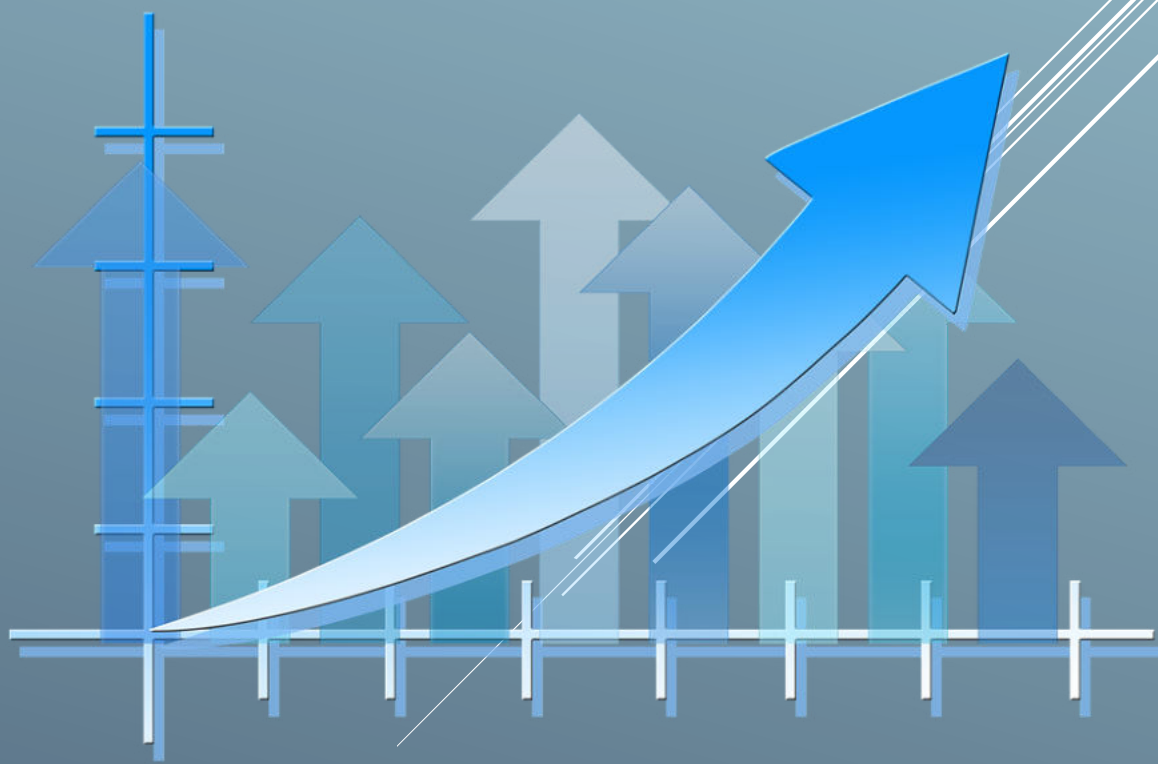




# **FISKALNA STRATEGIJA CRNE GORE ZA PERIOD 2024-2027. GODINE**

## SADRŽAJ

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| REZIME .....                                                                                          | 3  |
| OPŠTI OKVIR I CILJEVI MAKROEKONOMSKE I FISKALNE POLITIKE U PERIODU 2024 – 2027. GODINE .....          | 5  |
| MAKROEKONOMSKI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE .....                              | 9  |
| TEKUĆA EKONOMSKA KRETANJA I PROCJENA DO KRAJA 2024. GODINE .....                                      | 9  |
| MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE ZA PERIOD 2025-2027. GODINE .....                                           | 10 |
| REFORMSKA AGENDA – PLAN RASTA ZA ZAPADNI BALKAN 2024-2027. GODINE .....                               | 13 |
| PROCJENA UTICAJA PLANA RASTA EU NA MAKROEKONOMSKA KRETANJA .....                                      | 17 |
| FISKALNI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2024-2027. GODINE .....                                      | 18 |
| RIZICI ZA OSTVARENJE MAKROEKONOMSKIH I FISKALNIH PROJEKCIJA .....                                     | 24 |
| MJERE FISKALNE POLITIKE ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE .....                                           | 26 |
| SMANJENJE PORESKOG OPTEREĆENJE NA ZARADE I POVEĆANJE MINIMALNE ZARADE – EVROPA SAD 2 .....            | 26 |
| METODOLOGIJA KORIŠĆENA PRI ANALIZI .....                                                              | 35 |
| MJERE USMJERENE NA POVEĆANJE BUDŽETSKIH PRIHODA I UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA .....               | 36 |
| POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA .....                                                                  | 36 |
| AKCIZNA POLITIKA .....                                                                                | 38 |
| POREZ NA DODATU VRIJEDNOST .....                                                                      | 41 |
| SPRJEČAVANJE IZBJEGAVANJA PLAĆANJA POREZA NA PROMET VOZILA .....                                      | 43 |
| ZAKON O POREZU NA UPOTREBU PUTNIČKIH MOTORNIM VOZILA, PLOVNIH OBJEKATA, VAZDUHOPLOVA I LETILICA ..... | 44 |
| PREDLOG ZAKONA O OTPISU KAMATA NA DOSPJELE PORESKE OBAVEZE .....                                      | 44 |
| IZMJENE ZAKONA O POREZU NA DOBIT PRAVNIH LICA .....                                                   | 45 |
| NAPLATA PORESKOG DUGA IMOVINOM PORESKOG OBVEZNIKA .....                                               | 46 |
| NOVI ZAKON O IGRAMA NA SREĆU .....                                                                    | 46 |
| LEGALIZACIJA NELEGALNO IZGRAĐENIH OBJEKATA .....                                                      | 48 |
| MJERE USMJERENE NA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA .....                                              | 50 |
| REFORMA PORESKE ADMINISTRACIJE (RARP projekat) .....                                                  | 50 |
| UBRZAVANJE POVRAĆAJA PDV-A .....                                                                      | 52 |
| FORMIRANJE FINANSIJSKE POLICIJE .....                                                                 | 53 |
| REFORMA CENTRALNOG REGISTRA PRIVREDNIH SUBJEKATA (CRPS) .....                                         | 55 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IZMJENE ZAKONA O ROKOVIMA IZMIRENJA NOVČANIH OBAVEZA.....                                        | 58  |
| IMPLEMENTACIJE PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE.....                                        | 59  |
| UNAPREĐENJE E-KATASTRA.....                                                                      | 61  |
| IDENTIFIKOVANJE I ANALIZA PORESKIH RASHODA .....                                                 | 63  |
| REFORMA SEKTORA DRŽAVNIH PREDUZEĆA .....                                                         | 64  |
| REFORME IZ FINANSIJSKOG SEKTORA.....                                                             | 70  |
| TRANSFORMACIJA INVESTICIONO RAZVOJNOG FONDA U CRNOGORSKU RAZVOJNU<br>BANKU .....                 | 71  |
| MJERE NA STRANI RASHODA .....                                                                    | 75  |
| JAKČANJE SEKTORA JAVNE BEZBIJEDNOSTI I ODRBANE.....                                              | 75  |
| PRAVOSUĐE I ZAŠTITA PRAVA .....                                                                  | 76  |
| MJERE U OBLASTI EKONOMIJE I TURIZMA .....                                                        | 77  |
| MJERE U OBLASTI OBRAZOVANJA, NAUKE I SPORTA.....                                                 | 78  |
| DIGITALIZACIJA ZDRAVSTVENOG SITEMA .....                                                         | 79  |
| MJERE U OBLASTI KULTURE .....                                                                    | 80  |
| MJERE U OBLASTI BILATERALNE I MULTILATERALNE SARADNJE.....                                       | 80  |
| UNAPREĐENJE KVALITETA ZAVNIČNE STATISIKE .....                                                   | 81  |
| MJERE U OBLASTI SOCIJALNOG STARANJA.....                                                         | 81  |
| REFORMA SISTEMA ZARADA .....                                                                     | 83  |
| UPRAVLJANJE JAVNIM INVESTICIJAMA.....                                                            | 85  |
| KAPITALNI BUDŽET U PERIODU 2024 – 2027. GODINE .....                                             | 86  |
| USPOSTAVLJANJE NOVOG ZAKONSKOG RJEŠENJA ZA UNAPRIJEĐEN PRISTUP<br>STRATEŠKIM INVESTICIJAMA ..... | 91  |
| UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE .....                                     | 92  |
| KRETANJE DRŽAVNOG DUGA TOKOM 2024. GODINE I AKTIVNOSTI VEZANE ZA<br>UPRAVLJANJE DUGOM.....       | 92  |
| PROJEKCIJE KRETANJA DUGA U PERIODU 2024-2027. GODINE .....                                       | 97  |
| NADZOR NAD SPROVOĐENJEM FISKALNE POLITIKE.....                                                   | 103 |
| PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U PERIODU 2022 – 2026.<br>GODINE .....            | 107 |
| ANEKS .....                                                                                      | 110 |

## REZIME

Članom 17 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore propisano je: "Fiskalnu strategiju za period trajanja mandata Vlade donosi Skupština“.

44. Vlada Crne Gore je svoj mandat započela 30. oktobra 2023. godine sa jasnim opredjeljenjem da će na prvom mjestu biti oporavak i prosperitet društva i da će posvećeno raditi na ekonomskim reformama, poboljšanju životnog standarda svakog pojedinca, vladavini prava i što skorijem pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji.

Ključni prioriteti 44. Vlade sublimirani su u tri glavna stuba:

1. Crna Gora je država vladavine prava i kredibilna članica EU i NATO,
2. Stabilan finansijski i ekonomski sistem za bogatu državu, građane i građanke,
3. Zdravi i obrazovani pojedinci kao temelj prosperitetnog i solidarnog društva.

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti pripremljen je Predlog fiskalne strategije Crne Gore 2024-2027. godine (u daljem tekstu: Fiskalna strategija).

Strateški okvir rada u pripremi Fiskalne strategije predstavljaju: Ekspoze predsjednika Vlade Crne Gore, Srednjoročni program rada Vlade za period 2024 – 2027. godine, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2024 – 2027, Reformska agenda – Plan rasta za Zapadni Balkan 2024 – 2027. godine, Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026. godine, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022 – 2026. godine kao i sektorske strategije i programi kojima se bliže definišu strateški pravci djelovanja u pojedinim oblastima politika.

Glavni strateški cilj ekonomske politike Crne Gore je: „ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana“.

Cilj fiskalne politike u periodu trajanja mandata 44. Vlade Crne Gore je: predvidiva i podsticajna fiskalna politika koja će doprinijeti povećanju atraktivnosti Crne Gore kao investicione destinacije i povoljnijem poslovnom ambijentu u cilju stvaranja novih izvora ekonomskog rasta, otvaranju novih radnih mjesta i ubrzavanju konvergencije BDP per capita ka prosjeku EU.

Imajući u vidu proklamovani cilj o punopravnom članstvu Crne Gore u EU tokom 2028. godine, odgovorno upravljanje javnim finansijama i ispunjavanje ekonomskih kriterijuma za



članstvo, kao i usaglašavanje propisa iz domena fiskalne politike sa relevantnom regulativom EU, apsolutni je prioritet prilikom donošenja novih i izmjene postojećih politika.

Stabilne i održive javne finansije glavni su preduslov ukupne makroekonomske stabilnosti svake zemlje, te odgovorno upravljanje javnim finansijama posebno u uslovima ograničenosti vođenja monetarne politike predstavlja glavni instrument ukupne ekonomske politike.

U vezi sa navedenim, smanjenje deficita javnih finansija na kratak rok, zaduživanje isključivo za finansiranje kapitalnih projekata, odnosno ostvarenje suficita tekuće budžetske potrošnje, uz kontinuirani rast budžetskih prihoda i optimizaciju tekuće budžetske potrošnje preduslovi su makro-fiskalne stabilnosti.

Polazeći od ciljeva ekonomske politike Crne Gore, strateških opredjeljenja i kriterijuma fiskalne odgovornosti, Fiskalnom strategijom prezentuju se ciljevi fiskalne politike, mjere i aktivnosti za postizanje tih ciljeva i makroekonomske i fiskalne projekcije u periodu 2024 – 2027. godine.

Kako bi se omogućilo kontinuirano praćenje ciljeva i rezultata planiranih Fiskalnom strategijom, svake godine uz Predlog zakona o završnom računu budžeta, Vlada će dostaviti i sažeti izvještaj o realizaciji Fiskalne strategije za tu godinu.

## **OPŠTI OKVIR I CILJEVI MAKROEKONOMSKE I FISKALNE POLITIKE U PERIODU 2024 – 2027. GODINE**

Strateški cilj ekonomske politike Crne Gore je: "ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana".

Budući da je opredjeljenje 44. Vlade da Crna Gora postane punopravna članica Evropske unije do 2028. godine, u naredom periodu očekuje se intenziviranje implementacije reformskih procesa kako bi u naredne dvije godine bio zatvoren najveći dio pregovaračkih poglavlja. Imajući u vidu da je Crna Gora već 100% usklađena sa zajedničkom spoljnom i bezbjednosnom politikom EU te da je od 2017. godine punopravna članica NATO-a, vladavina prava i jačanje konkurentnosti ekonomije ostaju oblasti koje zahtijevaju značajno unapređenje u narednom periodu. 44. Vlada snažno je fokusirana na stvaranje uslova za unapređenje standarda svih građana Crne Gore, što je posebno važno imajući u vidu da se po bruto domaćem proizvodu po stanovniku a po paritetu kupovne moći, Crna Gora trenutno nalazi na 52% prosjeka EU, što znači da crnogorska ekonomija mora rasti znatno brže (realni rast BDP-a) od zemalja članica kako bi dostigla prosjek EU<sup>1</sup>. Na drugoj strani, i na ovom nivou iskorišćenosti ekonomskog potencijala, zemlja se suočava sa nedostatkom radne snage, posebno tokom trajanja turističke sezone, što stvara zabrinutost da će ulaskom u EU usljed liberalizacije mobilnosti radne snage, ovaj problem predstavljati izazov kada je u pitanju dinamičan ekonomski rast i pored svih benefita koje ulazak u EU nosi.

Cilj fiskalne politike u periodu trajanja mandata 44. Vlade Crne Gore je: predvidiva i podsticajna fiskalna politika koja će doprinijeti povećanju atraktivnosti Crne Gore kao investicione destinacije i povoljnijem poslovnom ambijentu u cilju stvaranja novih izvora ekonomskog rasta, otvaranju novih radnih mjesta i ubrzavanju konvergencije BDP per capita ka prosjeku EU.

Polazeći od navedenog, ovom Fiskalnom strategijom prezentuju se mjere fiskalne politike usmjerene na unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede sa jedne i unapređenje standarda građana sa druge strane, uz očuvanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti.

Ujedno, period 2024-2027. godine karakteriše otpočinjanje intenzivnog investicionog ciklusa kroz ulaganja kako kroz Kapitalni budžet tako i kroz grantove obezbijedene od strane Evropske unije od kojih su najznačajniji za izgradnju Autoputa (dionica Andrijevice-Mateševo u iznosu od 200 mil. €) i rekonstrukciju željezničke infrastrukture u iznosu od oko 150 mil. € koji su već obezbijedjeni. Uporedo, kroz Plan rasta za Zapadni Balkan, Crnoj Gori će na

<sup>1</sup> Prema analizi Svjetske banke, ukoliko bi crnogorski BDP prosječno rastao po stopi od 4%, Crna Gora bi prosjek EU dostigla 2048. godine dok bi u slučaju prosječnog godišnjeg rasta od 5% to bilo 2040. godine

raspolaganju biti blizu 400 mil. €, u periodu 2024-2027. godine, za sprovođenje strukturnih reformi i ulaganje u infrastrukturu<sup>2</sup>. Preostala sredstva neohodna za ambiciozni plan izgradnje infrastrukture, kojom će se omogućiti, širenje ekonomskog potencijala obezbijediće se iz kreditnih sredstava.

Snažna potrošnja domaćinstava, povećanje minimalne i prosječne zarade i minimalne i prosječne penzije, reforme poreske politike i poslovnog ambijenta, rast investicione aktivnosti i nastavak rasta u turizmu, uz mjere sektorske podrške i relevantne prognoze ekonomske aktivnosti i inflacije u Evropi, čine osnovne pretpostavke makroekonomskog scenarija u srednjem roku.

**Shodno osnovnom makroekonomskom scenariju, crnogorska ekonomija će u srednjem roku prosječno godišnje rasti po stopi od 3,7%, odnosno po godinama 3,8% u 2024, 4,8% u 2025, 3,1% i 3,2% u 2026. i 2027. godini.** Usljed usporavanja pritiska cijena na evropskom nivou, očekuje se postepeno usporavanje inflacije, koja će prosječno iznositi 3% u periodu 2025-2027. godine.

