PER-u;
- Poboljšanje dugoročne održivosti javnih finansija zahtijeva jačanje fiskalnog upravljanja i upravljanja javnim investicijama;
- Unapređenje poslovnog okruženja, podsticanje razvoja privatnog sektora, unapređenje zelene i digitalne tranzicije i razvoj ljudskog kapitala, ključni su strukturni izazovi s kojima se Crna Gora suočava.

Crna Gora je u PER-u 2024-2026. **implementirala 38,9%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2023. Implementacija 5 od ukupno 6 preporuka je bila **ograničeno implementirana**.

Tabela broj 1: Ocjena Evropske komisije o implementaciji preporuka/smjernica politika i reformskih mjera Programa ekonomskih reformi u periodu od 2019. godine do 2024. godine:

Program ekonomskih reformi	Implementacija preporuka/smjernica	Implementacija reformskih mjera
Program ekonomskih reformi 2024-2026	38,9%	6
Program ekonomskih reformi 2023-2025	33,3%	7
Program ekonomskih reformi 2022-2024	57,9	2,85 od 5
Program ekonomskih reformi 2021-2023	57,4%	3,16 od 5
Program ekonomskih reformi 2020-2022	39,7	2,97 od
Program ekonomskih reformi 2019-2021	34,1%	3,7 od 5

5 Ocjena o implementaciji reformskih mjera za 2024. godinu biće poznata u ocjeni novog Programa ekonomskih reformi 2025-2027.

6 Nije bilo ocjene, već je Evropska komisija konstatovala da je implementacija reformskih mjera za 2023. godinu dobrog kvaliteta.



Smjernice Evropske komisije za izradu ovogodišnjeg Programa ekonomskih reformi

Shodno ovogodišnjim smjernicama za izradu PER-a, Evropska komisija očekuje od Crne Gore da:

- Usvoji održivu fiskalnu strategiju 2024. godine koja će biti usklađena sa budžetskim ciljem i podrškom za dalju dezinflaciju;
- Iskoristi višak prihoda za smanjenje i akumulaciju deficita državnih depozita;
- Usvoji srednjoročnu Fiskalnu strategiju, uključujući konkretne mjere konsolidacije koje će pomoći postizanje primarnog ne-negativnog bilansa i smanjenje javnog duga koji ne prelazi 60% BDP-a do 2026. godine;
- Izabere i imenuje članove Fiskalnog savjeta i osigura da se javno objavi odgovarajuća procjena troškova novih fiskalnih inicijativa;
- Pripremi budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, umanjenja, krediti, odlaganja obaveza);
- Poboljša nadzor nad državnim preduzećima i objavi odgovarajuće procjene fiskalnih rizika;
- Sprovede preporuke o ocjeni upravljanja javnim investicijama (eng. Public Investment Management Assessment - PIMA);
- Nastavi sa temeljnom procjenom kretanja cijena i bude spremna da koristi ograničene alate koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira kako bi se obezbijedila stabilnost cijena;⁷
- Napreduje u implementaciji podzakonskih akata za Zakon o kreditnim institucijama i Zakon o sanaciji kreditnih institucija i transponuje Direktivu II o sanaciji i oporavku kreditnih institucija.⁸

Ključni izazovi prošlogodišnjeg Programa ekonomskih reformi 2024-2026 od strane Evropske komisije:

- Visoka obavezna potrošnja i ograničena prihodna osnovica, zajedno s predstojećim potrebama za velikim otplatama duga, zahtijevaju jaču fiskalnu konsolidaciju nego što je predviđeno u PER-u;
- Poboljšanje dugoročne održivosti javnih finansija zahtijeva jačanje fiskalnog upravljanja i upravljanja javnim investicijama;
- Unapređenje poslovnog okruženja, podsticanje razvoja privatnog sektora, unapređenje zelene i digitalne tranzicije i razvoj ljudskog kapitala, ključni su strukturni izazovi s kojima se Crna Gora suočava.

⁷ Navedena preporuka se odnosi na Centralnu banku Crne Gore.

⁸ Navedena preporuka se odnosi na Centralnu banku Crne Gore.



EVROPSKA KOMISIJA

jun 2024. godine

**Smjernice za
Program ekonomskih reformi za period 2025-2027. godine
zemalja kandidata i potencijalnih kandidata**

Sadržaj

0. UVOD	3
0.1. Makro-fiskalni okvir	4
0.2. Strukturne reforme (za zemlje koje ne pripremaju reformsku agendu)	5
0.3. Formatiranje	6
0.4. Osobe za kontakt u Evropskoj komisiji	6
1. OPŠTI OKVIR POLITIKE I CILJEVI(MAKS. 1 STRANA)	8
2. IMPLEMENTACIJA SMJERNICA ZA POLITIKU (MAKS. 4 STRANE).....	8
3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (MAKS. 15 STRANA)	8
3.1. Nedavna ekonomska kretanja	8
3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario	8
3.3. Alternativni scenariji i rizici	10
4. FISKALNI OKVIR (MAKS. 25 STRANA).....	10
4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi	10
4.2. Realizacija budžeta u 2024.	10
4.3. Planovi budžeta za godinu podnošenja PER-a.....	11
4.4. Srednjoročni budžetski izgledi i politike podrške.....	11
4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav).....	11
4.6. Nivoi i kretanja duga, analiza vanrednih operacija i prilagođavanja tokova stanja	12
4.7. Analiza osjetljivosti i poređenje sa prethodnim programom	12
4.8. Kvalitet javnih finansija	12
4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri.....	13
4.10. Održivost javnih finansija	13
5A. USKLAĐENOST REFORMSKE AGENDE SA MAKRO-FISKALNIM OKVIROM PER-A (ZA PARTNERE KOJI PRIPREMAJU REFORMSKU AGENDU) (MAKSIMALNO 10 STRANA)	13
5B. STRUKTURNE REFORME (ZA ZEMLJE KOJE NE PRIPREMAJU REFORMSKU AGENDU) (MAKS. 30 STRANA).....	15
5.1. Konkurentnost	19
5.2. Održivost i otpornost.....	20
5.3. Ljudski kapital i socijalne politike	21
5.4. Sažetak reformskih mjera (maksimalno 1 strana).....	22
5.5. Troškovi i finansiranje strukturnih reformi.....	22
6. INSTITUCIONALNA PITANJA I UKLJUČIVANJE ZAJNTERESOVANIH STRANA (MAKSIMALNO 1 STRANA).....	22
7. ANEKSI.....	25

0. Uvod

Programi ekonomskih reformi (PER) služe kao podrška ekonomsko-financijskom dijalogu između EU i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Usvajanjem političkih preporuka, Dijalog pomaže u pripremi ovih zemalja za članstvo u EU, posebno da ispune ekonomske kriterijume iz Kopenhagena (tj. funkcionalna tržišna ekonomija i kapacitet da se nose sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar EU). Dijalog takođe ima za cilj da pripremi ove zemlje za njihovo buduće učešće u multilateralnim procedurama nadzora u EU, uključujući kroz jačanje njihovih institucionalnih i analitičkih kapaciteta.

Evropska komisija je 8. novembra 2023. usvojila novi Plan rasta za Zapadni Balkan, s ciljem približavanja **partnera sa Zapadnog Balkana** EU kroz pružanje nekih od pogodnosti članstva u EU regionu prije pristupanja, podstičući ekonomsku rast i ubrzavanje društveno-ekonomske konvergencije. Nakon toga, Uredbom (EU) 2024/1449 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. maja 2024. godine uspostavljen je Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan (u daljem tekstu: Instrument). Da bi dobio podršku u okviru Instrumenta, svaki korisnik mora da dostavi Komisiji Reformsku agendu za vrijeme trajanja Instrumenta, odnosno u period 2024.-2027. Reformska agenda je sveobuhvatan, koherentan i prioritetizovan skup ciljanih reformi i prioriternih investicionih oblasti za svakog korisnika, uključujući uslove plaćanja koji ukazuju na zadovoljavajući napredak ili završetak povezanih mjera, i indikativni raspored za njihovu implementaciju.

Pored toga, **Moldavija** će uskoro krenuti istim putem kao i Zapadni Balkan, sa Planom rasta koji se priprema kao glavni alat za rešavanje društveno-ekonomskih izazova.

Postoji potreba da se izbjegnu preklapanja između PER-ova i Reformskih agendi i da se smanji administrativni teret i teret izvještavanja za korisnike. Stoga će za relevantne partnere Reformske agende/Plan rasta zamijeniti odjeljak o strukturnoj reformi iz PER-a. Istovremeno, dva procesa treba da se međusobno nadopunjuju i postoji potreba da se osigura konzistentnost između strukturnih reformi (Reformske agende) i njihovog makrofiskalnog uticaja (PER) radi koherentnosti i kredibiliteta ekonomske i fiskalne politike. Da bi se to postiglo, odjeljak 5A PER-a će morati da pokaže očekivani makrofiskalni učinak Reformskih agendi i njihovu konzistentnost sa makroekonomskim i fiskalnim okvirima PER-a za relevantne partnere.

Ukrajina, gdje se implementacija makro-fiskalnih, finansijskih i strukturnih politika prati u okviru Instrumenta za Ukrajinu, će nastaviti da učestvuje u Dijalogu kao posmatrač i od nje se neće tražiti da podnese PER.

Gruzija i **Turska** će predstaviti svoje planove strukturnih reformi u PER-u slično prošlogodišnjoj praksi u Odjeljku 5B. U njihovom slučaju, analiza strukturnih reformi u PER-u će biti podijeljena na 3 oblasti: a) konkurentnost, b) održivost i otpornost i c) ljudski kapital i socijalne politike. Za svaku od tri oblasti biće identifikovane najviše dvije prioritne strukturne reforme. Strukturne reforme treba da se odvijaju tokom perioda do 3 godine sa specifičnim ciljevima i prekretnicama koje treba postići svake godine. Reforme treba da budu opisane u cijelosti, ali i propisno raspoređene u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama. Komisija će posebnu pažnju posvetiti procjeni njihovog nivoa implementacije svake godine. Reformske mjere trebaju da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

Prioritetne strukturne reforme treba da se oslanjaju na preporuke iz godišnjih izvještaja o zemljama iz paketa proširenja i na zajednički dogovorene smjernice za politiku i da budu u skladu sa njima.

Da bi se raspodijelile odgovornosti i stvorila najšira moguća politička podrška, ključno je da se uključe i konsultuju relevantne zainteresovane strane kao što su poslovna zajednica, socijalni partneri i civilno društvo, kao i nacionalni parlament i regionalne i lokalne vlasti. U idealnom slučaju, ovi akteri trebaju da budu uključeni

tokom cijelog procesa i da budu konsultovani o i) identifikaciji ključnih strukturnih reformi i analizi prepreka konkurentnosti i inkluzivnom rastu, ii) izvještavanju o implementaciji zajednički usvojenih smjernica politike i reformskih mjera iz prethodnih godina, i iii) identifikaciji, određivanju prioriteta i formulisanju ključnih reformi. U najmanju ruku, prvi kompletan nacrt PER odjeljaka 2 i 5B trebao bi da bude predmet široke javne konsultacije pri čemu bi se nacrt objavljivao javnosti tokom najmanje dvije sedmice. Inpute treba podijeliti s Evropskom komisijom u aneksu PER-a. Ova javna rasprava bi trebala da bude pokrenuta najkasnije do 22. novembra 2024. godine kako bi se obezbijedilo dovoljno vremena da se u nacrt unesu komentari koji jasno poboljšavaju dokument i da kratko pojašnjenje o odbijenim komentarima. Trebalo bi da se održe i adekvatne konsultacije sa organizacijama socijalnih partnera u skladu sa nacionalnim tripartitnim konsultativnim mehanizmima. Proces konsultacija mogao bi biti u obliku debate ili radionice, umjesto otvorenog pisanog portala, gdje bi zainteresovane strane zapravo mogle da uđu u debatu i obrazloženje svojih komentara sa PER timom.

Priprema PER-a treba da bude centralno koordinisana i odobrena na najvišem nivou, u skladu sa nacionalnim procedurama. PER 2025-2027 treba da bude dostavljen Komisiji najkasnije do **15. januara 2025. godine**. Apsolutno poštovanje roka za podnošenje od strane svih zemalja je od najveće važnosti kako bi se osigurala odgovarajuća procjena od strane Komisije i adekvatne bilateralne konsultacije prije dijaloga u odborima Savjeta.

Dodatni elementi koje treba uzeti u obzir:

0.1. Makro-fiskalni okvir

a) Što se tiče zajedničkih eksternih pretpostavki, predlažemo da se u najvećoj mogućoj mjeri koristi jesenja prognoza Komisije koja će biti objavljena početkom novembra 2024. Potrebne informacije su takođe dostupne u dokumentu prognoze.¹ Najnovije prognoze Komisije mogu se naći na web stranici Generalnog direktorata za ekonomske i finansijske poslove (DG ECFIN):

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts_en

b) Zemlje se pozivaju da dostave kvantitativne informacije dostavljanjem standardizovanog skupa tabela 1-8 u Aneksu, takođe i kao datoteku tabelarnih proračuna, koju mogu da čitaju uobičajeni kancelarijski programi.

c) Da bi se poboljšala uporedivost različitih podnesaka, podržala analiza makroekonomskog okvira i pomoglo zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima da se upoznaju sa zahtjevima vezanim za podatke za programe stabilnosti i konvergencije, PER bi trebao da uključi, što je moguće potpunije, standardizovane tabele date u Aneksu. Tabele bi trebale da pruže zbirne podatke na nivou cijele zemlje, uključujući finansije lokalne samouprave. Ako bi program mogao da iskoristi prednosti dodatnih, nestandardizovanih tabela, trebalo bi ih, naravno, dodati.

U svim slučajevima, status kvantitativnih informacija treba da bude jasno utvrđen. U mjeri u kojoj je to moguće, korišćeni koncepti treba da budu u skladu sa standardima uspostavljenim na nivou EU, posebno u kontekstu Evropskog sistema nacionalnih računa (ESA). Treba staviti napomenu ako su podaci zasnovani na konceptima koji odstupaju od ovih standarda.

¹ Tehničke pretpostavke Komisije o kamatnim stopama, deviznim kursovima i cijenama nafte obično se mogu naći u poglavlju 1 teksta prognoze, u posebnom polju o tehničkim elementima koji stoje iza prognoze. Procjene rasta globalnog BDP-a i svetske trgovine prikazane su u statističkom aneksu publikacije, u tabelama 55-60. Projekcije cijena roba mogu se naći u tabeli 62 aneksa podataka.

0.2. Strukturne reforme (za zemlje koje ne pripremaju reformsku agendu)

Očekuje se da će PER za period 2025-2027. identifikovati za svaku od tri oblasti navedene u nastavku, najviše dvije strukturne reforme. Strukturne reforme treba da se rasporede tokom perioda do 3 godine sa specifičnim ciljevima i prekretnicama koje treba postići svake godine.

Reforme treba da budu opisane u cijelosti, ali i propisno razvrstane u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati 3 godine, PER treba jasno da naznači koja reformska mjera će biti završena u 1., 2. i 3. godini). Komisija će posebnu pažnju posvetiti procjeni njihovog nivoa implementacije svake godine. Reformske mjere trebaju da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

1. Konkurentnost

- a. Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije
- b. Reforma državnih preduzeća
- c. Reforme ekonomske integracije
- d. Poljoprivreda, industrija i usluge
- e. Istraživanje, razvoj i inovacije

2. Održivost i otpornost

- a. Zelena tranzicija/digitalna transformacija
- b. Reforme energetske tržišta
- c. Reforme transportnog tržišta

3. Ljudski kapital i socijalne politike

- a. Obrazovanje i vještine
- b. Zapošljavanje i tržište rada
- c. Socijalna zaštita i inkluzija
- d. Zdravstvo

- a) PER je kontinuirani program koji je u toku od 2015. godine. Neke reforme mogu da se zadrže ako relevantne strukturne slabosti nastave da postoje i smatraju se prioritetima. Za druge će možda morati da se promijeni prioritet kako bi se riješili mogući novoidentifikovani strukturni izazovi i kako bi se uzela u obzir procjena PER-a od strane Komisije za 2024. godinu.
- b) Prioriteti reforme PER-a trebaju da budu u skladu sa ključnim dokumentima razvijenim u bilateralnim odnosima sa Evropskom komisijom i sa nacionalnim i regionalnim strategijama i ciljevima. Oni bi posebno trebali da doprinesu postepenom ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU u skladu sa revidiranom metodologijom proširenja EU.
- c) Evropska komisija će pružiti pomoć u pripremi Programa ekonomskih reformi 2025-2027., uključujući i podršku Centra izvrsnosti u finansijama (CEF) u Ljubljani.
- d) Evropska komisija će razmotriti dijagnostiku strukturnih slabosti, reforme predložene u PER-u i Zajedničke zaključke ekonomsko-finansijskog dijaloga između EU i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata kao jedan važan test relevantnosti za programiranje svoje IPA III pomoći regionu proširenja. Reforme koje imaju za cilj rešavanje izazova identifikovanih u Komisijinoj procjeni PER-a imaće prioritet za pomoć EU. Nadalje, pretpriputna pomoć će biti programirana i povezana sa postizanjem predviđenih rezultata reformskih mjera.

0.3. Formatiranje

PER će biti napisan veličinom slova 12, proredom 1,15 i ne smije biti duži od 70 stranica, uz 40 stranica za makroekonomski okvir i fiskalni okvir zajedno. Odjeljak o strukturnim reformama neće sadržati više od 6 strukturnih reformi i neće biti duži od 30 stranica. Biće dodat poseban aneks koji će pružiti informacije o rezultatima i organizaciji procesa konsultacija sa eksternim zainteresovanim stranama, uključujući sve pisane doprinose i listu direktno konsultovanih institucija. Dodatne informacije i analize treba dodati kao dodatne anekse glavnom dokumentu.

0.4. Osobe za kontakt u Evropskoj komisiji

U slučaju pitanja ili komentara u vezi sa makroekonomskim i fiskalnim okvirom, molimo kontaktirajte gospodina Uwe Stamm u DG ECFIN na Uwe.Stamm@ec.europa.eu. Za pitanja ili komentare u vezi sa strukturnim reformama molimo kontaktirajte g. Thomas Hagleitner-a u DG NEAR na Thomas.HAGLEITNER@ec.europa.eu



EVROPSKA KOMISIJA

PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (PER) ZA PERIOD 2025-2027.

KRATAK PREGLED

Očekivana struktura i sadržaj PER-a detaljnije je opisan u nastavku. Nacrt ima za cilj da usmjeri zemlje partnere u izradi nacрта PER-a kako bi se osiguralo da su dostavljene informacije prikladne i uporedive za sve zemlje.

1. OPŠTI OKVIR POLITIKE I CILJEVI (MAKSIMALNO 1 STRANA)

Ovaj odjeljak će ukratko objasniti status PER-a u kontekstu nacionalnih procedura, npr. navodeći da li ga je usvojio parlament i da li je bio predmet opsežnog nacionalnog procesa konsultacija sa eksternim zainteresovanim stranama. Nadalje, trebalo bi ukratko da opiše ključne ekonomske izazove zemlje, posebno u kontekstu ublažavanja ekonomskih posledica ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine, trenutni srednjoročni okvir politike i navede glavne političke ciljeve ugrađene u taj okvir. Zemlje se podstiču da uključe upućivanje na procjenu Komisije u odgovarajući pojedinačni izvještaj godišnjeg paketa proširenja.

2. IMPLEMENTACIJA SMJERNICA ZA POLITIKU (MAKSIMALNO 4 STRANE)

Pružite sažet pregled svih mjera koje su preduzete ili je planirano da se preduzmu tokom trajanja programa za implementaciju smjernica politike koje su usvojene tokom ekonomsko-finansijskog dijaloga u maju 2024. Komisija će koristiti ovaj pregled kao glavni izvor za procjenu stepena implementacije smjernica za politiku i utvrđivanje rezultata i rangiranja implementacije zemlje.

Sledeći odjeljci o srednjoročnom makroekonomskom i fiskalnom okviru i strukturnim reformama trebali bi biti u skladu sa gore navedenim mjerama za implementaciju smjernica politike za 2024. i trebali bi da se osvrnu na njih i njihov očekivani uticaj, gdje je to prikladno.

3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (MAKSIMALNO 15 STRANA)

Ekonomski okvir bi trebao da počne kratkim pregledom očekivanja programa u vezi sa razvojem svetske ekonomije i kratkim opisom osnovnih tehničkih pretpostavki programa.²

3.1. Nedavna ekonomska kretanja

Ovaj pododjeljak će predstaviti kratak pregled dešavanja tokom 2024. godine, fokusirajući se na ključne ekonomske agregate kao što su proizvodnja, potrošnja, investicije, zaposlenost, produktivnost, zarade, spoljni sektor, inflacija, monetarne i kreditne varijable, kao i devizni kurs.³ Dublju analizu određenih makroekonomskih pitanja trebalo bi razraditi u sledećem pododjeljku.

Nadalje, u tekstu će se uporediti ekonomski trendovi koji su se desili od poslednjeg izvještaja s onim predviđenim u prethodnom dokumentu. Poređenjem bi trebalo istaći razloge za svako značajno odstupanje od očekivanih trendova.

3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario

Od programa se očekuje da pruži realističan i dosledan srednjoročni makroekonomski scenario. Značajne razlike između nacionalnih prognoza i predviđanja službi Komisije za jesen 2024. (ako su dostupne) biće bliže objašnjene. U takvim slučajevima, bilo bi korisno da se pruže neke naznake o efektu koji bi usvajanje eksternih pretpostavki Evropske komisije imalo na glavne varijable u okviru programa (rast, inflacija, budžetski bilans i saldo tekućeg računa). Dužnu pažnju treba posvetiti pitanju miksa ekonomskih politika koje podržavaju predviđena makroekonomska kretanja.

2 Tabela 8. u Aneksu treba da sumira ključne podatke za ovaj pododjeljak. U slučaju većih revizija u poređenju sa prethodnim programom ili značajnih odstupanja između pretpostavki programa i pretpostavki Evropske komisije, komentare u tabeli 8. treba koristiti za pojašnjenje.

3 Diskusija u ovom pododjeljku treba da se zasniva na podacima navedenim u tabelama 1. i 2. u Aneksu i bilo kojoj drugoj tabeli koju vlasti odluče da dodaju.

Makroekonomski okvir treba da razmotri izgled svake od sledećih ključnih makroekonomskih oblasti posebno i da objasni svaku značajnu reviziju projektovanih trendova u odnosu na prethodni podnesak.

Realni sektor

Program će pružiti dovoljno informacija o izgledima realnog sektora kako bi se omogućila analiza ciklične pozicije privrede. Pretpostavke o realnom rastu BDP-a trebale bi da budu potkrijepljene naznakom očekivanih izvora rasta, kako u smislu promjena faktora proizvodnje tako i agregatne tražnje, koji su takođe rezultat mjera politike i strukturnih reformi.

Monetarna i devizna politika i inflacija

Program će ukratko predstaviti trenutni politički stav i planiranu monetarnu politiku i njihov odnos prema stabilnosti cijena, režimu deviznog kursa i, generalno, miksu politika. Vlasti se pozivaju da daju opis trenutnih aranžmana deviznog kursa i svih predloženih promjena u svijetlu srednjoročne održivosti tekućih aranžmana. Pored toga, vlasti treba da predstavle očekivani put inflacije i objasne instrumente politike koji će se koristiti za postizanje bilo kojeg cilja inflacije.

Značajne promjene u ciljevima ili instrumentima politike u odnosu na prethodni podnesak treba da budu navedene i objašnjene, kako za monetarnu politiku i politiku deviznog kursa, tako i za inflaciju.⁴

Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost

Ovaj pododjeljak će procijeniti prošlu i očekivanu buduću evoluciju salda tekućeg računa, uključujući njegove glavne elemente doprinosa (npr. saldo roba/usluga, bilans neto primarnog dohotka, tekući transferi). Takođe će procijeniti u kojoj mjeri je evolucija tekućeg računa strukturna ili ciklična. Što se tiče procjene ranjivosti platnog bilansa, program će takođe obezbijediti analizu tokova kapitala i njihovog sastava (prilivi stranih direktnih investicija, portfolio investicije, bankarski krediti itd.), jasno identifikujući očekivane tokove koji stvaraju dugove u horizontu programa.

Kako bi se analiza toka dopunila procjenama stanja, diskusija bi trebala da se odnosi i na evoluciju neto međunarodne investicione pozicije zemlje (NIIP) i/ili bruto spoljnog duga. Radi bolje procjene ranjivosti, preporučuje se poseban fokus na obaveze koje zahtijevaju otplatu glavnice ili kamate za razliku od obaveza koje ne stvaraju dug. U tom smislu, glavni rizici koji bi mogli uticati na održivost spoljnog duga biće identifikovani procjenom ranjivosti koje proizilaze iz potencijalnih kamatnih i vlatnih šokova i ročne strukture duga. Projektovana kretanja spoljnih rezervi u odnosu na uvoz i kratkoročni dug će takođe biti pokriveni.

