



## **PREDLOG MAPE PUTA ISPUNJENJA ZAVRŠNIH MJERILA ZA PRIVREMENO ZATVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 17 – EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA**

### **1. OPŠTE INFORMACIJE O POGLAVLJU**

Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija obuhvata prilagođavanje ekonomije Crne Gore principima otvorene tržišne ekonomije koja počiva na slobodnoj konkurenciji, politici jedinstvene valute i postizanju i održavanju cjenovne stabilnosti, kao i povećavanju transparentnosti i održivosti javnih finansija.

Pravnu tekovinu Evropske unije u oblasti ekonomske i monetarne unije čine Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (EU) i Protokol br. 4 o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB) i Evropske centralne banke (ECB) u dijelu koji se odnosi na nezavisnost centralne banke u državama članicama, zabranu finansiranja javnog sektora od strane centralne banke, kao i povlašćenog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i poštovanje pravila u oblasti fiskalne politike i nadzora. Pravnu tekovinu čine i regulative/direktive/odluke koje se odnose na zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama, tehnički okvir korišćenja eura kao zvaničnog sredstva plaćanja i fiskalnu politiku. Pored toga, potrebno je pridržavati se odredbi Pakta o stabilnosti i rastu, kao i pravila koja se odnose na fiskalni nadzor.

Poglavlje 17 podijeljeno je na dvije podoblasti:

- Monetarna politika koja obuhvata pravnu tekovinu u oblasti nezavisnosti centralne banke, zabrane monetarnog finansiranja, zabrane privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i standarda korišćenja eura;
- Ekonomska politika koja obuhvata zakonodavni okvir u oblasti fiskalne politike i nadzora.

Crna Gora je Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija otvorila 25. juna 2018. na Međuvladinoj konferenciji koja je održana u Luksemburgu. Crna Gora nije tražila trajna izuzeća niti prelazna razdoblja za sprovođenje pravne tekovine obuhvaćene ovim poglavljem.

#### **1.1. IZAZOVI PREPOZNATI U PROCESU USKLAĐIVANJA ZAKONODAVSTVA S PRAVNOM TEKOVINOM EU**



Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija je izuzetno zahtjevno poglavlje, čije zatvaranje zavisi i od napretka reformi u cjelokupnoj ekonomiji Crne Gore, odnosno ispunjenja mjerila velikog broja drugih pregovaračkih poglavlja.

Kao najveći izazov za zatvaranje poglavlja 17 prepoznaje se *treće mjerilo* u dijelu koji se odnosi na usklađivanje statistike državnih finansija sa Evropskim sistemom računa ESA2010, što je istovremeno mjerilo za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 18 – Statistika. Isto je prepoznato i u Izvještajima EK o Crnoj Gori za 2020. i 2021. u kojima je navedeno da "ograničeni administrativni kapaciteti i nedovoljni resursi crnogorske Uprave za statistiku (Monstat) usporavaju napredak u ovom poglavlju", te da je potrebno obezbijediti neophodne resurse i razviti kapacitete sektora za nacionalne račune Monstata (2020), kao i osigurati jačanje administrativnih kapaciteta u dijelu obezbjeđivanja inputa za potrebe statistike, značajno unaprijediti saradnju i koordinaciju zadataka između Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Centralne banke Crne Gore i Monstata u pogledu podjele poslova i proizvodnje statistike državnih finansija i fiskalnih notifikacija u skladu sa metodologijom ESA 2010.

Pored navedenog, kao jedan od glavnih izazova za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 17 je ispunjenje *drugog završnog mjerila*, odnosno izmjena odredbe Ustava Crne Gore kojom će se osigurati da je definisan primarni cilj cjenovne stabilnosti u skladu sa članom 127 stav 1 i članom 282 stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU. Izazov je formalne prirode, a odnosi se na obezbjeđenje dvotrećinske većine u Skupštini Crne Gore.

Takođe, *četvrto mjerilo* zahtijeva praćenje razvoja cjelokupnih reformi koje sprovodi Crna Gora na putu stvaranja uslova za funkcionisanje jedinstvenog tržišta, sa jedinstvenom valutom. Izazovi koje će nositi *peto mjerilo* u pogledu načina primjene okvira EU za usvajanje eura razmatraće se u kasnijoj fazi pregovora, nakon što dođe do konsenzusa u EK.

Za ispunjenje *prvog završnog mjerila* nema izazova.