Shodno fiskalnom okviru za period 2024-2027. godine, izvorni prihodi budžeta u periodu 2024-2027. godine, kreću se u rasponu od 2.772,6 mil.€ ili 38,1% BDP-a u 2024, do 3.081,2 mil. € ili 35,8% BDP-a u 2027. godini. Stabilnost prihoda i pored značajnog smanjenja poreskog opterećenja na rad obezbjeđuje se kroz implementaciju novih mjera poreske i politike unapređenja poslovnog ambijenta opisanih i kvantifikovanih u Poglavlju – Mjere fiskalne politike za period 2024-2027. godine.

U oblasti poreske politike glavni cilj odnosi se na stvaranje uslova za sveobuhvatnu reformu poreskog sistema u cilju unapređenja poslovnog ambijenta, jačanja konkurentnosti privrede i unapređenja uslova za privlačenje investicija. Samim tim, glavne mjere odnose se na:

- smanjenje poreskog opterećenja na rad i sprovođenje programa za unapređenje konkurentnosti privrede i privlačenje kredibilnih investitora;
- smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
- reformu poreske i carinske administracije;
- bolju strategiju smanjenja poreskog duga;
- usklađivanje akcizne politike sa EU direktivama u cilju oporezivanja proizvoda koji negativno utiču na zdravlje stanovništva;

---

<sup>2</sup> Reformskom agendom za Crnu Goru prezentirane su sve reforme koje će se sprovoditi do 2027. godine. Uspješnost u sprovođenju reformi uslov je za povlačenje sredstava.

- uvođenje treće stope poreza na dodatu vrijednost (u cilju ujednačavanja stope PDV-a u turističkoj djelatnosti).

Navedene mjere prati niz mjera za unapređenje poslovnog ambijenta kao i mjere usmjerene na finansijski sektor.

Na drugoj strani, **budžetski rashodi centralnog nivoa kreću se u rasponu od 3.009,6 mil. € ili 41.3% BDP-a u 2024. godini do 3.364,0 mil. € ili 39,1% BDP-a.**

Nominalni rast rashoda u narednom trogodišnjem periodu prevashodno je uslovljen:

- značajnim rastom izdavajanja za finansiranje kapitalnih izdataka kojima se finansiraju infrastrukturni projekti;
- rastom transfera za socijalnu zaštitu (po osnovu projektovanog usklađivanja penzionih i osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite, a u skladu sa rastom prosječne zarade i inflacije);
- transfera institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru i to prije svega u dijelu finansiranja sistema zdravstvene zaštite;
- implementacije novih politika (opisane u poglavlju – Mjere na strani rashoda u periodu 2024-2027. godine).

Kada je u pitanju strategija upravljanja javnom potrošnjom strategija politike bazira se na: reformi sistema socijalne zaštite u cilju usmjeravanja socijalnih fondova onima kojima je to potrebno i razvoja sistema usluga socijalne zaštite, reformi preduzeća u većinskom vlasništvu države, optimizaciji javne uprave kroz sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje u kontekstu zahtjeva iz EU agende i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, reformi sistema zarada u javnom sektoru, kao i zadržavanje visokog nivoa izdvajanja za finansiranje kapitalnih projekata.

Strategija politike u oblasti upravljanja javnom potrošnjom u periodu 2024–2027. godine baziraće se na racionalizaciji tekuće potrošnje, pod uticajem rasta mandatornih rashoda čije se kretanje usklađuje sa zakonskim obavezama (osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja). U posmatranom periodu fokus će biti na preraspodjeli unutar potrošnje u cilju finansiranja prvenstveno rashoda kojima se pozitivno utiče na ekonomski rast i razvoj.

**Trend snažnog rasta budžetskih prihoda, sa jedne i rast navedenih kategorija javne potrošnje sa druge strane, opredjeljuju nivo budžetskog deficita koji se kreće od 3,54% BDP-a u 2025. do nivoa od 3,3% BDP-a u 2027. godini. U tom smislu, u posmatranom periodu nije narušeno fiskalno pravilo, predviđeno Zakonom o budžetu i fiskalnoj**

odgovornosti, i pored toga što se država odriče jednog dijela prihoda po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad u korist zaposlenog i poslodavca.

Pored navedenog, projektovani deficit budžeta generiše se isključivo pod uticajem potrebe finansiranja izgradnje infrastrukture kojom se povećava ekonomski potencijal zemlje.

Imajući u vidu navedeno, neophodno je napomenuti da se u svim godinama projekcija ostvaruje suficit tekuće budžetske potrošnje, što govori u prilog tome da država sve svoje tekuće obaveze finansira iz tekućih prihoda, odnosno da se zaduživanje vrši isključivo za potrebe realizacije kapitalnih projekata kojima se daje podrška projektovanom ekonomskom rastu.

U oblasti fiskalne politike glavni ciljevi u periodu 2024 – 2027. godine odnose se na:

- ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje (finansiranje svih tekućih obaveza države iz tekućih prihoda);
- ostvarenje budžetskog deficita na prosječnom nivou od 3,3% BDP-a periodu 2024-2027. godine;
- nivo javnog duga na prosječnom godišnjem nivou od oko 64% u period 2024-2027. godine uz neto javni dug na prosječnom godišnjem nivou od 61% u period 2024-2027. godine;
- obezbjeđivanje uslova da se novo zaduživanje isključivo vrši za finansiranje kapitalnih projekata odnosno otplatu i refinansiranje postojećih dugova države;
- značajno uvećanje sredstava kroz ulaganje kroz Kapitalni budžet i podršku kroz grantove obezbijedene od strane EU, čime se otpočinje intenzivan investicioni ciklus i doprinosi ubrzanju ekonomskog rasta;
- izdavanje državnih garancija samo za projekte od opšteg javnog interesa koji doprinose dugoročnom razvoju.

| Makroekonomski okvir       |                          | Procjena | Osnovni scenario |        |        |
|----------------------------|--------------------------|----------|------------------|--------|--------|
|                            |                          | 2024     | 2025             | 2026   | 2027   |
| Makroekonomski pokazatelji | BDP nominalno (u mil. €) | 7279,7   | 7825,7           | 8226,4 | 8604,4 |
|                            | BDP, nominalni rast      | 6.3      | 7.5              | 5.1    | 4.6    |
|                            | BDP, realni rast         | 3.8      | 4.8              | 3.1    | 3.2    |
|                            | Inflacija (prosjeck)     | 4.8      | 4.0              | 2.8    | 2.5    |
|                            | Rast zaposlenosti (%)    | 3.1      | 2.8              | 1.7    | 1.7    |
|                            | Rast zarada (bruto)      | 5.0      | 9.0              | 4.0    | 4.0    |
| Fiskalni okvir (u % BDP-a) |                          | Procjena | Osnovni scenario |        |        |
|                            |                          | 2024     | 2025             | 2026   | 2027   |

**Fiskalni pokazatelji**

|                                  |      |      |      |      |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Izvorni prihodi                  | 38.1 | 36.3 | 36.1 | 35.8 |
| Rashodi budžeta                  | 41.3 | 39.8 | 39.4 | 39.1 |
| Deficit/Suficit                  | -3.3 | -3.5 | -3.3 | -3.3 |
| Kamate                           | 2.1  | 2.1  | 2.4  | 2.6  |
| Primarni deficit/suficit         | -1.0 | -1.3 | -0.7 | -0.6 |
| Deficit/Suficit tekuće potrošnje | 0.5  | 0.1  | 0.7  | 0.9  |
| Bruto javni dug (% BDP)          | 63.3 | 61.8 | 65.0 | 65.2 |
| Neto javni dug (% BDP)           | 58.5 | 59.9 | 61.8 | 63.8 |

## MAKROEKONOMSKI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE

### TEKUĆA EKONOMSKA KRETANJA I PROCJENA DO KRAJA 2024. GODINE

U 2023. godini ostvaren je snažan rast od 6,0%, sa najvećom stopom rasta u regionu Zapadnog Balkana i jednom od najviših u Evropi. Crnogorska ekonomija je pokazala značajan stepen otpornosti u posljednje dvije godine, imajući u vidu sve snažne geopolitičke i globalne ekonomske neizvjesnosti. Privatna potrošnja i naplata prihoda budžeta su na rekordnom nivou, podstaknute domaćim politikama i mjerama povećanja zarada, socijalnih transfera, penzija, ali i poreskim reformama, uvođenjem sistema elektronske fiskalizacije i prilivom stranih državljana koji su odlučili da u Crnoj Gori pokrenu biznis, ostvare zaposlenje i investiraju.

Crna Gora je u prvom kvartalu 2024. godine ostvarila stopu realnog rasta BDP-a od 4,4%, što je svrstava među vodeće zemlje po stopi rasta u Evropi. Ekonomija Evropske unije je u istom periodu stagnirala i rasla po stopi od 0,1%. Najveći rast u domaćem BDP-u, uz kategoriju promjene u zalihama, bilježe bruto investicije u osnovna sredstva (8,2%) i privatna potrošnja (5,7%), dok je izvoz roba i usluga zabilježio pad od 21,0% u prvom kvartalu. U prvih šest mjeseci 2024, zabilježeno je 5.098.139 noćenja domaćih i stranih turista, što predstavlja godišnji pad od 6,4%.. U prvoj polovini 2024, zabilježen je rast prevezenih putnika u svim vidovima saobraćaja, pri čemu broj prevezenih putnika na crnogorskim aerodromima bilježi rast od 15,8%. Građevinska aktivnost je u prvih pola godine porasla i bilježi rast vrijednosti izvršenih građevinskih radova od 3,1%. Indeks prometa u uslugama u drugom kvartalu 2024. veći je za 8,6% na godišnjem nivou. Zabilježen je rast prometa robe u trgovini na malo od 10,4% u prvih šest mjeseci 2024.

Prosječna stopa inflacije za prvih pola godine iznosi 4,6%, a najveći doprinos rastu potrošačkih cijena dale su cijene u kategoriji 'Stanovanje, voda, struja, gas i druga goriva' (0,95 p.p) i cijene odjeće i obuće (0,93 p.p). U julu je inflacija iznosila 3,5%, što je najniža stopa od septembra



2021. godine. Smirivanju inflacije je doprinijelo i sprovođenje programa Vlade za ograničavanje marži, pri čemu je mjesečna inflacija stagnirala u periodu april-jun 2024.

Indikatori tržišta rada pokazuju pozitivne trendove. Prosječni broj zaposlenih u prvih šest mjeseci 2024. iznosio je 253,8 hiljada, i povećan je 6,3% u odnosu na isti period 2023. Registrovana stopa nezaposlenosti ZZZCG u junu 2024, iznosila je 11,6% (pad 2,2 p.p na godišnjem nivou). Prosječna neto zarada u prvih pola godine uvećana je za 5,9% na godišnjem nivou i iznosila je 827€, dok je prosječna penzija sa obračunatim razlikama u junu iznosila 514,75€, što predstavlja godišnji rast od 26,8%, nakon što je od 1. januara 2024. godine minimalna penzija uvećana na 450€.

Osnovni scenario makroekonomskih projekcija zasniva se na svim relevantnim dostupnim podacima o sektorskim kretanjima, te novim informacijama o započetim i planiranim politikama, projektima i reformama. **Preliminarne prognoze ukazuju na realni ekonomski rast od 3,8% u 2024. godini, na bazi daljeg rasta sektora turizma, nastavka visoke privatne potrošnje, kao i oporavka i daljeg rasta investicija, na bazi relevantnih planova i usvojenog kapitalnog budžeta za 2024. godinu.**

## **MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE ZA PERIOD 2025-2027. GODINE**

Snažna potrošnja domaćinstava, povećanje minimalne i prosječne zarade i minimalne penzije, reforme poreske politike i poslovnog ambijenta, rast investicione aktivnosti i nastavak rasta u turizmu, uz mjere sektorske podrške i relevantne prognoze ekonomske aktivnosti i inflacije u Evropi, čine osnovne pretpostavke makroekonomskog scenarija u srednjem roku.

**Prema preliminarnim makroekonomskim prognozama Ministarstva finansija, crnogorska ekonomija će u srednjem roku prosječno godišnje rasti po stopi od 3,7%, odnosno po godinama 4,8% u 2025, 3,1% i 3,2% u 2026. i 2027. godini.** Rast u narednom trogodišnjem periodu će dominantno voditi visoka domaća potražnja, koja će doprinijeti rastu BDP-a oko 3,1 procentnih poena, dominantno usljed nastavka dinamične lične potrošnje domaćinstava (učesće u rastu 2,6 pp), ali i rasta investicija kroz olakšanje biznis barijera, za koje se očekuje da doprinesu rastu oko 0,9 procentnih poena. Prospekti rasta ekonomije u srednjem roku podržani su visokim prioritetima ka ispunjavanju EU agende u procesu pristupanja Crne Gore, naročito u kontekstu Plana rasta EU i instrumenata finansijske podrške za domaće razvojne projekte i reformske mjere.

Privatna potrošnja će u narednom periodu biti podstaknuta novim mjerama povećanja minimalne i prosječne zarade kroz reformu poreske i fiskalne politike, kojima će se povećati raspoloživi dohodak, uz prethodno povećanje minimalne penzije od 1. januara 2024. Na



osnovu planiranog smanjenja doprinosa za penzijsko-invalidsko osiguranje, očekuje se uvećanje neto zarada zaposlenih i djelimično smanjenje troškova rada za poslodavce, pa će tako i prosječna plata u državi porasti i voditi snažniju ličnu potrošnju domaćinstava. Privatna potrošnja će biti uvećana i kroz snažan rast novoodobrenih kredita, porast zaposlenosti (oko 2% godišnje u periodu 2025-2027) i rast međunarodnih transfera – doznaka. U srednjem roku je projektovan i porast javne potrošnje od oko 2,7% prosječno godišnje, što će usloviti visoka tekuća budžetska potrošnja i porast vrijednosti planiranih javnih ulaganja.

U periodu 2025-2027, očekuje se i pozitivan uticaj neto izvoza na rast ekonomije od 0,6 procentnih poena. Kompozicija doprinosa neto izvoza po godinama fluktuirala, pri čemu je u 2025. godini prognozirani negativni doprinos ove kategorije rastu BDP-a, usljed daljeg pada izvozne aktivnosti po osnovu planirane rekonstrukcije Termoelektrane Pljevlja, koja čini značajan udio (oko 40%) u ukupnoj proizvodnji električne energije, koja je u 2023. godini činila preko 30% crnogorskog izvoza roba. U narednim godinama srednjeg roka, očekuje se pozitivan doprinos neto izvoza rastu domaće ekonomije, uz oporavak izvozne aktivnosti i snažan rast turističkog sektora od oko 8% godišnje, uz dalju diversifikaciju strukture gostiju, u korist izvornih tržišta Zapadne Evrope, što će uz dalji porast cijena rezultirati značajnim rastom prihoda ovog strateškog sektora. Uvoz će i dalje činiti snažnu komponentu domaće ekonomije, pa se shodno daljem porastu potrošnje i investicija, očekuje rast uvoza od 3,2% u periodu 2025-2027. godine. Uvoz će apsorbovati značajan dio povećane potrošnje i investicione aktivnosti u privredi usljed niske domaće proizvodne baze, što će imati negativan efekat po ekonomski rast u srednjem roku.

U narednim godinama se očekuje nastavak oporavka investicione aktivnosti i dalji rast ulaganja, na bazi relevantnih investicionih planova, prevashodno u energetici i turizmu, koji obuhvataju velike projekte u oblasti obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti, komplekse visoke vrijednosti u turizmu, izgradnju hotelskih sadržaja u sjevernom regionu po osnovu programa ekonomskog državljanstva. Dodatno, usvojenim kapitalnim budžetom za 2024. godinu i planiranim javnim ulaganjima u narednim godinama, su opredijeljena značajna sredstva za razvoj infrastrukture, što će pružiti neophodne preduslove za ubrzani privredni razvoj, a najvažniji projekti se odnose na nastavak gradnje druge dionice autoputa Bar-Boljare (dionica Mateševo-Andrijevića), rekonstrukciju postojeće putne infrastrukture, kao i projekte u oblasti zdravstva i obrazovanja. Kroz Plan rasta EU, kao novog instrumenta u stimulisanju konvergencije ka evropskom razvojnem prosjeku, će se prema očekivanjima obezbijediti dodatna sredstva za finansiranje kapitalnih projekata i planiranih strukturnih reformi u ekonomiji. Takođe, smanjenje doprinosa na rad može opredijeliti dalje investicione tokove, uz pretpostavke predvidivog okvira poreske i fiskalne politike i stabilizaciju političkih prilika u državi u narednom periodu.