Diskusija će biti dopunjena analizom očekivanja u pogledu izvoznih rezultata zemlje, uključujući i očekivanu evoluciju njene geografske i sektorske strukture. Kretanja u poziciji cjenovne i troškovne konkurentnosti zemlje takođe će se procjenjivati korišćenjem konvencionalnih indikatora, kao što su realni efektivni kurs⁵, nominalni jedinični troškovi rada, itd. Osim toga, promjene u ukupnim tržišnim udjelima roba i usluga takođe treba ocijeniti kako bi se procijenila i cjenovna i necjenovna konkurentnost. Ovaj dio će biti završen kratkom ukupnom ocjenom srednjoročne održivosti spoljnje pozicije zemlje.

Osim toga, i kako bi se dopunila gore navedena makro analiza, ovaj pododjeljak treba da pruži kvalitativnu procjenu nacionalnih tržišta roba i usluga u pogledu njihove otvorenosti prema međunarodnoj konkurenciji i nivoa njihove integracije sa ekonomijom EU. Zasnivaće se na skorim kretanjima u:

⁴ Može se pozvati na tabele 1a i 1b u Aneksu.

⁵ Molimo navedite kratko objašnjenje kako se izračunava REER, uključujući informacije o ponderisanju korpe valuta i korišćenom deflatoru.

(i) otvorenosti trgovine, (ii) učinku SDI i (iii) preprekama trgovini robom i uslugama i prekograničnim investicijama.

U slučaju da se identifikuju potencijalni problemi, od vlasti se očekuje da daju opis svojih predloga politika. Treba evidentirati i objasniti značajne promjene u ciljevima politike ili instrumentima u odnosu na prethodno podneseni dokument.⁶

Finansijski sektor

Vlasti treba da pruže kvantitativne i kvalitativne informacije o razvoju finansijskog sektora, uključujući i njegovu posredničku ulogu između investitora i štediša. Trebalo bi uključiti diskusiju o projektovanom razvoju domaćih kredita, posebno u pogledu razvoja kredita privatnog sektora i duga privatnog sektora. Na osnovu podataka o deviznim obavezama različitih sektora privrede prema bankarskom sistemu, prema nebankarskim finansijskim institucijama i prema eksternim kreditorima biće razmatrana projektovana kretanja u strukturi i valutnoj denominaciji domaćih kreditnih tokova. Treba procijeniti stabilnost domaćeg finansijskog i bankarskog sistema i ukazati na sve slabosti koje bi potencijalno mogle da ugroze njegovu stabilnost. Trebalo bi procijeniti rizike vezane za moguće povratne petlje između realne ekonomije i finansijskog sektora.

Program će takođe pružiti informacije o svakoj planiranoj reformi finansijskog sektora; posebno treba istaknuti prudencijalne, nadzorne i regulatorne promjene predviđene tokom programskog perioda radi podsticanja finansijske stabilnosti, zajedno sa mjerama za rešavanje problematičnih kredita.

3.3. Alternativni scenariji i rizici

Ovaj pododjeljak treba da pruži procjenu glavnih pozitivnih i negativnih rizika koji se odnose i na spoljno i na domaće okruženje, koji su u osnovi makroekonomskog scenarija. Trebalo bi uzeti u obzir potencijalne negativne rizike za domaću potražnju, kao što su velike neizvjesnosti u vezi s ekonomskim razvojem zbog ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine, kašnjenja u implementaciji ključnih strukturnih reformi, nedovoljna implementacija javnih investicija, političke neizvjesnosti koje ograničavaju povjerenje, ili nepovoljna kretanja u raspoloživom dohotku domaćinstava. U slučaju da se identifikuju rizici za osnovni scenario, snažno se ohrabruje alternativni makroekonomski scenario, koji će jasno navesti sve razlike u pretpostavkama i trendovima između scenarija.

4. FISKALNI OKVIR (MAKSIMALNO 25 STRANA)

4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi

Ovaj pododjeljak služi kao uvod i trebao bi da objasni ukupnu strategiju fiskalne politike programa, uključujući srednjoročni fiskalni put. Posebna pažnja će biti posvećena stavljanju ciljeva fiskalne politike u širi kontekst ukupnog okvira ekonomske politike. Program će takođe uključiti procjenu strukture i efikasnosti sistema prihoda, kao i sastava i efektivnosti rashoda, i istaknuti promjene koje treba uvesti fiskalnom strategijom. Upućivaće se, gdje je to primjenjivo, na procjenu Komisije o prethodnom PER-u i Zajedničke zaključke ekonomsko-finansijskog dijaloga iz maja 2024.

4.2. Realizacija budžeta u 2024.

U ovom dijelu, program će opisati implementaciju budžeta za 2024. Trebalo bi ukratko opisati razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda. Štaviše, trebalo bi uporediti učinak u 2024.

⁶ Može se pozvati na tabele 1a, 1d, 1f, 1g i 8 u Aneksu.

sa prvobitno usvojenim budžetom i objasniti i ocijeniti razloge za odstupanja. Ovaj odjeljak će takođe pružiti sažeti pregled glavnih fiskalnih mjera preduzetih u 2024. godini, uključujući njihov kvantifikovani uticaj.

4.3. Planovi budžeta za godinu podnošenja PER-a

U ovom dijelu, program će opisati budžetske planove za godinu podnošenja PER-a. Razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda treba ukratko opisati i uporediti sa planom budžeta i ishodom prethodne godine. Treba objasniti i procijeniti razloge odstupanja od prethodne godine. U tu svrhu, u tekstu treba prikazati glavne diskrecione fiskalne mjere (jednake ili veće od 0,1 % BDP-a) na strani prihoda i rashoda sa njihovim očekivanim uticajem. Treba napraviti jasnu razliku između jednokratnih i drugih privremenih mjera i trajnih mjera.

4.4. Srednjoročni budžetski izgledi i politike podrške

Ovaj pododjeljak će za cijeli programski period opisati budžetske i druge ekonomske mjere koje se preduzimaju ili predlažu za postizanje fiskalnih ciljeva programa. On će uključivati fiskalni plan za period 2026-2027. i opis i kvantifikaciju osnovnih politika i mjera (kao što su mjere poreske politike na strani prihoda ili reforme zarada i subvencija na strani potrošnje). Program treba da ilustruje izvodljivost vladinih fiskalnih ciljeva putem projekcije glavnih fiskalnih agregata. Trebalo bi procijeniti u kojoj mjeri bi očekivani budžetski bilans mogao da zavisi od ostvarivanja strukturnih reformi.

Kako bi se omogućilo sveobuhvatno razumijevanje puta vladinog bilansa i budžetske strategije generalno, program će precizirati odnose rashoda i prihoda i njihovih komponenti. Očekuje se da će ovo biti potkrijepljeno kvantitativnim i kvalitativnim informacijama o najznačajnijim mjerama politike (jednakim ili većim od 0,1 % BDP-a) na strani prihoda i rashoda koje će podržati zacrtanu fiskalnu strategiju ili bi mogle uticati na postizanje fiskalnih ciljeva, kao na primjer u oblasti oporezivanja (uključujući procjene poreskih izdataka), zarada i zapošljavanja u javnom sektoru, sistema socijalnih davanja, reformi subvencija itd. Treba jasno razvijati jednokratne i druge privremene mjere od trajnih.

Program će takođe pružiti informacije o planovima za finansiranje tekućih i budućih državnih deficita i o izvorima i očekivanim troškovima takvog finansiranja (uključujući, gdje je moguće, resurse EU), kao i svim planovima za pristup tržištima duga.⁷

4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav)

Bez obzira na još uvijek vrlo visok stepen neizvjesnosti u vezi sa procjenama potencijalnog BDP-a i strukturnih fiskalnih bilansa u svjetlu snažne ekonomske nestabilnosti, zemlje se pozivaju da iznesu svoje stavove o cikličnoj poziciji privrede i njenom uticaju na budžetsku poziciju. Tekst treba da razmotri faktore koji utiču na potencijalni rast i ciklična kretanja, kao i parametre, podatke i metodologiju koja se koristi za projekcije. Jednokratne i privremene mjere treba jasno da budu identifikovane i prikazane procjene njihovog uticaja na budžet (uključujući udio u BDP-u) za prethodnu godinu i cijeli programski period u skladu sa metodologijom Komisije.

⁷ Podatke treba dati na osnovu tabela 2., 3., 6. i 7. u Aneksu i oni treba da budu uporedivi sa podacima iz fiskalnog obavještenja. Samo u slučaju ako je to i dalje nemoguće zbog ograničene dostupnosti i/ili preliminarne prirode ESA 2010 fiskalnih podataka, GFS podatke treba koristiti kao alternativu. Tačne razloge za to treba jasno navesti zajedno sa detaljnim kalendarom koji navodi radnje potrebne za ispravljanje ovih izuzetnih metodoloških slabosti.

4.6. Nivoi i kretanja duga, analiza vanrednih operacija i prilagođavanja tokova stanja

Program će opisati institucionalne aranžmane koji regulišu upravljanje javnim i javno garantovanim domaćim i spoljnim dugom. Sve predložene izmjene ovih aranžmana treba navesti. U slučajevima kada su uvedena ograničenja zaduživanja, program treba da objasni ključne elemente gornje granice.

Ovaj pododjeljak će takođe dati opis ključnih karakteristika postojećeg duga i projekciju njegovog razvoja i njegovih determinanti na svim nivoima vlasti. Ključne pretpostavke, poput onih koje se tiču kretanja kamatnih stopa i deviznog kursa, treba da budu eksplicitno navedene. Da bi se omogućilo sveobuhvatno razumijevanje putanje koeficijenta duga, trebalo bi, u mjeri u kojoj je to moguće, obezbijediti informacije o komponentama prilagođavanja tokova stanja, planiranim prihodima od privatizacije i drugim finansijskim operacijama. Gdje je relevantno, ohrabruju se analize osjetljivosti.

Potencijalne obaveze⁸

Ovaj pododjeljak će dati procjenu potencijalnih obaveza centralnih i lokalnih vlasti kao što su državne garancije za nesuvereno zaduživanje, zakonske obaveze, finansijske obaveze koje proizilaze iz JPP-a, ugovori o kupovini električne energije i koncesija, obaveze državnih finansijskih institucija i državnih/javnih preduzeća, obaveze kvazi-vladinih organizacija, spasavanje banaka i akumulacija i/ili kliring zaostalih obaveza i obaveza državnih i javnih preduzeća. On će pružiti analizu faktora koji stoje iza evolucije potencijalnih obaveza kao što je sažeto u Aneksu 1. tabela 7a, posebno pružajući konkretne informacije o potencijalnim obavezama nastalim kao dio mjera odgovora na Covid-19, kao što su sheme kreditnih garancija. Ostale garancije bi mogle biti predstavljene na odgovarajući agregirani način.

U tom kontekstu, moglo bi se pokazati korisnim opisivanje predviđene "zamjenske pozicije", odnosno kompenzacione mjere koje treba preduzeti ako je potrebno, i rezerve za nepredviđene situacije.

4.7. Analiza osjetljivosti i poređenje sa prethodnim programom

- Osjetljivost budžetskih projekcija na alternativne scenarije i rizike

Ovaj pododjeljak će pružiti procjenu glavnih pozitivnih i negativnih rizika za fiskalni scenario tokom programskog perioda.

To će biti praćeno analizom osjetljivosti uticaja promjena glavnih ekonomskih pretpostavki (posebno rasta BDP-a, kamatnih stopa i deviznih kurseva) i/ili alternativnog makroekonomskog scenarija predstavljenog u odjeljku 3.3 na fiskalnu poziciju.

- Poređenje sa prethodnim programom

Budžetske rezultate i tekuće planove politike treba ukratko uporediti sa ciljevima predstavljenim u prethodnom programu, procjenjujući razloge za bilo kakvu značajnu razliku u ishodima i budućim ciljevima.

4.8. Kvalitet javnih finansija

Ovaj odeljak će opisati strategiju politike i konkretne reformske mjere za unapređenje kvaliteta javnih finansija. Trebalo bi razraditi nedavno sprovedene i predviđene promjene u strukturi javne potrošnje i mjere za jačanje njene povoljnosti za rast i doprinos socijalnoj uključenosti, uključujući podršku investicijama u fizičku infrastrukturu i ljudski kapital (npr. udio kapitalne potrošnje, udio u rashodima za obrazovanje i zdravstvo – tabela 3. u Aneksu). Odjeljak će takođe identifikovati glavne reforme koje se odnose na efikasno korišćenje resursa u javnom sektoru. Informacije o potrošnji treba da budu dopunjene opisom strategije i

⁸ ESA 2010 (5.01) definiše nepredviđenu imovinu i nepredviđene obaveze kao sporazume u kojima je jedna strana (u ovom slučaju na opštem nivou države) dužna da osigura plaćanje ili niz plaćanja drugoj strani samo kada prevladavaju određeni specifični uslovi.

mjera za poboljšanje strukture i efikasnosti prihoda, kao i svakog plana reforme u ovoj oblasti. U tom smislu je korisno da se u ovom odjeljku predstave koraci za rješavanje problema oporezivanja sa velikim distorzivnim efektima, kao što je visoko fiskalno opterećenje rada koje ometa otvaranje novih radnih mjesta i podiče neformalni rad. Kada je to prikladno, u ovom odjeljku bi takođe trebalo navesti efekte preraspodjele poreza i održivost sistema socijalnog u odnosu na doprinose.

4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri

Program će opisati predviđene reforme fiskalnog upravljanja u zemlji, odnosno skup aranžmana, pravila i institucija koji su u osnovi vođenja fiskalne politike, kao što su: (1) numerička fiskalna pravila; (2) nezavisne fiskalne institucije za praćenje fiskalnog učinka i/ili savjetovanje vlade o pitanjima fiskalne politike; (3) srednjoročni budžetski okviri; (4) korišćenje realnih, nepristrasnih predviđanja za planiranje budžeta i njihovu redovnu evaluaciju; (5) dostupnost i kvalitet fiskalnih podataka i usklađenost sa standardima ESA. Program treba da predstavi usklađenost sa fiskalnim pravilima zemlje tokom programskog perioda. Kada su mjere vezane za krizu dovele do odstupanja od numeričkih fiskalnih pravila i njihove suspenzije, treba objasniti put ka povratku na poštovanje pravila. Ovaj dio programa bi takođe trebao da predstavi reforme za poboljšanje praćenja i procjene fiskalnih rizika (npr. vezanih za JPP, državna preduzeća, garantne sheme itd.), posebno u Ministarstvu finansija.

4.10. Održivost javnih finansija

Od vlasti se očekuje da iznesu svoju strategiju politike u odnosu na održivost javnih finansija. U prilog ovoj strategiji, programi će predstavljati analizu dugoročne održivosti javnih finansija, posebno u svijetlu projektovanih trendova u izdacima za penzije i zdravstvenu zaštitu⁹.

Osnovne politike bi trebale da budu na odgovarajući način opisane, a projekcije bi trebale da budu zasnovane na „scenariju tekuće politike“. U slučaju planiranih, ali još ne sprovedenih reformi, treba dati i alternativnu tabelu “reformskog scenarija” i navesti reforme, kao što su u oblasti penzijskog i zdravstvenog osiguranja.

5A. USKLAĐENOST REFORMSKE AGENDE SA MAKRO-FISKALNIM OKVIROM PER-A (ZA PARTNERE KOJI PRIPREMAJU REFORMSKU AGENDU) (MAKSIMALNO 10 STRANA)¹⁰

Uredbom (EU) 2024/1449 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. maja 2024. uspostavljen je Instrument za reformu i rast za **Zapadni Balkan**.

U skladu sa članom 11. st. 3. Uredbe, “Reformske agende će biti u skladu sa najnovijim okvirom makroekonomske i fiskalne politike dostavljenim Komisiji u kontekstu ekonomsko-finansijskog dijaloga sa Unijom”. Stoga bi ovaj dio PER-a trebao da elaborira veze između Reformske agende i makroekonomskih i fiskalnih okvira predstavljenih u odjeljcima 3. i 4. PER-a. Kako bi se dupliranja i preklapanja svela na najmanju moguću mjeru, nije potrebno davati detaljan opis svih mjera uključenih u Reformsku agendu. Ovaj dio bi trebao da predstavlja sažeti pregled reformi uključenih u Reformsku agendu sa fokusom na sledeće elemente:

- Veze i očekivani uticaj na makroekonomski okvir, posebno na projekcije rasta BDP-a i, koliko je to moguće, druge makroekonomske varijable kao što su spoljni bilansi, zaposlenost itd. Način na koji se strukturne reforme i investicije Reformske agende razmatraju u projekcijama rasta treba da bude promišljen. U idealnom slučaju, čvrsti dokazi zasnovani na podacima treba da podrže zahtjev za snažnim pozitivnim uticajem na rast BDP-a kako bi se garantovao kredibilitet PER-a.

⁹ Može se pozvati na tabelu 7. u Aneksu.

¹⁰ Partneri koji pripremaju Reformsku agendu ne moraju dostavljati tabele 10a, 10b, 11 Aneksa 1. i tabelu u Aneksu 2.

- Veze i očekivani uticaj na fiskalni okvir. Ovo uključuje kvantifikovane uticaje na vladine prihode (kako direktno kroz finansijsku pomoć u okviru Instrumenta, tako i indirektno, na primjer zahvaljujući poboljšanjima administracije prihoda koja se implementiraju u okviru Reformske agende) i na rashode (kao što su uštede koje treba postići određenim reformama ili dodatnom potrošnjom vezano za prioritetne investicije u okviru Reformske agende). Da bi se olakšalo razumijevanje, kvantitativne informacije o uticajima na prihode i potrošnju takođe treba da se dostave u obliku tabele koja prikazuje očekivane uticaje na prihode i potrošnju posebno za svaku godinu PER-a.

Isti zahtjevi koji su opisani u ovom odjeljku 5A primjenjivaće se na **Moldaviju**, jer će zemlja slijediti isti put u smislu usvajanja Plana rasta kao glavnog alata za rešavanje društveno-ekonomskih izazova.

Evropska komisija će pružiti pomoć u ovoj oblasti osiguravanja konzistentnosti između makrofiskalnog dijela i Reformske agende kroz Centar izvrsnosti u finansijama (CEF) sa sjedištem u Ljubljani.

Ovaj dio će pružiti pregled glavnih strukturnih prepreka konkurentnosti, kao i održivom i inkluzivnom rastu na nacionalnom nivou. Takođe će predložiti niz mjera strukturnih reformi usmjerenih na rješavanje glavnih izazova identifikovanih u analizi.

Da bi se to postiglo, ovaj dio bi trebao da ispita tri oblasti: Konkurentnost; Održivost i otpornost; Ljudski kapital i socijalne politike.

Za svaku od tri oblasti biće identifikovane najviše dvije prioritete strukturne reforme. Strukturne reforme treba rasporediti tokom perioda do 3 godine sa specifičnim ciljevima i prekretnicama koje treba postići svake godine. Reforme treba opisati u cijelosti, ali i propisno razvrstati u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati 3 godine, PER treba jasno da naznači koja reformska mjera će biti završena u 1., 2. i 3. godini). Komisija će posebnu pažnju posvetiti procjeni njihovog nivoa implementacije svake godine. Reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

Reformske mjere treba da se oslanjaju na preporuke iz godišnjeg izvještaja, zajednički dogovorene smjernice politike, kao i na mjerila pregovaračkih poglavlja, gdje je to relevantno, i da budu u skladu sa njima.

Tekući dijalog sa međunarodnim finansijskim institucijama (MFI) će biti ojačan. Ambicija je da se različite institucije koje podržavaju partnerske zemlje fokusiraju, na komplementaran i uzajamno osnažujući način, na podršku strukturnim reformama identifikovanim kao prioritarnim.

Od PER-ova se očekuje da stimulišu strukturne reforme i osiguraju da se finansijska pomoć koju pružaju EU i drugi donatori, posebno međunarodne finansijske institucije, fokusira na realizaciju identifikovanih prioritarnih reformi.

Strukturne reforme za podsticanje ekonomskog oporavka treba da imaju za cilj podršku dugoročnom modelu ekonomskog rasta koji je učinkovitiji u pogledu resursa, manje ugljenično intenzivan i otporniji na pitanja vezana za životnu sredinu i zdravstvena pitanja. Očekivani ishod ili uticaj reformi treba detaljno da se razradi. Važno je uključiti specifične aktivnosti sa detaljnim vremenskim okvirom za svaku reformsku mjeru.

Mjere koje još uvijek predstavljaju glavni prioritet za vladu i odgovaraju na identifikovane ključne strukturne izazove treba da se prenesu iz prošlogodišnjeg PER-a. U principu, mjere bi trebale da budu prekinute samo ako su i) u potpunosti sprovedene, ii) ne rešavaju učinkovito ključno ograničenje ili iii) se više ne smatraju prioritetom od strane vlade, posebno kada se uzmu u obzir izazovi zelenih i digitalna transformacija. Prilikom ukidanja mjere, navedite objašnjenje u PER-u u Aneksu u tabeli 11. Kašnjenja u implementaciji nisu valjan razlog za odustajanje od mjere, osim ako signaliziraju da mjera više nije ključni prioritet.

Mjere treba da se odaberu na osnovu identifikovanih ključnih prepreka konkurentnosti, kao i održivom i inkluzivnom rastu u odjeljku 5. u nastavku. Smjernice o politici iz maja 2024. (i prethodne smjernice koje još uvijek nisu implementirane) trebale bi takođe da pruže informacije o određivanju prioriteta mjera strukturnih reformi u PER-u za period 2025-2027. Transparentna metodologija određivanja prioriteta zasnovana na kriterijumima ilustrovana je u *OECD alatu za određivanje prioriteta PER-a* (link:

https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/PER_Prioritisation_Tool.pdf).

Šta je strukturna reforma?

Pod pojmom *strukturne reforme* podrazumijevaju se **javne politike koje se bave preprekama osnovnim pokretačima rasta, koje olakšavaju korišćenje resursa i proizvodnih faktora što je efikasnije moguće ili koje doprinose pravednijoj i inkluzivnijoj ekonomiji**. Ovo uključuje

politike koje modernizuju tržišta rada i čine ih prilagodljivijima i fleksibilnim, čine tržišta proizvoda i usluga efikasnijim, pojednostavljaju regulatorno okruženje za preduzeća uz povećanje ukupne transparentnosti u privredi, kao i politike koje stvaraju jednake mogućnosti i osiguravaju socijalnu inkluziju. Efikasnija, inovativnija i transparentnija tržišta će biti od koristi svim tržišnim akterima i trebala bi da podstaknu stvaranje pristojnih radnih mjesta i ulaganja i poboljšaju produktivnost.

Javna ulaganja u infrastrukturu mogu se uključiti kao mjere ako doprinose *reformi* tržišta. Na primjer, može biti potrebna nova elektranu ili cjevovod da bi se uspostavilo funkcionalno i isplativo energetska tržište. Međutim, reforme bi prvenstveno trebale da se sastoje od mjera kao što su prilagođavanje energetske tarifa, podsticanje energetske efikasnosti, jačanje regulatornih i nadzornih tijela ili prilagođavanje zakonskih i regulatornih okvira. Infrastrukturni projekti kao što su novi ili nadograđeni put, most ili drugi po pravilu ne bi trebali da budu uključeni u PER. Infrastrukturne mjere ove vrste koje su uključene u prošlogodišnji PER ne bi trebale da budu prebačene u PER za period 2024-2026, već ih treba zamijeniti mjerama koje imaju potencijal za reformu *tržišta* transporta ili energije.

NAPOMENA. Uključivanje reformskih mjera u PER ne znači da druge reforme nisu potrebne iz drugih razloga osim za jačanje konkurentnosti i rasta (npr. za poboljšanje povezanosti). Niti to znači da reformske mjere koje nisu uključene u PER nisu podržane od strane EU.

Šta je mjera?

Reforme ne bi trebale da bude preobimne, jer je svrha da se identifikuju specifični prioriteti i fokusiraju reformski napori kako bi se osiguralo da je reformska agenda sprovediva. Istovremeno, s obzirom na ograničenja (od najviše 6 strukturnih reformi), kada bi mjere bile preuske to bi ograničilo korisnost i uticaj programa. Mjera ne bi trebala da predstavlja potpunu strategiju sektorske reforme sa 20+ aktivnosti, već bi trebala da bude ograničenijeg opsega. Međutim, u opisu mjere treba objasniti sektorsku reformu čiji je dio mjera kako bi se mjera mogla staviti u širi kontekst.

Mjera bi mogla da uključuje nekoliko koraka reforme, na primjer izmjene pravnog okvira u kombinaciji sa aktivnostima koje podržavaju implementaciju (kao što su izmjene administrativnih okvira, obuka osoblja uključenih javnih tijela itd.). Izbjegavajte uključivanje preuranjenih mjera u PER za koje je malo vjerovatno da će imati uticaja na konkurentnost privrede, kao što je naručivanje prethodne studije izvodljivosti.