## 2. ZAVRŠNA MJERILA

U okviru ovog poglavlja je postignut visok stepen usklađenosti s EU propisima, a Crna Gora aktivno radi na ispunjenju završnih mjerila. Crna Gora u okviru ovog poglavlja ima definisanih pet završnih mjerila, i to:

- 1. Crna Gora da uskladi svoj pravni okvir sa pravnom tekovinom kako bi osigurala punu nezavisnost centralne banke, zabranu monetarnog finansiranja javnog sektora, zabranu privilegovanog pristupa javnog**



***sektora finansijskim institucijama i punu integraciju njene centralne banke  
u Evropski sistem centralnih banaka***

Crna Gora je u velikoj mjeri uskladila svoj pravni okvir sa pravom tekovinom EU u dijelu koji se odnosi na:

- *nezavisnost centralne banke* donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore („Sl. list CG”, broj 70/2017) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom („Sl. list CG”, broj 70/2017) 16. X 2017, u koje su u potpunosti implementirane preporuke Evropske komisije;
- *zabranu monetarnog finansiranja javnog sektora* donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore 16. X 2017. i Odluke o bližim uslovima za davanje kredita bankama u slučaju potreba za likvidnošću („Sl. list CG”, broj 82/2017) 31. XI 2017, kojom su stavljene van snage Odluka o bližim uslovima za davanje kredita bankama za održavanje likvidnosti („Sl. list CG”, broj 15/11) i Odluka o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci („Sl. list CG”, broj 15/11);
- *zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama* donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima („Sl. list CG”, broj 13/18) 20. II 2018. i Zakona o zaštiti depozita („Sl. list CG”, broj 72/19) 6. XII 2019;
- *punu integraciju njene centralne banke u Evropski sistem centralnih banaka* donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore 16. X 2017, u koji su u potpunosti implementirane preporuke Evropske komisije.

Crna Gora treba da uskladi svoj zakonodavni okvir sa pravnom tekovinom EU u dijelu koji se odnosi na zabranu privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i to donošenjem Zakona o osiguranju. Izrada Nacrta zakona je realizovana kroz twinning projekat „Podrška regulisanju finansijskih usluga“. Pripremljen je Predlog zakona o osiguranju sa mišljenjima domaćih institucija i do kraja 2021. će se dostaviti EK. Zakon će biti usklađen sa Direktivom Solvetnost II. Krajnji rok za utvrđivanje Predloga zakona na Vladi Crne Gore je IV kvartal 2022.

Na videokonferenciji sa predstavnicima EK o završnim mjerilima za Pregovaračko poglavlje 17, održanoj 19. XI 2018, zatražena je konačna usvojena verzija Zakona o CBCG kako bi EK ocijenila da li su svi komentari koji su dati od strane EK zaista usvojeni. Evropskoj komisiji je, u kratkom roku, dostavljen traženi zakon.



Evropska komisija je ponovo razmatrala tekst ovog zakona i početkom 2020. dostavila predloge i sugestije na tekst zakona usvojenog 2017. Centralna banka Crne Gore je, u oktobru 2020., dostavila Evropskoj komisiji odgovor na njene predloge i sugestije, na koje Evropska komisija nije imala dodatnih komentara ili predloga.

Nakon novih komentara Evropske komisije, Crna Gora treba da uskladi svoj zakonodavni okvir sa pravnom tekovinom EU u dijelu koji se odnosi na nezavisnost centralne banke i punu integraciju njene centralne banke u Evropski sistem centralnih banaka donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore. U toku je izrada Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore, sa krajnjim rokom za utvrđivanje Predloga zakona na Vladi Crne Gore IV kvartal 2022.

Imajući u vidu da će se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore i Zakon o osiguranju donijeti do kraja 2022, cijenimo da se Crna Gora približila ispunjenosti prvog završnog mjerila.

## ***2. Crna Gora da usvoji neophodne ustavne izmjene kako bi osigurala da je definisani primarni cilj cjenovne stabilnosti u skladu sa članom 127 stav 1 i članom 282 stav 2 Ugovora o funkcionisanju EU***

Inicirane su aktivnosti na izmjeni člana Ustava Crne Gore koji se odnosi na Centralnu banku u cilju ispunjenja principa funkcionalne nezavisnosti CBCG. Na toj liniji, održan je sastanak predstavnika pregovaračke grupe, Kancelarije za evropske integracije, Skupštine Crne Gore i Ministarstva finansija 2. XI 2018.

Pripremljen je predlog amandmana na Ustav Crne Gore. Dat je predlog da se iz teksta ove ustavne norme izostavi dosadašnje određivanje funkcija i zadataka Centralne banke Crne Gore, a da se unese novo određenje kojom se konstatuje da je CBCG nezavisna i samostalna institucija, a da se status, ciljevi, funkcije i zadaci, poslovanje i organizacija CBCG uređuju zakonom. Na ovaj način u potpunosti će biti ispunjen uslov funkcionalne nezavisnosti CBCG.

U cilju ispunjenja ovog mjerila, potrebno je nastaviti komunikaciju sa Skupštinom Crne Gore, kako bi se potrebne izmjene Ustava izvršile kada se za to steknu uslovi, odnosno obezbijedi dvotrećinska većina u Skupštini Crne Gore

## ***3. Crna Gora da uskladi svoj pravni okvir sa zahtjevima za nacionalne budžetske okvire propisane u Direktivi Savjeta 2011/85/EU***



Crna Gora će morati da uskladi svoje zakonodavstvo, procese i kapacitete sa zahtjevima iz Direktive 2011/85/EU, koji se odnose na budžetsko računovodstvo i statističko izvještavanje (statistika usklađena sa Evropskim sistemom računa (ESA2010)), prognoze, numerička fiskalna pravila, srednjoročni budžetski okvir i jasnu podjelu nadležnosti.