Tabela: Makroekonomske projekcije 2024-2027

| CG: Makroekonomske projekcije, 2024-2027 - Osnovni scenario |            |            |            |            |            |
|-------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                                             | 2023       | 2024       | 2025       | 2026       | 2027       |
|                                                             |            |            | -          |            |            |
| <b>Nominalni BDP u mil.€</b>                                | 6847,1     | 7279,7     | 7825,7     | 8226,4     | 8604,4     |
| <b>Nominalni rast</b>                                       | 15,6       | 6,3        | 7,5        | 5,1        | 4,6        |
| <b>Realni rast</b>                                          | <b>6,0</b> | <b>3,8</b> | <b>4,8</b> | <b>3,1</b> | <b>3,2</b> |
| <b>Inflacija (prosjeak)</b>                                 | 8,6        | 4,8        | 4,0        | 2,8        | 2,5        |

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija

U narednom periodu, shodno očekivanjima i usporavanju pritisaka cijena na evropskom nivou, očekuje se postepeno usporavanje inflacije, koja će prosječno iznositi 3,5% u periodu 2024-2027. godine. Postepenom ublažavanju stope inflacije na oko 3% u narednom trogodišnjem periodu, doprinijeće djelimično smirivanje eksternih kretanja, koja su i dalje uslovljena neizvjesnim geopolitičkim dešavanjima. Cijene sirove nafte na međunarodnim berzama, kao i ključnih inputa hrane, ostaju visoko podložne korekcijama u kratkom roku, što predstavlja ključni izazov i po planirani domaći scenario makroekonomskih kretanja. Procjenjuje se i da će mjera Vlade za ograničavanje marži u sektoru trgovine, doprinijeti ograničenju daljeg porasta cijena za potrošače i stabilizaciji ukupne inflacije u državi.

Tržište rada u proteklom periodu bilježi izuzetne rezultate, kao posljedica porasta privredne aktivnosti i potražnje, ali i smanjenja sive ekonomije, što je primjetno po zvaničnim administrativnim podacima. Ipak, usljed značajnih ograničenja u pogledu usklađenosti ponude i potražnje za radnom snagom, očekuje se rast zaposlenosti od oko 2% godišnje u srednjoročnom periodu. Visoki broj izdatih dozvola za rad stranaca će i dalje činiti značajnu karakteristiku domaćeg tržišta rada. Shodno dostupnim planovima domaćih politika u ovoj oblasti, očekuje se rast zarada od oko 6% prosječno u periodu 2025-2027, vođen porastom minimalne zarade i prosječne zarade po osnovu smanjenih doprinosa za penzijsko invalidsko osiguranje. Prema preliminarnim projekcijama, prosječna stopa nezaposlenosti će na kraju projektovanog horizonta iznositi 9,8%.

Polaznu osnovu za izradu makroekonomskih prognoza čine relevantni kratkoročni pokazatelji ekonomske aktivnosti, privredni ciklus u EU, kao i dostupne informacije i izvještaji o očekivanom kretanju inflacije u Eurozoni i na globalnom nivou.

## REFORMSKA AGENDA – PLAN RASTA ZA ZAPADNI BALKAN 2024-2027. GODINE

Evropska komisija je početkom novembra 2023. godine usvojila predlog ključnih elemenata novog Plana rasta za Zapadni Balkan. Cilj je da se u kratkom i srednjem roku iskoristi ekonomski potencijal regiona i obezbijedi značajan prostor za povećanu unutar-regionalnu ekonomsku saradnju i trgovinu. Preduslov za dodjelu ukupnog paketa finansijske podrške je priprema i usvajanje Reformske agende, koja sadrži listu reformskih mjera sa detaljnim aktivnostima i indikatorima i predstavlja glavni strateški dokument u dijelu sprovođenja strukturnih reformi u periodu 2024-2027. godine.

Cilj Reformske agende je da se iskoriste podsticaji Evropske unije koji su dostupni kroz Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan, radi sprovođenja ključnih reformskih mjera u oblastima od strateškog značaja za ubrzanje ekonomskog rasta i konvergencije sa zemljama Evropske unije. Vlada Crne Gore je prepoznala i odredila reformske mjere koje se tiču poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora, digitalne i energetske/zelene tranzicije, razvoja ljudskog kapitala.

Prioritizacija reformi neophodnih za ubrzanje procesa pristupanja Evropskoj uniji, reformi u temeljnim pravima, uključujući vladavinu prava, predstavljaju međusektorske reforme i od ključne su važnosti za sprovođenje Reformske agende.

U skladu sa strategijama opšteg razvoja Crne Gore, Vlada Crne Gore je odabrala četiri cilja tematskih politika kao ključnih prioriteta za razvoj specifičnih reformskih mjera, i to:

Slika 1: Ciljevi tematskih politika



**Reforme u oblasti poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora** obuhvataju nekoliko strukturnih izazova koji utiču na konkurentnost ekonomije i njenu održivost, što je uglavnom povezano sa regulatornim okruženjem, neformalnom ekonomijom i izazovima u oblastima

monitoringa i upravljanja preduzećima u većinskom vlasništvu države (PUVD). Ključne reformske mjere će biti posvećene reformama u upravljanju preduzećima u većinskom vlasništvu države, poboljšanju upravljanja, efikasnosti i odgovornosti ovih preduzeća kako bi se poboljšao njihov doprinos privredi. Takođe, prepoznata je i reforma koja se odnosi na reviziju procesa javnih nabavki i politika državne pomoći, u cilju unapređenja transparentnosti, efikasnosti i integriteta u procesima javnih nabavki i državne pomoći. U cilju uklanjanja regulatornih barijera, dio reformskih mjera tiče se unapređenja integriteta, efikasnosti i performansi inspekcijskih službi i smanjenja neformalne ekonomije, kao i unapređenja elektronskog katastra (e-katastar) i unapređenja prostornog planiranja. Stvaranjem uslova za olakšano poslovanje mikro, malih i srednjih preduzeća i kreiranjem atraktivnog poslovnog okruženja utiče se na njihovu konkurentnost, što će dalje doprinjeti dugoročnom rastu i razvoju crnogorske ekonomije. Prelazak na standarde Evropske unije za razvojnu politiku je od ključne važnosti za stvaranje specifičnih okvirnih uslova s ciljem povećanja konkurentnosti i inovativnosti, odnosno rast sektora mikro, malih i srednjih preduzeća, kao važnog prioriteta Crne Gore. Dalji razvoj ekosistema istraživanja i inovacija za ekonomiju biće zasnovano na znanju (u skladu sa Strategijom pametne specijalizacije).

Opšti prioritet u oblasti **digitalne i energetske/zelene tranzicije** je u skladu sa Evropskim zelenim dogovorom i energetsom politikom Evropske unije, što utiče na dalji razvoj energetskog sektora kroz zelenu energetska tranziciju i dekarbonizaciju, povećano korišćenje energije dobijene iz obnovljivih izvora, unapređenje energetske efikasnosti i sprovođenje mehanizma za određivanje cijene za emisiju ugljenika, kao i unapređenje infrastrukturnih kapaciteta radi povezivanja sa susjednim energetske sistemima. Cilj reforme je da se nastavi sa sprovođenjem mjera iz Trećeg energetskog paketa Evropske unije i Paketa za čistu energiju u sektorima električne energije i gasa, kao i da se naprave funkcionalna energetska tržišta koja će moći da se integrišu u jedinstveno energetske tržište Evropske unije. Dalji razvoj sistema za određivanje cijena ugljenika u kratkom roku i odgovarajućeg sistema za trgovinu emisijom jedinica (EU ETS) u srednjem i dužem roku, od vitalnog je značaja za dekarbonizaciju energetskog sektora. Očekuje se da će sistem trgovine emisijom jedinica uticati na postepeno ukidanje uglja za proizvodnju električne energije što će zahtijevati sprovođenje mjera podrške tržištu rada kroz ulaganje u obuke, specijalizaciju i prekvalifikaciju zaposlenih, kao i razvoj preduzetništva u regionima sa nalazištima uglja. Pored toga, potrebno je intenzivirati aktivnosti na stvaranju ambijenta za smanjenje upotrebe fosilnih goriva u sektoru saobraćaja, posebno kroz unapređenje javnog prevoza i promociju e- mobilnosti. U pogledu razvoja novih proizvodnih kapaciteta, važno je nastaviti sa aktivnostima na povećanju i diversifikaciji udjela energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije, kao i u kreiranju i sprovođenju ekonomski održivih programa podrške i podsticaja za potrošače.

Razvoj obnovljivih izvora energije ne može napredovati bez poboljšanja mrežnih veza i digitalizacije koji su takođe visoko među prioritetima na putu ka neto nultim emisijama. Posebna pažnja biće posvećena pokretanju potpuno održivog i zelenog instrumenta, postizanju 100% neutralnosti ugljenika kroz fotonaponske solarne panele i vjetroelektrane, koji će se primjenjivati u medicinsku i istraživačku svrhu.

Vlada je odlučna da nastavi reformu javnog sektora, čineći ga odgovornijim, transparentnijim, inkluzivnijim, efikasnijim i efektivnijim servisom za građane i društvo. Digitalizacija treba da obezbijedi unapređenje kapaciteta i sposobnosti za digitalnu transformaciju Crne Gore, kao i podizanje digitalne svijesti društva i digitalne konkurentnosti sektora informacione i komunikacione tehnologije (IKT) u Crnoj Gori. U tom cilju, Vlada posebnu pažnju posvećuje stvaranju digitalnog društva, digitalizaciji procesa u javnom domenu, uvođenju eUprave, daljem unapređenju centralne i lokalne eUprave i pružanju eUsluga građanima, privredi i opštoj javnosti. Strategija digitalne transformacije u Crnoj Gori predstavlja strateški okvir čija će implementacija pomoći u ispunjavanju očekivanja građana i ponuditi usluge koje su efikasne, jednostavne i inkluzivne. Važan segment u ovom procesu je uspostavljanje elektronske javne uprave koja olakšava elektronsku komunikaciju između građana i privatnog sektora. Stvaranje ambijenta za laku, brzu i efikasnu komunikaciju između građana i uprave je prioritet i na centralnom i na lokalnom nivou, prvenstveno kroz sprovođenje mjera za unapređenje efikasnosti javnih organa. Biće uveden katalog usluga na internetskoj mreži i van nje u cilju dobijanja povratnih informacija od korisnika i preduzimanja mjera za unapređenje pružanja usluga i zadovoljstva korisnika. Uspostaviće se sistem upravljanja kvalitetom radi optimizacije procesa unutar organa i poboljšanja kvaliteta usluga koje se pružaju krajnjim korisnicima, kao i uspostavljanje sveobuhvatnog okvira za sajber otpornost (uvođenje zahtjeva NIS2 Direktive i jačanje relevantnih institucija). Kada je u pitanju implementacija Nacionalnog plana za razvoj širokopojasne infrastrukture, osnovni cilj je da se većem procentu domaćinstava obezbijedi pristup fiksnom širokopojasnom internetu brzine 100Mbps.

Kako bi postala dio jedinstvenog tržišta znanja i vještina Evropske unije, razvijen je niz ključnih reformskih mjera kao podsticaj **razvoju ljudskog kapitala**, kroz rješavanje neusklađenosti na tržištu rada kroz cjeloživotno učenje i povećavanje zapošljivosti diplomaca kroz praktičan rad, uključujući poslove u zelenoj i digitalnoj ekonomiji, povećanje učešća ženske radne snage, reformisanje sistema socijalne i dječije zaštite radi efikasnije, efektivnije i transparentnije upotrebe javnih sredstava, kao i nadogradnju koncepta i nastavnih planova i programa Digitalne akademije izvan javne uprave i sprovođenje u ukupnom društvu na organizovan i društveno inkluzivan način.

Jedinstveno tržište znanja, istraživanja i inovacija ide uz predložene reforme u ovoj oblasti

politike. Posebna pažnja će biti posvećena ulaganju u sve nivoe obrazovanja, uključujući stručno i dvojezično obrazovanje. Obrazovni sistem ima ključnu ulogu u podizanju nivoa informatičke pismenosti učenika i zaposlenih, što utiče na poboljšanje kvaliteta obrazovanja, a samim tim i na poboljšanje kvaliteta života. Stoga je u oblasti digitalnog obrazovanja cilj nadgradnja koncepta i nastavnih planova i programa Digitalne akademije i sprovođenje Strategije digitalizacije obrazovnog sistema (2022-2027).

U oblasti inovacija, cilj je podsticanje istraživanja i inovacija među svim relevantnim činionicima sistema na svim nivoima okvira za inovacije i pametnu specijalizaciju, unapređenje uloge i uticaja inovacione infrastrukture i Fonda za inovacije Crne Gore, kao i unapređenje internacionalizacije.

Kada je riječ o ciljevima u oblasti **temeljnih prava/vladavine prava**, Crna Gora u procesu pristupanja Evropskoj uniji je posvećena tome da nastavi marljivi rad na sprovođenju svih neophodnih aktivnosti koje vode realizaciji/ostvarivanju preostalih privremenih mjerila iz poglavlja 23 i 24, naročito u oblastima sudstva, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, slobode izražavanja i medija. Jedan od ključnih strateških ciljeva u ovoj oblasti biće unapređenje pristupa pravosuđu, transparentnost i povjerenje u sudstvo, a time i omogućavanje pravne sigurnosti, reda i poretka kao horizontalnog preduslova za ekonomsku aktivnost i sprovođenje svih mjera definisanih ovom Reformskom agendom.

U oblasti unapređenja demokratije, krajnji cilj je usvajanje novog, sveobuhvatnog i harmonizovanog pravnog okvira za sprovođenje izbora, u skladu sa evropskim standardima. U dijelu koji se odnosi na pravoduđe, prioritetne mjere su vezane za imenovanja na visokom nivou u najvišim instancama pravosuđa i tužilaštava, uključujući i organe upravljanja, usvajanje izmjena i dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, Zakona o državnom tužilaštvu i Ustava u skladu sa preporukama Evropske komisije, mišljenjem Venecijanske komisije i preporukama Grupe država Savjeta za borbu protiv korupcije (GRECO).

Kada su u pitanju temeljna prava i sloboda medija, kroz revidiranje i usvajanje medijskog zakonodavstva propisi će se uskladiti sa pravnom tekovinom EU i relevantnim evropskim standardima.

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, unaprijediće se kapaciteti i efikasnost pravosudnog sistema, dok će posebna pažnja biti usmjerena na Specijalno odjeljenje Višeg suda u Podgorici i profesionalizaciju Specijalnog tužilaštva koje bi se bavilo isključivo najstrožijim i najozbiljnijim predmetima organizovanog kriminala. Planirano je poboljšanje rezultata istraga, podignutih optužnica i pravosnažnih presuda u slučajevima organizovanog kriminala i usklađivanje zakonodavstva o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma.



To će se realizovati kroz usvajanje novog Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću i sprovođenje finansijskih istraga paralelno sa krivičnim istragama u predmetima organizovanog kriminala. Konačno, Crna Gora je planirala usklađivanje vizne politike sa listom zemalja EU za koje je potrebna viza, posebno u pogledu zemalja koje predstavljaju rizik od neregularne migracije ili bezbjednosti za EU.

### **Finansijski okvir za Crnu Goru**

Isplate su vezane za postizanje kvantitativnih i kvalitativnih indikatora povezanih sa mjerama u periodu 2024-2027;

Preduslovi i opšti uslovi iz Regulative moraju biti ispunjeni u svakom trenutku tokom trajanja Instrumenta da bi se mogla izvršiti isplata;

Isplate se vrše 2 puta godišnje (II i IV kvartal);

Predfinansiranje 7% u III kvartalu 2024. godine.

Slika 2: Finansijski okvir za Crnu Goru



## **PROCJENA UTICAJA PLANA RASTA EU NA MAKROEKONOMSKA KRETANJA**

Novi Plan rasta EU za Zapadni Balkan je instrument kojim se želi ubrzati ekonomska konvergencija zemalja regiona ka prosjeku EU i u tom kontekstu, dinamizirati tempo reformskih napora, kao i približiti države regiona jedinstvenom zajedničkom evropskom tržištu.