Određivanje prioriteta zahtijeva odobrenje na najvišem nivou i podrazumijeva jasnu političku posvećenost reformskim mjerama predloženim za njihovo rešavanje. Stoga se očekuje da se ove reforme adekvatno odraze u procesu budžetiranja, da će poslužiti kao ključna osnova za programiranje IPA-e i treba da oblikuju relevantne diskusije o politici sa EU i drugim akterima. Predpristupna pomoć će biti programirana, a isplata će biti povezana sa postizanjem predviđenih rezultata reformskih mjera.

Određivanje prioriteta takođe može da zahtijeva ažuriranje analize iz prethodnog programa kako bi se pokazalo da li su već identifikovane prepreke postale manje ili više ograničavajuće usled ekonomskih kretanja i sprovedenih strukturnih reformi. Takođe bi trebalo da identifikuje sve nove prepreke koje su se mogle pojaviti, kao i prepreke i mogućnosti za sprovođenje zelene i digitalne tranzicije. *OECD dijagnostički alat za PER* (link: https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/PER_Diagnostic_Tool.pdf) može da pruži praktične smjernice za razvoj ovog odjeljka i snažno se preporučuje da se u potpunosti iskoristi ovaj alat.

Odjeljak 5B treba da bude strukturiran na sledeći način:

a. Analiza glavnih prepreka. Treba da uključuje jasnu identifikaciju ključnih prepreka i njihovih učinaka na konkurentnost, održivi i inkluzivni rast, prelazak na niskouglednu i cirkularnu ekonomiju i digitalnu transformaciju. Takođe treba da analizira društveni uticaj na zapošljavanje i rodnu ravnopravnost ažuriranjem analize iz prethodnog programa i identifikovanjem svih novih prepreka koje su se mogle pojaviti,

Sveobuhvatan skup indikatora koji opisuju trenutno stanje, kao i primjeri strukturnih prepreka i njihovog uticaja na konkurentnost i inkluzivni rast za svaku oblast politike PER-a mogu se pronaći u *OECD dijagnostičkom alatu za PER*, koji bi se mogao koristiti kao referentni dokument za izradu ovog odjeljka.

b. Reformske mjere.

Glavna svrha reforme će odrediti pod kojim se od 3 reformske oblasti može predstaviti (npr. energetika: reforma za promociju proizvodnje obnovljivih izvora energije može se predstaviti u okviru oblasti zelene tranzicije, dok bi reforma liberalizacije tržišta energije trebala da bude predstavljena u okviru oblasti energetskog sektora – čak i ako može imati neke indirektno ekološke efekte, ako to nije glavni cilj reforme).

Ukupno, odjeljak 5. mora da uključuje najviše 6 *jasno nabrojanih* prioritarnih strukturnih reformi. Svaka strukturna reforma treba da sadrži *samo* sledeće informacije:

1. Opis reformske mjere

Dati sažet opis mjere, uključujući njen glavni cilj i prepreku koju treba riješiti, i pružiti informacije o povezanosti sa nacionalnim strateškim dokumentima ili sektorskim strategijama i širim reformskim naporima. Gdje je relevantno, ukratko navedite kako mjera podržava ispunjavanje ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU. Ako je primjenjivo, jasno navedite i ukratko objasnite kako će predviđena reformska mjera doprinijeti implementaciji smjernica za politiku dogovorenih u Zajedničkim zaključcima ekonomsko-finansijskog dijaloga ili širim ciljevima politike (npr. Evropski zeleni dogovor/Zelena agenda za Zapadni Balkan, Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija (SDG) itd.) Ako je mjera prebačena iz prethodne godine, navedite da li su aktivnosti planirane u prethodnim godinama sprovedene. Ako nisu, uključite objašnjenje za kašnjenja.

a. Planirane aktivnosti u 2025.

Opišite Planirane aktivnosti u 2024. i *navedite koje je Vladino tijelo/ministarstvo ili drugi akter odgovoran za implementaciju svake aktivnosti.*

b. Planirane aktivnosti u 2026.

Opišite Planirane aktivnosti u 2025. i *navedite koje je Vladino tijelo/ministarstvo ili drugi akter odgovoran za implementaciju svake aktivnosti.*

c. Planirane aktivnosti u 2027.

Opišite Planirane aktivnosti u 2026. i *navedite koje je Vladino tijelo/ministarstvo ili drugi akter odgovoran za implementaciju svake aktivnosti.*

Aktivnosti su pojedinačni koraci koji direktno doprinose implementaciji reformske mjere. Moraju biti jasno navedeni u smislu očekivanog rezultata (trenutni rezultat) i podržavati precizan obračun troškova mjere.

2. Indikatori rezultata

U jednostavnu tabelu uključite 2-3 indikatora rezultata za nivou cijele zemlje ili sektora za praćenje i ocjenu rezultata svake reformske mjere vezane za određene segmente ili sektore privrede.

Ovi indikatori bi trebali da budu specifični za svaku reformsku mjeru. Dodatne informacije o izboru indikatora mogu se preuzeti iz *OECD-ovog Alata za praćenje PER-a* (link: https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/PER_Monitoring_Tool.pdf).

Primjer:

Indikator	Polazna osnova (godina)	Prelazni cilj (godina)	Cilj (godina)

Kako bi se proces PER-a dodatno uskladio s evropskim semestrom, doprinos reformske mjere postizanju SDG-a takođe će biti naglašen korišćenjem indikatora u skladu sa Eurostatovim skupom indikatora SDG za EU¹¹ gdje su dostupni odgovarajući podaci.

3. Očekivani uticaj na konkurentnost (nije relevantno za oblast „socijalna zaštita i inkluzija“)

Svrha ovog odjeljka je procjena očekivanog kvantifikovanog uticaja na konkurentnost i/ili održivi rast. PER bi trebao da identifikuje 1-3 indikatora ishoda na visokom nivou u cijeloj zemlji koji se mogu primijeniti na svaku reformsku mjeru kako bi se procijenio i zatim evaluirao uticaj. Dodatne informacije o izboru indikatora mogu se preuzeti iz OECD-ovog alata za praćenje PER-a. Takvi indikatori ishoda bi trebali da pomognu u odgovoru na sledeća pitanja: Kako sektori ili preduzeća itd. na koje cilja reformska mjera doprinose BDP-u, rastu BDP-a, prelasku na zelenu ekonomiju, izvozu ili rastu izvoza sada i u kojoj mjeri se očekuje da će se to promijeniti nakon implementacije reforme? Kada se posmatra potencijalni efekat, treba koristiti duži vremenski horizont; neke reforme (npr. obrazovanje) će u potpunosti pokazati svoj uticaj tek za 10 ili 20 godina od sada.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja

Procijenite godišnji dodatni trošak implementacije svih aktivnosti mjere. Navedite raspoložive izvore finansiranja za pokrivanje procijenjenih troškova. Međutim, nemojte spominjati konkretnog donatora ili zajmodavca po imenu. Dodatne smjernice o obračunu troškova i finansiranju strukturne reforme mogu se naći u *CEF Vodiču o obračunu troškova* (link:

https://www.cef-see.org/files/Costing_Guidance.pdf).

Treba objasniti neizvjesnosti i pretpostavke koje se odnose na procjene troškova i finansiranja. Trebalo bi planirati samo sredstva koja su već osigurana i izbjegavati korišćenje kategorije “treba utvrditi”. Za mjere koje ne dovode odmah do direktnih rashoda (npr.: garancije za kredit ili smanjenje poreza i naknada), u ovom dijelu takođe treba navesti potencijalne obaveze ili smanjenja prihoda.

5. Očekivani uticaj na socijalne ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti

Procijenite očekivani kvalitativni i/ili kvantitativni uticaj mjere na socijalne ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, jednakost, pol i pristup zdravstvenoj zaštiti u kratkoročnom, srednjem i/ili dugoročnom periodu. Ako se mjera smatra neutralnom u smislu rodnog uticaja, molimo da to jasno navedete. Molimo navedite doprinos ove mjere relevantnim SDG-ovima, na primjer br.1 (Svijet bez siromaštva), br.3 (Dobro zdravlje i blagostanje), br.4 (Kvalitetno obrazovanje), br.5 (Rodna ravnopravnost) i br.8 (Dostojanstven rad i ekonomski rast).

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promene

Procijenite očekivani uticaj mjere na životnu sredinu i klimatske promjene (kvantitativni) i zelenu tranziciju u kratkom, srednjem i/ili dugoročnom periodu u skladu sa ciljevima koje postavlja Evropski zeleni dogovor/Zelena agenda za Zapadni Balkan i međunarodne obaveze zemlje (ako je primjenjivo). Ako je mjera neutralna u smislu zelene tranzicije i uticaja na klimu, molimo da to jasno navedete.

¹¹ Najnovije informacije o Eurostat SDG setu indikatora dostupne su na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/overview>

7. Potencijalni rizici

Popunite i uključite donju tabelu za svaku mjeru. U tabeli identifikujte glavne rizike koji mogu uticati na sprovođenje mjere i radnje koje ćete preduzeti da smanjite rizik ili da ublažite efekte rizika ako se on materijalizuje.

Rizik	Vjerovatnoća (niska ili visoka)	Planirana mjera ublažavanja

Reformske oblasti koje treba ispitati:

5.1. Konkurentnost

i. Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije

Javne politike koje direktno utiču na poslovno okruženje (npr. regulatorne i administrativne reforme, smanjenje troškova poslovanja uključujući parafiskalne namete, poboljšanje imovinskih prava, sprovođenje ugovora, pristup finansijama, podrška malim i srednjim preduzećima itd.), ovim pododjeljkom će biti obuhvaćene politike subvencija i državne pomoći, privatizacija i korupcija. Javne politike koje imaju za cilj smanjenje neformalne ekonomije takođe treba da budu obuhvaćene.

ii. Državna preduzeća

U ovom dijelu se treba pozabaviti ulogom države u ekonomiji kroz državna preduzeća (DP) kada ometa konkurenciju i ukupnu konkurentnost, kontinuirano loše upravljanje i finansijski učinak, posebno kada državna preduzeća ne primjenjuju pravila korporativnog upravljanja i posluju sa niskom efikasnošću i visokim troškovima, oslanjajući se na državnu podršku, u vidu direktnih ili indirektnih subvencija.

iii. Reforme ekonomske integracije

Javne politike koje podstiču trgovinsku integraciju zemalja na regionalnom, EU i globalnom nivou (politike koje imaju za cilj integraciju u globalne lance vrijednosti, investiciona politika, kvalitetna infrastruktura, bezbjednosni i ekološki standardi, zaključivanje ili produbljivanje trgovinskih sporazuma, carinske reforme, uklanjanje tehničkih barijera za trgovinu, promocija izvoza i investicija, itd.) biće obuhvaćeni ovim pododjeljkom.

iv. Poljoprivreda, industrija i usluge

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost ovih sektora biće obuhvaćene ovim pododjeljkom. Ovo uključuje specifične sektorske i međusektorske razvojne strategije u bilo kojem od tri sektora privrede (poljoprivreda, industrija/proizvodnja i usluge). Politike koje povećavaju diverzifikaciju i složenost privrede (npr. povezivanjem poljoprivrede i industrijske proizvodnje, kao i usluga sa globalnim lancima vrijednosti radi povećanja izvoza ili supstitucije uvoza) ili koje rešavaju strukturne slabosti koje utiču na njenu konkurentnost (npr. podsticanjem konsolidacije zemljišta radi poboljšanja efikasnosti poljoprivrede) će takođe biti uključene u ovaj odjeljak.

v. Istraživanje, razvoj i inovacije

U ovom pododjeljku biće obuhvaćene javne politike koje direktno utiču na kapacitet privrede/biznisa da apsorbuje tehnologiju i inovira (npr. javne investicije i podsticaji za privatna ulaganja u istraživanja i

razvoj, SMART specijalizacija i međusobne veze između istraživačkih institucija i preduzeća, podrška specifična za inovacije malih i srednjih preduzeća itd.).

5.2. Održivost i otpornost

i. Zelena tranzicija

U oblastima zelene tranzicije, analizirati glavne prepreke, uključujući institucionalne slabosti, moguće nedostatke u politici i identifikovati strukturne izazove koje je potrebno riješiti kako bi se podstakao prelazak na ekološki održiviju, niskougljenu, otpornu na klimu i cirkularnu ekonomiju koja može da bude pokretač dugoročnog snažnog ekonomskog rasta, uz smanjenje ekoloških rizika i očuvanja biološke raznovrsnosti regiona. Treba takođe analizirati prepreke i izazove koji mogu da odlože/uspore zelenu tranziciju, u skladu s ciljevima Zelenog dogovora EU, posvećenosti Zelenoj agendi za Zapadni Balkan (GAWB) i postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine. Reformske mjere u ovoj oblasti mogle bi npr. da se fokusiraju na 1) dekarbonizaciju i prilagođavanje klimatskim promjenama, 2) poboljšanje cirkularnosti privrede, 3) smanjenje zagađenja životne sredine i očuvanje biodiverziteta i 4) uspostavljanje održivih sistema finansiranja za podršku investicijama u ovim oblastima. Konkretno reforme mogu se razviti kako bi se postepeno:

1) smanjio ukupni ugljenični otisak privrede, posebno podsticanjem proizvodnje i korišćenjem obnovljivih izvora energije, povećanjem energetske efikasnosti, razvojem održive energetske infrastrukture, uspostavljanjem mehanizama za utvrđivanje cijena ugljenika, kao i održivijih transportnih mreža i mjera usmjerenih na smanjenje uticaja transportnog sektora na životnu sredinu i zdravlje. Reforme koje promovišu dekarbonizaciju energetske intenzivnih industrija ili drugih sektora privrede, kao i reforme koje imaju za cilj prilagođavanje klimatskim promjenama takođe mogu da budu uključene ovdje.

2) promovisala cirkularna ekonomija obezbjeđivanjem održivog snabdijevanja sirovinama i povećanjem produktivnosti resursa; uspostavili inovativni i efikasniji načini proizvodnje i potrošnje, uvela cirkularnost u poslovne modele i poboljšalo upravljanje otpadom.

3) pratio i unapređivao kvalitet vazduha i vode, kao i sanitacije; borba protiv degradacije zemljišta, poboljšanje održive proizvodnje hrane i upravljanja šumama; i očuvanje prirodnih resursa i biodiverziteta.

4) uspostavili održivi sistemi finansiranja ulaganja u navedene oblasti, po principu „zagađivač plaća“.

ii. Digitalna transformacija

Analizirati glavne javne politike direktno usmjerene na digitalnu transformaciju jednog ili više područja ekonomije u skladu s prioritetima Evropske komisije (npr. procesi digitalizacije u javnoj upravi, obrazovanju, zdravstvenim sistemima, industriji i uslugama). Reformske mjere u ovoj oblasti mogu se, između ostalog, fokusirati na poboljšanje učinkovitosti digitalnih usluga, premošćivanje postojećih nedostataka u digitalnoj infrastrukturi, osiguravanje lakog pristupa digitalnim javnim uslugama za građane i preduzeća ili proširenje širokopojsnog pristupa. Mjere bi u konačnom trebale da budu usmjerene na razvoj povezane, konkurentne, zasnovane na znanju, inkluzivne, održive i napredne ekonomije sa sve dinamičnijim privatnim sektorom i digitalno snalažljivim društvom.

iii. Reforme energetskog tržišta

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost energetskog tržišta i njihove implikacije (npr. liberalizacija energetskih tržišta, jačanje regulacije i nadzora, reforma tarifa, rešavanje energetskog siromaštva, diverzifikacija izvora energije, energetska sigurnost, dekarbonizacija itd.) će biti obuhvaćene ovim pododjeljkom.

iv. **Reforme transportnog tržišta**

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost transportnog tržišta (npr. drumska, aerodromska i pomorska povezanost sa susjednim zemljama, dokumenti okvirne politike za transportni sektor, itd.) biće obuhvaćeni ovim pododjeljkom.

Reformske mjere u ovoj oblasti mogle bi se fokusirati na rešavanje izazova vezanih za transportni sektor, olakšavanje postupaka prelaska željezničke granice i održavanje željezničke infrastrukture.

5.3. Ljudski kapital i socijalne politike

i. **Obrazovanje i vještine**

Javne politike za jačanje pristupa i kvaliteta obrazovanja, obuke i cjeloživotnog učenja na svim nivoima biće pokrivena u ovom dijelu. To uključuje sveobuhvatne reforme obrazovnih sistema od predškolskog do tercijarnog, poboljšanje pružanja osnovnih vještina u predškolskom i opštem obrazovanju, povećanje nivoa obrazovnih postignuća i promovisanje odgovarajuće ponude relevantnih znanja, vještina i kompetencija, uključujući digitalne, kako bi se uspješno upravljalo tranzicijom na tržištu rada (npr. razvoj stručnog obrazovanja i osposobljavanja (VET) i promovisanje sistema učenja zasnovanog na radu) s ciljem zelene i digitalne transformacije privrede. Dodatni fokus na usavršavanje, prekvalifikaciju i učenje odraslih. Posebno treba obratiti pažnju na pružanje digitalnih vještina kroz odgovarajuću obuku nastavnika i digitalno obrazovanje i cjeloživotno učenje kroz obuku nastavnika i digitalno obrazovanje. Najnovija dostupna ocjena PISA (Program za ocjenjivanje međunarodnih studenata) i gdje je primjenjivo PIAAC (Program za međunarodnu ocjenu kompetencija odraslih) takođe trebaju da budu uključene kao referenca. Ovaj dio takođe treba da se bavi mjerama za osiguranje i poboljšanje inkluzivnosti u obrazovanju za sve grupe u nepovoljnom položaju, kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, etničke manjine, ruralne zajednice i drugi.

ii. **Zapošljavanje i tržišta rada**

Javne politike za promovisanje kvalitetnog zapošljavanja, jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada i pravednih uslova rada biće pokriveni u ovom odeljku. Politike u ovoj oblasti uključuju povećanje potražnje za radnom snagom, promociju produktivnosti i zapošljivosti kroz unapređenje funkcionisanja tržišta rada, aktivnu podršku zapošljavanju, efikasne i inkluzivne javne službe za zapošljavanje i socijalni dijalog. Ovaj odeljak treba da se bavi mjerama koje obezbjeđuju dostojanstven rad, kao što su ukidanje dečijeg rada, minimalne zarade, uslovi rada i bezbjednost i zdravlje na radu, uključujući inspekcije rada sa efikasnom primjenom pravila o radu na cijeloj teritoriji. Poseban fokus treba posvetiti suzbijanju visoke nezaposlenosti i neaktivnosti, posebno mladih, žena, dugotrajno nezaposlenih i onih koji su najugroženiji na tržištu rada, kao i mjerama za rješavanje bilo koje vrste diskriminacije pristupu tržištu rada.

iii. **Socijalna zaštita i inkluzija**

Ovaj odjeljak će pokriti javne politike modernizacije sistema socijalne zaštite kako bi se obezbijedila efektivna, efikasna, transparentna i adekvatna zaštita u svim fazama života osobe, podsticanje socijalne inkluzije, promovisanje jednakih mogućnosti i rešavanje nejednakosti i siromaštva, posebno imajući u vidu uticaj trenutne ekonomske krize i njene srednjoročne implikacije. Ovo uključuje adekvatnu podršku za aktivaciju i prihod za (re)integraciju u tržište rada i društvo, održivost i adekvatnost penzionih sistema i pristup kvalitetnim uslugama kao što su obrazovanje i briga u ranom djetinjstvu, stanovanje, socijalne usluge, deinstitutionalizacija i dugotrajna njega. Nakon Komunikacije Komisije „Strateški okvir EU za Rome za jednakost, inkluziju i učešće 2020-2030“, ovim odjeljkom će se izvještavati o socijalnoj inkluziji, smanjenju siromaštva i jednakim mogućnostima za Rome.

iv. **Zdravstvo**

Ovaj odjeljak bi trebao da da procjenu i uključuje relevantne reformske mjere u vezi sa osiguranjem univerzalne zdravstvene pokrivenosti i poboljšanjem pristupačnosti i priuštivosti zdravstvenih usluga za sve. Odjeljak treba da objasni sheme prihoda koji podržavaju zdravstvenu zaštitu (doprinosi, opšti državni budžet, gotovinski izdaci), uključujući javnu potrošnju na zdravstvo kao udio u BDP-u i kao udio ukupne javne potrošnje. Trebalo bi da analizira dostupnost zdravstvene zaštite pojedincima, uzimajući u obzir troškove zdravstvene zaštite, prava za osigurana i neosigurana lica, finansijsku participaciju domaćinstava u smislu izdataka iz vlastitog džepa i finansijsku zaštitu, uzimajući u obzir minimum i prosjek zarada i penzija. Naknade za bolovanje, njihov izvor finansiranja i uslove za sticanje prava takođe treba preispitati. Ovim odjeljkom treba da se analizira dostupnost zdravstvene zaštite u smislu geografske udaljenosti od zdravstvenih ustanova, uključujući i ruralna područja, vremena čekanja na konsultacije i liječenje, uzimajući u obzir udio ljekara i medicinskih sestara na 1.000 stanovnika. Takođe treba procijeniti stanje alata e-zdravstva i njihovu upotrebu za povećanje pristupačnosti. Nezadovoljene potrebe za medicinskom i stomatološkom njegom takođe treba uzeti u obzir, na osnovu podataka EU-SILC i drugih izvora, uključujući kvalitativne. Pažnju treba posvetiti ne samo stanovništvu generalno, već i specifičnim grupama, kao što su manjine, određene starosne grupe, pol, osobe sa invaliditetom ili drugi specifični profili.

5.4. Sažetak reformskih mjera (maksimalno 1 strana)

Ovaj odjeljak bi trebao da uključi tabelu sa 6 reformskih mjera navedenih u nastavku kako bi se dao pregled.

<ul style="list-style-type: none">- Reforma 1: Naslov i kratak opis (maksimalno 2-3 pasusa)- Reforma 2: isto- Reforma 3: isto- Reforma 4: isto- Reforma 5: isto- Reforma 6: isto-

5.5. Troškovi i finansiranje strukturnih reformi

Ovaj dio treba da sumira troškove i izvore finansiranja strukturnih reformi. i Aneks tabele 10a i 10b., odnosno da li se finansiraju iz budžeta, od spoljnih zajmodavaca ili od spoljnih donatora. Molimo navedite ukupne iznose i procenete za svaki izvor. Ukupni trošak takođe treba da se uporedi sa prethodnim programom. Takođe treba dati pregled o tome koja je vrsta mjera najčešća u programu (infrastrukturalna/administrativna/zakonodavna/direktni grantovi/shema kreditnih garancija). U slučaju finansiranja kroz budžet, treba ukratko objasniti kako je fiskalni prostor za finansiranje reformi obezbjeđen u budžetu i u budžetskim projekcijama.

6. INSTITUCIONALNA PITANJA I UKLJUČIVANJE ZAINTERESOVANIH STRANA (MAKSIMALNO 1 STRANA)

Uključenost i učešće svih aktera je od suštinske važnosti da bi se osigurala posvećenost i olakšao napredak u implementaciji smjernica za politiku i reformama. Ovaj dio bi stoga treba da objasni institucionalni proces za pripremu i odobravanje Programa ekonomskih reformi, kao i javne konsultacije.

Odjeljak treba da sadrži informacije o:

- Vladinim ministarstvima i agencijama uključenim u proces i način na koji je koordinator arbitrirao različite interese.
- Proces u kojem su regionalne i lokalne vlasti bile uključene u pripremu programa i implementaciju prethodnih smjernica i obaveza politike.
- Kada je program predstavljen nacionalnom parlamentu i ishod rasprave.
- Proces u kojem su konsultovani socijalni partneri (udruženja poslodavaca i sindikati) i civilno društvo u pripremi programa i njihovi glavni komentari i stepen u kojem su njihovi komentari uzeti u obzir.

Pored objašnjenja datih u ovom odjeljku, od partnerskih zemalja se traži da uključe glavne komentare civilnog društva i sve pisane doprinose spoljašnjih aktera u Aneks 3.

Ovaj odjeljak ne smije biti duži od 1 stranice.

NAPOMENA. Nije dovoljno uključiti informacije o prethodno sprovedenim eksternim konsultacijama o drugim nacionalnim strategijama, agendama i programima. **PER bi trebao da bude predmet posebnih i odvojenih eksternih konsultacija, dajući zainteresovanim stranama priliku i dovoljno vremena da komentarišu nacrt verzije PER -a.**

Uzorak šablona:

Program ekonomskih reformi (PER) 202X-202X. ciklus je zvanično pokrenula Evropska komisija [datum].

PER 202X-202X. je pripremljen uz učešće sledećih javnih organa: [nazivi ministarstva i agencije, centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti koje su učestvovala].

Uredbom premijera br. X od XXXX definisan je okvir za koordinaciju PER procesa na nacionalnom nivou i imenovano Ministarstvo X sa funkcijom Nacionalnog PER koordinatora.