U cilju usaglašavanja sa pravnom tekovinom u ovoj oblasti, 2014. donešen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti („Sl. list CG“, broj 20/14) kojim su u cilju unaprjeđenja fiskalne odgovornosti i transparentnosti uvedena numerička fiskalna pravila, srednjoročni budžetski okvir i obaveza donošenja Fiskalne strategije kao najznačajnijeg dokumenta za planiranje fiskalne politike.

U prethodnom periodu, sprovedene su značajne reforme na polju javnih finansija sublimirane u okviru Programa reformi upravljanja javnim finansijama (PFM) za period 2016-2020. godine. Ujedno, kako bi se obezbijedila dugoročna održivost javnih finansija, odnosno smanjili nivoi deficita i javnog duga, implementirane su mjere fiskalne konsolidacije. Kako bi se napravio presjek stanja u oblasti javnih finansija i identifikovala polja koja je potrebno dodatno unaprijediti, u saradnji sa Svjetskom bankom i delegacijom Evropske komisije u Crnoj Gori, tokom 2019. sprovedena je PEFA ocjena (Public Expenditure and Financial Accountability).

Najznačajnije reformske aktivnosti odnose se na implementaciju programskog budžeta, unaprjeđenje srednjoročnog budžetskog planiranja i upravljanja fondom bruto zarada koje se sprovode u okviru projekata finansiranih od strane EU.

Crna Gora redovno dostavlja Program ekonomskih reformi Evropskoj komisiji shodno obavezama iz pregovaračkog procesa.

U toku je priprema **Programa reformi upravljanja javnim finansijama za period 2022 – 2026.** godine koji će sadržati reformske aktivnosti na polju javnih finansija u programskom periodu.

Vlada Crne Gore utvrdila je Fiskalnu strategiju za period 2022-2024, koja sadrži ciljeve fiskalne politike u periodu trajanja mandata Vlade, makroekonomski i fiskalni okvir, mjere fiskalne politike i rizike za ostvarenje osnovnog makro-fiskalnog scenarija.

**Statistika državnih finansija** - Izvještajem o napretku za 2020. godinu navedeno je: "Ostvaren je ograničeni napredak u okviru strategije za sprovođenje metodologije iz 2010. godine za standarde Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010). Međutim, fiskalne notifikacije u Crnoj Gori i dalje su nepotpune i potrebno ih je suštinski uskladiti sa zahtjevima EU, naročito kada je riječ o podacima vezanim za proceduru prekomjernog deficita. Ostvarivanje napretka u sve tri oblasti naročito je



otežano ograničenim administrativnim kapacitetima i nedovoljnim resursima Zavoda za statistiku Crne Gore, MONSTAT-a. Pored toga, ne postoji sistematska saradnja i koordinacija zadataka između Ministarstva finansija, Centralne banke Crne Gore i MONSTAT-a u pogledu izrade neophodnih statističkih podataka". U Izvještaju o napretku za 2021. naveno je da "strategiju za sprovođenje metodologije Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) u statistici javnih finansija, čije je sprovođenje u kašnjenju posljednjih godina, trebalo bi revidirati u 2021. Potrebno je riješiti značajno kašnjenje sa uvođenjem obračunskog računovodstva i proizvodnjom statistike državnih finansija na osnovu standarda ESA2010."

Polazeći od preporuka datih u prethodnim izvještajima i preporuka EUROSTAT-a Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je u dva navrata iniciralo prenos nadležnosti u dijelu proizvodnje podataka u skladu sa ESA 2010 metodologijom u statistici državnih finansija. Imajući u vidu da je pomenuta oblast statistike prioritet za pregovaračka poglavlja 17 i 18, kao i izazove sa kojima se Crna Gora suočava kada je u pitanju harmonizacija statističkog sistema sa EU standardima, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je ukazalo na neophodnost urgentnog preuzimanja odgovarajućih aktivnosti u smjeru izmjene postojeće zakonske regulative i trilateralnog sporazuma, i stvaranja pretpostavki za uspostavljenje sistema proizvodnje statistike državnih finansija (GFS)/ statistike procedura prekomjernog deficita (EDP) u okviru nadležnosti Uprave za statistiku, u cilju postizanja napretka u ovoj oblasti, odnosno ispunjavanja završnih mjerila definisanih pregovaračkim poglavljima 17 i 18.

Imajući u vidu da trenutno ni jedna od tri institucije nema adekvatne kadrovske kapacitete u domenu GFS/EDP statistike, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja ističe da je shodno preporuci eksperta sa svih do sada održanih misija, ali i najboljoj evropskoj praksi, neophodno otpočeti sa građenjem sistema sa jasnom podjelom uloga, pri čemu Uprava za statistiku treba da preuzme ulogu lidera u proizvodnji GFS/EDP statistike, što je ponovljeno i na sastanku održanom sa EUROSTAT-om kojem je prisustvovao ministar finansija i socijalnog staranja i predstavnici MONSTAT-a.