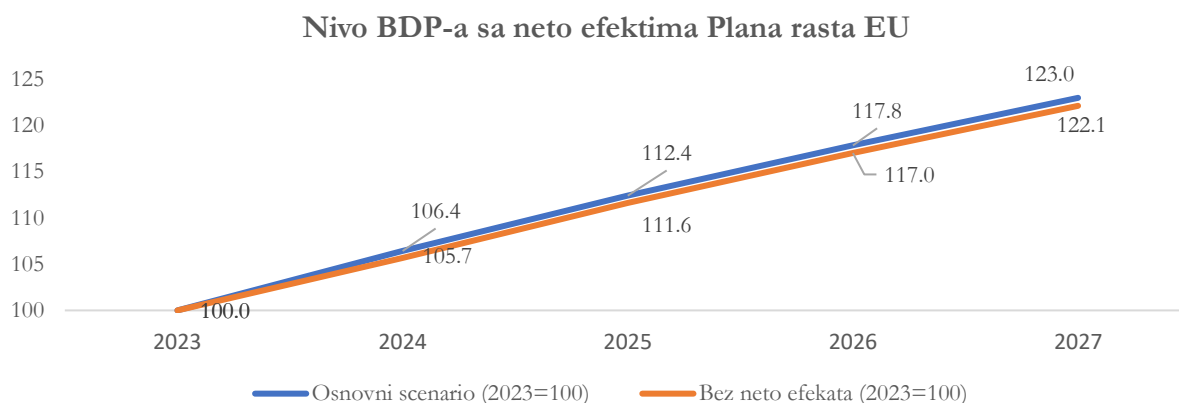
Za potrebe dobijanja preciznije slike o srednjoročnom uticaju Plana na ekonomski rast Crne Gore, izvršena je simulacija sprovođenja javnih investicija predviđenih Planom rasta EU, po makroekonomska kretanja u srednjem roku. Za analizu procjene uticaja korišćen je Makroekonometrijski model za Crnu Goru (MMM), koji je dobijen podrškom EU kroz projekat IPA 2017. Procjena uticaja Plana rasta obuhvata javne investicije u iznosu od oko 200 miliona eura, pri čemu u trenutku izrade procjene nije poznata dinamika povlačenja sredstava, kao ni ukupan iznos sektorske podrške po relevantnim oblastima.



Procijenjeni očekivani neto efekat projekata predviđenih Plana rasta EU na realni BDP iznosi oko 0,7% prosječno u srednjem roku, što znači da bi nivo domaćeg BDP-a na kraju 2027, bio niži za 0,7% u odnosu na izostanak realizacije javnih investicija koje obuhvata Plan rasta. Dodatni efekti projekata u srednjem roku uključuju rast privatne potrošnje (oko 0,5%), izvozne aktivnosti (naročito uslužnog sektora oko 1,6%), ali i rast uvoza zbog slabe proizvodne baze (oko 1,5%). Efekti su procijenjeni i na tržištu rada, pa bi neto efekat javnih investicija iz Plana rasta podstakao rast zaposlenosti od oko 0,3% u 2027. godini. Budući da je predviđeno da Plan rasta bude snažan finansijski podsticaj za implementaciju reformi, očekivani procijenjeni efekti u narednim godinama, mogu biti i viši, ukoliko bi podstakli dodatne kapitalne investicije iz drugih izvora finansiranja.

Grafički prikaz kretanja bruto domaćeg proizvoda u odnosu na početnu godinu (2023=100), sa i bez efekata investicija koje se finansiraju iz Plana rasta, dat je na grafiku:

Efekti i ocjene dobijene primjenom modela generišu djelimično tačne i precizne prognoze, pri



čemu odražavaju strukturu i odnose u ekonomiji Crne Gore, ali ne uzimaju u potpunosti u obzir izuzetno kompleksne multiplikativne efekte povećanja investicija po rast BDP-a i zaposlenosti. Ovo je posebno izraženo kod javnih investicija, čiji efekat se dalje 'preliva' pozitivno i na privatna ulaganja, a takođe se kod investicija u obrazovanje i digitalizaciju očekuju dugoročni efekti, poput povećanja konkurentnosti i produktivnosti ekonomije.

## FISKALNI OKVIR SA PROJEKCIJAMA ZA PERIOD 2024-2027. GODINE

Stabilnost i dugoročnu održivost javnih finansija u najvećoj mjeri determinišu poreska politika i politika upravljanja javnom potrošnjom.

Glavne karakteristike fiskalne politike u srednjem roku biće:

- nastavak smanjenja poreskog opterećenja na rad;
- usklađivanje akcizne politike sa EU direktivama u cilju oporezivanja proizvoda koji negativno utiču na zdravlje stanovništva;
- smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
- reforma poreske i carinske administracije;
- uvođenje srednje stope PDV-a u cilju ujednačavanja stope PDV-a u turističkoj djelatnosti;
- bolje upravljanje poreskim dugom.

Imajući u vidu da se kroz reformu poreskog opterećenja na rad, država odriče dijela prihoda u korist poslodavca i zaposlenog, ovom Fiskalnom strategijom definisan je niz mjera poreske politike kojima se stvaraju uslovi za stabilnu naplatu prihoda kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta.

Projekcija prihoda budžeta u periodu 2024 – 2027. godine bazira se na:

projekciji makroekonomskih indikatora koji utiču na kretanje prihoda budžeta, shodno osnovnom makroekonomskom scenariju;  
postojećoj zakonskoj regulativi;  
mjerama poreske politike u srednjem roku.

Polazeći od navedenog, izvorni prihodi budžeta u periodu 2024-2027. godine, kreću se u rasponu od 2.772,6 mil.€ ili 38,1% BDP-a u 2024, do 3.081,2 mil. € ili 35,8% BDP-a u 2027. godini.

**Izvorni prihodi u 2024. godini** procijenjeni su u iznosu od 2.772,6 mil.€ ili 38,1% procijenjenog BDP-a (7.279,7 mil.€), što je u odnosu na prvobitni plan shodno Zakonu o budžetu za 2024. godinu, veće za 55,4 mil.€ ili 2,0%. Naime, prihodi budžeta za šest mjeseci 2024. godine veći su u odnosu na planirane za 75,4 mil. € ili 6,1%, dok su u odnosu na prethodnu godinu (ne uključujući jednokratne prihode) veći za 193,5 mil. € ili 17,6%. Takođe, treba napomenuti da je povraćaj PDV-a ubrzan u ovom periodu te je za prvih šest mjeseci povraćaj PDV-a bio veći za 7,4 mil. € u odnosu na prethodnu godinu usljed zaostalih a neplaćenih obaveza po ovom osnovu iz prethodnog perioda.

Dakle, i pored pozitivnih izgleda, polazeći od konzervativnog pristupa u planiranju prihoda, procijenjeni prihodi za 2024. godinu, prezentirani ovim dokumentom veći su za oko 56 mil. € ili 2,0% iako se očekuje da budu na značajno većem nivou.

Navedeni rast opredijeljen je dominantno značajno većom naplatom poreza na dobit pravnih lica, koja je već u aprilu premašila godišnji plan. U skladu sa navedenim, ova kategorija prihoda procijenjena je na nivou od 205,7 mil.€, tj. 41 mil.€ ili 24,9% više u odnosu na prvobitni plan.

Pored navedenog, kategorija doprinosa procijenjena je na nivou od 585,4 mil.€, i u odnosu na prvobitno planirane manja je za 20,0 mil.€ ili 3,3%, što je prevashodno rezultat promjene stopa doprinosa koja podrazumijeva smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (doprinosa za PIO na teret zaposlenog sa 15% na 10% i doprinosa PIO na teret poslodavca sa 5,5% na 0%). Kategorija doprinosa planirana je i u skladu sa evidentnim rastom naplate u dosadašnjem dijelu godine.. Rast prihoda planiran je i u dijelu donacija imajući u vidu očekivanu uplatu po osnovu predfinansiranja po osnovu Plana rasta za Zapadni Balkan.

Rast prihoda u nominalnom iznosu u 2024. godini dijelom je uslovljen značajnim učešćem prihoda jednokratnog karaktera u ukupnoj strukturi naplaćenih prihoda u 2023. godini. Na taj način i baza za planiranje prihoda bila je prilično visoka, usljed značajnog broja prihoda na koje se ne može računati u 2024. godini, i uopšte u srednjem roku.

**Izvorni prihodi budžeta u 2025. godini** planirani su u iznosu od 2.841,5 mil.€ ili 36,3% procijenjenog BDP-a (7.825,7 mil.€), što je u odnosu na procjenu za 2024. godinu više za 68,8 mil.€ ili 2,5%. Rast prihoda ostvaruje se i pored smanjenja stope doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje imajući u vidu rast ostalih kategorija prihoda. Projektovani rast prihoda, kojim se kompenzuju prihodi izgubljeni po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade ostvaruje se po osnovu:

- povećanja lične potrošnje usljed rasta minimalne i prosječne zarade te posljedično tome rasta prihoda koji se naplaćuju po osnovu poreza na potrošnju (PDV i akcize);
- veće naplate prihoda u 2024. godini u odnosu na planiranu;
- rasta prihoda po osnovu rasta ekonomske aktivnosti (shodno osnovnom makroekonomskom scenariju);
- rasta naplate poreza na dohodak i doprinosa na penzijsko i invalidsko osiguranje po osnovu veće osnovice za obračun (povećanje minimalne i prosječne zarade) i očekivanog smanjenja „sive ekonomije“ na tržištu rada, uz stope rasta zaposlenosti i zarada u srednjem roku;
- uvođenja treće stope PDV-a od 15%;
- generisanja novih prihoda po osnovu akciza (proširenje obuhvata proizvoda u dijelu negaziranih pića sa dodatkom šećera, uvođenja akcize na „mirna“ vina, „markiranja goriva“);
- oporezivanje dobitaka od igara na sreću i implementacije novog zakonskog rešenja u dijelu privređivanja igara na sreću;
- naplate poreskog duga kroz novo zakonsko rešenje u dijelu otpisa kamate u slučaju uplate glavnice duga;
- smanjenja „sive“ ekonomije kroz implementaciju Programa za suzbijanje sive ekonomije.

Pored navedenog, značajni prihodi ostvariće se u slučaju donošenja novog zakonskog rešenja u dijelu legalizacije nelegalno izgrađenih objekata i implementacije Zakona o oduzimanju nelegalno stečene imovinske koristi, kao i u slučaju završetka tenderskog postupka za davanje Aerodroma Crne Gore pod dugoročnu koncesiju. Ovi prihodi NISU predviđeni prezentovanim fiskalnim okvirom za period 2024-2027. godine u cilju konzervativnog planiranja prihoda i sigurnosti finansiranja javne potrošnje.

### **Objašnjenje po glavnim kategorijama budžetskih prihoda**

**Porez na dohodak** u 2024. godini planiran je u ukupnom iznosu od 86,6 mil.€ ili 1,2% projektovanog BDP-a. U srednjem roku ova kategorija prihoda raste pod uticajem projektovanog rasta zaposlenosti i zarada (shodno makroekonomskom okviru) kao i očekivanog rasta pod uticajem rasta minimalne i prosječne zarade te po tom osnovu i osnovice za obračun ovog poreza. Naime, neoporezivi dio zarade u Crnoj Gori iznosi 700€ bruto osnovice (porez na dohodak 0%) te usljed rasta minimalne zarade raste i osnovica za obračun dok neoporezivi dio ostaje na istom nivou. Na rast ove kategorije prihoda utiče i nova mjera poreske politike koja se odnosi na oporezivanje dobitaka od igara na sreću kao i proširivanje obuhvata oporezivanja (oporezivanje djelatnosti koje se obavljaju preko interneta i prihoda koje fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica).

**Doprinosi** u 2024. godini planirani su u ukupnom iznosu od 585,4 mil.€ ili 8,0% projektovanog BDP-a. Na ovu kategoriju prihoda u srednjem roku najveći uticaj ima promjena stopa doprinosa koja podrazumijeva smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (doprinosa za PIO na teret zaposlenog sa 15% na 10% i doprinosa PIO na teret poslodavca sa 5,5% na 0%). Planiranom reformom, poresko opterećenje rada za poslodavce će se umanjiti kroz smanjenje doprinosa za penzijsko invalidsko osiguranje na teret zaposlenog i poslodavca, sa ukupno 20,5% na 10%. Ovom mjerom će doći do uvećanja neto zarada zaposlenih, uz istovremeno niži bruto trošak isplata fonda zarada za poslodavce.

Pored uticaja navedene reforme, kroz smanjenja prihoda po ovom osnovu, doprinosi ostvaruju rast pod uticajem projektovanog rasta zaposlenosti i zarada (shodno osnovnom makroekonomskom scenariju), očekivanog smanjenja neformalnog zapošljavanja odnosno isplate dijela „zarade na ruke“ i implementacije Zakona o reprogramu poreskog potraživanja shodno planu otplate po podacima Poreske uprave. Naime, procjenjuje se da će usljed značajnog smanjenja poreskog opterećenja odnosno troškova na zarade, jedan dio poslodavaca prevesti u formalan rad kako neformalno zaposlene tako i dio zarade koji je do sada bio u „sivoj zoni“ i po kojem osnovu je država gubila prihode.

**Porez na dobit pravnih lica** u 2024. godini projektovan je u iznosu od 205,7 mil. € ili 2,8% BDP-a što je rezultat izrazito snažnog rasta ekonomske aktivnosti u 2023. godini. U prilog tome govori i činjenica da je već u aprilu premašen plan kod ove kategorije prihoda budžeta.

Procjena ove kategorije prihoda u srednjem roku izvršena je na osnovu projektovanog nominalnog rasta BDP-a u periodu 2024-2026. godina, očekivanih efekata naplate obaveza reprogramiranih po ovom osnovu, iz prethodnog perioda, u skladu sa Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja, kao i ostalih mjera poreske politike. U periodu 2025-2027. godine ova kategorija prihoda zabilježiće prosječnu godišnju stopu rasta od oko 5,6%.

**Porez na dodatu vrijednost** u 2024. godini projektovan je u iznosu od 1.199,6 mil.€ ili 16,5% BDP-a. Prihodi od poreza na dodatu vrijednost planirani su na osnovu projekcija rasta potrošnje domaćinstava i uvoza, shodno makroekonomskom scenariju koji uključuje rast zarada i potrošnje po osnovu reforme poreske politike. Pored navedenog, rast ove kategorije prihoda ostvaruje se po osnovu uvođenja treće stope PDV-a od 15% pri čemu se najveći efekat odnosi na izjednačavanje stope za smještaj u hotelima i usluživanje hrane i pića u ugostiteljskim objektima i hotelskim restoranima.

Imajući u vidu akumulirani broj zahtjeva privrede za povraćaj PDV-a, Poreska uprava je od januara mjeseca 2024. godine intenzivirala aktivnosti na kontroli i obradi ovih zahtjeva i ubrzala dinamiku povraćaja od početka 2024. godine, što utiče i na dinamiku naplate ovog prihoda države. Sa druge strane, navedeno u značajnoj mjeri utiče na stimulisanje poslovnog ambijenta i ukidanje biznis barijera u privredi.

U periodu 2025-2027. godine, kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, prihodi po ovom osnovu će prosječno godišnje rasti po stopi od oko 7%, uz učešće u procentu BDP-a od oko 17,3%. U navedenom periodu prihodi od poreza na dodatu vrijednost ostvariće rast i po osnovu implementacije konkretnih mjera poreske politike.

**Prihodi od akciza** u 2024. godini planirani su u iznosu od 365,8 mil.€. Rast naplate akciza planiran je prevashodno kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti i potrošnje domaćinstava, proširivanja obuhvata akciznih proizvoda i nastavku implementacije suzbijanja nelegalnog prometa duvana i duvanskih proizvoda kao i primjene akciznog kalendara.

U periodu 2025-2027. godine, kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, prihodi po ovom osnovu će prosječno godišnje rasti po stopi od oko 6,3%, uz učešće u procentu BDP-a od oko 5,1%. Prihodi od akciza u srednjem roku će bilježiti rast naplate i po osnovu izmjena zakonske regulative i povećanja poreskog obuhvata.

U 2024. godini prihodi po osnovu **naknada** planirani su u iznosu od 62,8 mil.€ ili 0,9% BDP-a, dominantno kao rezultat očekivane implementacije novog zakonskog rešenja u dijelu priređivanja igara na sreću.

**Ostali prihodi** u 2024. godini planirani su u iznosu od 122 mil.€ ili 1,7% BDP-a, kao rezultat većih prihoda od kapitala, po osnovu očekivanih uplata od raspodjele dividendi privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu. U 2025. godini projektuje se smanje kategorije ostalih prihoda do nivoa od 49 mil. € i to prvenstveno kao rezultat završetka implementacije projekta „Ekonomskog državljanstva“.

Prihodi od **donacija** u periodu 2024-2027. godine kretaće se u intervalu od 56,3 mil.€ ili 0,8% BDP-a u 2024, do 80 mil.€ ili 0,9% BDP-a u 2027. godini, kao rezultat povlačenja sredstava u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan a u skladu sa reformama i aktivnostima planiranim u okviru Reformske agende Crne Gore za period 2024-2027. godine. Sredstva planirana u okviru donacija prvenstveno se odnose na sredstva granta opredijeljenog za implementaciju infrastrukturnih projekata budući da se drugi dio sredstava odnosi na direktnu budžetsku podršku koja predstavljaju 100% kreditna sredstva te samim tim nisu dio prihoda.

**Rashodi budžeta** u 2024. godini planirani su u iznosu od 3.009,6 mil. € ili 41.3% BDP-a što je na nivou planiranom Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o budžetu za 2024. godinu. U periodu 2025-2027. godine rashodi budžeta rastu u nominalnom iznosu dok po učešću u BDP-u padaju do nivoa od 39.1% u 2027. godini. U periodu 2024-2027. godine budžetska potrošnja će se kretati od 3.009,6 mil. € mil. € ili 41.3% BDP-a (7.279,7 mil. €) u 2024. godini do 3.364 mil. € ili 39,1% BDP-a (8.529,3 mil. €).