Osim toga, sledeće eksterne zainteresovane strane su konsultovane u procesu pripreme:

- socijalni partneri [spisak, npr. udruženja poslodavaca i sindikati. Uključiti datume konsultacija/prezentacije].
- civilno društvo [lista NVO, OCD. Uključiti datume konsultacija].
- druge zainteresovane konsultovane strane [Navedite privredne komore, strane ambasade, međunarodne organizacije, FISR projekat, razvojne i integracione partnere, poslovna udruženja, univerzitete. Uključite datume konsultacija].

Sve povratne informacije, komentari i sugestije koje su primljene u okviru procesa konsultacija sa zainteresovanim stranama prosljeđene su nadležnom ministarstvu/agenciji radi razmatranja i uključivanja, prema sopstvenom nahođenju, u njihovim revidiranim doprinosima PER-u. Aneks 3. uključuje sve glavne komentare primljene tokom tog procesa konsultacija, kao i povratne informacije na glavne komentare i stepen u kojem su oni uzeti u obzir.

PER je predstavljen nacionalnom parlamentu [*uključiti tačan naziv tijela/komiteta*] [*datum*]. Ishod diskusija bio je [*navesti glavne zaključke*]. Vlada ga je usvojila [*datum*] i dostavila Evropskoj komisiji [*datum*].

7. ANEKSI

ANEKS 1: TABELE KOJE TREBA DA UKLJUČE PROGRAMI EKONOMSKIH REFORMI I NJIHOVA AŽURIRANJA¹²

Tabela 1a: Makroekonomski izgledi

	ESA Kod	Godi na X - 2	Godi na X - 2	Godi na X-1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
		Nivo (€)	Stopa promjene				
1. Realni BDP po tržišnim cijenama	B1*g						
2. BDP po tržišnim cijenama	B1*g						
Komponente realnog BDP-a							
3. Izdaci za privatnu potrošnju	P3						
4. Državna potrošnja	P3						
5. Bruto investicije u osnovni kapital	P51						
6. Promjene u zalihama i neto nabavci dragocjenosti (% BDP-a)	P52+ P53						
7. Izvoz roba i usluga	P6						
8. Uvoz roba i usluga	P7						
Doprinos realnom rastu BDP-a							
9. Konačna domaća potražnja							
10. Promjene u zalihama i neto nabavci dragocjenosti	P52+ P53						
11. Spoljni bilans roba/usluga	B11						

¹² Molimo zamijenite u tabelama rezervisana mjesta (godina X+/-n) koja označavaju programski period konkretnim godinama, pri čemu je godina X godina roka za podnošenje.

Tabela 1b: Kretanje cijena

		Godi na X-2	Godi na X-1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
1. Deflator BDP-a	%, za date godine					
2. Deflator privatne potrošnje	%, za date godine					
3. Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HIPC)	%, za date godine					
4. Nacionalna promjena indeksa potrošačkih cijena (IPC)	%, za date godine					
5. Deflator javne potrošnje	%, za date godine					
6. Investicioni deflator	%, za date godine					
7. Deflator izvoznih cijena (roba i usluga)	%, za date godine					
8. Deflator uvoznih cijena (roba i usluga)	%, za date godine					

Tabela 1c: Kretanja na tržištu rada

	ESA kod	Godi na X - 2	Godi na X - 2	Godi na X-1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
		Nivo	Stopa promjene				
1. Stanovništvo (hiljade)							
2. Stanovništvo (stopa rasta u %)							
3. Radno sposobno stanovništvo (fizička lica) ¹³							
4. Stopa učešća							
5. Zaposlenost, fizička lica ¹⁴							
6. Zaposlenost, radni sati ¹⁵							
7. Zaposlenost (stopa rasta u %)							

¹³ Starosna grupa od 15-64 godine

¹⁴ Zaposleno stanovništvo, domaći koncept definicije nacionalnih računa

¹⁵ Definicija nacionalnih računa

8. Zaposlenost u javnom sektoru (fizička lica)							
9. Zaposlenost u javnom sektoru (rast u %)							
10. Stopa nezaposlenosti ¹⁶							
11. Produktivnost rada, fizička lica ¹⁷							
12. Produktivnost rada, radni sati ¹⁸							
13. Naknade zaposlenima	D1						

¹⁶ Harmonizovana definicija, Eurostat; nivoi

¹⁷ Realni BDP po zaposlenom

¹⁸ Realni BDP po satu rada

Tabela 1d: + Sektorski bilansi

% BDP-a	ESA kod	Godi na X - 2	Godi na X - 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
1. Neto zaduživanje/zaduživanje u odnosu na ostatak svijeta	B.9				opcio no	opcio no
od čega:						
- Bilans roba i usluga						
- Bilans primarnih prihoda i transfera						
- Račun kapitala						
2. Neto zaduživanje/zaduživanje privatnog sektora	B.9/ EDP B.9					
3. Neto zaduživanje /zaduživanje opšteg nivoa države						
4. Statistička neusklađenost			opcio no	opcio no	opcio no	opcio no

Tabela 1e: BDP, investicije i bruto dodata vrijednost

	ESA kod	Godin a X – 2	Godi na X – 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godin a X + 2
BDP i investicije						
Visina BDP-a u tekućim tržišnim cijenama (u domaćoj valuti)	B1g					
Odnos investicija (% BDP-a)						
Rast bruto dodate vrijednosti, procentualne promjene u stalnim cijenama						
1. Poljoprivreda						
2. Industrija (isključujući građevinarstvo)						
3. Građevinarstvo						
4. Usluge						

Tabela 1f: Razvoj spoljnog sektora

U milionima eura, osim ako nije drugačije naznačeno	Godin a X – 2	Godi na X – 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godin a X + 2
1. Stanje tekućeg računa (% BDP-a)					
2. Izvoz robe					
3. Uvoz robe					
4. Trgovinski bilans					
5. Izvoz usluga					
6. Uvoz usluga					
7. Bilans usluga					
8. Neto otplate kamata iz inostranstva					
9. Ostali neto faktorski prihodi iz inostranstva					
10. Tekući transferi					
11. <i>Od toga</i> iz EU					
12. Stanje tekućeg računa					
13. Strana direktna ulaganja					
14. Devizne rezerve					
15. Spoljni dug					
16. <i>Od toga</i> : javni					
17. <i>Od toga</i> : denominovan u stranoj valuti					
18. <i>Od toga</i> : dospjele otplate					
19. Kurs u odnosu na EUR (na kraju godine)					
20. Kurs u odnosu na EUR (godišnji prosjek)					
21. Neto devizna štednja (redovi 21-25: procenti BDP-a)					
22. Domaća privatna štednja					

23. Domaće privatne investicije					
24. Domaća javna štednja					
25. Domaće javne investicije					

Tabela 1g: Indikatori održivosti

	Dimenzija	Godi na X - 5	Godi na X - 4	Godi na X - 3	Godi na X - 2	Godi na X - 1
1. Stanje tekućeg računa	% BDP-a					
2. Neto međunarodna investiciona pozicija	% BDP-a					
3. Udjeli na izvoznom tržištu	%, za date godine					
4. Stvarni efektivni kurs ¹⁹	%, za date godine					
5. Nominalni jedinični troškovi rada	%, za date godine					
6. Kreditni tok privatnog sektora	% BDP-a					
7. Dug privatnog sektora	% BDP-a					
8. Dug opšteg nivoa države	% BDP-a					

¹⁹

Molimo objasnite korišćenu metodologiju (deflatori, procjena trgovine, itd.)

Tabela 2a: Budžetski izgledi opšteg nivoa države

	ESA kod	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		na X - 2	na X - 2	na X - 1	na X	na X + 1	na X + 2
		Nivo	% BDP-a				
Neto zaduživanje (B9) po podsektorima							
1. Opšti nivo države	S13						
2. Centralni nivo države	S1311						
3. Državna uprava	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalnog osiguranja	S1314						
Opšti nivo države (S13)							
6. Ukupan prihod	TR						
7. Ukupni rashodi ²⁰	TE						
8. Neto zaduživanje/pozajmice	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D4 1						
10. Primarni bilans ²¹							
11. Jednokratne i druge privremene mjere ²²							
Komponente prihoda							
12. Ukupni porezi (12 = 12a+12b+12c)							
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D2						
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5						
12c. Porezi na kapital	D91						
13. Socijalni doprinosi	D61						
14. Prihodi od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16-(12+13+14)) ²³							
16 = 6. Ukupan prihod	TR						

²⁰ Korigovano za sledeći tok tokova poveznaih sa razmjenom, tako da je TR-TE = EDP.B9.

²¹ Primarno stanje se izračunava kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM evidentiran kao međupotrošnja, stavka 9).

²² Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita

²³ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (osim D.91).

p.m.: Poresko opterećenje (D2+D5+D61+D91-D995) ²⁴								
---	--	--	--	--	--	--	--	--

²⁴ Uključujući one koje prikuplja EU i uključujući prilagođavanje za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je potrebno.

Tabela 2a (nastavak)

	ESA kod	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		na X - 2	na X - 2	na X - 1	na X	na X + 1	na X + 2
		Nivo	% BDP-a				
Odabrane komponente rashoda							
17. Kolektivna potrošnja	P32						
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
18a. Socijalni transferi u naturi	P31 = D63						
18b. Socijalni transferi osim u naturi	D62						
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D4 1						
20. Subvencije	D3						
21. Bruto investicije u osnovni kapital	P51						
22. Ostalo (22 = 23- (17+18+19+20+21) ²⁵							
23 = 7. Ukupni rashodi	TE ²⁶						
p.m. Kompenzacije zaposlenih u javnom sektoru	D1						

²⁵ D.29+D4 (osim D.41) + D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8

²⁶ Korigovano za sledeći tok tokova povezanih za razmjenom, tako da je TR-TE = EDP.B9.

Tabela 2b: Budžetski izgledi opšteg nivoa države

	ESA kod	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		na X - 2	na X - 2	na X - 1	na X	na X + 1	na X + 2
		Nivo	Rashodi opšteg nivoa države po funkcijama (Bn NCU)				
Neto zaduživanje (B9) po podsektorima							
1. Opšti nivo države	S13						
2. Centralni nivo države	S1311						
3. Državna uprava	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalnog osiguranja	S1314						
Opšti nivo države (S13)							
6. Ukupan prihod	TR						
7. Ukupni rashodi ²⁷	TE						
8. Neto zaduživanje/pozajmice	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D4 1						
10. Primarni bilans ²⁸							
11. Jednokratne i druge privremene mjere ²⁹							
Komponente prihoda							
12. Ukupni porezi (12 = 12a+12b+12c)							
12a. Porezi na proizvodnju i uvoz	D2						
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5						
12c. Porezi na kapital	D91						
13. Socijalni doprinosi	D61						
14. Prihodi od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16-(12+13+14)) ³⁰							
16 = 6. Ukupan prihod	TR						

²⁷ Korigovano za sledeći tok tokova povezanih za razmjenu, tako da je TR-TE = EDP.B9.

²⁸ Primarni stanje se obračunava kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM evidentiran kao međupotrošnja, stavka 9).

²⁹ Znak plus označava jednokratne mjere za smanjenje deficita

³⁰ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (osim D.91).

p.m.: Poresko opterećenje (D2+D5+D61+D91-D995) ³¹								
---	--	--	--	--	--	--	--	--

³¹ Uključujući one koje prikuplja EU i uključujući prilagođavanje za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je prikladno.

Tabela 2b (nastavak)

ESA kod	Godi na X - 2	Godi na X - 2	Godi na X - 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
	Nivo Rashodi opšteg nivoa države po funkcijama (Bn NCU)					
Odabrane komponente rashoda						
17. Kolektivna potrošnja	P32					
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63					
18a. Socijalni transferi u naturi	P31 = D63					
18b. Socijalni transferi osim u naturi	D62					
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D41					
20. Subvencije	D3					
21. Bruto investicije u osnovni kapital	P51					
22. Ostalo (22 = 23 - (17+18+19+20+21) ³²)						
23 = 7. Ukupni rashodi	TE ³³					
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1					

Tabela 3: Rashodi opšteg nivoa države prema funkcijama

Procenat BDP-a	COFO G kod	Godi na X - 2	Godi na X - 1	Godina X	Godi na X + 1	Godina X + 2
1. Opšte javne službe	1					
2. Odbrana	2					
3. Javni red i bezbjednost	3					
4. Ekonomski poslovi	4					
5. Zaštita životne sredine	5					
6. Stanovanje i zajednica	6					
7. Zdravstvo	7					
8. Rekreativna, kultura i	8					
9. Obrazovanje	9					
10. Socijalna zaštita	10					

³² D.29+D4 (osim D.41) + D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8

³³ Korigovano za sledeći tok tokova povezanih za razmjenu, tako da je TR-TE = EDP.B9.

11. Ukupni rashodi (stavka 7 = 23 u tabeli 2)	TE					
--	----	--	--	--	--	--

Tabela 4: Kretanja duga opšteg nivoa države

Procenti BDP-a	ESA kod	Godina X – 2	Godina X – 1	Godina X	Godina X + 1	Godina X + 2
1. Bruto dug ³⁴						
2. Promjena odnosa bruto duga						
Doprinosi promjeni bruto duga						
3. Primarni bilans ³⁵						
4. Rashodi za kamate ³⁶						
5. Efekat stvarnog rasta						
6. Efekat inflacije						
7. Korigovanje protoka zaliha						
od kojih:						
- Razlike između gotovinskih i vremenskih razgraničenja ³⁷						
- Neto akumulacija finansijske imovine ³⁸						
od čega:						
- Prihodi od privatizacije						
- Efekti vrednovanja i drugo ³⁹						
p. m. implicitna kamatna stopa na dug ⁴⁰						
Druge relevantne varijable						
8. Likvidna finansijska imovina ⁴¹						
9. Neto finansijski dug (9 = 1 – 8)						

³⁴ Kao što je definisano u Uredbi 3605/93 (nije ESA koncept).

³⁵ Vidi tačku 10. u tabeli 2.

³⁶ Vidi tačku 9. u tabeli 2.

³⁷ Razlike u pogledu rashoda za kamate, ostalih rashoda i prihoda mogu se razlikovati kada su relevantne.

³⁸ Likvidna imovina, imovina u trećim zemljama, preduzeća pod državnom kontrolom i razlika između kotirane i nekotirane imovine mogu se razlikovati kada je to relevantno.

³⁹ Promjene zbog kretanja kursa i poslovanja na sekundarnom tržištu mogu se razlikovati kada je to relevantno.

⁴⁰ Približno rashodima za kamate podijeljeno sa nivoom duga iz prethodne godine.

⁴¹ AF1, AF2, AF3 (konsolidovano po tržišnoj vrijednosti, AF5 (ako se kotira na berzi; uključujući akcije zajedničkih fondova).

Tabela 5: Ciklična kretanja

% BDP-a	ESA kod	Godi na X - 2	Godi na X - 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
1. Realni rast BDP-a (%)	B1g					
2. Neto zaduživanje opšteg nivoa države	EDP.B .9					
3. Rashodi za kamate	EDP.D .41					
4. Jednokratne i druge privremene mjere ⁴²						
5. Potencijalni rast BDP-a (%) ⁴³						
Doprinosi:						
- radna snaga						
- kapital						
- ukupna produktivnost faktora						
6. Procjena jaza u relanom potencijalnom BDP-u						
7. Ciklična budžetska komponenta						
8. Ciklično korigovani bilans (2-7)						
9. Ciklično korigovani primarni bilans (8-3)						
10. Strukturni bilans (8-4)						

Tabela 6: Odstupanje od prethodnog programa

	Godi na X - 2	Godi na X - 1	Godi na X	Godi na X + 1	Godin a X + 2
1. Rast BDP-a (% poena)					
Prethodni					
Tekući					
Razlika					
2. Neto kreditiranje opšteg nivoa države (% BDP-a)					
Prethodno					
Tekuće					
Razlika					
3. Bruto dug opšteg nivoa države (%BDP-a)					
Prethodni					
Tekući					

⁴² Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita

⁴³ Dok se ne postigne dogovor o metodi proizvodne funkcije, zemlje mogu da koriste svoje sopstvene brojke (SP).

Razlika					
---------	--	--	--	--	--

Table 7: Dugoročna održivost javnih finansija

Procenti BDP-a	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Ukupni rashodi							
<i>od kojih: rashodi vezani za starost</i>							
- Rashodi za penzije							
- Penzija socijalnog osiguranja							
- Starosne i prijevremene penzije							
- Ostale penzije (invalidske, porodične)							
- Profesionalne penzije (ako su na opštem nivou države)							
- Zdravstvena zaštita							
- Dugotrajna njega (<i>ovo je ranije bilo uključeno u zdravstvenu zaštitu</i>)							
Rashodi za obrazovanje							
Ostali izdaci vezani za starost							
Rrashodi za kamate							
Ukupni prihodi							
<i>od kojih:</i>							
prihod od imovine							
prihod od trgovine,							
tantijeme, koncesije itd.							
od penzionih doprinosa (ili socijalnih doprinosa, ako je potrebno)							
Sredstva penzionog rezervnog fonda							
<i>od kojih: konsolidovana imovina javnog penzionog fonda (imovina osim državnih obaveza)</i>							
Pretpostavke							
Rast produktivnosti rada							
Realni rast BDP-a							
Stopa učešća muškaraca (starosti 20-64)							
Stopa učešća žena (starosti 20- 64)							

Ukupne stope učešća (20-64)							
Stopa nezaposlenosti							
Stanovništvo starosti od 65+ i iznad od ukupnog stanovništva							

Tabela 7a: Potencijalne obaveze

Tabela o stanju usvojenih/objavljenih garancija u [mjesec-godina] prema Programu

	Mjere	Datum usvajanja	Maksimalni iznos potencijalnih obaveza ¹ (% BDP-a)	Procjena učešća (% BDP-a)
Kao odgovor na COVID-19				
	Podzbir			
Ostalo				
	Podzbir			
Ukupno				

¹ Svaki mogući značajan uticaj na budžet ($\Rightarrow 0,1\%$ BDP-a) u vezi sa pozivanjem na te garancije treba u skladu s tim objasniti u tekstu PER-a

Tabela 8: Osnovne pretpostavke o spoljnom ekonomskom okruženju na kojima se zasniva programski okvir

Ovu tabelu poželjno je uključiti u sam program; ako ne, ove pretpostavke bi trebale biti proslijeđene Komisiji zajedno s programom.

	Dimenzija	Godi na X – 2	Godi na X – 1	Godin a X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
Kratkoročna kamatna stopa ⁴⁴	Godišnji prosjeak					
Dugoročna kamatna stopa	Godišnji prosjeak					
Kurs USD/EUR	Godišnji prosjeak					
Nominalni efektivni kurs	Godišnji prosjeak					
Kurs u odnosu na EUR	Godišnji prosjeak					
Globalni rast BDP-a, bez EU	Godišnji prosjeak					
Rast BDP-a EU	Godišnji prosjeak					
Rast relevantnih stranih tržišta	Godišnji prosjeak					
Svetski obim uvoza, isključujući EU	Godišnji prosjeak					
Cijene nafte (Brent, USD/barel)	Godišnji prosjeak					

⁴⁴ Ako je potrebno, čisto tehnička pretpostavka.

* *Sledeće tabele su potrebne samo u slučaju da nema Reformske agende*

Tabela 9a: Pokazatelji socijalnog semafora ⁴⁵

(Definicije svih indikatora objaviće Eurostat 15. jula 2021. godine)

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Jednake mogućnosti</i>						
1. Učešće odraslih u učenju tokom poslednjih 12 mjeseci, starosti 25-64						
2. Udio onih koji rano napuštaju obrazovanje i obuku, starosti 18-24 godine						
3. Udio stanovništva sa osnovnim ukupnim digitalnim vještinama ili višim, starosti 16-74						
4. Mladi koji nisu ni zaposleni ni u obrazovanju ili obučavanju (NEET stopa), godine 15-29						
5. Rodni jaz u stopi zaposlenosti, starosna dob 20-64						
6. Odnos kvintila prihoda - S80/S20						
<i>Uslovi rada</i>						
7. Stopa zaposlenosti, starost 20-64						
8. Stopa nezaposlenosti, starost 15-74						
9. Stopa dugotrajne nezaposlenosti, starost 15-74						
10. Bruto raspoloživi dohodak domaćinstava u realnom iznosu, po glavi stanovnika						
<i>Socijalna zaštita i inkluzija</i>						
11. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE)						
12. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE) za djecu (0-17)						
13. Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva						
14. Jaz u zapošljavanju osoba sa invaliditetom, godine 20-64						
15. Stopa preopterećenja troškova stanovanja						
16. Djeca mlađa od 3 godine u formalnom smještaju djece						
17. Nezadovoljene potrebe za medicinskom njegom koje su sami prijavili						

⁴⁵ S obzirom na različitu dostupnost podataka i definicija koje se koriste za indikatore, zemlje bi trebale da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je on definisan. Obratite pažnju na starosne grupe. U slučaju da nema dostupnih podataka za indikator, pogledajte da li bi bilo koji podatak bio dostupan za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. dodajte podatke za poslednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (3. kvartal)). Ako podaci nisu dostupni, označite "N/P". Za sve indikatore u tabelu se unose vrijednosti, a ne godišnja promjena vrijednosti.

Tabela 9b: Ostali odabrani pokazatelji ⁴⁶

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
Ostali socijalni i zdravstveni pokazatelji						
1. Javni izdaci za socijalnu zaštitu u % BDP-a						
2. Javni izdaci za zdravstvo u % BDP-a						
3. Plaćanja domaćinstva iz džepa kao % ukupnih zdravstvenih izdataka						
4. Procenat stanovništva koje nije pokriveno zdravstvenim osiguranjem						
5. Broj ljekara na 1.000 stanovnika						
6. Broj medicinskih sestara na 1.000 stanovnika						
Životna sredina						
7. Ukupni prihodi od poreza na životnu sredinu kao udio u ukupnim prihodima od poreza i socijalnih doprinosa						
8. Emisije gasova staklene bašte po glavi stanovnika						
9. Stvaranje otpada isključujući veliki mineralni otpad						
Digitalna ekonomija						
10. Procenat domaćinstava sa širokopojasnim pristupom (mobilni i fiksni)						
11. Udio ukupneog stanovništva koje koristi internet [Napomena: stanovništvo starosti 16-74]						
Energija						
12. Zavisnost od uvoza energije (%)						

⁴⁶ S obzirom na različitu dostupnost podataka i definicija koje se koriste za indikatore, zemlje bi trebale da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je on definisan. Obratite pažnju na starosne grupe. U slučaju da nema dostupnih podataka za indikator, pogledajte da li bi bilo koji podatak bio dostupan za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. dodajte podatke za poslednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (3. kvartal)). Ako podaci nisu dostupni, označite "N/P". Za sve indikatore u tabelu se unose vrijednosti, a ne godišnja promjena vrijednosti.