**Makroekonomske projekcije** - Kao dio procesa srednjoročnog predviđanja, Direktorat za ekonomsku politiku i razvoj u MFSS-u priprema godišnje srednjoročne makroekonomske projekcije za budžetsku godinu i dvije naredne fiskalne godine. Direktorat koristi novorazvijeni crnogorski makroekonometrijski model (Macroeconometrics model of Montenegro - MMM) koji se sastoji od: (i) *modula za projekcije*, koji se koristi za generisanje predviđenih vrijednosti makroekonomskih pokazatelja, izradom osnovnog scenarija (na osnovu eksternih pretpostavki koje objavljuju međunarodne finansijske institucije i Monstat) i (ii) *modula za procjenu uticaja*





*strukturnih reformi*, koji se koristi za procjenu uticaja politika zasnovanih na različitim scenarijima politika.

Model MMM se koristi za izradu makroekonomskih projekcija u najvažnijim strateškim dokumentima koje usvaja Vlada Crne Gore, kao što je Program ekonomskih reformi, koji predstavlja najvažniji dokument u ekonomskom dijalogu Crne Gore sa EU, i Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, koje predstavljaju polaznu osnovu za izradu Godišnjeg zakona o budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Shodno identifikovanim izazovima za makroekonomsko projektovanje, model je i u 2020. korišćen za prognoze trendova ekonomskih kretanja u Covid-19 krizi.

Direktorat u kontinuitetu unaprijeđuje proces izrade projekcija makroekonomskih indikatora, upravljanje modelom MMM i konstantno vrši njegovo ažuriranje radi preciznijih predviđanja. Direktorat u kontinuitetu adekvatno podržava usavršavanje znanja i pohađanje relevantnih obuka zaposlenih u domenu finansijskog programiranja i modeliranja. Kao dio Programa reformi upravljanja javnim finansijama (PFM) za period 2016-2020, aktivnosti iz akcionog plana su djelimično sprovedene. Prema mišljenju eksperata koji su radili na njegovom razvijanju, puna funkcionalnost modela MMM očekuje se do kraja 2024.

**Fiskalna pravila** – Kada je u pitanju praćenje i evaluacija fiskalne politike i ostvarenih rezultata, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definisana su fiskalna pravila (kriterijumi fiskalne odgovornosti). Ocjenu ispunjenosti numeričkih fiskalnih pravila, vrši Državna revizorska institucija kroz ex post evaluaciju ali i davanje mišljenja na Zakon o budžetu za tekuću fiskalnu godinu. Kako bi se ojačao nadzor nad sprovođenjem fiskalne politike, posebno u dijelu ex ante ocjene, uz podršku EU, u toku je implementacija projekta „Podrška uspostavljanju Fiskalnog savjeta Crne Gore i njegovom radu” koji za cilj ima stvaranje uslova za uspostavljanje Fiskalnog savjeta Crne Gore kao nezavisnog tijela koje bi vršilo praćenje i ocjenjivanje planiranja i sprovođenja fiskalne politike. U toku 2020, od strane eksperta angažovanog na projektu, pripremljen je "opciono dokument" koji sadrži pregled uporedne međunarodne prakse kada je u pitanju funkcionisanje tijela za fiskalni nadzor ali i predlog opcija za uspostavljanje Fiskalnog savjeta u Crnoj Gori. Formalno uspostavljanje Fiskalnog savjeta realizuje se kroz izmjene, odnosno donošenje zakonske regulative koja će biti predložena u II kvartalu 2022.

Ujedno, 2019. Crna Gora je pristupila bazi Evropske unije o fiskalnim pravilima, pri čemu se podaci popunjavaju na dobrovoljnoj osnovi, kao i u slučaju ostalih zemalja kandidata.



**Višegodišnji budžetski okvir** – Glavni dokument za planiranje fiskalne politike je Fiskalna strategija, koju usvaja Skupština. Na osnovu Fiskalne strategije donose se Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, koje sadrže limite budžetske potrošnje za trogodišnji period. Kako bi se unaprijedio budžetski sistem u cjelini, u 2019. otpočela je implementacija sljedećih projekata koji se finansiraju iz sredstava EU:

- projekat "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole" koji treba da rezultira unaprjeđenjem budžetskog sistema u cjelini, kroz punu implementaciju programskog budžeta, srednjoročnog planiranja i ostalih elemenata sistema budžetiranja. U okviru istog projekta sprovode se aktivnosti na unaprijeđenju računovodstvenog informacionog sistema i sistema finansijskog izvještavanja u javnom sektoru, koje imaju za cilj omogućavanje primjene Zakona o računovodstvu u javnom sektoru;
- projekat "Unapređenje IT sistema za planiranje budžeta" koji će kroz unapređenje sistema za planiranje budžeta stvoriti uslove za planiranje budžeta u srednjem roku, kao i uslove za kvalitetnije budžetsko planiranje i izvještavanje;
- projekat "Implementacija sistema centralizovanog obračuna zarada" koji ima za cilj razvoj i implementaciju programskog rješenja kojim će se omogućiti centralizacija i efikasniji proces obračuna zarada, sa većim stepenom kontrole i izvještavanja, kao i efikasnije upravljanje potrošnjom za zarade u javnom sektoru.