Nominalni rast rashoda u narednom trogodišnjem periodu prevashodno je uslovljen:

- značajnim rastom izdavajanja za finansiranje kapitalnih izdataka kojima se finansiraju infrastrukturni projekti;
- rastom transfera za socijalnu zaštitu (po osnovu projektovanog usklađivanja penzionih i osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite, a u skladu sa projektovanim rastom inflacije i prosječne zarade);
- transfera institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru i to prije svega u dijelu finansiranja sistema zdravstvene zaštite;
- implementacije novih politika (opisane u poglavlju – Mjere na strani rashoda u periodu 2024-2027. godine).

Strategija politike u oblasti upravljanja javnom potrošnjom u periodu 2024–2027. godine baziraće se na racionalizaciji tekuće potrošnje, pod uticajem rasta mandatornih rashoda čije se



kretanje usklađuje sa zakonskim obavezama (osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja). U posmatranom periodu fokus će biti na preraspodjeli unutar potrošnje u cilju finansiranja prvenstveno rashoda kojima se pozitivno utiče na ekonomski rast i razvoj. Kako bi se finansirale nove politike, izvršena je racionalizacija dijela tekuće potrošnje kroz smanjenje neproaktivne potrošnje.

**Trend snažnog rasta budžetskih prihoda, sa jedne i rast navedenih kategorija javne potrošnje sa druge strane, opredjeljuju nivo deficita koji se kreće od 3,3% BDP-a u 2024., zatim 3.5 % u 2025, te uspostavljanja padajućeg trenda do nivoa od 3,3% BDP-a u 2027. godini.**

Bitno je istaći da se projektovani deficit budžeta generiše isključivo pod uticajem realizacije reformskih mjera i programa koji su usmjereni na poboljšanje životnog standarda građana, dominantno kroz rast raspoloživog dohotka, zatim snažnije kapitalne investicije i poboljšanje kvaliteta javnih usluga .

Imajući u vidu navedeno, neophodno je napomenuti da se u svim godinama pojekcija ostvaruje **suficit tekuće budžetske potrošnje**, što govori u prilog tome da država sve svoje tekuće obaveze finansira iz tekućih prihoda, odnosno da se zaduživanje vrši isključivo za potrebe realizacije kapitalnih projekata kojima se daje podrška projektovanom ekonomskom rastu.

Za potrebe otplate duga u periodu 2025-2027. godine biće neophodno izdvojiti 2.154 mil.€ (829 mil.€ u 2025. godini; 353,1 mil.€ u 2026. i 971,7 mil.€ u 2027. godini).

## **RIZICI ZA OSTVARENJE MAKROEKONOMSKIH I FISKALNIH PROJEKCIJA**

Planirano ostvarenje makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja u srednjem roku zasnovano je na tekućim planovima i politikama, pretpostavkama privrednog ciklusa u EU, uz predviđene mjere reformi kojima će se ostvariti osnovni scenario prognoziranih kretanja. Ipak, usljed izrazito neizvjesnog konteksta domaćeg i eksternog okruženja u kojima se odvija privredna aktivnost, projektovani makro-fiskalni pokazatelji su podložni promjenama usljed potencijalne materijalizacije identifikovanih rizika po makroekonomsku i finansijsku stabilnost.

Stoga, ključni rizici koji bi mogli uticati na prospekte rasta i makroekonomsku stabilnost u narednom periodu su dati u nastavku:

| <b>Pozitivni</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Negativni</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dobijanjem Izvještaja o ocjeni ispunjenosti privremenih mjerila za pregovaračka poglavlja 23 i 24 (IBAR) stvaraju se preduslovi za ubrzavanje procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji te smatramo tim i dobijanje finansijske pomoći EU Crnoj Gori i korišćenje strukturnih fondova EU, čime se osnažuje ekonomija zemlje i ubrzava implementacija strukturnih reformi | Geopolitička dešavanja mogu negativno uticati na cjelokupnu svjetsku, a posljedično, na crnogorsku ekonomiju                                                                                                                                                                                                                            |
| Intenziviranje aktivnosti na smanjenju neformalne ekonomije, kroz pojačan inspeksijski nadzor i efikasniju institucionalnu koordinaciju, uticaće pozitivno na javne prihode                                                                                                                                                                                                  | Kasnjenje u implementaciji pojedinih mjera usmjerenih na povećanje javnih prihoda, može uticati na povećanje projektovanog gotovinskog deficita budžeta i javnog duga u srednjem roku                                                                                                                                                   |
| Potencijalna naplata prihoda po osnovu koncesije za "Aerodrome Crne Gore" AD može uticati na uvećanje ukupnih javnih prihoda u srednjem i dugom roku                                                                                                                                                                                                                         | Usporavanjem evropske ekonomije i trajućim inflatornim pritiscima na globalnom nivou, ranjivosti domaće ekonomije ostaju snažno izražene. Efekti značajnijih promjena u privrednim trendovima EU, se dominantno odnose na potencijalno niži rast turizma u Crnoj Gori, investicija i potrošnje, a posljedično i na niži ekonomski rast. |
| Ukidanjem pojedinih poreskih rashoda za odgovarajuće grupe poreza, stvaraju se uslovi za potencijalno veću naplatu prihoda budžeta                                                                                                                                                                                                                                           | Klimatske promjene mogu imati efekte po dinamiku rasta ekonomije u srednjem roku, usljed uticaja na sektore: turizma, poljoprivrede i energetike.                                                                                                                                                                                       |
| Legalizacijom bespravno izgrađenih objekata stvorice se uslovi za povećanje javnih prihoda i povećati stepen fiskalne i budžetske discipline                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## **MJERE FISKALNE POLITIKE ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE**

### **SMANJENJE PORESKOG OPTEREĆENJE NA ZARADE I POVEĆANJE MINIMALNE ZARADE – EVROPA SAD 2**

---

Crnu Goru kao malu ekonomiju, ograničenih resursa karakteriše: slaba diversifikovanost privrede uzrokovana malom proizvodnom bazom, što uz nedovoljnu konkurentnost, posebno u pojedinim granama privrede, dovodi do visokog spoljno-trgovinskog deficita. Deficit izvoza u odnosu na uvoz, najvećim dijelom kompenzuje se stranim direktnim investicijama. Ujedno, crnogorska ekonomija zasnovana je na uslugama od čega turistička industrija u bruto domaćem proizvodu učestvuje sa preko 30%. Ovakva struktura privrede implicira da je crnogorska ekonomija u mnogome zavisna od strane tražnje (tokom turističke sezone broj turista višestruko nadilazi broj stanovnika) što pokazuje da se najveći dio javnih prihoda generiše od poreza na potrošnju (PDV i akcize).

Imajući u vidu visoku zavisnost crnogorske ekonomije od privlačenja investicija sa jedne i potrebu širenja proizvodne baze sa druge strane, kao i izazove sa kojima se Crna Gora suočava u dijelu nedostatka kvalifikovane radne snage (što će biti posebno izraženo u uslovima pune integracije crnogorske privrede u jedinstveno evropsko tržište u sklopu pristupanja EU) neophodno je kroz odgovarajuću poresku politiku, stvoriti podsticajan investicioni ambijent koji će rezultirati većim prilivom investicija i generisanju novih radnih mjesta.

U uslovima značajnog nedostatka radne snage, posebno tokom trajanja turističke sezone, i činjenice da su mnoge zemlje koje su pristupile Evropskoj uniji iskusile odliv visoko kvalifikovane radne snage, kao i cijeneći činjenicu da je minimalna zarada koju poslodavci isplaćuju zaposlenom, posebno u Centralnom i Južnom regionu, veća u odnosu na zakonski određeni prag usljed kretanja na tržištu rada, predlaže se:

- 1. smanjenje troškova za poslodavce kroz niže poresko opterećenje na zarade;**
- 2. povećanje minimalne i prosječne zarade u Crnoj Gori.**

Ovom Fiskalnom strategijom prezentuju se sve mjere poreske politike koje će biti implementirane kako bi krajnji ciljevi programa bili ispunjeni, poštujući principe makroekonomske stabilnosti, dugoročne održivosti javnih finansija i atraktivnost Crne Gore kao investicione destinacije.

Dakle, program se zasniva na spremnosti države da se odrekne dijela prihoda u korist zaposlenog i poslodavca stvarajući na taj način ambijent za otvaranje novih radnih mjesta i proširenje poreske baze.

Vlada predviđa da će predložene mjere unijeti neophodnu dozu optimizma u društvu, smanjiti socijalne razlike i ograničiti odliv radne snage iz zemlje. Naime, u skladu sa proklamovanim ciljem o ulasku Crne Gore u EU tokom 2028. godine očekuje se da će, u slučaju zadržavanja zarada na postojećem nivou, jedan dio već deficitarne radne snage iskoristiti benefite koje EU pruža u dijelu mobilnosti radne snage, i privremeno ili trajno napustiti zemlju. U tom kontekstu, Crna Gora mora stvarati uslove za povećanje standarda građana i ubrzano približavanje prosjeku standarda građana EU.

Kroz povećanje raspoloživog dohotka istovremeno će se povećati lična potrošnja što će omogućiti rast budžetskih prihoda kroz veću naplatu poreza na potrošnju. U isto vrijeme, jedan dio izgubljenih prihoda nadoknadiće se kroz veću osnovicu usljed povećanja prevashodno minimalne zarade ali i ostalih zarada što će vratiti jedan dio prihoda koji se gube po osnovu smanjenja stope doprinosa na penzijsko i invalidsko osiguranje, dok će jedan dio prihoda biti kompenzovan kroz veće prihode od poreza na dohodak usljed niskog praga “neoporezivog dijela” zarade i rasta minimalne zarade. Imajući u vidu da i dalje postoji “neformalna zaposlenost” i pojava isplate dijela zarade “na ruke” projektuje se da će dio poslodavaca usljed smanjenja poreskog opterećenja na rad smanjiti isplatu dijela zarade “na ruke” odnosno da će jedan dio zaposlenih preći u formalnu zaposlenost. Na taj način će i pored smanjenja doprinosa na PIO jedan dio prihoda po to osnovu biti naplaćen.

Ovom Fiskalnom strategijom predlaže se niz drugih poreskih i mjera na unapređenju poslovnog ambijenta kojim će se kompenzovati smanjenje prihoda, kako bi se obezbijedila puna stabilnost javnih prihoda.

Program predstavlja osnov za vođenje socijalnog dijaloga na tripartitnoj osnovi (Vlada, sindikati i poslodavci) u cilju postizanja opšteg konsenzusa.

### **POLAZNE OSNOVE I CILJEVI PROGRAMA**

Najveći fiksni trošak za poslodavca predstavlja trošak radne snage. Do 2021. godine, oporezivanje zarada zasnivalo se na proporcionalnom poreskom opterećenju, koje je za sve nivoe zarada iznosilo 39%, što je predstavljalo značajan ograničavajući faktor za povećanje minimalne zarade ali i ostalih zarada zaposlenih. Pri tome, Crna Gora je bila jedina zemlja u regionu koja je imala proporcionalnu stopu poreza na dohodak od 9% i nije imala neoporezivi dio zarade.

Usljed visokog poreskog opterećenja na rad, „siva ekonomija“ na tržištu rada bila je posebno izražena kako kroz neformalnu zaposlenost tako i kroz isplatu jednog dijela „zarade na ruke“. U ovim uslovima gubila je država kroz manje poreze i doprinose, a posebno zaposleni koji u slučaju neformalne zaposlenosti nije mogao ostvariti nijedno pravo po osnovu ugovora o radu, dok je u slučaju isplate dijela zarade na ruke osnovica za obračun poreza i doprinosa bila niža od realne, što je smanjivalo njihovu buduću osnovicu za penziju.

Kroz ekonomski program „Evropa sad 1“ uveden je „neoporezivi dio zarade“ i progresivnost u oporezivanju dohotka kroz veću stopu poreza na dohodak na zarade iznad 1000€ (bruto osnovice) i ukinuta je obaveza plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje. Postignutim konsezusom sa socijalnim partnerima, minimalna zarada istovremeno je povećana na 450€.

I pored značajnog povećanja “formalne” zaposlenosti koju je omogućilo smanjenje poreskog opterećenja na zarade kroz program “Evropa sad 1” što je potvrđeno kroz zvanične podatke o naplati poreza i doprinosa na zarade koji su u 2023. godini veći u odnosu a 2021. godinu za preko 50% (naplata doprinosa na PIO: 2021. 343,7 mil. €; 2022. 405,9 mmil. €; 2023. 526,5 mil. €) kao i rekordan broj zaposlenih u Crnoj Gori u prethodnoj godini, još uvijek jedan dio poslodavaca koristi model isplate dijela zarade “na ruke” što dovodi do poreske evazije.

Program se predlaže na način koji je prihvatljiv i za zaposlene koji ostvaruju rast zarade i za poslodavce kojima se omogućava smanjenje poreskog opterećenja na zarade, uz očuvanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti.

#### **PROGRAM PODRAZUMIJEVA:**

- **smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog sa 15% na 10%;**
- **smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret poslodavca sa 5,5% na 0%;**
- **povećanje minimalne zarade na prosječno 700€ (do V stepena kvalifikacije obrazovanja MZ će iznositi 600€ dok će za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja iznositi 800€).**

#### **UTICAJ NA ZAPOSLENOG:**

Svi zaposleni u Crnoj Gori ostvaruju rast neto zarade od čega najveći rast ostvaruju zaposleni koji primaju minimalnu zaradu, a koja se povećava na 600€ i 800€ u zavisnosti od stepena kvalifikacije obrazovanja.

Ostali zaposleni ostvaruju rast neto zarade po osnovu smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog.

---

Shodno odredbama Zakona o radu usljed smanjenja poreza i doprinosa na teret zaposlenog, poslodavac je dužan da taj iznos obračuna i prenese na neto zaradu zaposlenog.

---

**UTICAJ NA POSLODAVCA:**

Smanjenjem doprinosa na penzijsko i invalidsko osiguranje omogućava se poslodavcima da jedan dio troška koji nastaje usljed povećanja minimalne zarade kompenzuju kroz manje doprinose.

Poslodavci koji trenutno isplaćuju zarade zaposlenima iznad nove minimalne zarade ostvaruju isključivo uštedu na troškovima rada i pored povećanja neto zarade.