13. Energetski intenzitet: Kilogrami naftnog ekvivalenta (KGOE) na hiljadu eura						
14. Udio obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije (%)						
Saobraćaj						
15. Gustina željezničke mreže (metria pruge po km ² kopnene površine)						
16. Stopa motorizacije (broj putničkih automobila na 1.000 stanovnika)						
Poljoprivreda						
17. Udio u bruto dodatoj vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
18. Udio zaposlenih (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
19. Korišćena poljoprivredna površina (% ukupne površine zemljišta)						
Industrija (osim građevinarstva)						
20. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
21. Doprinos zapošljavanju (% ukupne zaposlenosti)						
Usluge						
22. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
23. Doprinos zapošljavanju (% ukupnog broja zaposlenih)						
Poslovno okruženje						
24. Rang u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svetski ekonomski forum)						
25. Procijenjeni udio sive ekonomije u BDP-u (kao % BDP-a) (Izvor: MMF)						
Istraživanje, razvoj i inovacije						

26. Intenzitet istraživanja i razvoja u BDP-u (izdaci za istraživanje i razvoj kao % BDP-a)						
27. Izdaci za istraživanje i razvoj – EUR po stanovniku						
Trgovina						
28. Izvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
29. Uvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
30. Trgovinski bilans (kao % BDP-a)						

Tabela 10a: Troškovi mjera strukturne reforme: (NAZIV MJERE) (u EUR) (Popunite jednu tabelu po reformi)

Godina	Zarade	Robe i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalni izdaci	Ukupno
Godina X					
Godina X+1					
Godina X+2					

Metodološko objašnjenje tabele:

- U tabeli se obračunavaju samo „dodatni troškovi”. To znači da se obračunavaju samo oni troškovi koji ne bi postojali da se mjera ne implementira. Na primjer, ako postojeći zaposleni rade na sprovođenju mjere, njihove zarade ne treba obračunavati.
- U tabeli se navode samo direktni troškovi reformske mjere na prvom nivou. U slučaju da se reformska mjera može sprovesti bez dodatnih troškova, u sve prostore u tabeli se upisuje „0”(nula). U slučaju da mjera stvara implikacije na prvom nivou na strani prihoda javnih finansija (na primjer, povećanje budžetskih prihoda ili povećanje doprinosa penzijskog fonda), to treba objasniti i kvantifikovati u napomeni uz tabelu.
- Obračun troškova treba da se vrši za period od tri godine gdje je godina X prva godina obuhvaćena PER-om, tj. 2019.
- Ako se mjera sastoji od nekoliko aktivnosti, za svaku od njih treba napraviti podtabelu kao input za zbirnu tabelu koja prikazuje troškove mjere strukturne reforme u cjelini – te podtabele se ne moraju uključiti u PER.
- Kategorija „Zarade” i troškovi vezani za nju: Ova kategorija se sastoji od troškova zarada za zapošljavanje dodatnog osoblja potrebnog za sprovođenje mjere strukturne reforme. Obračun troškova dodatnog osoblja mora uzeti u obzir ne samo broj novozaposlenih članova osoblja već i njihove kvalifikacije, kao i povećanje zarada postojećih zaposlenih. Za različite kategorije novozaposlenih članova osoblja treba primijeniti standardizovane zarade. Ta tabela standardizovanih troškova se ne mora uključiti u PER. Ako standardizovani troškovi nisu dostupni ili ako nisu primjereni, može se primijeniti stručno mišljenje.
- Kategorija „Robe i usluge” i troškovi vezani za nju: Ova kategorija se sastoji od sledećih kategorija troškova: (i) obuka, (ii) ekspertiza, (iii) kancelarijska oprema, (iv) komunalne usluge (zakupnina, električna energija, putovanja). Za svaku kategoriju treba primijeniti standardizovane troškove kad god je to moguće. Ta tabela standardizovanih troškova se ne mora uključiti u PER. Ako standardizovani troškovi nisu dostupni ili ako nisu primjereni, može se primijeniti stručno mišljenje.
- Kategorija „Subvencije i transferi” i troškovi vezani za nju: Ova kategorija uključuje različite vrste subvencija i transfera koje korisnik može dobiti kako bi sproveo mjeru strukturne reforme. Za obračunavanje ove kategorije troškova se može koristiti stručno mišljenje.
- Kategorija „Kapitalni izdaci”: Ova kategorija uključuje kapitalne izdatke vezane za implementaciju mjere strukturne reforme. Za obračunavanje predviđenih rashoda u ovoj kategoriji troškova se može koristiti stručno mišljenje.
- Kategorija „Ukupno”: Ovo je zbir kategorija u tri kolone.

Tabela 10b: Finansiranje mjere strukturne reforme: (NAZIV MJERE) (u EUR) (Popunite jednu po reformi)

Godina	Državni budžet	Lokalni budžeti	Ostali nacionalni izvori	IPA fondovi	Ostali grantovi	Projektovani zajmovi	Treba utvrditi	Ukupno
Godina X								
Godina X+1								
Godina X+2								

Metodološko objašnjenje tabele:

- Tabela treba da daje pregled izvora finansiranja za finansiranje ukupnih troškova mjere strukturne reforme izračunatih u Tabeli 10a.
- Kategorija „*Državni budžet*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno obezbjeđuju iz državnog budžeta ili iz nacionalnih prihoda javnih finansija ili iz zaduživanja u obliku finansijskih zajmova. Za X godinu sredstva su stvarno dostupna u okviru budžeta usvojenog za ovu godinu.
- Kategorija „*Lokalni budžeti*“: Kategorija uključuje sredstva koja realno treba da se obezbijede iz budžeta na podnacionalnom, regionalnom i/ili opštinskom nivou.
- Kategorija „*Ostali nacionalni izvori javnih finansija*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno obezbjeđuju iz drugih nacionalnih izvora javnih finansija (osim prihoda iz državnog budžeta i lokalnih budžeta), kao što su doprinosi za zdravstvo i penzijski fond.
- Kategorija „*IPA fondovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno isplaćuju iz IPA fondova.
- Kategorija „*Ostali grantovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno isplaćuju u obliku grantova od svih multilateralnih i bilateralnih donatora; kategorija ne uključuje IPA sredstva.
- Kategorija „*Projektni zajmovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja će se realno isplatiti od stranih multilateralnih i bilateralnih zajmodavaca u obliku projektnih zajmova. Finansijski zajmovi ne bi trebalo da budu uključeni ovdje, već u „*Državni budžet*“.
- Kategorija „*Treba utvrditi*“: Kategorija kvantifikuje dio sredstava koji je potreban za sprovođenje dotične mjere strukturne politike, ali za koji izvori finansiranja tek treba da se utvrde. Kategorija se treba izračunati kao razlika između kategorije „*Ukupno*“ i zbira kategorija za sve već poznate izvore finansiranja za dotičnu mjeru strukturne politike.
- Kategorija „*Ukupno*“: Kategorija je zbir kategorija i mora biti jednaka kategoriji „*Ukupno*“ u tabeli 10a za svaku odgovarajuću godinu.

Tabela 11: Izvještavanje o implementaciji strukturnih reformskih mjera PER-a za period 2023-2025. (Popunite po jednu tabelu po reformi)

	Naziv i broj reformske mjere	Faza implementacije reforme (0-5) ⁴⁷
Planirane aktivnosti za 2023.	1.	
	2.	
	3.	
Opis implementacije i objašnjenje ako je implementacija djelimična ili se ne sprovodi	1.	
	2.	
	3.	

Komentar: svaka zemlja može na dobrovoljnoj osnovi dadostavi dodatne tabele i toplotne karte koje izvještavaju o implementaciji reformskih mjera za cijelu zemlju,⁴⁸ iako one ne bi trebale biti dio samog PER-a. One se mogu zasnivati na tabelama uključenim u *OECD-ov alatu za praćenje PER-a*.

⁴⁷ 0=bez implementacije; 1= implementacija je u pripremi; 2=početni koraci su preduzeti; 3=implementacija je u toku sa nekim početnim rezultatima; 4=implementacija je uznapredovala; 5=potpuna implementacija

⁴⁸ Komisija neće prihvatiti tabele u kojima se izvještava o sprovođenju mjera na entitetskom nivou.

ANEKS 2: VEZE IZMEĐU REFORMI I RELEVANTNIH DOKUMENATA POLITIKE

Reformske mjere PER-a za period 2025-2027. godine	Ključni strukturni izazovi (procjena Komisije za PER 2024-2026.)	Smjernice PER politike 2024.	Paket proširenja za 2024.	Ciljevi održivog razvoja za period 2020-2030.	Evropski zeleni dogovor / Zelena agenda za Zapadni Balkan	Evropska digitalna agenda / Digitalna agenda Zapadnog Balkana	IPA projekti koji podržavaju ovu reformu
Mjera X:	<i>U ovom polju treba navesti specifične ključne strukturne izazove iz Procjene PER-a za 2023-2025. kojom se mjera želi pozabaviti.</i>	<i>U ovom polju treba navesti da li/kako se ova strukturna reforma odnosi na bilo koje smjernice PER politike za 2023.</i>	<i>U ovom polju treba navesti da li/kako reformska mjera rješava bilo koju preporuku politike iz Paketa proširenja 2023.</i>	<i>U ovom polju treba navesti relevantne SDG(ove) za period 2020-2030. i kratak opis kako mjera doprinosi postizanju SDG-a.</i>	<i>U ovom polju treba navesti da li/kako se reformska mjera bavi ciljevima Evropskog zelenog dogovora / Zelene agende za Svetsku banku.</i>	<i>U ovom polju treba navesti da li/kako se reformska mjera bavi ciljevima Evropske digitalne agende / Digitalne agende za Zapadni Balkan.</i>	<i>Ovo polje treba da sadrži listu relevantnih IPA III i IPA II projekata koji podržavaju ovu reformsku mjeru. Uključite naslov, iznos i godinu.</i>
Mjera Y							

49

⁴⁹ Na dobrovoljnoj osnovi, može se dodati dodatna tabela o vezama između reformskih mjera i pratećih investicija, posebno onih uključenih u Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan. Primjer takve tabele može se naći u PER-u Sjeverne Makedonije za 2022-2024.

ANEKS 3: SPOLJNI DOPRINOS PER-u ZA PERIOD 2024-2026. GODINE

Ovaj aneks treba da sadrži informacije o procesu konsultacija sa eksternim zainteresovanim stranama, uključujući nacionalni parlament, lokalnu i regionalnu vladu, socijalne partnere i civilno društvo. Svi doprinosi trebaju biti uključeni u ovaj aneks PER-a.

Odjeljak za primjedbe	Primljen komentar (uključujući datum prijema, format komentara, glavni sadržaj)	Akter koji daje doprinos (navesti instituciju, kontakt osobu i kontakt podatke)	Status komentara (prihvaćen/odbijen)	Komentar (obrazloženje za prihvatanje/odbijanje)
Opšti				
Makrofiskalni okvir				
Strukturne reforme				
Reformska oblast [X] ⁵⁰				
Reformska oblast [Y]				
Reformska oblast [Z]				
Mjera A				
Mjera B				
Mjera C				

⁵⁰ Molimo pogledajte reformske oblasti prema njihovom redosledu uvođenja u ovom uputstvu.



EVROPSKA
KOMISIJA

Brisel, 12.04.2024. godine
SWD(2024) 113 finalni

PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI

**CRNE GORE
(2024-2026.)**

OCJENA KOMISIJE

SADRŽAJ

1. REZIME.....	3
2. EKONOMSKI IZGLED I RIZICI.....	5
3. JAVNE FINANSIJE.....	8
4. GLAVNI MAKRO-RELEVANTNI STRUKTURNI IZAZOVI.....	15
ANEKS 1: PREGLED IMPLEMENTACIJE SMJERNICA POLITIKE UVOJENIH NA EKONOMSKO-FINANSIJSKOM DIJALOGU 2023. GODINE	19
ANEKS 2: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA.....	23

1. REZIME

Crna Gora je nastavila da bilježi visok privredni rast i u 2023. godini, koji bi trebalo da uspori u periodu 2024-2026. Uspješna turistička sezona i snažna privatna potrošnja, podržana velikim prilivom stranih državljana, bili su ključni pokretači privrednog rasta u 2023. godini, koji je procijenjen na 5,8 %. Glavna prepreka dolazila je od visoke, iako usporavajuće inflacije, dok su strožiji uslovi finansiranja opterećivali investicije. Osnovni scenario naveden u Programu ekonomskih reformi Crne Gore (PER) predviđa usporavanje realnog rasta BDP-a na godišnji prosjek od 3,2% u periodu 2024-2026., vođen domaćom potražnjom na pozadini rastuće privatne i javne potrošnje i oporavka investicija. Predviđa se da će neto izvoz dati samo marginalni doprinos rastu BDP-a, jer se očekuje da će turističke usluge, koje su premašile nivo iz 2019. već 2023. godine usporiti sa dvocifrenog rasta. Veća je vjerovatnoća negativnih ishoda, jer bi inflacija mogla da pane manje nego što je projektovano, erodirajući raspoloživi prihod, dok bi veći troškovi finansiranja mogli negativno da utiču na investicije. Uvoz bi mogao da poraste i više od očekivanog ukoliko se ostvare investicioni planovi, posebno izgradnja autoputa Bar-Boljare.

Fiskalni scenario PER-a predviđa značajno pogoršanje bilansa budžeta u 2024. i postepeno smanjenje deficita u naredne 2 godine, što bi trebalo da dovede do skromnog tempa smanjenja duga. Budžet za 2023. imao je mnogo bolje rezultate od očekivanih i zabilježio je suficit procijenjen na 0,5% BDP-a, podstaknut snažnim rastom indirektnih poreza, jednokratnih prihoda i niže potrošnje od planirane. Deficit u 2024. je uglavnom vođen snažnim povećanjem socijalnih transfera i kapitalne potrošnje. Očekuje se da će se prilagođavanje budžeta u periodu 2025-2026. oslanjati na naglo usporavanje javne potrošnje, za koje se predviđa da će dovesti do pada od 2,3 procentna poena (pps) u udjelu potrošnje i do malog primarnog suficita u 2026. godini. Međutim, predviđena suzdržanost od potrošnje djeluje previše optimistično i nije potkrijepljena konkretnim mjerama. Udio javnog duga, koji je veoma značajno opao posljednjih godina, trebalo bi da nastavi da opada, ali polako, na 61% BDP-a u 2026. Potrebe za refinansiranjem duga su i dalje velike, a dostignuće vrhunac od 11% BDP-a u 2025. godini.

Glavni izazovi sa kojima se Crna Gora suočava su sledeći.

- **Visoka obavezna potrošnja i ograničena prihodna osnovica, zajedno sa predstojećim potrebama za velikim otplatama duga, zahtijevaju jaču fiskalnu konsolidaciju nego što je predviđeno PER-om.** U uslovima eksternih i unutrašnjih rizika, ekonomski izgledi su pozitivni uz usporavanje, ali stabilan rast u Crnoj Gori. Međutim, očekuje se da će se potrebe za otplatom duga naglo povećati, prvo 2025. godine, a zatim 2027. i 2029. godine, što povećava ranjivost, zajedno sa strogim uslovima finansiranja. Imajući u vidu monetarni okvir Crne Gore, fiskalna politika je glavni alat za upravljanje agregatnom potražnjom i podršku daljoj dezinflaciji. Ovo zahtijeva sveobuhvatan srednjoročni fiskalni plan sa konkretnim mjerama konsolidacije i opredjeljenjem da se udio duga spusti ispod 60% BDP-a kako je propisano i fiskalnim pravilom. Proširenje poreske osnovice, racionalizacija poreskih olakšica i uključivanje novih inicijativa za budžetske prihode doprinijeli bi ponovnoj izgradnji fiskalnih rezervi i smanjenju javnog duga. Dalji fiskalni prostor bi se mogao obezbijediti revizijom i reformom obaveznih izdataka na račun zarada u javnom sektoru, doprinosu za socijalno i zdravstveno osiguranje.
- **Poboljšanje dugoročne održivosti javnih finansija zahtijeva jačanje fiskalnog upravljanja i upravljanja javnim investicijama.** Iako postoje fiskalna pravila, ona su slaba i nedostaje im jak mehanizam za sprovođenje. Najvažnije nove inicijative potrošnje nisu adekvatno procijenjene, što je rezultiralo visokim obaveznim

rashodima. Veliki infrastrukturni projekt zahtijevaju bolje upravljanje i određivanje prioriteta s obzirom na ograničen fiskalni prostor na raspolaganju. Uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije pomoglo bi u jačanju obračuna troškova novih inicijativa i poboljšanju fiskalne discipline. Poboljšanje nadzora i upravljanja rizicima državnih preduzeća (DP) bi vremenom ublažilo njihov teret za budžet.

- **Poboljšanje poslovnog okruženja, podsticanje razvoja privatnog sektora, unapređenje zelene i digitalne tranzicije i razvoj ljudskog kapitala su ključni strukturni izazovi sa kojima se Crna Gora suočava.** Postoji potreba za rešavanjem, između ostalog, slabosti u regulatornom okruženju, neformalne ekonomije, poteškoća u pristupu finansijama i izazova u praćenju i upravljanju državnim preduzećima. Planovi energetske tranzicije Crne Gore u skladu su sa Evropskim zelenim dogovorom, koji podrazumijevaju dalji razvoj energetskog sektora kroz ulaganja u zelenu energiju i dekarbonizaciju. Digitalizacija se fokusira na razvoj digitalnih usluga i poboljšanje sajber sigurnosti. Strukturni izazovi tržišta rada, uključujući stalno niske stope aktivnosti na tržištu rada i visoku nezaposlenost, posebno među ženama, mladim ljudima i niskokvalifikovanim, nastavljaju da potkopavaju potencijalni rast i poboljšanje životnog standarda. Očekuje se da će se ovi izazovi rešavati kroz ključne strukturne reforme identifikovane u reformskoj agendi zemlje u okviru novog Plana rasta za Zapadni Balkan.
- **Implementacija smjernica politike utvrđenih u zaključcima Ekonomsko-finansijskog dijaloga iz maja 2023. bila je djelimična.** U 2023. godini fiskalni ishod je bio bolji od predviđenog, zahvaljujući rebalansu budžeta zbog vrlo dobrog učinka prihoda od indirektnih poreza i jednokratnih stavki prihoda. Nije usvojena nova srednjoročna fiskalna strategija. Nije postignut napredak ni u upravljanju javnim investicijama i reviziji poreskih rashoda. Iako je stvoren pravni osnov za formiranje Fiskalnog savjeta, poziv za imenovanje članova Savjeta je bio neuspješan zbog nedovoljnog broja prijavljenih. Crna Gora je ostvarila ograničen napredak u pripremama za implementaciju plana implementacije Garancije za mlade, u pripremi jasnog vremenskog okvira i finansijskog planiranja za reformu sistema socijalne i dječije zaštite, kao i u razvoju mehanizma za kontinuirano praćenje aktivnih mjera tržišta rada. Vlada je usvojila program i akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za period 2024-2026. Napredak je postignut u digitalizaciji, ali je ograničen na reforme vezane za zelenu agendu i državna preduzeća.

2. EKONOMSKI IZGLED I RIZICI

Crnogorska ekonomija je nastavila snažan rast u 2023. godini, premašivši očekivanja. Na osnovu kvartalnih podataka, realni BDP u cijeloj godini porastao je za 6,0% na godišnjem nivou (g/g) u 2023. godini, zahvaljujući snažnom rastu privatne potrošnje i izvoza usluga. Rast privatne potrošnje podržan je povećanjem zarada i penzija, kao i visokim prilivom stranih državljana (posebno Turaka, Rusa i Ukrajinaca). Izvoz je podstaknut kontinuiranim snažnim rastom turizma. Glavna prepreka dolazi od visokih, ali umjerenih inflatornih pritisaka koji odražavaju i međunarodne i domaće faktore. Strogi monetarni uslovi opterećivali su ulaganja. PER procjenjuje godišnji rast na 5,8% u 2023. godini, što je znatno iznad 4,4% predviđenih u PER-u za period 2022-2025¹. Uz podršku značajnog broja stranih radnika, uslovi na tržištu rada su se značajno poboljšali sa prosječnom stopom nezaposlenosti koja je pala na novi istorijski najniži nivo od 12,2% do kraja 2023. godine, u odnosu na 15,1% u prethodnoj godini.

Osnovni scenario PER-a predviđa da će rast BDP-a u prosjeku biti oko 3,2% u periodu 2024-2026., uz blagi trend usporavanja. PER očekuje da domaća potražnja bude ključni pokretač rasta sa pozitivnim, iako usporavajućim profilom privatne i javne potrošnje, kao i investicija. Veća zaposlenost i zarade zajedno sa povećanjem penzija će podržati privatnu potrošnju, dok se očekuje da će oporavak investicija biti pokrenut novim investicionim projektima u energetici, turizmu i putnoj infrastrukturi, posebno nastavkom izgradnje autoputa Bar - Boljare. Predviđa se da će dalja marginalna podrška rastu BDP-a dolaziti od neto izvoza, uglavnom turističkih usluga, koji je već 2023. premašio nivo prije pandemije, a predviđa se da će usporiti sa dvocifrenog rasta. Rast uvoza će takođe usporiti sa 10,6% u 2023. na prosječnih 4,8% u 2024-2026. PER procjenjuje pozitivan jaz u proizvodnji od 2,7% u 2023. godini, za koji se predviđa blagi pad na 2,2% u 2026. U poređenju sa prethodnom godinom, PER revidira rast BDP-a naniže za 0,2 pp i 0,5 pp za 2024. i 2025. godinu. PER takođe sadrži alternativni negativni scenario koji pretpostavlja pogoršanje spoljnog okruženja, a posebno sporiji rast u EU. Rezultirajući pad investicija i trgovine - uključujući nižu turističku aktivnost - zajedno sa višom inflacijom i kamatnim stopama, rezultirao bi znatno nižim rastom BDP-a, u rasponu od 1,4% u 2024. do 1,7% u 2026. godini.

Osnovni PER scenario usporavanja rasta je uvjerljiv, ali donekle optimističan i podložan spoljnim i domaćim rizicima. Osnovni scenario rasta za 2024. je pozitivniji od jesenje prognoze Komisije, ali se razlika smanjuje u 2025. Ključna razlika u 2024. proizlazi iz većeg rasta privatne potrošnje, koja je podložna riziku inflacije koja je veća od 5% pretpostavljenih u PER-u. Loši scenario pretpostavlja inflaciju od 7% u 2024. godini što bi dovelo do rasta privatne potrošnje za samo 1,4%. Dalje razlike se odnose na pretpostavku programa o kapitalnim investicijama koja se zasniva na implementaciji novog investicionog ciklusa. Usporavanje prognoze rasta uvoza za 2024. u osnovnom scenariju izgleda donekle oštro s obzirom na projektovanu dinamiku potrošnje i investicija, kao i oslanjanje Crne Gore na uvoz kao veoma male i otvorene ekonomije. PER s pravom upućuje na spoljne rizike vezane za veću inflaciju, zaoštrene monetarne uslove i sporiji globalni rast, uključujući i zemlje EU. Domaći

¹ Makroekonomske i fiskalne procjene i prognoze za period 2023-2026. preuzete su iz samih PER-ova; ako su dostupni, preliminarni podaci o makroekonomskom i fiskalnom rezultatu za 2023. godinu preuzeti su iz relevantnih nacionalnih izvora (Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT), Ministarstvo finansija, Centralna banka Crne Gore).

rizici proizilaze iz ograničenog fiskalnog prostora, koji ograničava odgovor na neočekivane negativne šokove po ekonomiju. Pozitivni rizici se odnose na poboljšanja domaćeg regulatornog okruženja i napredak u reformama vezanim za EU.

Tabela 1:

Crna Gora - poređenje makroekonomskih kretanja i prognoza

	2022		2023		2024		2025		2026	
	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER
Realni BDP (% promjena)	6,1	6,4	4,9	5,8	2,7	3,8	2,3	3,0	n/p	2,9
<i>Doprinosi:</i>										
- konačna domaća potražnja	7,6	7,4	6,8	7,1	3,1	4,9	2,7	2,7	n/p	3,0
- promjena zaliha	2,5	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n/p	0,0
- spoljni bilans roba i usluga	-3,5	-3,6	-1,9	-1,3	-0,5	-1,1	-0,4	0,2	n/p	0,0
Zaposlenost (% promjena)	17,2	18,2	5,4	9,5	2,2	2,2	0,8	1,8	n/p	1,7
Stopa nezaposlenosti (%)	15,0	14,7	13,6	13,2	13,2	12,6	13,0	12,0	n/p	11,6
Deflator BDP-a (% promjena)	n/p	12,4	n/p	5,7	n/p	2,3	n/p	2,5	n/p	1,8
CPI inflacija (%)	11,9	13,0	9,0	9,0	5,7	5,0	3,8	3,4	n/p	2,5
Stanje tekućeg računa (% BDP-a)	-13,3	-12,9	-12,6	-12,7	-12,3	-13,1	-12,1	-12,0	n/p	-10,9
Bilans opšteg nivoa države (%BDP-a)	-5,2	-3,7	-2,3	0,5	-3,4	-3,4	-3,5	-2,9	n/p	-2,4
Bruto državni dug (%BDP-a)	69,5	69,3	61,0	62,2	63,5	61,6	61,2	61,3	n/p	61,0

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) 2024, prognoza Komisije za jesen 2023.

Inflacija je smanjena 2023. i predviđa se dalji pad u 2024-2026. Nakon rekordnog rasta u 2022. godini, inflacija je konstantno opadala tokom 2023. sa 16,2% u januaru u odnosu na isti period prethodne godine, na 4,3% u decembru² i iznosila je u prosjeku 8,6% za cijelu godinu. PER procjenjuje kumulativno povećanje cijena u 2022.-2023. od preko 23% u odnosu na 2021. Inflaciju je podstaknuo porast globalnih cijena roba, kao što su hrana i gorivo, kao i povećanje zarada i penzija izazvano domaćom politikom. PER očekuje dalje smanjenje prosječne stope inflacije, sa 5% u 2024. na 2,5% u 2026. godini, zbog visoke osnovice u 2023. i stabilizacije uvoznih cijena, posebno hrane i goriva. Očekuje se da će prosječni rast zarada biti 5% u 2024. prije nego što se zaustavi na 4% u 2025-2026. PER sa pravom prepoznaje spoljne rizike koji bi mogli dovesti do ponovnog izbijanja inflacije, ali ne razmatra detaljno domaće rizike vezane za dalje fiskalne stimulative mjere poput velikog povećanja minimalne penzije (52%) od januara 2024. i drugih socijalnih transfera uključenih u budžet za 2024. godinu.