Shodno aktivnostima sprovedenim u okviru projekta "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole", Zakonom o budžetu za 2021. u potpunosti je implementiran programski budžet. Ujedno, pripremljena je metodologija za srednjoročno planiranje kojom se dodatno unaprjeđuje planiranje, odnosno projektovanje rashoda u srednjem roku.

Pomenute izmjene praćene su razvojem novog IT sistema za planiranje budžeta, čime se dodatno unaprjeđuje, kako planiranje, tako i izvršenje budžeta.

U narednom periodu nastaviće se sa sprovođenjem aktivnosti u cilju unaprjeđenja srednjoročnog okvira javnih finansija u dijelu unaprjeđenja njegove kredibilitnosti i pouzdanosti.

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





stanja pomenutog sistema, identifikovanja reformskih prioriteta i obezbjeđenja povraćaja uloženog javnog kapitala.

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

**Transparentnost državnih finansija** – Transparentnost javnih finansija unaprjeđuje se kroz uvođenje programskog budžeta imajući u vidu da se njime prebacuje fokus na rezultate i ciljeve koje ostvaruju potrošačke jedinice, doprinosi poboljšanoj efikasnosti i efektivnosti pružanja javnih usluga i omogućava okvir za adekvatnije mjerenje i evaluaciju uspješnosti trošenja javnih sredstava.

Na ovaj način, ujedno se unaprjeđuje prikaz budžeta i daje doprinos većoj transparentnosti planiranja i trošenja javnih sredstava.

U sklopu projekta "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole" u toku su aktivnosti vezane za izradu „Budžeta za građane“ koji predstavlja korak naprijed ka vizualizaciji budžeta i povećanoj transparentnosti javnih finansija, i približavanju budžeta, kao sveobuhvatnog i kompleksnog dokumenta, građanima. Dizajniran je za predstavljanje ključnih informacija o budžetu široj javnosti, napisanih na dostupnom jeziku i sadrži vizuelne elemente koji omogućavaju čitaocima da bolje razumiju predstavljene informacije.

Transparentnosti državnih finansija doprinosi i projekat reforme računovodstva u javnom sektoru i prelaska na obračunsko računovodstvo, koji je formalno započeo donošenjem Zakona o računovodstvu u javnom sektoru u novembru 2019.. Ovaj reformski zakon predviđa uvođenje svih obračunskih računovodstvenih kategorija i stavljanje fokusa na upravljanje imovinom i obavezama države. Imajući u vidu da zakon uvodi obavezu evidentiranja svih transakcija u trenutku njihovog nastanka u značajnijem mjeri će doprinijeti povećanju transparentnosti u upravljanju javnim finansijama i podizanju fiskalne odgovornosti.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja pripremio je set podzakonskih akata za primjenu Zakona, a sprovedene su i aktivnosti na izradi GAP analize računovodstvenog informacionog sistema, kao i analize računovodstvenih procesa unutar javnog sektora, koje stvaraju osnovu za rad na nadogradnji informacionog sistema. Aktivnost koja predstoji u ovom dijelu odnosi se na unaprijeđenje informacionog sistema za punu implementaciju Zakona o računovodstvu u javnom sektoru.



Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru kao rok za početak primjene obračunskog računovodstva predvidio je 1. I 2022. Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o računovodstvu u javnom sektoru, kojim se rok primjene zakona pomjera na 1. I 2024., zbog neophodne nadogradnje informacionog sistema, trenutno je u Skupštinskoj proceduri. Nacrti podzakonskih akata za primjenu zakona pripremljeni su u skladu sa rokovima.

### **MIP indikatori (Indikatori Procedura pri makroekonomskim neravnotežama)**

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Centralna banka Crne Gore i Uprava za statistiku su nadležne institucije za proizvodnju statističkih varijabli koje se koriste kao input za izradu MIP indikatora. Uz podršku aktuelnog IPA 2017 višekorisničkog projekta, Uprava za statistiku kao koordinator statističkog sistema Crne Gore radi na prikupljanju raspoloživih varijabli za izradu ključnih i pomoćnih MIP indikatora i koordinira aktivnošću na pripremi i ažuriranju metapodataka za raspoložive varijable u saradnji sa nadležnim institucijama. Dodatno, započet je rad na ažuriranju metapodataka za raspoložive indikatore koji su tokom prethodnog IPA 2015 projekta dostavljeni Eurostat-u.

U okviru 14 MIP pokazatelja, Uprava za statistiku trenutno proizvodi Stopu nezaposlenosti (LFS). Do kraja 2023. planirana je realizacija probnih istraživanja Indeksi cijena stambenih objekata, kao i BDP po prihodnoj metodi koji je input za obračun Indeksa nominalnih jediničnih troškova rada. Komplementarni indikatori u okviru pokazatelja MIP (Bruto domaći proizvod (BDP) u tržišnim cijenama i Bruto domaći proizvod (BDP) u tržišnim cijenama - kvartalni podatak) su raspoloživi.

CBCG je u junu 2019. publikovala indikatore - Međunarodna investiciona pozicija (IIP) i Spoljnji dug Crne Gore, uz metodološka pojašnjenja.