**Dakle, rast neto zarada zaposlenog ostvaruje se po osnovu smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog. Dok poslodavac ostvaruje uštedu po osnovu smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret poslodavca.**

**Tabela: Uticaj reforme na zaposlenog i poslodavca u zavisnosti od trenutne zarade**

| UTICAJ NA ZAPOSLENOG |                  |             | UTICAJ NA POSLODAVCA     |                      |             |
|----------------------|------------------|-------------|--------------------------|----------------------|-------------|
| trenutna neto zarada | nova neto zarada | razlika u € | trenutna bruto II zarada | nova bruto II zarada | razlika u € |
| 450                  | 600              | 150         | 565.6                    | 675.1                | 109.5       |
| 450                  | 800              | 350         | 565.6                    | 924.9                | 359.3       |
| 600*                 | 635.6            | 35.6        | 755.5                    | 716.4                | -39.1       |
| 650*                 | 688.9            | 38.9        | 826.7                    | 784                  | -42.8       |
| 700*                 | 742.2            | 42.2        | 898                      | 851.6                | -46.4       |
| 750*                 | 795.5            | 45.5        | 969.2                    | 919.1                | -50         |
| 800                  | 848.8            | 48.8        | 1040.4                   | 986.7                | -53.7       |
| 850                  | 902.3            | 52.3        | 1116                     | 1058.5               | -57.5       |
| 900                  | 955.9            | 55.9        | 1194                     | 1132.5               | -61.5       |
| 950                  | 1009.5           | 59.5        | 1272                     | 1206.6               | -65.5       |
| 1000                 | 1063.1           | 63.1        | 1350.1                   | 1280.7               | -69.4       |
| 1050                 | 1116.7           | 66.7        | 1428.1                   | 1354.7               | -73.4       |
| 1100                 | 1170.3           | 70.3        | 1506.1                   | 1428.8               | -77.3       |
| 1150                 | 1223.9           | 73.9        | 1584.1                   | 1502.8               | -81.3       |
| 1200                 | 1277.5           | 77.5        | 1662.1                   | 1576.9               | -85.2       |
| 1250                 | 1331.1           | 81.1        | 1740.2                   | 1651                 | -89.2       |
| 1300                 | 1384.7           | 84.7        | 1818.2                   | 1725                 | -93.2       |
| 1400                 | 1491.9           | 91.9        | 1974.2                   | 1873.2               | -101.1      |
| 1500                 | 1599.1           | 99.1        | 2130.3                   | 2021.3               | -109        |
| 1600                 | 1706.3           | 106.3       | 2286.3                   | 2169.4               | -116.9      |
| 1700                 | 1813.5           | 113.5       | 2442.4                   | 2317.6               | -124.8      |
| 1800                 | 1920.7           | 120.7       | 2598.4                   | 2465.7               | -132.7      |
| 1900                 | 2027.8           | 127.8       | 2754.4                   | 2613.8               | -140.6      |
| 2000                 | 2135             | 135         | 2910.5                   | 2761.9               | -148.5      |

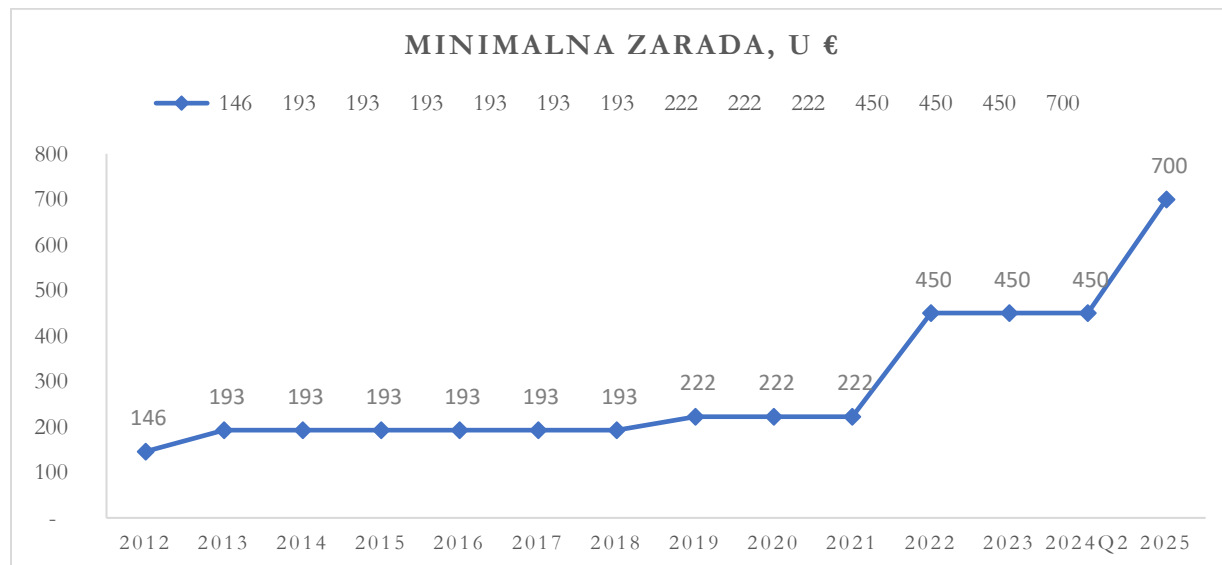


\*Za zaposlene sa nivoom klasifikacije obrazovanja do VI stepena stručne spreme koji trenutno primaju zaradu na ovom nivou

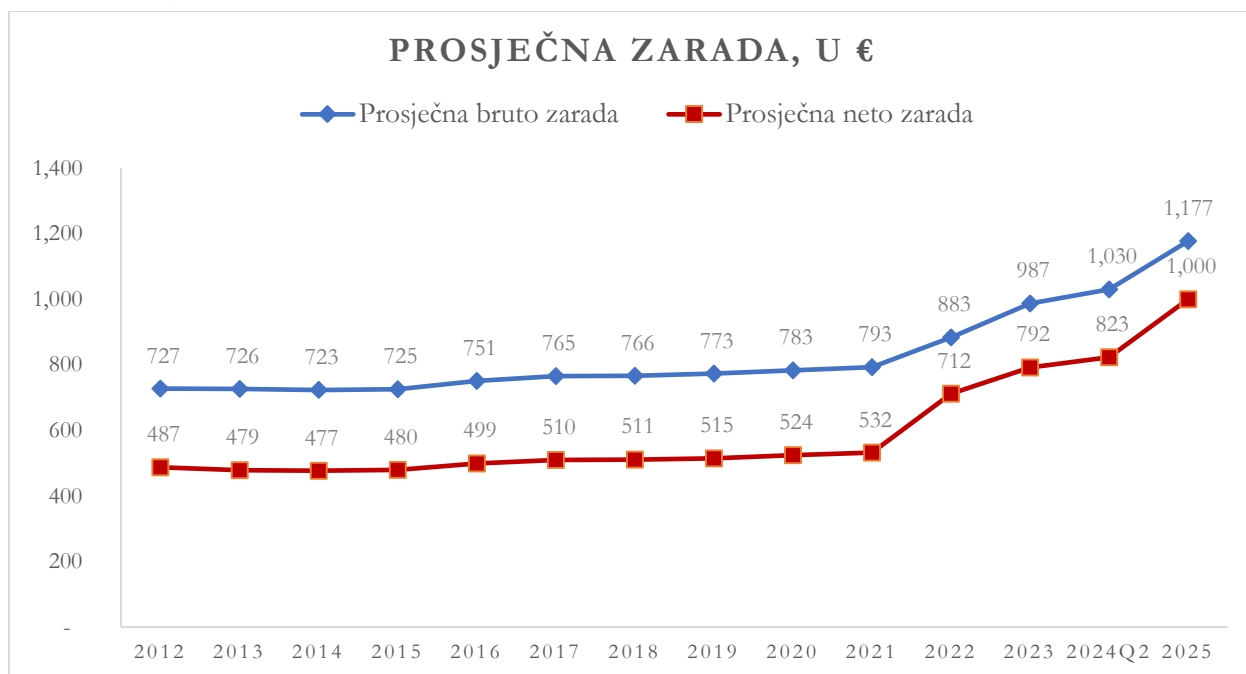
\*Prerez porezu obračunat je na nivou od 15% (kao u slučaju Glavnog grada, budući da je Podgorica grad sa najviše zaposlenih u Crnoj Gori)

Očekuje da implementacija ovog programa obezbijedi rast životnog standarda građana, smanji troškove za poslodavce i po tom osnovu smanji „sivu ekonomiju“ na tržištu rada.

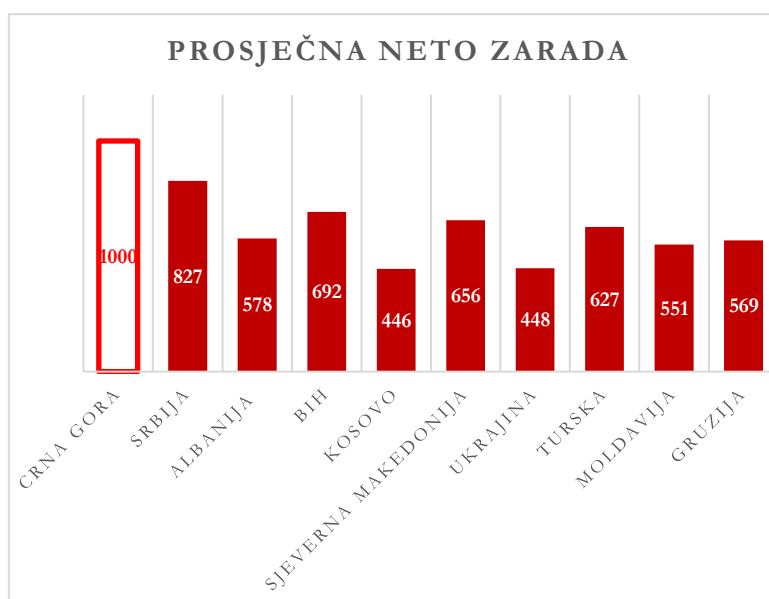
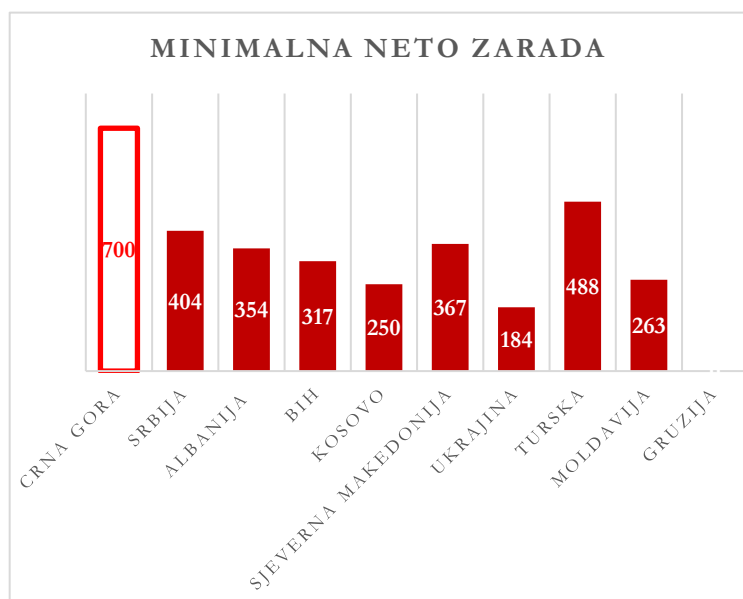
**Grafik:** Minimalna i prosječna zarada u Crnoj Gori (prethodni period i nakon reforme)



\*U 2025. godini u obzir uzeta prosječna minimalna zarada (prosjeak MZ od 600€ i 800€)



\*pregled prosječne zarade po podacima Uprave za statistiku i projekcija prosječne zarade u 2025. godini



\*Minimalna i prosječna zarada u poređenju sa zemljama kandidatima za ulazak u EU

## PORESKO OPTEREĆENJE TROŠKOVA RADA U CRNOJ GORI

Imajući u vidu da se sistem obračuna zarada razlikuje po zemljama, odnosno da se koriste različite vrste i visine stopa poreza i doprinosa, osnovice na koje se primjenjuju, kao i različite vrste olakšica (poput neoporezivog dijela zarade), u praksi se za poređenje poreskog opterećenja troškova rada koristi tzv. “poreski klin” (tax wedge) na zarade, kao najmjerodavnije sredstvo za uporedne analize.

Ukupno poresko opterećenje troškova rada ili "poreski klin" predstavlja učešće poreza i doprinosa u ukupnim sredstvima potrebnim za isplatu bruto zarade (razlika između bruto i neto dohotka). To je indikator koji prikazuje sadašnju vrijednost troškova zarada koje se transferišu državi u obliku doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i poreza na dohodak fizičkih lica, pri čemu se sastoji od tri glavne komponente: udio zaposlenih u doprinosima za socijalno osiguranje, udio poslodavaca u doprinosima za socijalno osiguranje i porez na dohodak fizičkih lica.

Poresko opterećenje troškova rada bitno utiče na mikro i makro konkurentnost, nivo investicija, te u krajnjem na ekonomski rast. Takođe, visina ovih nameta dovodi se u direktnu vezu sa stopom nezaposlenosti, kao i postojanjem neformalne zaposlenosti.

**Nakon implementacije ove poreske reforme, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će “poreski klin” kada je u pitanju u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznosi 11,1% a na 800€ 13,5%.**

| Zemlja     | Poreski klin za 2023. godinu |
|------------|------------------------------|
| Belgija    | 52,7                         |
| Njemačka   | 47,9                         |
| Austrija   | 47,2                         |
| Francuska  | 46,8                         |
| Italija    | 45,1                         |
| Finska     | 43,5                         |
| Slovenija  | 43,3                         |
| Portugal   | 42,3                         |
| Švedska    | 42,1                         |
| Slovačka   | 41,6                         |
| Luksemburg | 41,3                         |
| Mađarska   | 41,2                         |
| Letonija   | 41,1                         |
| Španija    | 40,2                         |
| Češka      | 40,2                         |
| Estonija   | 39,4                         |

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| Grčka               | 38,5        |
| Turska              | 38,4        |
| Danska              | 36,4        |
| Norveška            | 36,4        |
| Holandija           | 35,1        |
| Irska               | 35,1        |
| Poljska             | 34,3        |
| Island              | 31,7        |
| Velika Britanija    | 31,3        |
| Švajcarska          | 23,5        |
| Izrael              | 23,2        |
| <b>CRNA GORA</b>    | <b>16,2</b> |
| <b>OECD prosjek</b> | <b>34,8</b> |

*\*Izvor: OECD (za zemlje Evrope)*

*\*poresko opterećenje na prosječnu zaradu*

## UTICAJ SMANJENJA DOPRINOSA NA PENZIJSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE NA PENZIONI SISTEM CRNE GORE I PRAVA IZ PENZIONOG OSIGURANJA

Crna Gora se opredijelila za koncept trostubnog penzionog sistema, koji predstavlja najšire primjenjivan koncept penzionih sistema u svijetu. Ovim konceptom predviđena su tri stuba penzionog osiguranja i to: prvi stub (zasniva se na Fondovima penzijskog i invalidskog osiguranja koji se finansira preko uplata po osnovu obaveznih doprinosa), drugog stuba (obavezna kapitalizovana štednja) i trećeg penzionog stuba (dobrovoljna penziona štednja – dobrovoljni penzioni fondovi).

Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima usvojen je 2006. godine, i istim je uveden višestubni sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, odnosno treći stub penzionog sistema. Ovim zakonom uređeni su uslovi za osnivanje društava za upravljanje penzionim fondovima, organizovanje dobrovoljnih penzionih fondova i društava koja obavljaju kastodi poslove. Osnivanjem dobrovoljnih penzionih fondova, građanima se pružila mogućnost da, bez obzira na staž, radni odnos ili starost, kroz uplate doprinosa ostvare dodatni izvor prihoda i obezbijede sigurniju budućnost. Reforma je imala za cilj da se pruži dodatni podstrek za razvoj tržišta kapitala ali i privlačenje stranih investitora.

Drugi stub penzionog sistema tj. obavezno osiguranje koje se zasniva na kapitalnom pokriću, odnosno individualnoj kapitalizovanoj štednji osiguranika nije uveden, i njegovo uvođenje zahtijeva donošenje posebnog zakonskog rešenja.

Imajući u vidu da trenutno ne postoji zakonski osnov kojim je regulisano uvođenje II penzionog stuba te da III stub nikada nije dovoljno razvijen budući da dobrovoljni penzioni fondovi nisu u punom kapacitetu zaživjeli u Crnoj Gori, penzioni sistem zasniva se na I stubu.

Penzije u Crnoj Gori isplaćuju se preko Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje koji se finansira iz opštih i namjenskih prihoda budžeta (doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje). Ovaj Fond godinama bilježi deficit imajući u vidu da doprinosi za obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje nisu dovoljni za isplatu ukupnog fonda penzija već se dio kompenzuje iz opštih prihoda budžeta. Ovaj deficit u posljednje dvije godine značajno je smanjen, najviše pod uticajem implementacije programa „Evropa sad 1“ kojim je usljed smanjenja poreskog opterećenja na zarade značajan dio „neformalne zaposlenosti“ (neprijavljeni rad ili isplata dijela „zarade na ruke“) prebačen u legalne tokove čemu svjedoči podatak da su prihodi od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje 2023. godine iznosili 526 mil. € što je za 180 mil. € više u odnosu na naplaćene u 2021. godini.

**Predloženi model daljeg smanjenja poreskog opterećenja na zarade kroz smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje podrazumijeva:**

1. Nastavak finansiranja isplate penzionih davanja ISKLJUČIVO preko Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje;
2. Preduslov za smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje NIJE uvođenje II stuba penzionog sistema;
3. Dio prihoda neophodan za izmirenje obaveza po osnovu penzionih davanja biće finansiran iz opštih prihoda Budžeta;
4. Obračun penzije za postojeće i buduće penzionere ostaje NEPROMIJENJEN budući da se osnovica za obračun penzije usljed smanjenja doprinosa ne mijenja (osnov za obračun penzije predstavlja Bruto 1 zarada);
5. Penziona davanja RASTU po osnovu redovnog usklađivanja u skladu sa prosječnom zaradom i inflacijom odnosno rastom potrošačkih cijena.

**ZAKLJUČAK:** Reforma penzionog sistema nije preduslov za sprovođenje reforme dodatnog smanjenja poreskog opterećenja na zarade te će sve buduće reforme penzionog sistema biti implementirane nezavisno od ove reforme a u skladu sa prvenstveno zahtjevima u domenu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja od 2009. godine dio je jednotrezorskog poslovanja, što znači da ne predstavlja vanbudžetski fond kao što je to slučaj sa pojedinim zemljama već se sve transakcije (uplate i isplate) vrše preko jedinstvenog trezorskog sistema kao što je slučaj i sa ostalim potrošačkim jedinicama.

## **UTICAJ POVEĆANJA MINIMALNE I PROSJEČNE ZARADE NA VISINU PENZIJA**

Procjenjuje se da će penzije u 2025. godini po osnovu primjene formule za usklađivanje penzija (rast zarada i procijenjena inflacija) porasti za 7-8% odnosno u nominalnom iznosu prosječno 50€.