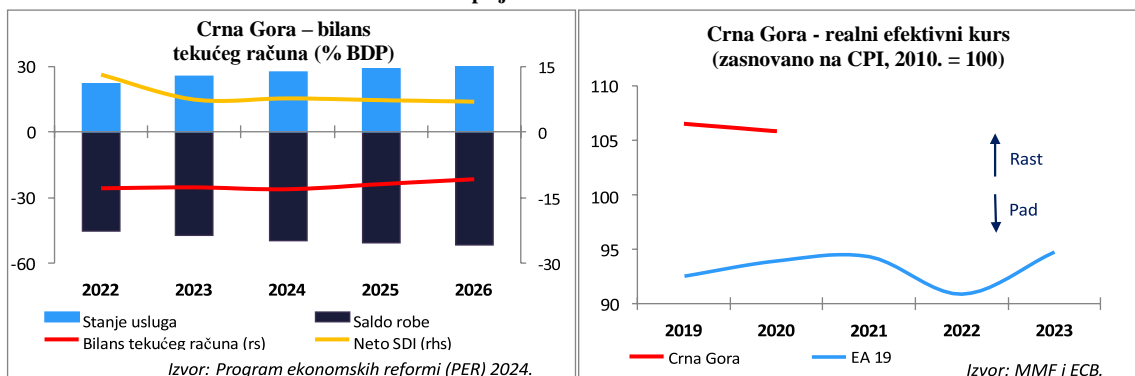
PER predviđa postepeno smanjenje deficita tekućeg računa. Procjenjuje se da će se u 2023. godini deficit tekućeg računa smanjiti na 11,4% BDP-a sa 12,9% u 2022. jer je vrlo visok rast izvoza usluga (21%) ublažio pad robnog izvoza uzrokovan slabijim performansama u izvozu metala. U bliskoj budućnosti, PER pretpostavlja stabilan rast izvoza robe (6% u 2024-2026) u kombinaciji sa usporavanjem uvoza robe (sa 11% u 2024. na 6,5% u 2026). Ova dinamika će rezultirati povećanjem deficita robne razmjene za koji se predviđa da će biti ublažen rastućim suficitom trgovine uslugama. Rast izvoza i uvoza usluga takođe će se usporiti sa 12% i 8% u 2024. na 9% odnosno 6% u 2026. godini. Suficit na sekundarnom računu opao je na 6,4% BDP-a u 2023. godini i predviđa se da će se oporaviti na 7,9% u 2026. Sveukupno, PER predviđa da će se deficit tekućeg računa smanjiti sa 13,1% u 2024. na 10,9% u 2026. Ovo je oprezniji scenario nego u prošlogodišnjem PER-u, koji je pretpostavio pad na 8,9% BDP-a u 2025. godini. Visoka zavisnost od uvoza

² U februaru 2024. inflacija je ostala nepromijenjena na 4,3% na godišnjem nivou.

i slaba diverzifikacija proizvodne baze ostaju ključne strukturne slabosti crnogorske privrede. Pretpostavka o većem rastu uvoza u 2024. godini u skladu je sa projektovanim investicionim profilom.

Očekuje se da će prilivi stranih direktnih investicija (SDI) finansirati dvije trećine deficita tekućeg računa, iako će se smanjiti. Neto prilivi stranih direktnih investicija smanjeni su za 47% u odnosu na isti period prethodne godine u periodu januar-septembar 2023. godine, zbog kombinacije nižih priliva vlasničkih ulaganja i međukompanijskog duga (za 26% godišnje) i većih odliva (25%). Poslednje je uglavnom bilo vođeno povlačenjem sredstava od strane nerezidenata. Više od polovine priliva SDI (53%) otišlo je u nekretnine. Kao udio u BDP-u, procjenjuje se da su neto prilivi stranih direktnih investicija tokom cijele godine opali na 6,3% u 2023. sa 13,2% u prethodnoj godini. Predviđeno je da će oni porasti na 7,8% BDP-a u 2024. godini i da će se postepeno smanjivati na 7,1% BDP-a u 2026. Ovaj profil implicira da će oko dvije trećine deficita tekućeg računa biti pokriveno stranim direktnim investicijama u periodu 2024-2026. PER ovu dinamiku pripisuje “baznom efektu” bez davanja detaljnijeg objašnjenja. Na kraju 2023. godine, neto pozicija međunarodnih investicija Crne Gore bila je negativna na 109% BDP-a u poređenju sa 130,4% na kraju 2024. godine. Spoljni dug je pao na 140,8% BDP-a u 2023. (podržan efektom denominatora, pošto je BDP nominalno porastao za 11,8% u 2022.) sa 165,8% u 2022. godini.

Graffikoni: spoljna konkurentnost i tekući račun



Bankarski sistem ostaje stabilan s adekvatnim nivoima likvidnosti i profitabilnosti.

Većina privremenih mjera za očuvanje likvidnosti i solventnosti domaćih banaka, usvojenih u kontekstu efekata preliivanja ruske invazije na Ukrajinu, istekla je tokom 2023. godine. Centralna banka Crne Gore (CBCG) je u novembru ojačala proces nadzora zahtijevajući da kreditne institucije prođu provjeru usklađenosti prije isplate dividendi. Kao mjeru predostrožnosti, Centralna banka je zadržala repo liniju Evropske centralne banke za rešavanje izuzetnih potreba za likvidnošću u slučaju nepredviđenih okolnosti. Banke su nastavile da se finansiraju uglavnom putem domaćih depozita koji su porasli za 15,5% u 2023. Rast kredita je porastao na 10,8% sa 6,6% u prethodnoj godini. Troškovi pozajmljivanja su porasli tako da je nominalna ponderisana prosječna kreditna stopa dostigla 6,5% do kraja 2023. godine u odnosu na 5,3% na početku godine. Prošireni raspon između aktivnih i depozitnih stopa, koji je dostigao 623 bazna poena u 3. kvartalu 2023. sa 566 na kraju 2022. godine, podržao je profitabilnost bankarskog sektora: prinos na aktivu je porastao na 2,6% sa 1,7% u istom periodu. Stopa problematičnih kredita umjereno je opala na 5,0% ukupnih kredita na kraju 2023. godine, u poređenju sa 5,7% u 2022. godini.

Tabela 2:

Crna Gora - indikatori finansijskog sektora

	2019	2020	2021	2022	2023
Ukupna aktiva bankarskog sistema (miliona eura)	4 604	4 587	5 329	6 407	6 735
Strano vlasništvo nad bankarskim sistemom (%)	67,9	80,3	80,0	82,0	83,7
Rast kredita (% ,prosjeak)	4,2	5,0	6,6	6,1	10,8
Rast depozita (% ,prosjeak)	1,8	-2,5	12,8	23,3	15,5
Odnos kredita i depozita (kraj perioda)	88,1	93,7	80,0	70,1	74,8
Pokazatelji finansijske stabilnosti (% ,kraj perioda)					
- problematičnih kredita prema ukupnim kreditima	4,7	5,5	6,2	5,7	5,0
- regulatorni kapital na aktivu ponderisanu rizikom	17,7	18,5	18,5	19,3	20,3
- likvidna sredstva ukupnoj aktivni	20,8	22,2	26,4	31,0	23,7
- povrat na kapital	9,0	4,1	4,6	14,4	19,8
- devizni krediti prema ukupnim kreditima	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1

Izvor: Centralna banka Crne Gore.

3. Javne finansije³

Podrжан izvanrednim rastom prihoda, ishod budžeta za 2023. znatno je premašio cilj predviđen rebalansom budžeta. Inicijalnim budžetom postavljen je cilj deficita opšte vlade na 5,9% BDP-a, u poređenju sa rezultatom za 2022. godinu od 4,3% zbog veće obavezne socijalne potrošnje i opreznih pretpostavki na strani prihoda. Nakon izmjene budžeta za 2023. u novembru kako bi se omogućio mnogo snažniji rast javnih prihoda i izdvojila dodatna sredstva za energetske, socijalne i zdravstvene transfere i javne zarade, ukupni ciljni deficit je značajno smanjen na 3,4% BDP-a. Procjenjuje se da je stvarni budžetski ishod bio u suficitu, na 0,5% BDP-a, zbog kombinacije mnogo većih prihoda (44,3% BDP-a naspram 37,6% predviđenih u rebalansu budžeta) i manje izraženog povećanja potrošnje (43,8% u odnosu na 40,9% BDP-a). Rast javnih prihoda podrжан je visokom potrošačkom potrošnjom podstaknutom velikim prilivom stranih državljana, visokom inflacijom, uspješnom turističkom sezonom i poboljšanom poreskom disciplinom. Prihodi su takođe imali koristi od povećanja socijalnih doprinosa nakon povećanja zarada u javnom sektoru, kao i jednokratnih prihoda u vezi sa programom ekonomskog državljanstva, raskidanjem hedžing aranžmana⁴ i budžetskom podrškom EU koja se odnosi na energiju. Sveukupno, ukupni prihodi su porasli za 26,3% u odnosu na isti period prethodne godine ili za 5,1 pp BDP-a, dok je ukupna potrošnja porasla za 12,8% ili 0,9 pp BDP-a. Tekući rashodi su porasli za 17,2% u odnosu na isti period prethodne godine, podstaknuti višim socijalnim transferima (23,6%), povećanjem izdataka za zarade (19,3%) i porastom plaćanja kamata (34,9%). Istovremeno, kapitalna potrošnja je opala za 9%, što je postavilo znak pitanja o sastavu i kvalitetu javne potrošnje.

³ Procjena fiskalnog okvira zasniva se na revidiranom fiskalnom scenariju koji je dostavljen Komisiji nakon zvaničnog podnošenja PER-a, a ne na fiskalnim tabelama predstavljenim u PER-u. Revizija se uglavnom objašnjava: (i) ishodom budžeta za 2023. godinu; i (ii) revidiranim projekcijama za podsektor lokalne uprave, što je dovelo do značajne revizije finansija opšteg nivoa države.

⁴ Transakcija hedžinga u vidu međuvalutnog svopa zaključena je u iznosu od 818 miliona dolara i pokriva kredit uzet od Exim China Bank sa rokom dospeljeća od 14 godina. Međuvalutni svop funkcioniše na principu razmjene tokova gotovine u eurima i dolarima između ugovornih strana, u skladu sa ugovorenim uslovima i u skladu sa planom otplate kredita za koji je vezan hedžing aranžman. Ministarstvo finansija odlučilo je da zadrži hedžing aranžman dok se ne otplate sve četiri rate otplate i najbliže datumu obaveznog raskida tj. julu 2023. godine. Transakcija je raskinuta (od strane vlade u odlasku) početkom juna 2023. kada je tržišna dobit dostigla oko 64 miliona dolara.

Dok fiskalna konsolidacija ostaje prioritet, PER predviđa pogoršanje budžetskog bilansa u 2024. (u poređenju sa stvarnim ishodom iz 2023.) i postepeno prilagođavanje u naredne 2 godine. Niz ad hoc mjera u prethodnim godinama⁵ oslabio je poresku osnovicu i rezultirao većom obaveznom potrošnjom. PER utvrđuje neke mjere fiskalne konsolidacije koje sadrže smanjenu diskrecionu potrošnju, primjenu strožijih kriterijuma za izbor zrelih investicionih projekata i bolju naplatu prihoda, kao i proširenje poreske osnovice. Sve nove mjere potrošnje moraju biti fiskalno neutralne, tj. finansirane iz tekućih prihoda, a ne iz novog zaduživanja. Ovaj koncept isključuje kapitalne izdatke i stoga ne ograničava obim deficita. Predviđeno je da će javni prihod pasti sa rekordnih 44,3% BDP-a u 2023. na 44,1% u 2024. godini, a zatim pad na 42,8% u 2026. Ostali (neporeski) prihodi, koji su podržani jednokratnim stavkama u 2023. godini, trebalo bi da padnu sa 7,1% na 5,4% BDP-a u 2024. i na 4,6% u 2026. Ključne stavke za podršku javnih prihoda ostaće PDV i akcize, za koje se predviđa da će činiti oko 74% poreskih prihoda u periodu 2024-2026. Udio socijalnih doprinosa je određen na skoro 20% budžetskih prihoda za ovaj period. Predviđeno je da se javna potrošnja poveća sa 43,8% BDP-a u 2023. na 47,5% u 2024. prije nego što padne na 45,2% u 2026. Glavne stavke koje pokreću veću potrošnju odnose se na rastuće socijalne transfere i kapitalne investicije. Ova projektovana putanja rezultirala bi naglim proširenjem glavnog deficita na 3,4% u 2024. i postepenim padom za 0,5 pp godišnje nakon toga. Predviđeno je da primarni bilans ostvari suficit od 0,2% BDP-a u 2026. Predviđeno fiskalno prilagođavanje je zaostalo, ali ambicioznije od prošlogodišnjeg programa koji nije predviđao smanjenje primarnog deficita. Pretpostavlja se da će udio duga opasti sa 62,2% BDP-a u 2023. na 61% u 2026. godini, što je znatno ispod projekcija prethodnog PER-a. Sve u svemu, pretpostavljeni fiskalni put značajnog povećanja deficita u 2024. godini i postepenog prilagođavanja u narednim godinama rezultirao bi prekoračenjem granica propisanih pravilima fiskalne odgovornosti⁶ u 2024. godini, ali djelimično usklađenim sa njima u periodu 2025-2026.

⁵ To je uključivalo ukidanje obaveznih zdravstvenih doprinosa, uvođenje neoporezivog dijela zarada, uvođenje dodatnih naknada za svu djecu i za majke troje i više djece, velika povećanja minimalnih penzija i povećanja zarada u javnom sektoru.

⁶ Numerička fiskalna pravila ograničavaju deficit opšte nivoa države i dug na ispod 3% odnosno 60% BDP-a.

Tabela 3:

Crna Gora - sastav prilagođavanja budžeta (% BDP-a)

	2022	2023	2024	2025	2
Prihodi	39.2	44.3	44.1	43.	
- Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje	34.1	37.2	38.7		
- Ostalo (rezidualno)	5.1	7.1	5.4		
Rashodi	42.9	43.8			
- Primarni rashodi	41.2	41.			
<i>od kojih:</i>					
Bruto investicije u osnovna sredstva	5.3				
Potrošnja					
Transferi i subvencije					
Ostalo (preostalo)					
Plaćanje kamata					
Budžetski bilans					
Ciklično podešavanje					
Primarni bilans					
Ciklično					
<u>Bruto</u>					
So					

Vođen snažnim rastom socijalnih transfera i kapitalne potrošnje, deficit opšteg nivoa države će se povećati u 2024. U poređenju sa proizvodnjom iz 2023., državni prihod će se neznatno smanjiti, za 0,2 pp na 44,1% BDP-a, iako će se “ostalo” (neporeska) kategorija prihoda smanjiti za 1,7 pp na 5,4% BDP-a zbog jednokratnih stavki koje ističu. Poreski prihodi bi trebali porasti za 1,5 pp na 38,7% BDP-a, što izgleda prilično optimistično s obzirom na izuzetan učinak u 2023. Predviđa se da će skoro polovina državnih prihoda dolaziti od PDV-a i akciza, koji bi se povećali za po 13% i zajedno iznosili 22,2% BDP-a. Dok bi povećanje penzija trebalo da podrži potrošnju domaćinstava i prihode od PDV-a, očekuju se dalji dodatni prihodi zahvaljujući većoj legalnoj trgovini duvanskim proizvodima, promjenama u akciznom kalendaru i novim akcizama na proizvode sa dodatkom šećera. Predviđeno je da će prihodi od oporezivanja rada i dobiti pravnih lica porasti za 12% i 9% respektivno, u odnosu na 2023. godinu, u skladu sa ekonomskim kretanjima, obuzdavanjem sive ekonomije i tekućim prilagođavanjem zarada u javnom sektoru. Očekuje se da će prihodi od doprinosa za socijalno osiguranje ostati stabilni na 8,6% BDP-a. Predviđeno je da će javna potrošnja porasti za 3,7 pp na 47,5% BDP-a, zbog snažnog povećanja obavezne tekuće potrošnje, uglavnom uzrokovane socijalnim transferima, i većim izdvajanjem za kapitalne investicije. Planirano je povećanje potrošnje za socijalna davanja za 22,6% u odnosu na isti period prethodne godine, ili za 2 pp na 14,4% BDP-a, što odražava povećanje minimalne penzije (52%) i redovnu indeksaciju penzija. Pretpostavlja se da će bruto izdaci za zarade ostati otprilike nepromijenjeni na 10,7% BDP-a, ali će se nominalno povećati za 5% u odnosu na isti period prethodne godine, zbog novog kolektivnog ugovora i većeg broja zaposlenih radnika. Kapitalni budžet je predviđen na 5,2% BDP-a, što je za 1,1 pp više u odnosu na 2023. godinu zbog planiranog početka druge faze autoputa Bar-Boljare.

Budžet za 2024.

* Skupština Crne Gore je 28. decembra usvojila Zakon o budžetu za 2024. godinu, kojim je predviđen deficit od 3,4% projektovanog BDP-a, uz pretpostavku realnog rasta od 3,8% i izjednačavanja inflacije na 5%.

Tabela: **Glavne mjere u budžetu za 2024.**

Mjere prihoda*	Mjere rashoda**
<ul style="list-style-type: none">• Povećanje indirektnih prihoda zbog veće potrošnje podržano povećanjem minimalne penzije na 450 eura <i>(Procijenjeni uticaj: 0.4% BDP-a)</i>• Implementacija povećanja akciza kroz redovni akcizni kalendar, i uvođenje novog akciznog proizvoda i suzbijanje sive ekonomije na tržištu duvana <i>(Procijenjeni uticaj: 0.6%)</i>• Jednokratna promjena neporeskih prihoda zbog implementacije programa ekonomskog građanstva <i>(Procijenjeni uticaj: 0.4% BDP-a)</i>• Implementacija novog Zakona o igrama na sreću <i>(Procijenjeni uticaj: 0.3% BDP-a)</i>• Vraćanje stope PDV-a na pretkrizni nivo sa 7% na 21%, u oblasti turizma i ugostiteljstva od 01.01.2024. <i>(Procijenjeni uticaj: 0.2% BDP-a)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Povećanje minimalne penzije na 450 eura <i>(Procijenjeni uticaj: 1.5% BDP-a)</i>• Redovno usklađivanje penzija <i>(Procijenjeni uticaj: 0.8% BDP-a)</i>

* Procijenjeni uticaj na prihode opšteg nivoa države.
** Procijenjeni uticaj na rashode opšteg nivoa države.
Izvor: PER

U srednjem roku, PER predviđa da će se budžetski deficiti smanjiti kao rezultat brzog usporavanja rasta javne potrošnje. Budžetski prihodi kao učešće u BDP-u će se smanjiti sa visokog nivoa zbog usporavanja rasta poreskih prihoda i smanjenja ostalih prihoda. Predviđa se da će poreski prihodi rasti na oko 4% u nominalnom iznosu u periodu 2025-2026, uz podršku nižeg poreskog duga, ubrzanog kalendara akciza, revizije oporezivanja igara na sreću i mjera za suzbijanje neformalne ekonomije. Prilagođavanje budžeta uglavnom bi trebalo biti uzrokovano naglim usporavanjem javne potrošnje, sa godišnjeg povećanja od 15% u 2024. na 2,7% u 2025. i 2,5% u 2026. godini, što će dovesti do pada udjela potrošnje za 2,3 pp u periodu 2025-2026. PER upućuje na princip kontrolisanog

rasta tekuće potrošnje i smanjenje neproduktivne potrošnje, ali pretpostavke o glavnim stavkama potrošnje izazivaju zabrinutost. Konkretno, projekcija gotovo stabilne mase zarada u nominalnom smislu, koja vodi do smanjenja BDP-a od 0,5 godišnje, mogla bi se pokazati previše optimističnom i nije u skladu sa istorijskim trendovima zarada i izgledima inflacije u periodu 2025-2026. koja će vjerovatno generisati barem neke korekcije zarada. Predviđa se da će socijalni transferi rasti za 5% u 2025. i 4% u 2026. godini, nakon velikog povećanja (22,6%) u 2024. Ova pretpostavka izgleda prilično optimistična, jer se prosječna penzija indeksira tri puta godišnje, što rezultira povećanjem od 39% do kraja 2024. godine⁷. Kapitalni budžet bi trebao ostati otprilike stabilan na oko 5% BDP-a, što je iznad nivoa ostvarenog u 2023. godini, ali u skladu sa istorijskim trendovima.

Nakon značajnog pada u poslednjih nekoliko godina, PER predviđa da će se udio javnog duga samo umjereno smanjiti, na 61% BDP-a u 2026. godini, dok će potrebe za finansiranjem naglo rasti. PER procjenjuje da je ukupan javni dug naglo smanjen, na 62,2% BDP-a na kraju 2023. sa 69,3% u prethodnoj godini. Ukupne potrebe za finansiranjem iznosile su 6,1% BDP-a, koje su uglavnom pokrivena novim zaduživanjem (4,6%), državnim depozitima (0,9% BDP-a) i prihodima od privatizacije (0,3%). Uprkos sve većem primarnom deficitu u 2024. godini, PER očekuje da će se javni dug zaustaviti na 61,6% BDP-a, uz pomoć rasta BDP-a, inflacije i negativnih prilagođavanja tokova zaliha, što se djelimično odnosi na nastavak korišćenja državnih depozita za potrebna finansiranja. U periodu 2025-2026., rastući rashodi za kamate će biti glavni faktor povećanja udjela duga, dok se očekuje neutralizujući uticaj rasta BDP-a i inflacije. PER predviđa mali primarni deficit u 2025. koji bi se trebao pretvoriti u suficit 2026. godine, doprinoseći kontinuiranom skromnom smanjenju duga. Potrebe za otplatom duga će se naglo povećati, sa 4,8% BDP-a u 2023. na 7,6% u 2024. i 11% BDP-a u 2025. godini, respektivno, dovodeći bruto potrebe za javnim finansiranjem na rekordnih 14,1% BDP-a u 2025. godini. Porast u 2025. podstaknut je dospijecom euroobveznice (500 miliona eura ili 6,7% projektovanog BDP-a) koju treba refinansirati. Državni depoziti, koji su u septembru 2023. iznosili 3,6% BDP-a, planirani su da pomognu u otplati duga za 1% BDP-a u periodu 2025-2026.

Novi hedžing aranžman pokriva rizike promjene valuta i kamatne stope. Dok je prosječno dospijee duga skraćeno za 2 godine u periodu 2020-2022., raskid aranžmana hedžinga za kredit u američkim dolarima iz Kine 2023. godine rezultirao je značajnim povećanjem prosječne ponderisane kamatne stope i udjela kredita koji nisu denominovani u eurima (na oko 20% ukupnog). Dok je udio duga sa fiksnom kamatnom stopom ostao praktično nepromijenjen u odnosu na prethodnu godinu i iznosio je 77,8% ukupnog, udio sa varijabilnom kamatnom stopom (22,2%), uglavnom je vezan za Euribor, za koji se očekivalo da će rezultirati većim troškovima zaduživanja zbog pooštavanja globalnih finansijskih uslova. Ovo, zajedno sa valutnim rizicima, riješeno je sklapanjem novog hedžing aranžmana nakon podnošenja PER-a.

⁷ Nakon povećanja minimalne penzije od 52% na 450 eura od 2024. godine, vlada je objavila da neće biti redovnih usklađivanja minimalne penzije u naredne 2 godine.

Crna Gora		<i>Dinamika duga</i>				
Sastav promjena u udjelu duga (% BDP-a)						Povoljan efekat grudve snijega će se umanjiti naglo kako nominalni BDP i inflacija uspore dok budu rasli troškovi. Kontinuirano umjereno smanjenje duga će biti osigurano poboljšanjem primarnog bilansa, za koji se predviđa da će postati pozitivan u 2026. godini. Predviđa se da će korišćenje državnih novčanih depozita za otplatu dospjelog duga generisati određena prilagođavanja tokova na dolje u 2024. koja će se smanjiti u naredne 2 godine.
	2022	2023	2024	2025	2026	
Udio bruto duga [1]	69,3	62,2	61,6	61,3	61,0	
Promjena u udjelu	-14,7	-7,1	-0,6	-0,3	-0,3	
Doprinosi [2]:						
1. Primarni bilanse	2,1	-2,4	1,4	0,7	-0,2	
2. “Efekat grudve snijega”	-11,6	-5,2	-1,6	-1,0	-0,3	
Od kojih:						
Troškovi kamata	1,6	1,9	2,0	2,2	2,5	
Efekat rasta	-4,5	-3,6	-2,2	-1,8	-1,7	
Efekat inflacije	-8,7	-3,5	-1,3	-1,4	-1,1	
3. Podešavanje protoka zaliha	-5,2	0,5	-0,4	-0,1	0,1	

[1] Kraj perioda.

[2] “Efekat grudve snijega” obuhvata uticaj rashoda za kamate na akumulirani dug, kao i uticaj realnog rasta BDP-a i inflacije na odnos duga (kroz imenilac).

Prilagođavanje toka zaliha uključuje razlike u gotovinskom i obračunskom računovodstvu, akumulaciju finansijske imovine, vrednovanje i druge efekte.

Izvor: Program ekonomskih reformi (ERP) 2024, proračuni Komisije.