Aktivnosti na razvoju MIP indikatora iz nadležnosti Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nastaviće se definisanjem nadležnosti za statistiku državnih finansija.

#### **4. Crna Gora da ispuni kriterijum postojanja funkcionalne tržišne ekonomije**

Četvrto završno mjerilo ne zahtijeva pravnu usklađenost CG sa tekovinom EU, već predstavlja jedan od ekonomskih kriterijuma pristupanja.

EK ocjenjuje usklađenost sa ekonomskim kriterijima na godišnjem nivou, u okviru paketa za proširenje. Pojedinačni podkriterijumi koje EK razmatra tokom procjene usklađenosti sa kriterijumom funkcionalne tržišne ekonomije uključuju visok kvalitet ekonomskog upravljanja, posvećenost reformama, postizanje makroekonomske stabilnosti, uključujući stabilnost cijena, održive javne finansije i stabilnu vanjsku poziciju



zemlje. Takođe, EK procjenjuje pravilno funkcionisanje tržišta roba i usluga, finansijskog tržišta i tržišta rada.

Za procjenu spremnosti države kada je u pitanju kriterijum funkcionalne tržišne ekonomije EK uzima u obzir postignuti napredak, održivost rezultata, procjene drugih međunarodnih finansijskih institucija, kao i biznis organizacija. U pitanju je „vrlo duboko ocjenjivanje ekonomske situacije u Crnoj Gori“. Na dokument **Program ekonomskih reformi CG**, koji Vlada usvaja na godišnjem nivou, EK daje brojne preporuke čije ispunjavanje predstavlja najbolji način za napredovanje u dijelu ekonomskih kriterijuma, kao i u ovom završnom mjerilu. EK takođe priprema ocjenu implementacije zajednički usvojenih preporuka u okviru Programa ekonomskih reformi CG.

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru, obaveze i ocjena ispunjenja ovog mjerila, postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, može se pratiti u dijelu ocjene za Klaster 1 – Temeljna poglavlja koji se odnosi na Ekonomske kriterijume, čime zauzima jedno od ključnih mjesta u procesu pristupanja. Evropska komisija ističe da je "za pristupanje EU potrebno je postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapacitet da se ona nosi s pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije", kao i da se "praćenje u ovoj oblasti vrši u dva procesa: Programom ekonomskih reformi i procjenom usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje".

Ovo mjerilo je šireg karaktera, obuhvata dalji ekonomski razvoj Crne Gore i njegova realizacija zavisi od ukupnog napretka koji država ostvaruje.

### ***5. Crna Gora se treba usaglasiti sa rješenjem koji će izraditi EU u pogledu načina primjene okvira EU za usvajanje eura***

Kako ocjenjuje EK, u pitanju je neuobičajno mjerilo jer je Crna Gora prva zemlja koja je usvojila euro prije pristupanja EU i prije ispunjenja kriterijuma konvergencije. Crna Gora je od 1999. koristila njemačku marku (DEM), a zatim euro kao zakonsko sredstvo plaćanja, prije nego što je Savjet ministara ekonomije i finansija EU usvojio odluku o zabrani unilateralne eurizacije 2007. Kriterijumi konvergencije su: 1) Cjenovna stabilnost - prosječna stopa inflacije ne prelazi više od 1,5 procentnih poena iznad prosječne inflacije tri najuspješnije zemlje članice u smislu stabilnosti cijena. Inflacija se mjeri na osnovu uporedivog indeksa potrošačkih cijena; 2) Dugoročna kamatna stopa – prosječna nominalna dugoročna kamatna stopa ne smije da prelazi dva procentna poena iznad prosjeka tri najuspješnije zemlje članice u smislu stabilnosti cijena. Odrednica za utvrđivanje kamatne stope su kamatne stope na dugoročne državne obveznice ili druge uporedive hartije od vrijednosti; 3) Kriterijum za budžetski deficit predviđa da stopa planiranog ili ostvarenog budžetskog deficita ne prelazi 3% bruto domaćeg proizvoda; 4) Kriterijum javnog duga predviđa da javni dug ne prelazi



iznos od 60% bruto domaćeg proizvoda; 5) Kriterijum stabilnost deviznog kursa i učešće u Mehanizmu deviznih kurseva (ERM II) odnosi se na poštovanje utvrđenih margina fluktuacije deviznog kursa, bez znatnijih odstupanja u periodu od najmanje dvije godine prije uvođenja zajedničke evropske valute. Samim tim, ovo mjerilo predstavlja izazov i za EU u iznalaženju rješenja.

EU treba da radi na predlogu za rješavanje ovog pitanja i taj predlog mora biti odobren od strane svih država članica EU. EU bi trebalo da dostavi predlog koji će Crna Gora morati prihvatiti prije nego što pristupi EU.

Mjerilo će se razmatrati u kasnijoj fazi pregovora, nakon što dođe do konsenzusa u EU, te će ovo biti jedno od posljednjih koje će se adresirati neposredno pred članstvo.