## **UTICAJ NA DRŽAVNI BUDŽET**

Projektuje se da će državni budžet biti uskraćen za između 180-200 mil. € po osnovu smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, pri čemu se jedan dio prihoda po ovom osnovu kompenzuje kroz: povećanje bruto osnovice za obračun, veće naplate poreza na dohodak po osnovu rasta minimalne i prosječne zarade a zadržavanja nivoa “neoporezivog dijela” zarade na 700€ bruto osnovice, smanjenje “sive ekonomije” na tržištu rada usljed smanjenja poreskog opterećenja na rad i projektovanih stopa rasta zaposlenosti i zarada u skladu sa makroekonomskim okvirom.

Na drugoj strani, uticaj na rashode po osnovu ove reforme a u dijelu usklađivanja pojedinih rashoda sa minimalnom i prosječnom zaradom procjenjuje se na oko 30 mil. €.

## **METODOLOGIJA KORIŠĆENA PRI ANALIZI**

U izradi analize efekata predloženog programa, prilikom kvantifikacije uticaja promjene minimalne zarade i poreskog opterećenja rada na prihode i rashode budžeta odnosno budžetski bilans, kao i uticaja na poslovni ambijent, korišćeni su:

- mikrosimulacioni model razvijen u okviru tehničke podrške pružene od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) Ministarstvu finansija;
- metodologija Uprave za statistiku (MONSTAT), prilikom procjene uticaja rasta minimalne zarade i promjene poreskog opterećenja rada na prosječnu zaradu.

Kao izvori podataka, korišćeni su:

- relevantna zakonska regulativa kojom se uređuju izdvajanja iz budžeta, a čija se visina usklađuje sa minimalnom odnosno prosječnom zaradom;
- podaci Poreske uprave;
- podaci Ministarstva finansija i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja;
- podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

**U narednoj tabeli dat je pregled mjera kojim se kompenzuju izgubljeni prihodi, što pokazuje da ova reforma ima neutralan fiskalni efekat na budžet već u 2025. godini.**



|                                                                         |              |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Rast prihoda iznad planiranih u 2024. godini                            | 50.0         |
| Projektovani rast prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti u 2025. godini | 70.0         |
| Rast lične potrošnje po osnovu rasta minimalne i prosječne zarade       | 25.0         |
| Uvođenje treće stope PDV-a                                              | 60.0         |
| Markiranje goriva                                                       | 5.0          |
| Proširenje obuhvata akciznih proizvoda                                  | 8.0          |
| Proširenje obuhvata poreza na dohodak                                   | 2.0          |
| Oporezivanje dobitaka od igara na sreću                                 | 5.0          |
| Implementacija novog zakona o igrama na sreću                           | 3.0          |
| Suzbijanje “sive ekonomije”                                             | 3.0          |
| Naplata poreskog duga imovinom poreskog obveznika                       | 1,0          |
| Naplata glavnice duga po osnovu otpisa kamata                           | 5.0          |
| Porez na promet vozila                                                  | 1.5          |
| <b>UKUPNO</b>                                                           | <b>238.5</b> |

Pored navedenog, radi konzervativnosti u planiranju prihoda, značajni izvori prihoda koji se mogu očekivati usljed već započetih aktivnosti, nisu planirani prezentovanim fiskalnim okvirom, i to:

- prihodi od legalizacije nelegalno izgrađenih objekata;
- prihodi od prodaje imovine stečene nelegalnim djelatnostima;
- naplate koncesione naknade po osnovu davanja “Aerodroma Crne Gore” pod dugoročnu koncesiju.

Mjere na strani prihoda kojim se kompenzuju izgubljeni prihodi po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad detaljno su obrazložene u narednom poglavlju.

## MJERE USMJERENE NA POVEĆANJE BUDŽETSKIH PRIHODA I UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA

### POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Programom rada Vlade Crne Gore za III kvartal 2024. godine planirane su izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, koje će podrazumijevati: širenje poreskog obuhvata, uvećanje limita za paušalno oporezivanje prihoda od samostalne djelatnosti, smanjenje procenta i obuhvata priznavanja izdataka fizičkih lica koji se priznaju na teret rashoda u visini

od 3.0% ukupnog prihoda, te unapređenje važećih zakonskih rješenja koja će obezbijediti veću pravnu sigurnost u oblasti oporezivanja dohotka fizičkih lica.

**1) Širenje poreskog obuhvata:** Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica Crne Gore prepoznaje dualni sistem oporezivanja dohotka, koji podrazumijeva progresivno oporezivanje kod ličnih primanja i samostalne djelatnosti, te proporcionalno oporezivanje kod ostalih izvora dohotka. Ministarstvo finansija će u roku predviđenom Programom rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu predložiti zakonsko rješenje koje će, između ostalog, podrazumijevati širenje poreskog obuhvata na strani proporcionalnog oporezivanja, tj. propisati se novi izvori prihoda, i to:

od igara na sreću,  
od obavljanja djelatnosti preko interneta i video igara i  
prihoda koji fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica.

Dohodak koji fizičko lice ostvari od igara na sreću će se oporezovati po odbitku i to po stopi od 15%, a osnovica za oporezivanje će biti ukupan dobitak umanjen za iznos uložених sredstava.

Prihodi od obavljanja djelatnosti preko interneta i video igara, kao i prihodi koje fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica će se oporezivati po godišnjoj prijavi poreza na dohodak fizičkih lica, po stopi od 15%.

Prihodi koje fizičko lice ostvari od drugog fizičkog lica će imati status prihoda od samostalne djelatnosti, za koji će se porez na dohodak obračunavati i plaćati po godišnjoj prijavi poreza na dohodak fizičkih lica, po stopi od 15%.

**2) Uvećanje limita za paušalno oporezivanje prihoda od samostalne djelatnosti, sa 18.000€ na 30.000€:** Shodno važećem Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica, određenim kategorijama poreskih obveznika koji ostvaruju prihode od samostalne djelatnosti može se priznati pravo da porez na dohodak fizičkih lica plaćaju u godišnjem paušalnom iznosu, ukoliko njihov godišnji promet ne prelazi 18.000€. Izmjenama zakona predložiće se povećanje ovog iznosa na 30.000€.

**3) Jasno definisanje izdataka fizičkih lica koji se priznaju na teret rashoda:** Shodno važećem Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica, izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne, sportske i humanitarne svrhe, smanjenje siromaštva, zaštitu životne sredine, zaštitu lica sa invaliditetom, društvenu brigu o djeci i mladima, pomoć starijim licima, zaštitu i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavinu prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Crne Gore, umjetnost, tehničku kulturu, unapređenje poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivi razvoj, zaštitu potrošača, rodnu ravnopravnost, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i borbu protiv bolesti zavisnosti - priznaju se kao rashod najviše do 3% ukupnog prihoda.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predložiće se da se izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne i sportske svrhe, zaštitu životne

sredine, izdaci namijenjeni ustanovama ili pružiocima usluga socijalne i dječije zaštite priznaju kao rashod najviše do 3% ukupnog prihoda. Ovim se želi postići smanjenje poreske evazije u dijelu ovog poreskog oblika, odnosno zloupotreba od strane poreskih obveznika.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: 7 – 10 mil. € na godišnjem nivou**

## **AKCIZNA POLITIKA**

---

Shodno zakonu o akcizama, akcizni proizvodi u Crnoj Gori su:

- alkohol i alkoholna pića;
- duvanski proizvodi uključujući i bezdimni duvanski proizvod;
- mineralna ulja, njihovi derivati i supstituti i ugalj;
- gazirana i negazirana voda sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju i bezalkoholno pivo;
- tečnosti za punjenje elektronskih cigareta;
- proizvodi od plastike za jednokratnu upotrebu;
- proizvodi od šećera, kakaoa i sladoled.

**U dijelu akciznog opterećenja duvanskih proizvoda, u periodu 2024 – 2027. godine, ne predviđa se povećanje u odnosu na trenutno važeće zakonsko rješenje,** osim u slučaju usvajanja/izmjene direktiva EU koje regulišu akcize na duvan i duvanske proizvode i obavezu usklađivanja Crne Gore u dijelu EU minimuma kada je u pitanju akcizno opterećenje na ove proizvode. Akcenat u narednom periodu biće na nastavku smanjenja “sive ekonomije” odnosno nelegalnog prometa na tržištu ovih proizvoda, kojim se stvara nelojalna konkurencija ali i umanjuju prihodi koje država ostvaruje po osnovu naplate akciza.

**Kada su u pitanju akcize na mineralna ulja i njihove derivate i supstitute, ne predviđa se povećanje ove vrste akciza.** U slučaju nestabilnosti na tržištu nafte i naftnih derivata, koje posebno negativno utiču na standard građana i troškove proizvodnje, država će koristiti mehanizme jednokratnih intervencija kroz umanjene akciznog opterećenja.

## **UVOĐENJE OBILJEŽAVANJA MINERALNIH ULJA ZA NAMJENE ZA KOJE JE PROPISAN POVRAĆAJ PLAĆENE AKCIZE, SNIŽENA STOPA ILI OSLOBOĐENJE**

Programom rada Vlade Crne Gore za III kvartal 2024. godine planirane su izmjene i dopune Zakona o akcizama, kojim će se izvršiti unapređenje postojećih rješenja u pogledu jačanja kontrolnih mehanizama kod prometa mineralnih ulja, njihovih derivata i supstituta u dijelu koji se osnosi na sistem povraćaja akcize i uvođenja obaveze označavanja (bojanja) gasnih ulja.

Naime, u cilju sprječavanja zloupotreba i utaje poreza za mineralna ulja koja su oslobođena od plaćanja akcize ili podliježu sniženoj stopi potrebno je implementirati novo fiskalno sredstvo za označavanje plinskih ulja i kerozina ("ACCUTRACE PLUS"), koje je predviđeno Odlukom Komisije (EU) 2022/197.

### **UVOĐENJE MARKIRANJA TEČNOG GORIVA NAFTNOG PORIJEKLA I BIOGORIVA:**

U cilju bolje kontrole prometa naftnih derivata (motornog benzina, gasnih ulja i tečnog naftnog gasa) i biogoriva, koji se stavljaju na tržište Crne Gore, odnosno, radi suzbijanja nelegalne trgovine na tržištu naftnim derivatima, tokom 2024. godine će se predložiti donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici kojim će se predložiti uvođenje postupka markiranja tečnih goriva naftnog porijekla i biogoriva jedinjenjem na bazi nano tehnologije. Pored navedenog, na ovaj način će se doprinijeti jačanju kontrolnih mehanizama kod prometa gorivom a koji imaju za cilju poboljšanje kvaliteta goriva odnosno, sprječavanje nepravilnosti i zloupotreba kod prometa gorivom.

Dakle, izmjenama i dopunama Zakona o energetici će se propisati obaveza obilježavanja goriva posebnom supstancom, koja ne utiče na kvalitet goriva a koja bi prilikom kontrole identifikovala da li gorivo potiče iz nelegalnog prometa, čime će se obezbijediti povećanje budžetskih prihoda kroz efikasniju naplatu akcizne dažbine po osnovu prometa tečnih goriva i biogoriva. Implementacijom ovog rješenja omogućiće se dodatna kontrola tečnog goriva naftnog porijekla i biogoriva u svakoj fazi prometa što će doprinijeti sprječavanju nelojalne konkurencije i jačanju poreske discipline od strane učesnika u prometu.

### **PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: 14 mil.€ na godišnjem nivou.**

**Napomena:** u cilju konzervativnog planiranja prihoda, efekat ove mjere u srednjoročnom okviru prihoda planiran je na nivou od po 5 mil. € godišnje.

### **USKLAĐIVANJE SA EU DIREKTIVAMA U DIJELU UVOĐENJA AKCIZE NA ELEKTRIČNU ENERGIJU**

U cilju usklađivanja postojećeg Zakona sa Direktivom 2003/96/EZ o restrukturiranju sistema Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije ovim zakonom će se u akcizni sistem predložiti uvođenje akcize na električnu energiju za krajnju potrošnju sa odloženim rokom primjene od datuma ulaska Crne Gore u EU, imajući u vidu da predviđena akciza predstavlja obavezu za zemlje članice.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT:** Prihodi po osnovu uvođenja akcize na električnu energiju nisu uključeni u srednjoročni okvir prihoda imajući u vidu da pokrivaju period nakon perioda važenja ove Fiskalne strategije i makro-fiskalnog okvira.

### **ŠIRENJE OBUHVATA NEGAZIRANE VODE SA DODATKOM ŠEĆERA ILI DRUGIH SREDSTAVA ZA ZASLAĐIVANJE ILI AROMATIZACIJU**

Programom rada Vlade Crne Gore za III kvartal 2024. godine planirane su izmjene i dopune Zakona o akcizama, kojim će se predložiti širenje obuhvata negazirane vode sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju, na koja se plaća akciza. Napominjemo, da su prethodnim izmjenama Zakona o akcizama, koje su u primjeni od 1. januara 2024. godine u akcizni sistem uvedena negazirana pića sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju i bezalkoholno pivo, čija visina akcize se izjednačila sa visinom akcize koja je propisana za gazirana pića sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za aromatizaciju.

Ovom fiskalnom mjerom će se obezbijediti kontinuitet akcizne politike koja ima za cilj smanjenje negativnih uticaja koje upotreba proizvoda od šećera ima na zdravlje stanovništva.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: cca. 5 mil.€ na godišnjem nivou.**

### **UVOĐENJE AKCIZE NA MIRNA VINA**

Programom rada Vlade Crne Gore za III kvartal 2024. godine planirane su izmjene i dopune Zakona o akcizama, kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina prema postojećem Zakonu iznosi “0” eura po hektolitru. Na ovaj način će se izvršiti širenje obuhvata akciznih proizvoda na koje se plaća akciza kao i dodatni mehanizmi kontrole prometa mirnih vina kod proizvodnje i prilikom njihovog uvoza.

Naime, imajući u vidu da Crna Gora kao akcizne proizvode tretira, između ostalih, i proizvode od šećera, kakaoa i sladoled kao i gaziranu i negaziranu vodu sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje i aromatizaciju i bezalkoholno pivo, smatra se neopravdanim da “mirna vina” koja predstavljaju alkoholno piće i čija upotreba ima negativnu eksternaliju odnosno štetnost po zdravlje stanovništva bude izuzeto odnosno da njeno akcizno opterećenje iznosi “0” eura.

U vezi sa navedenim, izmjenama i dopunama Zakona o akcizama biće predloženo da akciza na “mirna vina” bude propisana na nivou akciznog opterećenja koje važi za gaziranu i negaziranu vodu sa dodatkom šećera (25€ po hektolitru proizvoda).

Kako bi se zaštitile mali proizvođači mirnog vina, a u skladu sa mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiće se uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: cca. 3 mil.€ na godišnjem nivou.**

## POREZ NA DODATU VRIJEDNOST

### **1) REFORMA SNIŽENE STOPE PDV-A:**

Zakonsko rješenje koje će biti usklađeno sa Direktivom EU 2006/112, a koje će podrazumijevati dvije snižene stope PDV-a, i to od:

7% za: osnovne proizvode za ljudsku ishranu, lijekove, ortotička i protetička sredstva kao i medicinska sredstva koja se hirurški ugrađuju u organizam, udžbenike i nastavna sredstva, dnevne i periodične štampe; vodu za piće, osim flaširane, usluge javne higijene, usluge javnog prevoza putnika i njihovog ličnog prtljaga; pogrebnih usluga i proizvoda povezanih sa tim uslugama, hrane za životinje, sredstva za ishranu bilja, sredstva za zaštitu bilja, sjemenskog i sadnog materijala i živih životinja, menstrualnih proizvoda i pelena za bebe;

15% za: knjige, monografske i serijske publikacije; usluge smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama; usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga; autorskih prava i usluga iz oblasti obrazovanja, književnosti i umjetnosti; autorskih prava iz oblasti nauke i umjetničkih predmeta; usluga koji se naplaćuju putem ulaznica osim onih za koje je propisano oslobađanje od plaćanja PDV-a; usluge upotrebe sportskih objekata u neprofitne svrhe, servisne usluge koje se pružaju u marinama; solarne panele; frizerske usluge.

Mjera se predlaže u cilju kompenzovanja smanjenja prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čime Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada.