Dok PER prikazuje široku ravnotežu rizika u odnosu na osnovni scenario, neki rizici zaslužuju dublje razmatranje. Politički rizici se odnose na geopolitičke tenzije i unutrašnje okruženje, što može dovesti do novih pritisaka na potrošnju, narušavajući održivost javnih finansija i kreditnih uslova za predstojeće zaduživanje. Nedostatak sveobuhvatne fiskalne strategije stvara rizik od daljih ad hoc mjera, što pokazuje tekuća diskusija o podizanju minimalne zarade na 700 eura i povećanju neto zarada, potencijalno smanjenjem stope doprinosa za penzije. Takve odluke bi predstavljale veliki rizik i imale teške posledice po fiskalnu održivost Crne Gore, zahtijevajući značajno povećanje indirektnih poreza kako bi se nadoknadili troškovi. S obzirom na rezultate iz 2023. godine, javni prihodi su značajno revidirani naviše u poređenju sa prethodnim PER-om, što je rezultiralo manjim državnim deficitom. Projekcije potrošnje signaliziraju pokušaje konsolidacije, ali osnovna pretpostavka, kao što je zamrzavanje zarada u javnom sektoru, nema kredibilitet. PER ukazuje na pozitivne rizike za osnovni scenario, koji se odnose na implementaciju Plana rasta za Zapadni Balkan, reformu Uprave prihoda i carina, pojačane mjere protiv sive ekonomije, koncesiju crnogorskih aerodroma i uticaj na rast izgradnje autoputa. Negativni rizici proizilaze iz mogućih kašnjenja u implementaciji strukturnih reformi, nepovoljnih eksternih trendova, posebno inflacije, i kašnjenja u implementaciji mjera podrške prihodima. Dalji negativni rizici se odnose na moguća prekoračenja troškova u projektima izgradnje autoputeva i potencijalne obaveze u vezi sa državnim preduzećima. Postoji i specifično pitanje u vezi sa revizijom budućih statističkih podataka, odnosno da bi usklađivanje sa metodologijom Evropskog sistema računa (ESA 2010) zahtijevalo reklasifikaciju nekih operacija javnih preduzeća u sektor opšte države, što bi potencijalno moglo povećati nivo deficita i duga.

Analiza osjetljivosti

PER uključuje detaljnu analizu deficita, uz poređenje između osnovnog i niskog scenarija rasta kao i sa prethodnim PER-om. Poređenje scenarija uključuje detaljnu matricu rizika koja identifikuje potencijalne pozitivne i negativne događaje (vidi gore). Međutim, detaljan uticaj svakog pojedinačnog rizika nije kvantifikovan; samo njihov ukupni efekat na budžetski bilans, što se ogleda u alternativnom scenariju. Prema scenariju niskog rasta, deficit države na opštem nivou bi se povećao sa 1,2% BDP-a u 2023. na 8,4% u 2024. i zaustavio se na 6,4% u 2025. Uz to, udio javnog duga u BDP-u bi dostigao 76% BDP-a do 2026. što implicira veće rizike fiskalne održivosti.

Nedostaci u strukturi javnih finansija uključuju usku poresku osnovicu i visoku obaveznu potrošnju. Ukidanjem obaveznih zdravstvenih doprinosa i uvođenjem neoporezivog dijela zarada značajno je oslabljena poreska osnovica⁸, dok je rast javne potrošnje uglavnom vođen tekućim rashodima (86% ukupne) ostavljajući malo prostora za kapitalna ulaganja. Javne investicije bi takođe imale koristi od efikasnijeg kapitalnog budžetiranja i implementacije. Iako se u PER-u spominje potreba za jačanjem poreske osnovice sveobuhvatnom poreskom reformom, postoji rizik da bi snižavanje poreskog klina na rad donijelo suprotan rezultat i dodatno oslabilo javne prihode. Veće oporezivanje nelegalne imovine, povećanje stopa akciza na robu sa štetnim zdravstvenim efektima, smanjenje sive ekonomije i poreskog duga su koraci u dobrom pravcu, ali je nejasno da li bi njihov uticaj bio dovoljan da nadoknadi kontinuirani rast obavezne potrošnje. Reforme penzionog i zdravstvenog sistema, nadoknade zaposlenima u javnom sektoru, zajedno sa reformom državnih preduzeća, od suštinskog su značaja za ograničavanje povećanja tekuće potrošnje i oslobađanje resursa za investicione projekte (npr. za obrazovanje, infrastrukturu i digitalizaciju), koji imaju za cilj povećanje produktivnosti i konkurentnosti privrede.

Uskladenost sa postojećim fiskalnim pravilima zahtijeva čvršću fiskalnu konsolidaciju od one koja je predviđena sadašnjim PER-om. Sadašnje srednjoročno fiskalno planiranje krši numerička pravila za dug opšteg nivoa države za cijeli period, dok se predviđa da će deficit opšteg nivoa države pasti ispod granice od 3% BDP-a u periodu 2025-2026., dijelom zbog preoptimističnih pretpostavki o ograničavanju javne potrošnje. PER potvrđuje hitnu potrebu za reformama u oblastima zdravstva, socijalnih davanja, penzija i zarada u javnom sektoru, koje su neophodne za postizanje fiskalne konsolidacije i srednjoročne održivosti javnih finansija. PER takođe predlaže da se razmotri revizija postojećih fiskalnih pravila, pošto su ona preslaba da bi učvrstila fiskalnu politiku, i eventualno uvođenje dodatnih pravila ili jačanje tekućeg procesa budžetskog planiranja. Zahtjev za fiskalnom neutralnošću, koji je primijenjen za fiskalno planiranje za period 2024-2026., mogao bi se institucionalizovati uz poštovanje sadašnje granice budžetskog deficita i potrebe za postizanjem primarnog suficita. Opređjeljenje da se javni dug usidri na 60% BDP-a moglo bi biti korisno sredstvo u jačanju fiskalne održivosti. Dalja podrška praćenju sprovođenja fiskalne politike mogla bi stići od Fiskalnog savjeta, koji bi imao zadatak da procijeni nove mjere prije njihovog donošenja. Crna Gora je usvojila Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čime je stvorena pravna osnova za uspostavljanje Fiskalnog

⁸ S obzirom na značaj turističke privrede, crnogorski poreski miks je veoma zavisn od prihoda od poreza na dobra i usluge, koji čine 62,6% ukupnih poreskih prihoda u 2021. Poređenja radi, porezi na robu i usluge u prosjeku iznose 49,2% i 32,1% u privredama ZB6 i zemljama OECD-a, respektivno. Kao učešće u BDP-u, prihodi od PDV-a u Crnoj Gori učestvuju sa 19,9%, što je skoro duplo više od prosjeka OECD-a od 10,6%. OECD (2022).

savjeta. Međutim, javni poziv za članove Savjeta je propao, a Vlada planira ponovno raspisivanje poziva 2024. godine.

3. GLAVNI MAKRO-RELEVANTNI STRUKTURNI IZAZOVI

U novembru 2023. Komisija je predložila Novi plan rasta za Zapadni Balkan⁹ s ciljem podrške ekonomskoj konvergenciji regije i ubrzanja procesa pristupanja. Plan uključuje instrument za reformu i rast (2 milijarde eura u grantovima, 4 milijarde eura u zajmovima) koji će biti isplaćen u periodu 2024-2027. kao investicija¹⁰ i budžetska podrška u zamjenu za sprovođenje reformi koje će biti navedene u pripremljenim reformskim agendama od strane partnera sa Zapadnog Balkana. Novi plan rasta je stoga važan alat za povećanje reformskih podsticaja za podsticanje rasta i konvergencije. U tom kontekstu, u cilju obezbjeđivanja integrisanog nadzora crnogorske privrede, ovo poglavlje ukratko prikazuje glavne strukturne izazove sa kojima se zemlja suočava.

Komparativna prednost Crne Gore je zbog njenog geografskog položaja, klime i pejzaža. Njena mala i otvorena ekonomija je orjentisana na usluge i u velikoj mjeri fokusirana na turizam kao glavni izvor prihoda. Usluge čine skoro 80% ukupnog izvoza, dok strani turisti direktno ostvaruju preko 20% BDP-a zemlje. S obzirom na oslanjanje zemlje na jedan sektor i njenu malu veličinu, privreda je i dalje ranjiva na vanjske šokove i izazove klimatskih promjena.

Poboljšano poslovno orjentisano institucionalno i regulatorno okruženje bi olakšalo razvoj privatnog sektora. Opterećujuće regulatorno i institucionalno okruženje ometa dinamiku privatnog sektora, kao i domaća i strana ulaganja i daje podsticaje, posebno mikro i malim preduzećima, da se bave neprijavljenim radom i transakcijama. Ovo je otežano prekomjerno složenim pravnim okvirom, slabim sprovođenjem zakona¹¹, nedostatkom transparentnosti u donošenju administrativnih odluka i finansijskim opterećenjem od lokalnog oporezivanja i parafiskalnih nameta.

Promovisanje reformi i privatizacija društvenih preduzeća i poboljšanje njihovog upravljanja i profitabilnosti i dalje predstavljaju izazov. Nedovoljan učinak državnih preduzeća se pretvara u fiskalne rizike i potencijalno povećanje javne potrošnje unutar ograničenog fiskalnog prostora. Privremena vlada se povukla od prethodnih planova da formuliše državnu vlasničku strategiju i odredi portfolio ključnih kompanija koje bi trebalo da ostanu u državnom vlasništvu, kao i da poboljša prakse upravljanja i finansijski učinak državnih preduzeća. Kako nije bilo političkog dogovora o pravcu i obimu takvih reformi, Vlada je takođe odustala od svojih planova za osnivanje holding kompanije za

⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en

¹⁰ Ulaganja u infrastrukturu treba da budu u skladu sa *acquis-em* EU u oblasti životne sredine, nacionalnim i međunarodnim obavezama zaštite prirode i upravljanja vodama, obezbijede učešće javnosti i konsultacije i garantuju visokokvalitetne izvještaje o procjeni uticaja na životnu sredinu koji uključuju kumulativne uticaje na prirodu i biodiverzitet

¹¹ U Crnoj Gori postoje značajni izazovi u rešavanju sporova, uprkos napretku u sprovođenju reformi. Vrijeme za rešavanje privrednog spora se stalno povećava, a privredni sud se i dalje suočava sa slabim sprovođenjem i ograničenim kapacitetom za implementaciju. Slično, Ustavni sud je proveo 6 mjeseci bez kvoruma, a ostalo je još jedno mjesto koje treba da se popuni, što bi moglo povećati zaostale predmete.

upravljanje i reformu državnih preduzeća¹², i ograničila obim svojih mjera iz 2022. godine uspostavljanjem male jedinice u Ministarstvu finansija za praćenje fiskalnih rizika u vezi sa državnim preduzećima. Učinak državnih preduzeća u Crnoj Gori, uključujući ona na lokalnom nivou, mogao bi se poboljšati uspostavljanjem pravnog okvira za DP, koji bi uključivao principe dobrog korporativnog upravljanja, i transformaciju upravljačkih struktura u državnim preduzećima, eliminisanjem političkog pokroviteljstva i poboljšanjem finansijskog učinka kako bi se smanjili fiskalni rizici.

Neformalna ekonomija je glavna prepreka inkluzivnom, održivom rastu i konkurentnosti Crne Gore. Neformalni sektor je podstaknut nedostacima u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabostima tržišta rada, nedovoljnim kapacitetima javnih vlasti, korupcijom i nepoštovanjem poreskih obaveza. Uticaj sive ekonomije posebno je štetan za mala i srednja preduzeća koja posluju legalno i mikro preduzeća u sektoru usluga, koja dominiraju privredom. Ove najmanje kompanije neformalnu konkurenciju doživljavaju kao najskuplju prepreku za poslovanje. Troškovi sive ekonomije i korupcije veći su i za inovativne kompanije, što posebno koči razvoj sektora privrede koji se zasnivaju na znanju i vještinama. Efikasne politike za smanjenje neformalnosti pomogle bi u stvaranju podsticajnog okruženja za sektor malih i srednjih preduzeća, omogućavajući mu da iskoristi i prisustvo kvalifikovane radne snage migranata u zemlji. PER utvrđuje mjere koje imaju za cilj jačanje poslovnog okruženja i suzbijanje neformalne ekonomije, kao što je uvođenje novog integrisanog IT sistema za upravljanje javnim prihodima i pojednostavljenje trgovine robom i uslugama.

Zelena tranzicija Crne Gore ostaje u ranoj fazi. Nacionalni energetska i klimatski plan je u izradi i očekuje se da će biti usvojen 2024. godine. Očekuje se da će plan biti usklađen sa energetska i klimatska ciljevima za 2030. koje je odobrio Ministarski savjet Energetske zajednice 2022. Kako se zemlje članice EU kreću ka zelenijim ekonomijama, Crna Gora bi imala koristi od usklađivanja svojih politika sa politikama EU. To bi ojačalo njenu konkurentnost tokom procesa pristupanja (na primjer u okviru Mehanizma za prilagođavanje granice ugljenika), i na kraju bi joj pomoglo da se nosi sa povećanim tržišnim pritiscima. Trebalo bi posebno implementirati Mapu puta za dekarbonizaciju Energetske zajednice i uspostaviti instrument za određivanje cijena ugljenika kompatibilan sa EU ETS, zajedno sa pouzdanim i transparentnim okvirom za praćenje, izvještavanje i provjeru emisija gasova staklene bašte. Iako je upotreba obnovljivih izvora energije visoka (oko 43% proizvodnje električne energije u 2020. godini dolazi iz obnovljivih izvora, uglavnom hidroenergije i biomase), Crna Gora bi mogla da iskoristi svoje prirodne zalihe u hidro, solarnoj i vjetroelektrani, povećavajući proizvodnju i izvoz energije, što će takođe pomoći u postizanju klimatskih ciljeva zemlje i podržati postizanje postepenog izbacivanja uglja.

Tempo ulaganja u digitalnu infrastrukturu je spor. Agencija za elektronske komunikacije je obavila akciju 5G spektra i dodijelila ga trima velikim operaterima u decembru 2022. godine, ali okvir za zahtjeve 5G sajber sigurnosti još uvijek se čeka. Sva tri operatera su u obavezi da aktiviraju 5G u svakoj opštini do kraja 2024. godine, čime će do 2026. godine biti pokriveno 50% stanovništva. Pristup širokopojasnim mrežama ključan je za digitalizaciju privrede i javnih usluga, i implementaciju crnogorske strategije pametne specijalizacije u IKT sektoru. Do maja 2022. godine, oko 82% crnogorskih domaćinstava nalazilo se u oblastima sa dostupnom širokopojasnom vezom velike brzine (definisano kao 30 Mbit/s), ali je stvarna potrošnja bila mnogo niža, na samo oko 48% domaćinstava. U međuvremenu, 19% domaćinstava i dalje je bilo bez pristupa internetu 2021. godine, iako je tehnički bio

¹² DP Montenegro Works, koje je osnovano u avgustu 2021. godine i ima zadatak da prati finansijski učinak državnih preduzeća, likvidirano je u julu 2022.

dostupan. U ruralnim područjima, 37% domaćinstava je bilo bez pristupa internetu. Osnovni cilj nacionalnog širokopojasnog plana je da se obezbijedi veći procenat pokrivenosti domaćinstava fiksnim širokopojasnim pristupom internetu brzine od 100 Mbps.

Digitalizacija javnog sektora i razvoj transakcionih usluga e-uprave za javnost i preduzeća zauzimaju istaknuto mjesto među vladinim prioritetnim reformama, kao što je navedeno u nizu važnih strateških dokumenata¹³. Iako je digitalizacija dobila dodatni zamah tokom pandemije COVID-19¹⁴, državne vlasti nisu uspjele da proizvedu opipljiva poboljšanja. Sajber napadi u drugoj polovini 2022. ozbiljno su poremetili vladine digitalne usluge i postavili pitanje sajber bezbjednosti u prvi plan, ali su posledično ostavili malo prostora za poboljšanja e-uprave. PER upućuje na mjere digitalizacije i sajber sigurnosti, od kojih se očekuje da će rezultirati digitalizacijom javne uprave i jačanjem sajber sigurnosti i širokopojasne infrastrukture kroz multidisciplinarni pristup. Ova reformska mjera trebala bi da poboljša povjerenje u digitalne usluge, poveća efikasnost javnih usluga i doprinese rastu produktivnosti.

Sa ekonomskim oporavkom, pokazatelji tržišta rada su takođe nastavili da se poboljšavaju i premašili su nivoe prije krize, ali strukturni izazovi ostaju. Prema Anketi o radnoj snazi (ARS), prosječna stopa nezaposlenosti pala je na 12,2% u 4. kvartalu 2023., u odnosu na 13,4% godinu ranije, dok je stopa zaposlenosti takođe porasla na 63,8%, u odnosu na 59,6% prethodne godine. Uprkos ovim poboljšanjima, rezultati ARS za 2023. još jednom su potvrdili velike regionalne disparitete, pri čemu je stopa nezaposlenosti iznosila 3,5% u turističkom obalnom regionu, 7,7% u centralnom regionu i 29,2% u siromašnijem sjevernom regionu. Rodni jaz se donekle smanjio, ali je stopa aktivnosti žena (63,6%) ostala znatno ispod one kod muškaraca (77,5%). Preostali glavni strukturalni izazovi su nezaposlenost mladih, koja iznosi 23,7% za populaciju od 15-24 godine, i dugotrajna nezaposlenost, jer 76,1% svih nezaposlenih traži posao duže od 12 mjeseci. Najranjivije grupe na tržištu rada su žene, mladi, Romi i niskokvalifikovani radnici, pri čemu se Romi i osobe sa invaliditetom suočavaju sa posebnim izazovima u pristupu tržištu rada. Iako je određena podrška ovim grupama dostupna kroz programe zapošljavanja i obrazovanja, oni se ne čine efikasnim u pružanju podrške ovim grupama da se bolje pripreme ili integrišu na tržište rada. Uprkos tekućim reformskim naporima, kapacitet javne službe za zapošljavanje za posredovanje u zapošljavanju i dalje je slab i nedostaje mu kontinuirano praćenje aktivnih politika tržišta rada, što zauzvrat onemogućava osmišljavanje kvalitetnih, ciljanih i djelotvornih mjera za aktiviranje zapošljavanja. Reforma i spremnost Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ostaju ključni izazovi i važni su ne samo za implementaciju Garancije za mlade, već i za obezbjeđivanje zdravog tržišta rada koje dobro funkcioniše na duži rok.

Neusklađenost vještina ostaje značajan izazov, posebno za diplomce stručnog obrazovanja i obuke (VET) ili visokog obrazovanja, uprkos nekim nedavnim naporima da se poboljša prelazak sa obrazovanja i obuke na tržište rada. Kvalitet i relevantnost cjelokupnog obrazovnog sistema i nedostatak praktičnog iskustva kod stručnog obrazovanja

¹³ Strategija digitalne transformacije 2022-2026, Strategija za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022-2026, Strategija sajber bezbjednosti 2022-2026 i Zakon o elektronskom dokumentu.

¹⁴ Crna Gora je 2022. godine implementirala novi carinski zakon, koji zahtijeva elektronsku obradu podataka za razmjenu informacija između carinskih organa i privrednih subjekata. Ovo poboljšava efikasnost u carinskim procedurama, što dovodi do sigurnijeg i digitalno pojednostavljenog trgovinskog okruženja za preduzeća i vladine agencije.

i visokoškolaca su dugogodišnji izazovi. Visok udio ljudi koji prelaze iz VET programa u visokoškolske i druge programe manje odgovara potrebama tržišta. Profesionalne neusklađenosti (tj. prekomjerne kvalifikacije) su najveće za osobe sa tercijskim obrazovanjem (oko 14%). Iako je tercijsko obrazovanje još uvijek niže od prosjeka EU, tržište rada ne može da apsorbira broj diplomaca sa tercijskih studija u određenim oblastima, kao što su biznis i humanističke nauke. Međutim, još uvijek postoji nedostatak diplomaca u oblasti medicine i STEM (ETF, 2019.), što pokazuje potrebu da se pojača strategija pametne specijalizacije. Očekuje se da će crnogorska strategija cjeloživotnog preduzetničkog učenja za period 2020-2024, Nacionalno partnerstvo i Fond za inovacije pomoći u rešavanju ovog nedostatka vještina. Nadalje, Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2020-2024), zajedno sa akcionim planovima, navodi mjere za prevazilaženje nedostatka vještina radne snage i unapređenje efikasnosti i efektivnosti sistema stručnog obrazovanja i cjeloživotnog učenja. Reforma usluga karijernog vođenja na svim nivoima ostavlja dalji prostor za razvoj (ETF, 2022). Crna Gora se obavezala na agendu Zapadnog Balkana o inovacijama, istraživanju, obrazovanju, kulturi, omladini i sportu, za koju se očekuje da će voditi njene reformske napore. Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih uz dokvalifikaciju i prekvalifikaciju još uvijek nisu odigrali dovoljno istaknutu ulogu, uključujući i omogućavanje zelene i digitalne tranzicije. S obzirom na veoma visok udio dugotrajne nezaposlenosti, razvoj i implementacija ovih mjera i dalje je od suštinskog značaja.

Aneks 1: PREGLED IMPLEMENTACIJE SMJERNICA POLITIKE UVOJENIH NA EKONOMSKO-FINANSIJSKOM DIJALOGU 2023. GODINE

Svake godine od 2015. godine, Ekonomsko-financijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske usvajao je smjernice usmjerene politike za sve partnere u regionu. Smjernice predstavljaju zajednički stav učesnika o mjerama politike koje bi trebale biti implementirane kako bi se riješile makro-fiskalne ranjivosti i strukturne prepreke za rast. Detaljno obrazloženje smjernica je slično onom u preporukama za pojedine zemlje koje se obično usvajaju u okviru Evropskog semestra za države članice EU. Komisija ocjenjuje implementaciju smjernica u PER procjenama za narednu godinu.

Sledeća tabela predstavlja procjenu Komisije o implementaciji smjernica politike 2023. koje su zajednički usvojile EU i Zapadni Balkan i Turska na njihovom Ekonomsko-financijskom dijalogu na ministarskom nivou 16. maja 2023.