## B) PREOSTALI KLJUČNI KORACI U 2022-2023. GODINI

TABELA

	Noseća institucija	Institucije partneri	Rok	Finansijska procjena i izvor finansiranja
Akcioni plan za usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike, ažuriranje	CBCG	MFSS, Monstat, ANO, KHOV	I kvartal 2022.	/
Akcioni plan za usaglašavanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike, ažuriranje	CBCG	MFSS, Monstat, ANO, KHOV	I kvartal 2023.	/
Strateški dokument Program ekonomskih reformi za Crnu Goru za period	MFSS		I kvartal 2022.	Iz budžeta



<b>2022 - 2024.</b>				
<b>Strateški dokument</b> <b>Program ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2023 - 2025.</b>	<b>MFSS</b>		<b>I kvartal 2023.</b>	<b>Iz budžeta</b>
<b>Strateški dokument</b> <b>Srednjoročna strategija upravljanja dugom 2022 – 2024.</b>	<b>MFSS</b>		<b>I kvartal 2022.</b>	<b>Iz budžeta (uz tehničku podršku MMF-a)</b>
<b>Strateški dokument</b> <b>Strategija implementacije ESA 2010 metodologije u statistici državnih finansija</b>	<b>MFSS</b>		<b>II kvartal 2022.</b>	<b>Iz budžeta</b>
<b>Zakoni i podzakonska akta</b> <b>Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Centralnoj banci Crne Gore</b>	<b>CBCG</b>	<b>MFSS</b>	<b>IV kvartal 2022.</b>	<b>/</b>
<b>Zakoni i podzakonska akta</b> <b>Zakon o osiguranju</b>	<b>ANO</b>	<b>MFSS</b>	<b>IV kvartal 2022.</b>	<b>/</b>
<b>Zakoni i podzakonska akta</b> <b>Zakon o izmjenama i dopunama zakona o statistici i sistemu zvanične statistike</b>	<b>MFSS</b>	<b>Monstat, CBCG</b>	<b>II kvartal 2022.</b>	



<b>Zakoni i podzakonska akta</b> <b>Zakon o izmjenama i dopunama zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti</b>	<b>MFSS</b>	<b>MFSS</b>	<b>II kvartal 2022.</b>	
<b>Administrativni kapaciteti:</b> <b>1. Zapošljavanja</b> <b>Zakon o statistici i sistemu zvanične statistike</b> <b>2. Obuke</b>	<b>MFSS</b> U dijelu statistike državnih finansija planirana dva zapošljavanja	<b>Monstat</b>	<b>2022.</b>	<b>/</b>
<b>Potrebna infrastruktura</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>Ostalo</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

### **C) PRAKSA DRŽAVE ČLANICE EU**

Kada se razmatra praksa država članica i poređenje kada je u pitanju zatvaranje poglavlja 17, odnosno ranije poglavlja 11 – Ekonomska i monetarna politika, neophodno je pomenuti specifičnost Crne Gore u ovoj oblasti, a koja se odnosi na korištenje eura kao zakonskog sredstva plaćanja. Ova specifičnost će značajno uticati na zatvaranje poglavlja 17 u slučaju Crne Gore, odnosno vrijeme trajanja pregovora u ovoj oblasti. Pored toga, komparativna iskustva određenih zemalja članica pokazuju da je na zatvaranje poglavlja 17 uticala promjena pristupa EK prema procjeni spremnosti zemalja kandidata za članstvo u EU. Stoga, nije relevantno poređenje iskustva toka pregovora u poglavlju 17 u slučaju novih zemalja članica EU. U slučaju Crne Gore opravdano je bilo očekivanje drugačije dinamike i proširenje broja mjerila.

Poglavlje 17 za Hrvatsku otvoreno je u decembru 2006, a privremeno zatvoreno u decembru 2008. godine. Jedino mjerilo za zatvaranje poglavlja odnosilo se na izmjenu





Zakona o HNB kako bi se postigla njena potpuna nezavisnost i usklađenost sa ESCB-om.

Isto mjerilo za zatvaranje bilo je na primjeru Bugarske i Rumunije (nezavisnost nacionalne centralne banke i usklađenost sa ESCB-om). Pregovori od otvaranja do privremenog zatvaranja ovog poglavlja trajali su svega jedan mjesec, dok je poglavlje formalno zatvoreno poslije dvije godine.

U slučaju Kipra, Slovenije, Češke Republike, Estonije, Mađarske, poglavlje 11 je otvoreno u prvoj polovini 1999. a zatvoreno u decembru 2002. U slučaju Litvanije ovo poglavlje je otvoreno u prvoj polovini 2001. i zatvoreno u decembru 2002, u slučaju Malte otvoreno sredinom 2000. a zatvoreno u decembru 2002.

Praksa/podrška država članica u rješavanju pitanja iz oblasti koja se razmatra u pregovaračkom poglavlju 17 je od velikog značaja za razumijevanje i realizaciju obaveza na putu pristupanja Crne Gore EU.

U potpoglavlju Monetarna politika, od velikog značaja je praksa Hrvatske kada je u pitanju potreba izmjene odgovarajućeg člana Ustava RH u cilju uspunjenja principa funkcionalne nezavisnosti nacionalne centralne banke.

### 3. POZICIJA POGLAVLJA UNUTAR TEMATSKOG KLASTERA

Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija se nalazi u okviru klastera 3 - Konkurentnost i inkluzivni rast.

#### **a) sa kojim poglavljima postoji konkretna međuzavisnost, mogućnost posrednog uticaja i na neki drugi „klaster“**

Imajući u vidu specifičnost poglavlja 17, koja se odnosi na činjenicu da se kroz ovo poglavlje reflektuje koherentno vođenje monetarne i fiskalne politike, postoji visok nivo direktne i indirektno povezanosti sa drugim pregovaračkim poglavljima.

Ukoliko pogledamo obavezu usklađivanja istog zakonskog rješenja, povezanost postoji sa poglavljima 4 i 9. Naime, pregovaračko poglavlje 17 ima istu obavezu usklađivanja odredbe Zakona o osiguranju sa principom zabrane privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama kao i pregovaračko **poglavlje 4 – Sloboda kretanja kapitala**, s tim da je usluga osiguranja u nadležnosti pregovaračkog **poglavlja 9 – Finansijske usluge**. Povezanost sa poglavljem 9 odnosila se i na Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima i Zakon o zaštiti depozita, a sa poglavljem 4 i na izmjene Zakona o tekućim i kapitalnim investicijama.



Pregovaračko poglavlje 17 je direktno povezano sa poglavljem **18 – Statistika**, u dijelu obaveze usaglašavanja statistike državnih finansija i monetarne statistike sa Sistemom evropskih računa ESA 2010, kao i proizvodnje MIP indikatora iz nadležnosti Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Centralne banke Crne Gore i Uprave za statistiku.

Pregovaračko poglavlje 17 je direktno povezano sa poglavljem **32 – Finansijski nadzor** u dijelu koji se odnosi na zaštitu eura od falsifikovanja.

Pojedinačni podkriterijumi koje EK razmatra tokom procjene usklađenosti sa kriterijumom funkcionalne tržišne ekonomije (završno mjerilo 4) uključuju visok kvalitet ekonomskog upravljanja, posvećenost reformama, postizanje makroekonomske stabilnosti, uključujući stabilnost cijena, održive javne finansije i stabilnu spoljnu poziciju zemlje. Takođe, EK procjenjuje pravilno funkcionisanje tržišta roba i usluga, finansijskog tržišta i tržišta rada.

Kako je mjerilo 4 za zatvaranje poglavlja 17 šireg karaktera i obuhvata dalji ekonomski razvoj Crne Gore, ono uslovljava povezanost ovog sa ostalim poglavljima u čijoj nadležnosti su tržište roba, kapitala, rada, i njegova realizacija zavisi od napretka koji država ostvaruje i njegove procjene od strane EK.

U tom smislu, napredak u poglavlju 17 pratiće se i kroz napredak u poglavljima 1 - Sloboda kretanja roba, 2 - Sloboda kretanja radnika, 3 - Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, 4 – Sloboda kretanja kapitala, 5 – Javne nabavke, 6 – Privredno pravo, 8 – Konkurencija, 16 – Porezi, 18 – Statistika, 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 29 – Carinska unija, 32 – Finansijski nadzor, 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Vezano za četvrto mjerilo, direktna povezanost postoji sa klasterom 1 - Temeljna poglavlja, ekonomski kriterijumi.

### **b) potencijalne mjere rane integracije, u kojim segmentima pravne tekovine EU, evropskim inicijativama ili programima Unije bismo mogli učestvovati i prije samog članstva u EU**

U okviru pregovaračkog poglavlja 17, što je ujedno i dio poglavlja 32 – Finansijski nadzor, Crna Gora od 2002. godine aktivno učestvuje u programu Pericles, ministarskom dijalogu EK sa zemljama Zapadnog Balkana i sastancima sa EK po pitanju projekcija.

Osim toga, kroz intenzivnu bilateralnu tehničku saradnju sa centralnim bankama EU, CBCG u kontinuitetu radi na jačanju svojih institucionalnih i administrativnih kapaciteta u cilju usklađivanja svog regulatornog i operativnog okvira sa standardima ESCB-a.



Pored toga, uz podršku ECB-a i 17 nacionalnih centralnih banaka država članica ESCB-a u toku je realizacija IPA Regionalnog projekta „Program jačanja kapaciteta centralnih banaka Zapadnog Balkana sa ciljem njihove integracije u Evropski sistem centralnih banaka“, čija je jedna od institucija korisnika i CBCG. Projekat, kojim koordinira Banka Njemačke, ima za cilj pripremu centralnih banaka za buduće članstvo u Evropskom sistemu centralnih banaka (ESCB), kroz prenošenje iskustva na putu usklađivanja i prakse koje nosi članstvo u ESCB-u.

U potpoglavlju Ekonomska politika, podrška je korišćenja za projekte: "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole", "Unapređenje IT sistema za planiranje budžeta", "Implementacija sistema centralizovanog obračuna zarada", "Podrška uspostavljanju Fiskalnog savjeta Crne Gore i njegovom radu".

Za pripremu Strategije implementacije ESA 2010 metodologije u sistemu javnih finansija Crne Gore korišćena je podrška Slovenije i Hrvatske.