Sveukupno: djelimična implementacija (38,9%) ¹⁵	
Smjernice za politiku 2023. (PG)	Sažeta procjena
<p>Preporuka 1: Usvojiti odgovarajući strogi fiskalni stav 2023. kako bi se pomoglo u smanjenju inflacije, uz istovremeno pružanje ciljane podrške ugroženim domaćinstvima i firmama, ukoliko je potrebno.</p> <p>Usvojiti novu srednjoročnu fiskalnu strategiju sa budžetom za 2024., uključujući konkretne mjere konsolidacije koje podržavaju postizanje nenegativnog primarnog salda od 2025. godine i smanjenje koeficijenta javnog duga u srednjem roku.</p> <p>Osigurati pravilan obračun troškova za nove fiskalne inicijative prije nego što se razmotre za usvajanje.</p>	<p>Preporuka 1. je ograničeno implementirana.</p> <p>1) Značajna implementacija: Početkom 2023. godine privremena vlada je usvojila neke strukturne mjere za podršku budžetskim prihodima. Dobar ekonomski učinak, djelimično podržan prilivom stranih državljana, rezultirao je snažnim povećanjem budžetskih prihoda, što je omogućilo ostvarenje malog suficita – mnogo bolji rezultat od planiranog u rebalansu budžeta. Odluka o povećanju minimalnih penzija podržava najugroženija domaćinstva.</p> <p>2) Ograničena implementacija: Srednjoročna fiskalna strategija, uključujući konkretne mjere konsolidacije, nije usvojena. Fiskalne projekcije navedene u budžetu za 2024. predviđaju kontinuirano umjereno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u, dok se predviđa da će primarni bilans postati pozitivan 2026. Ali mjere koje su u osnovi za postizanje potrebnog ograničenja potrošnje nisu dobro razvijene.</p> <p>3) Bez implementacije: Važne inicijative, kao što je povećanje minimalne penzije za 52% nisu bile praćene odgovarajućom procjenom troškova.</p>

¹⁵ Za detaljan opis metodologije koja se koristi za procjenu implementacije smjernica za politike, pogledajte odjeljak 1.3 pregleda Komisije i procjene zemalja o programima ekonomskih reformi za 2017., dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overview-and-country-assessments_en

<p>Preporuka 2:</p> <p>Implementirati preporuke procjene upravljanja javnim ulaganjima (PIMA), dajući prioritet ključnim radovima na javnoj infrastrukturi unutar raspoloživog fiskalnog prostora, uz izbjegavanje izuzetaka u pogledu izbora projekata.</p> <p>Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzeti konkretne korake ka formiranju fiskalnog savjeta.</p> <p>Na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih rashoda koje treba podijeliti s Komisijom, pripremiti konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih izdataka (kao što su izuzeća, odbici, krediti, odlaganja).</p>	<p>Preporuka 2. je ograničeno implementirana.</p> <p>1) Ograničena implementacija: U saradnji sa MMF-om, Ministarstvo finansija je postavilo ključne prioritete i dogovorilo tehničku pomoć za unapređenje planiranja kapitalnog budžeta.</p> <p>2) Značajna implementacijanacija: Usvojene su izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Vlada je raspisala javni poziv za članove Fiskalnog savjeta, ali je bio neuspješan zbog nedovoljnog broja prijavljenih. Novi poziv se očekuje u 1. kvartalu 2024., a Fiskalni savjet bi trebao da bude formiran do kraja 2024. godine.</p> <p>3) Bez implementacije: Uz tehničku podršku MMF-a, u 2021. godini izvršena je revizija poreskih oslobođenja za Crnu Goru. Međutim, nisu preduzeti nikakvi konkretni koraci za pripremu analize ekonomskog uticaja/kvantifikacije obima poreskih oslobođenja.</p>
<p>Preporuka 3:</p> <p>Nastavite pažljivo da procjenjujete i analizirate kretanja cijena, budite spremni da koristite ograničene alate dostupne u okviru odabranog monetarnog okvira kako biste osigurali stabilnost cijena.</p> <p>Dalje ojačati okvire za izvještavanje i upravljanje rizicima u bankarskom sistemu kako bi se osiguralo tačno izvještavanje o kvalitetu aktive i nastavilo sa smanjivanjem praznina u podacima, posebno u pogledu sektora nekretnina.</p> <p>Nastaviti sa poboljšanjem i implementacijom zakonodavstva radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulaciji i nadzoru, uključujući osiguranje depozita, i ubrzati napore za pružanje održivih i pravovremenih rešenja za brzo i efikasno rešavanje problematičnih kredita.</p>	<p>Preporuka 3. je značajano implementirana:</p> <p>1) Djelimična implementacija: Centralna banka je pažljivo pratila kretanja u dinamici cijena i uočila određena povećanja kamatnih stopa i usporavanje rasta kredita. Fiskalna politika koja je dovela do velikog povećanja neto zarada doprinijela je osnovnim inflatornim pritiscima. Centralna banka do sada nije koristila makroprudencijalne instrumente, koji su jedan od rijetkih alata koje ima na raspolaganju da utiče na kreditnu aktivnost, a time i na inflaciju.</p> <p>2) Značajna implementacija: Nakon završetka svih praćenja pregleda kvaliteta imovine, izvršene su provjere na licu mjesta kako bi se utvrdila ispravnost obračuna adekvatnosti kapitala. Nenaplativi krediti (NPL) su nastavili da opadaju. U sektoru nekretnina, Centralna banka je kreirala indikator o odstupanju cijena nekretnina od svojih osnova za praćenje rizika finansijskog sistema. Ostaju neke praznine u podacima.</p> <p>3) Značajna implementacija: Ostvaren je napredak u vezi sa ključnim zakonima koji dalje usklađuju crnogorsku regulativu i nadzor sa aktuelnim okvirom EU, uključujući i propise koji omogućavaju sprovođenje Zakona o kreditnim institucijama. Stopa pokrića osiguranih depozita je postupno povećana. Nakon usvajanja Zakona o sanaciji kreditnih institucija, CBCG je pripremila planove sanacije, utvrdila minimum zahtjeva za sopstveni kapital i obaveze (MREL), i uspostavila Sanacioni fond kojim upravlja. Međutim, napredak u zakonodavstvu i jačanje institucionalnog okvira za efikasnu nesolventnost je ograničen, a međuagencijska radna grupa koju je formirala CBCG treba ponovo da se aktivira.</p>
<p>Preporuka 4:</p>	<p>Preporuka 4. je ograničeno implementirana.</p>

<p>Poboljšati institucionalno i regulatorno okruženje i poboljšati energetske otpornost i prelazak na implementaciju Zelene agende.</p> <p>Dalje digitalizovati i pojednostaviti administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća i dati prioritet sajber sigurnosti, zaštiti podataka i kontinuitetu usluga e-uprave.</p> <p>Pripremiti mapu puta za reformu državnih preduzeća (DP), pripremiti okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razviti objektivne kriterijume za izbor njihovih organa upravljanja.</p>	<p>1) Ograničena implementacija: Priprema Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP) značajno kasni. U toku je pripremni rad na dva zakona o klimi. Preduzete su određene aktivnosti kako bi se olakšala priprema zakona o energetici i prekograničnoj razmjeni električne energije i gasa. Usvojeno je nekoliko podzakonskih akata o energetske efikasnosti, ali implementacija još uvijek kasni. Energetski projekti, Projekat energetske efikasnosti Crne Gore i Promocija energetske efikasnosti u javnim zgradama su u toku.</p> <p>2) Ograničena implementacija: Crna Gora se pridružila programu Digitalna Evropa u junu 2023. godine, ali državna podrška malim i srednjim preduzećima koja učestvuju u pozivima za podnošenje predloga nije precizirana. Pokretanje novog vladinog e-portala odgođeno je za kraj 2024. U toku su početne aktivnosti na uspostavljanju nove arhitekture sajber bezbjednosti, uključujući Agenciju za sajber sigurnost i bezbjedan centar podataka.</p> <p>3) Ograničena implementacija: Sprovedene su početne aktivnosti za razvoj novog regulatornog okvira za državna preduzeća. Ostaje da se završi analiza postojećeg pravnog okvira. Usvajanje strategije o državnom vlasništvu, mape puta za reforme upravljanja državnim preduzećima i odgovarajući zakonski predlozi tek treba da budu izrađeni.</p>
<p>Preporuka 5:</p> <p>Na osnovu rezultata istraživanja neformalne ekonomije, uspostaviti akcioni plan za smanjenje neformalnosti.</p> <p>Osigurati saradnju između centralnih i lokalnih vlasti na implementaciji plana, uključujući prevenciju i podsticaje za legalizaciju neformalnog poslovanja i zaposlenih.</p> <p>Izraditi analizu inspeksijskih službi i relevantnog pravnog okvira kako bi se optimizovao rad inspektora, minimizirajući diskrecione odluke i nedosljednosti u ovlašćenjima inspekcije.</p>	<p>Preporuka 5. je djelimično implementirana.</p> <p>1) Potpuna implementacija: Vlada je u decembru 2023. usvojila program za suzbijanje neformalne ekonomije za 2024-2026., sa pratećim akcionim planom.</p> <p>2) Ograničena implementacija: Iako su neki oblici saradnje centralnih i lokalnih vlasti najavljeni u okviru novousvojenog programa za suzbijanje sive ekonomije, implementacija tek treba da se desi.</p> <p>3) Ograničena implementacija: U okviru novousvojenog programa za suzbijanje sive ekonomije najavljen je niz akcija usmjerenih na inspeksijske službe i ispitivanje relevantnog zakonskog okvira. Međutim, analitički rad i predviđene akcije bi trebale da počnu sredinom 2024. godine i budu završene 2025.</p>

<p>Preporuka 6:</p> <p>Pripremiti aktivnosti za implementaciju pilot programa Garancije za mlade planirane za 2025. godinu, analizirati njegov učinak, i paralelno identifikovati i implementirati neophodne strukturne, operativne i organizacione promjene kako bi Zavod za zapošljavanje Crne Gore bio spreman za pružanje usluga potpune Garancije za mlade kao i drugih funkcija.</p> <p>Nastaviti sa naporima da se reformiše pružanje mjera aktivne politike tržišta rada s naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostaviti kontinuirani mehanizam praćenja koji će omogućiti kreiranje aktivne politike tržišta rada zasnovano na dokazima.</p> <p>Na osnovu Mape puta reformi socijalne pomoći i usluga socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori, utvrditi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za reformu sistema socijalne i dječije zaštite i započeti sprovođenje reformi</p>	<p>Preporuka 5. je ograničeno implementirana.</p> <p>1) Ograničena implementacija: Nova vlada je (ponovno) imenovala radnu grupu za koordinaciju plana implementacije Garancije za mlade (YGIP), kao i novog koordinatora Garancije za mlade. YGIP (revidirana verzija iz oktobra 2023.) treba da se usvoji u aprilu 2024. Aktivnosti za pripremu pilot projekta napreduju sporo. Digitalizacija agencije počela je razvojem jedinstvenog IT sistema. On ima oblik modularno izgrađene platforme zasnovane na aplikaciji, organizovane da omogući sve poslovne procese agencije. Ima za cilj da služi kao jedinstvena platforma za zapošljavanje za sve sektore i odsjeke Zavoda za zapošljavanje, kao i za širu javnost i kompanije, i – kroz razmjenu podataka – za druge organe javne uprave, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Planirano je da sistem bude u funkciji prije kraja 2024. godine.</p> <p>2) Ograničena implementacija: Implementacija mapa puta, metodologije i priručnika za dizajn, implementaciju i praćenje AMTR tek treba da se desi. Identifikovane su aktivnosti na izgradnji kapaciteta zaposlenih u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore za implementaciju Garancije za mlade.</p> <p>3) Ograničena implementacija: Nova strategija socijalne i dječije zaštite je u pripremi, ali novi Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, čiji je cilj unapređenje kvaliteta i finansiranja usluga koje se pružaju na nacionalnom i lokalnom nivou, još nije izrađen. Donošenje Zakona o sistemu utvrđivanja invaliditeta planirano je za 4. kvartal 2024.</p>

ANEKS 2: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA

Vlada Crne Gore je 12. januara 2024. godine dostavila Komisiji svoj program ekonomskih reformi za period 2024-2026.

Međuresorna koordinacija

Ministarstvo finansija koordiniralo je rad na pripremi PER-a za 2024. godinu. Međuresorna radna grupa uključivala je sva relevantna ministarstva.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama

Nacionalni ERP koordinator je organizovao početne konsultacije o pripremi PER mjera u novembru 2023. Još jedna javna konsultacija o nacrtu PER-a održana je u decembru 2023. i uključivala je okrugli sto sa predstavnicima javnosti.

Makro okvir

Program predstavlja jasnu i konciznu sliku prošlih ekonomskih kretanja i pokriva relevantne podatke dostupne u trenutku podnošenja. Dostavljene informacije su koherentne, koncizne i dobro strukturirane. Makroekonomski okvir je koherentan, dosledan i dovoljno sveobuhvatan i pruža dobru osnovu za evaluaciju politika i diskusije. Statističke tabele nisu bile potpune u prvom podnesku i naknadno su revidirane nekoliko puta.

Fiskalni okvir

Fiskalni okvir je dovoljno detaljan, u skladu sa navedenim ciljevima politike i u skladu sa makroekonomskim okvirom PER-a. Međutim, fiskalne projekcije su revidirane zbog netačnog planiranja budžeta lokalnih samouprava. Nakon korekcije projekcija za lokalne samouprave, faktori koji stoje iza projektovanih prihoda i rashoda PER-a su u skladu sa postojećim zakonskim mjerama i jasno su predstavljeni. Fiskalno izvještavanje Crne Gore ne prati standarde ESA2010, te stoga ne ispunjava zahtjeve Komisije za fiskalno obavještavanje.

Strukturne reforme

Djelovi strukturne reforme PER-a poštuju smjernice. Poseban odjeljak pruža informacije o implementaciji smjernica politike za 2023. Izvještavanje o napretku mjera strukturnih reformi za 2023. je generalno dobrog kvaliteta. PER 2024-2026 postavlja šest glavnih reformi, ukazujući na mjere koje podržavaju, kao i na obračun troškova strukturnih reformi.



Savjet Evropske
unije

Brisel, 14. maj, 2024. (OR.
en)

9881/24

ECOFIN 574
UEM 134
ELARG 66
COWEB 69
COEST 313

NASLOVNA NAPOMENA

Od: Generalni sekretariat Savjeta

Za: Delegacije

Predmet: Zajednički zaključci ekonomsko-financijskog dijaloga između EU i partnera sa Zapadnog Balkana, Turske, Gruzije, Republike Moldavije i Ukrajine

Delegacije će u prilogu naći tekst Zajedničkih zaključaka ekonomsko-financijskog dijaloga između EU i partnera sa Zapadnog Balkana, Turske, Gruzije, Republike Moldavije i Ukrajine, odobrenih od strane učesnika dijaloga 14. maja 2024. godine.

ZAJEDNIČKI ZAKLJUČCI EKONOMSKO-FINANSIJSKOG DIJALOGA IZMEĐU EU I PARTNERA SA ZAPADNOG BALKANA, TURSKE, GRUZIJE, REPUBLIKE MOLDAVIJE I UKRAJINE

Ekonomsko-financijski dijalog između EU i partnera sa Zapadnog Balkana, Turske, Gruzije, Republike Moldavije i Ukrajine

Brisel, 14. maj, 2024. godine

Predstavnici država članica EU, zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, Evropske komisije i Evropske centralne banke, kao i predstavnici centralnih banaka zemalja kandidata i potencijalnih kandidata sastali su se na godišnjem dijalogu o ekonomskoj politici. Predstavnici Gruzije, Moldavije i Ukrajine prvi put su učestvovali u dijalogu nakon što su postali kandidati za članstvo u EU¹.

Nastavak ekonomskih posledica ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine suočio je države članice EU, kao i zemlje kandidate i potencijalne kandidate sa velikim ekonomskim i društvenim izazovima usred neizvjesnih globalnih izgleda. Učesnici su pozdravili to što su ekonomije zemalja kandidata i potencijalnih kandidata nastavile da pokazuju otpornost i složili su se da je ekonomsko-financijski dijalog od kontinuiranog velikog značaja s obzirom na zajednički interes da se definišu odgovarajući politički odgovori na nedavne negativne šokove i buduće ekonomske i društvene izazove.

Učesnici su istakli da ekonomsko-financijski dijalog doprinosi i širim ciljevima dobrog upravljanja i ekonomskog prosperiteta. Gledajući mimo trenutnih izazova, učesnici su se složili da dijalog treba da nastavi da igra centralnu ulogu u obezbjeđivanju zajednički dogovorenih smjernica za politiku, gdje je to potrebno, za podršku održivom srednjoročnom ekonomskom oporavku i postepenom ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU. Učesnici su naglasili da posvećenost ostaje ključna za učinkovitiju implementaciju zajednički dogovorenih smjernica politike i programa ekonomskih reformi. Učesnici su ohrabрили Zapadni Balkan da u potpunosti iskoristi Plan rasta za Zapadni Balkan, uključujući sprovođenje društveno-ekonomskih reformi navedenih u njihovim reformskim agendama, kako bi se ubrzala ekonomska konvergencija sa EU.

Učesnici pozdravljaju odluku da novi Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan dopuni postojeći ekonomsko-financijski dijalog bez ugrožavanja njegovog opsega. Od sledeće godine, dijalog će obuhvatiti i izvještavanje korisnika sa Zapadnog Balkana o napretku postignutom u postizanju reformskog dijela njihovih reformskih agendi. Učesnici su pozdravili izvještaj o napretku akcionog plana o ekonomskoj, monetarnoj i finansijskoj statistici za zemlje kandidate i potencijalne kandidate. Dijalog u 2024. godini predstavljao je prelaznu godinu za proces. Dijalog će se nastaviti 2025. godine, uzimajući u obzir Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan i iskustvo sa ovogodišnjim dijalogom.

¹ U kontekstu Instrumenta za Ukrajinu, kojim će se pratiti njegoa implementacija, Ukrajina je nedavno usvojila sveobuhvatni plan za Ukrajinu, koji opisuje njenu široku agendu strukturnih reformi, uključujući reforme koje jačaju njenu makroekonomsku i finansijsku stabilnost. Kako bi se izbjegla dupliranja i u cilju smanjenja administrativnog opterećenja Ukrajine u ovim vanrednim okolnostima, zemlja učestvuje u dijalogu o ekonomskoj politici samo kao posmatrač.

Crna Gora je svoj Program ekonomskih reformi za period 2024-2026. dostavila 12. januara, 2024. godine. Implementacija smjernica za politiku iznesenih u zaključcima Ekonomsko-finansijskog dijaloga od 16. maja 2023. godine bila je djelimična.

Crna Gora je nastavila da bilježi visok privredni rast i u 2023. godini, koji bi trebalo da uspori u periodu 2024-2026. Uspješna turistička sezona i snažna privatna potrošnja, podržana velikim prilivom stranih državljana, bili su ključni pokretači privrednog rasta u 2023. godini, koji je dostigao 6%. Glavna prepreka dolazila je od visoke, iako usporavajuće inflacije, dok su strožiji uslovi finansiranja opterećivali investicije. Osnovni PER scenario predviđa usporavanje realnog rasta BDP-a na godišnji prosjek od 3,2% u periodu 2024-2026, vođen domaćom potražnjom. Predviđa se da će neto izvoz dati samo marginalni doprinos rastu BDP-a, jer se očekuje da će turističke usluge, koje su premašile nivo iz 2019. već 2023. godine, usporiti sa dvocifrenog rasta. Veća je vjerovatnoća negativnih ishoda, jer bi inflacija mogla pasti manje od projektovane, erodirajući raspoloživi prihod, dok bi veći troškovi finansiranja mogli negativno uticati na investicije. Uvoz bi mogao porasti i više od očekivanog ukoliko se ostvare investicioni planovi, posebno izgradnja autoputa Bar-Boljare.

Budžet za 2023. imao je mnogo bolje rezultate od očekivanog i zabilježio je suficit, procijenjen na 0,5% BDP-a, podstaknut snažnim rastom indirektnih poreza, jednokratnih prihoda i potrošnje nižom od planirane. Fiskalni scenario PER-a predviđa značajno pogoršanje bilansa budžeta u 2024. i postepeno smanjenje deficita u naredne dvije godine. Deficit u 2024. je uglavnom vođen snažnim povećanjem socijalnih transfera i kapitalne potrošnje. Očekuje se da će se prilagođavanje budžeta u periodu 2025-2026. oslanjati na naglo usporavanje javne potrošnje, za koju se predviđa da će dovesti do pada udjela potrošnje za 2,3 pp i malog primarnog suficita u 2026. Međutim, predviđeno ograničenje potrošnje trebalo bi bolje da se podupre konkretnim mjerama. Udio javnog duga, koji je veoma značajno opao posljednjih godina, trebalo bi da nastavi da opada, ali samo polako, na 61% BDP-a u 2026. Potrebe za refinansiranjem duga su i dalje visoke, dostižući vrhunac od 11% BDP-a u 2025. godini.

Visoka obavezna potrošnja i slaba prihodovna osnovica, zajedno s nadolazećim potrebama otplate velikog duga, izazivaju zabrinutost i pozivaju na sveobuhvatan srednjoročni fiskalni plan s konkretnim mjerama konsolidacije i opredjeljenje da se udio duga spusti ispod 60% BDP-a kako je propisano fiskalnim pravilom. Proširenje poreske osnovice i racionalizacija poreskih izuzeća doprinijeli bi ponovnoj izgradnji fiskalnih rezervi. Dalji fiskalni prostor bi se mogao dobiti pregledom i racionalizacijom potrošnje na zarade u javnom sektoru i socijalne transfere. Velikim infrastrukturnim projektima je potrebno bolje upravljanje i određivanje prioriteta s obzirom na ograničen fiskalni prostor na raspolaganju. Iako postoje fiskalna pravila, ona su slaba i nemaju jak mehanizam za sprovođenje. Uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije doprinijelo bi jačanju troškova novih inicijativa i poboljšanju fiskalne discipline. Poboljšanje nadzora i upravljanja rizicima državnih preduzeća (DP) bi vremenom ublažilo njihov teret za budžet.

Inflacija je pala sa svog vrhunca iz 2022. godine na 17,5%, dostižući 5,5% do marta 2024. godine, ali ostaju rizici za dalju dezinflaciju bez fiskalnog ograničenja u odabranom monetarnom okviru. Dok je nedavni porast inflacije bio vođen pretežno uvoznom inflacijom i inflacijom vezanom za hranu koja se od tada normalizovala, pritisci na domaće zarade su takođe igrali ulogu. Bankarski sistem je ostao zdrav, takođe podržan snažnom ekonomskom pozadinom. Likvidnost je nastavila da raste od ogromnog priliva depozita od 2022. godine, uključujući depozite nerezidenata, uz veliki višak likvidnosti koji se odražava u niskim odnosima kredita i depozita. Profitabilnost banaka je snažno porasla, dok su kapitalne rezerve dodatno porasle, a pokazatelji problematičnih kredita (NPL) su opali. Usklađivanje zakona i propisa finansijskog sektora sa okvirima EU napreduje uz rad na implementaciji podzakonskih akata za Zakon o kreditnim institucijama i Zakon o sanaciji kreditnih institucija. Cijene nekretnina su nastavile da rastu, što garantuje oprez i potencijalnu upotrebu makroprudencijalnih alata za suzbijanje novih rizika. Dalje jačanje na budućnost usmjerenog praćenja kvaliteta aktive banke i praćenje i pažljivo ocjenjivanje rastuće izloženosti bankarskog sektora stranim hartijama od vrijednosti je takođe opravdano, kao i dalji napredak u širokom pravnom, sudskom i regulatornom okviru kako bi se ubrzalo rešavanje problematičnih kredita, što uključuje međuglavijsku saradnja izvan Centralne banke.

Unapređenje poslovnog okruženja za podsticanje razvoja privatnog sektora, jačanje upravljanja i monitoringa državnih preduzeća, unapređenje zelene i digitalne tranzicije i razvoj ljudskog kapitala su među ključnim strukturnim izazovima sa kojima se Crna Gora suočava. Planovi energetske tranzicije zemlje u skladu su sa Evropskim zelenim dogovorom, što podrazumijeva dalji razvoj energetskog sektora kroz ulaganja u zelenu energiju i dekarbonizaciju. Digitalizacija se fokusira na razvoj digitalnih usluga i poboljšanje sajber-sigurnosti. Rešavanje strukturnih izazova tržišta rada, uključujući stalno niske stope aktivnosti na tržištu rada i visoku nezaposlenost, posebno među ženama, mladima i niskokvalifikovanim, doprinijelo bi jačanju potencijalnog rasta i poboljšanju životnog standarda. Očekuje se da će se ovi izazovi, kao i relevantne smjernice zajedničke politike dogovorene 2023. godine, rešavati kroz ključne strukturne reforme identifikovane u Reformskoj agendi zemlje u okviru novog Plana rasta za zapadni Balkan.

Crna Gora je poboljšala nacionalne finansijske izvještaje, uključujući tabele ponude i upotrebe, poziciju međunarodnih investicija, statistiku međunarodne trgovine uslugama, statistiku međunarodne trgovine robom i kratkoročne poslovne statistike. Crna Gora ne obezbjeđuje input-output tabele, proceduru prekomjernog deficita i statistiku državnih finansija, skupove podataka Ankete o troškovima rada 2020, harmonizovane indekse potrošačkih cijena po stalnim poreskim stopama, podatke o trgovini prema karakteristikama preduzeća i mjesečni platni bilans. Crnoj Gori su potrebna dalja poboljšanja u tabelama ponude i upotrebe, kratkoročnoj poslovnoj statistici, nacionalnim računima, istraživanju i razvoju, statistici tržišta rada, kratkoročnoj poslovnoj statistici i stranim direktnim investicijama. Crna Gora takođe treba da posveti dodatnu pažnju monetarnoj i finansijskoj statistici.

U svijetlu ove procjene, učesnici pozivaju Crnu Goru da:

1. Usvoji održivu fiskalnu strategiju u 2024. godini kako bi se uskladila sa budžetskim ciljem i podržala dalja dezinflacija, te iskoristi višak prihoda za smanjenje deficita i akumulaciju državnih depozita. Usvoji srednjoročnu fiskalnu strategiju, uključujući konkretne mjere konsolidacije koje podržavaju postizanje nenegativnog primarnog bilansa i udjela javnog duga koji ne prelazi 60% BDP-a do 2026. godine. Članovi Fiskalnog savjeta treba da budu izabrani i imenovani, i da se osigura i javno objavi adekvatan obračun troškova novih fiskalnih inicijativa.

2. Na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih izdataka koje treba dostaviti Komisiji, da pripremi konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, odbici, krediti, odložena plaćanja). Da poboljša nadzor nad državnim preduzećima kroz izradu i objavljivanje odgovarajuće procjene fiskalnih rizika. Da implementira preporuke o ocjeni upravljanja javnim investicijama (PIMA), dajući prioritet ključnim radovima na javnoj infrastrukturi unutar raspoloživog fiskalnog prostora, uz izbjegavanje izuzetaka u pogledu izbora projekata.
3. Nastavi sa temeljnom procjenom kretanja cijena i bude spremna da koristi ograničene alate koji su dostupni u okviru odabranog monetarnog okvira kako bi se osigurala stabilnost cijena. Napreduje u implementaciji podzakonskih akata za Zakon o kreditnim institucijama i Zakona o sanaciji kreditnih institucija i transponovanje Direktive o oporavku i sanaciji banaka II. Dalje poboljša nadzor zasnovan na riziku u skladu s najboljom međunarodnom i evropskom praksom, uključujući poboljšanje prikupljanja podataka kako bi se omogućila sveobuhvatna procjena rizika finansijskog sektora.