Ujedno, ujednačavanjem stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, rješava se trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

**2) ukidanje stope 0% PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje ugostiteljskog objekta kategorije pet i više zvjezdica, energetskog objekta za proizvodnju električne energije instalisane snage veće od 10 MW i kapaciteta za proizvodnju prehrambenih proizvoda razvrstanih u okviru sektora C grupa 10 Zakona o klasifikaciji djelatnosti ("Službeni list CG", broj 18/11), čija investiciona vrijednost prelazi 500.000 eura, iz razloga što navedena odredba predstavlja poreski rashod države a ujedno daje preferencijalni status učesnicima na tržištu u odnosu na ostale.**



Postojeće zakonsko rješenje predstavljalo je stimulativnu mjeru za gradnju i opremanje navedenih objekata čija investiciona vrijednost prelazi 500.000 eura, međutim, u praksi se navedena mjera koristila isključivo za gradnju i opremanje ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica. Jedan od razloga za uvođenje ove stimulativne mjere bili su između ostalog i spori povraćaji PDV od strane poreskog organa, što je predstavljalo značajnu barijeru u toku izgradnje i opremanja ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica, imajući u vidu da su isti na mjesečnom nivou podnosili zahtjeve za povraćaj PDV.

Zakonom o porezu na dodatu vrijednost propisano je da, ukoliko je iznos poreske obaveze (izlazni porez) u poreskom periodu manji od iznosa ulaznog PDV, koji poreski obveznik može odbiti u istom poreskom periodu, razlika mu se priznaje kao poreski kredit za naredni poreski period, odnosno na zahtjev vraća se u roku od 60 dana od dana podnošenja prijave za obračun PDV. Za poreske obveznike koji pretežno izvoze proizvode ili koji u više od tri uzastopna obračuna PDV-a iskazuju višak ulaznog PDV-a, ovaj rok iznosi 30 dana.

Imajući u vidu da su u okviru poreskog organa značajno unaprijeđene procedure u dijelu koji se tiče povraćaja PDV putem uvođenja centralizovane poreske inspekcije i formiranja posebne grupe za analizu rizika, otklonjena je barijera koju su investitori imali u prethodnom periodu u smislu otežanih procedura i probijanja zakonskih rokova povraćaja više plaćenog PDV-a.

Navedena mjera predstavlja poreski rashod države a ujedno daje preferencijalni status pojedinim učesnicima na tržištu u odnosu na ostale. Unaprijeđenjem procedura od strane poreskog organa i vršenjem povraćaja PDV-a u zakonski definisanim rokovima od 60, odnosno 30 dana, stvorili su se uslovi za ukidanje ove stimulativne mjere.

**Navedene zakonske odredbe će se primjenjivati od 01. januara 2025. godine.**

**3) Uvećanje nivoa paušalne naknade koju ostvaruje poljoprivrednik u skladu sa zakonom, sa 5% na 8%:** Shodno važećem Zakonu o porezu na dodatu vrijednost, ukoliko poljoprivrednik koji nije obveznik PDV-a na osnovu isporuke poljoprivrednih i šumskih proizvoda, odnosno usluga isporuči poljoprivredne i šumske proizvode, odnosno usluge PDV obvezniku, ima pravo na paušalnu nadoknadu u visini od 5%, a koju PDV obveznik ima pravo da odbije kao ulazni PDV. Navedena zakonska odredba predstavlja stimulativnu mjeru za oblast poljoprivrede na način što poljoprivrednici prilikom isporuke poljoprivrednih i šumskih proizvoda, odnosno usluga otkupnu vrijednost ovih proizvoda, uvećavaju za iznos paušalne naknade od 5%. Kako se u konkretnom slučaju radi o posebnom postupku oporezivanja, račun za isporučene proizvode, odnosno usluge (uvećan za iznos paušalne naknade) umjesto poljoprivrednika izdaje kupac (obveznik PDV-a). Obveznik PDV-a koji izdaje račun umjesto poljoprivrednika ima pravo da iznos paušalne naknade odbije kao ulazni PDV. Kroz paušalnu naknadu koju ostvaruje poljoprivrednik, država direktno stimuliše veću isporuku poljoprivrednih proizvoda.

**4) USKLADIVANJE ODREDBE KOJA SE ODNOSI NA OSLOBOĐENJA PRI UVOZU PROIZVODA SA DIREKTIVOM 2009/132 EU**



Zakonsko rješenje koje će biti usklađeno sa Direktivom 2009/132 EU podrazumijeva ukidanje oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu proizvoda koje se odnosi na pošiljke neznatne vrijednosti do 75 €.

Navedeno oslobođenje pri uvozu pošiljki neznatnih vrijednosti je ukinuto u EU od 01. jula 2021. godine, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Navedena zakonska odredba će se primjenjivati od 01. januara 2025. godine.

## **SPRJEČAVANJE IZBJEGAVANJA PLAĆANJA POREZA NA PROMET VOZILA**

---

**Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica, u cilju motivacije neformalnih vlasnika da izvrše upis vozila na svoje ime i plate porez na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica po povoljnijim uslovima.**

Prethodno će podrazumijevati umanjenje stope poreza na promet vozila od 2,5% koja će trajati 90 dana od dana početka primjene ovog zakona.

Na opisani način pružiće se mogućnost svim vlasnicima vozila koji nijesu preveli ista na svoje ime da to učine po duplo nižoj visini poreza u roku od 90 dana od dana početka primjene ovog zakona.

Predlaganjem ove mjere, želi se postići:

- kvalitetnija evidenciju stvarnih vlasnika vozila;
- motivaciju neformalnih vlasnika da vozila prevedu na svoje ime i izvrše plaćanje poreske obaveze po povoljnijim uslovima;
- uvećanje poreskih prihoda po osnovu poreza na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT:** Procjenjuje se da će primjenom ove mjere budžetski prihodi biti veći za 1,5 mil.€ na godišnjem nivou.

## **ZAKON O POREZU NA UPOTREBU PUTNIČKIH MOTORNIH VOZILA, PLOVNIH OBJEKATA, VAZDUHOPLOVA I LETILICA**

---

Ministarstvo finansija će u narednom periodu raditi na izmjenama i dopunama Zakona o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovniha objekata, vazduhoplova i letilica, što će podrazumijevati prije svega sprovođenje detaljne analize važećeg sistema oporezivanja, te u skladu sa tim predložiti zakonsko rješenje koje će na pravedniji način urediti oporezivanje predmetne oblasti.

Namjera Ministarstva finansija je da uspostavi sistem oporezivanja kojim će biti izmijenjeni kriterijumi za oporezivanje uvažavajući izazove sa kojim se suočavamo, te obezbijediti veći poreski balans među kategorijama vozila koje su predmet oporezivanja, uz poseban osvrt na oporezivanje upotrebe plovniha objekata.

Predlaganje ove mjere, žele se postići sljedeći ciljeve:

- pravedniji sistem oporezivanja među kategorijama vozila;
- uvećanje budžetskih prihoda po ovom osnovu;
- promjene kriterijuma za oporezivanje predmetne oblasti.

## **PREDLOG ZAKONA O OTPISU KAMATA NA DOSPJELE PORESKE OBAVEZE**

---

Donošenje Zakona o otpisu kamate na dospjele poreske obaveze, koji će podrazumijevati mogućnost otpisa kamate poreskim dužnicima koji na način i u rokovima predviđenim zakonom u cjelosti izmire osnovni poreski dug, sa početkom primjene od 1. januara 2025. godine.

Na ovaj način će poreski dužnici imati mogućnost da u roku od 60 dana od dana početka primjene zakona uplate cjelokupan osnovni poreski dug, a sa druge strane će Poreska uprava na zahtjev poreskog dužnika donijeti rješenje o otpisu kamate koja je evidentirana na dan donošenja rješenja.

Po ovom osnovu očekuje se značajno umanjenje poreskog duga i uvećanje naplate prihoda po osnovu poreskog potraživanja.

U isto vrijeme, donošenjem ovog zakona omogućiće se bolji uvid u mogućnost naplate poreskog duga imajući u vidu njegovu strukturu i ročnost.

Shodno podacima Poreske uprave, ukupan iznos poreskog duga fizičkih i pravnih lica na dan 31. decembar 2023. godine iznosio je 591,7 mil. € (bez državnih organa), a obračunata kamata na osnovni dug iznosila je 228,3 mil.€.

**PROCIJENJENI FISKALNI UTICAJ:** U zavisnosti od broja prijavljenih privrednih subjekata i fizičkih lica koja imaju obračunate i dospjele poreske obaveze koje nisu izmirene. U cilju konzervativnosti u planiranju budžetskih prihoda po ovom osnovu, fiskalni okvir prezentiran ovom Fiskalnom strategijom sadrži procjenu od **5 mil. € dodatnih prihoda po ovom osnovu** iako visina poreskog duga govori u prilog činjenici značajno veće očekivane naplate.

## **IZMJENE ZAKONA O POREZU NA DOBIT PRAVNIH LICA**

---

Ministarstvo finansija će predložiti zakonska rješenja kojim će se: uvesti pravo na oslobođanje od poreza na dobit, koje će omogućiti pravnom licu, koje reinvestira sredstva iz ostvarene dobiti u poljoprivredne projekte, kao i pravnom licu koje ulaže sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti, da obračunati porez umanju za iznos sredstava koja su reinvestirana, odnosno uložena; smanjiti procenat i obuhvat priznavanja izdataka pravnih lica koji se priznaju na teret rashoda u visini od 3.5 % ukupnog prihoda.

### **1) Poreski podsticaj za pravna lica koja reinvestiraju sredstva iz ostvarene dobiti u poljoprivredne projekte, odnosno koja ulažu sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti:**

Ministarstvo finansija namjerava da predloži zakonska rješenja kojim će se: uvesti pravo na oslobođanje od poreza na dobit, koje će omogućiti pravnom licu, koje reinvestira sredstva iz ostvarene dobiti u poljoprivredne projekte, kao i pravnom licu koje ulaže sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti, da obračunati porez umanju za iznos sredstava koja su reinvestirana, odnosno uložena. Ukupan iznos navedenih poreskih oslobođenja za period od tri godine ne može biti veći od 300.000 eura. Na opisani način želimo dodatno da stimulišemo pravna lica koja reinvestiraju sredstva iz ostvarene dobiti u razvoj poljoprivrede, odnosno lica koja ulažu sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti i tako stratešku razvojnu granu poljoprivredu učinimo dodatno konkurentnijom. Očekuje se da će povećanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača uticati na smanjenje uvoza kroz supstituciju i/ili rast izvoza. Značajan udio ovog sektora u ekonomskoj strukturi reflektovaće domaću usmjerenost ka većem korišćenju raspoloživih poljoprivrednih resursa i boljeg zadovoljenja domaćih potreba iz sopstvenih resursa.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT:** Nije moguće procijeniti u ovom trenutku.

### **b) Jasno definisanje izdataka pravnih lica koji se priznaju na teret rashoda, te predlaganje mjera za podsticanje izdvajanja za nacionalne sportske saveze:** Zakon o

porezu na dobit pravnih lica Crne Gore propisuje priznavanje izdataka pravnih lica za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne, sportske i humanitarne svrhe, smanjenje siromaštva, zaštitu životne sredine, zaštitu lica sa invaliditetom, društvenu brigu o djeci i mladima, pomoć starijim licima, zaštitu i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavinu prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Crne Gore, umjetnost, tehničku kulturu, unapređenje poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivi razvoj, zaštitu potrošača, rodnu ravnopravnost, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i borbu protiv bolesti zavisnosti, kao rashod najviše do 3.5 % ukupnog prihoda.

Ministarstvo finansija namjerava da predloži zakonsko rješenje kojim će se izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne i sportske svrhe, zaštitu životne sredine, izdaci namijenjeni ustanovama ili pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite priznati kao rashod najviše do 3,5% ukupnog prihoda. Sa druge strane, predložiće se mjera koja će pravna lica motivisati da iz ostvarenog prihoda izdvajaju sredstva za nacionalne sportske saveze, što će pozitivno uticati na finansiranje sportskih organizacija. Prethodno navedeno će podrazumijevati da se izdaci pravnih lica za nacionalne sportske saveze priznaju kao rashod najviše do 5% ukupnog prihoda.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: Nije moguće procijeniti u ovom trenutku.**

## **NAPLATA PORESKOG DUGA IMOVINOM PORESKOG OBVEZNIKA**

---

Pored Predloga zakona o otpisu kamate na dospelje poreske obaveze kojom se namjerava smanjiti poreski dug, u okviru Poreske uprave osnovano je Odjeljenje za naplatu poreskog duga imovinom poreskom obveznika. U tom cilju, Poreska uprava će izvršiti analizu već uspostavljenih hipoteka kojom će se obuhvatiti poreski obveznici kojima je Poreska uprava prva stavila hipoteku i gdje je vrijednost poreskog duga približna vrijednosti imovine.

Imajući u vidu da u dosadašnjem periodu Poreska uprava nije koristila ove instrumente, očekuje se da će se u narednom periodu obezbijediti efikasnija naplata poreskog duga.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: cca 1 mil. € na godišnjem nivou.**

## **NOVI ZAKON O IGRAMA NA SREĆU**

---

Nakon usvojenih izmjena i dopuna Zakona o igrama na sreću, po Programu rada Vlade za 2024. godinu predviđen je novi Zakon o igrama na sreću. Kroz izmjene i dopune su obuhvaćene norme koje se odnose na internet klađenje, kao i odredbe u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma.

Pomenutim izmjenama prvi put je uvedena varijabilna naknada, kao i podjela igara koje se priređuju putem interneta, što dovodi do efekta povećanja od cca 1 mil. € mjesečno od početka 2024. godine.

U toku je izrada nacrtu novog Zakona o igrama na sreću. Osnovni cilj zakona je da se na sistemski održiv način uredi industrija igara na sreću. To se odnosi na precizno definisanje uslova pod kojim se može započeti priređivanje svake vrste igara, računajući opšte uslove priređivanja i uslove za svaku vrstu igre pojedinačno. Definisanje uslova se odnosi i na oduzimanje koncesije/odobrenja priređivačima igara na sreću. Ujedno, preciznije će se definisati uloga Uprave za igre na sreću kao nadležnog organa, kao i nadležnosti inspekcije.

U cilju smanjenja negativnog uticaja koje klađenja nosi sa sobom, po prvi put će se definisati odredbe koje se odnose na oglašavanje priređivanja, preciznije utvrditi problematika udaljenosti objekata od obrazovnih ustanova, raspodjela prihoda od igara na sreću i slično.

Jedan od najvažnijih ciljeva je dalje smanjenje priređivanja koje se sprovodi u “sivoj zoni”. To će se postići kroz zakonsku obavezu prijavljivanja svih igara koje se priređuju, što do sada nije bio slučaj.

Usvajanjem navedenih izmjena stvoriće se uslovi za povećanje javnih prihoda koji se ubiraju po ovom osnovu.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: cca 3 mil. € na godišnjem nivou.**

## **ZAKON O ODUZIMANJU IMOVINSKE KORISTI STEČENE KRIMINALNOM DJELATNOŠĆU**

Shodno zakonu, imovinska korist stečena kriminalnom djelatnošću je imovinska korist za koju imalac ne može da dokaže da je zakonito stečena, bez obzira gdje se nalazi.

Imovinska korist predstavlja svako povećanje ili sprečavanje umanjenja imovine proistekle iz kriminalne djelatnosti, kao i prihod ili druguu korist ostvarenu neposredno ili posredno iz kriminalne djelatnosti kao i imovinsko dobro u koje je ona pretvorena ili sa kojim je sjedinjena.

Cilj zakona je oduzimanje imovine onima koji su je nezakonito stekli.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT: Imajući u vidu da oduzimanje odnosno prodaja imovine stečene kriminalnom djelatnošću podrazumijeva pravosnažnu sudsku presudu, u ovom momentu nije moguće procijeniti godišnje budžetske prihode po ovom osnovu.**

Polazeći od navedenog i konzervativnog pristupa u planiranju prihoda, ova vrsta prihoda nije planirana prezentovanim fiskalnim okvirom koji je dio ove Fiskalne strategije.

## **LEGALIZACIJA NELEGALNO IZGRAĐENIH OBJEKATA**

---

Legalizacija bespravnih objekata u Crnoj Gori trenutno je uređena Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata koji je stupio na snagu 14. oktobra 2017. godine, a izmjene i dopune ovog zakona, značajne za proces legalizacije bespravnih objekata, stupile su na snagu 14. avgusta 2020. godine. Tokom primjene ovog Zakona, odnosno tokom sprovođenja odredbi koje se odnose na postupak legalizacije bespravnih objekata (Poglavlje X “LEGALIZACIJA BESPRAVNIH OBJEKATA”) od strane jedinica lokalne samouprave, ali i stručne i šire javnosti ukazano je na različite nedoumice i teškoće, te se tokom 2022. godine pristupilo izradi novog zakonskog rješenja koje će tretirati proces legalizacije u Crnoj Gori kroz jedno Zakonsko rješenje (Zakon o legalizaciji bespravnih objekata).

### **Sprovođenje i rezultati postupka legalizacije bespravnih objekata**

Crna Gora se dugi niz godina suočava sa pitanjem bespravne gradnje. Broj objekata izgrađenih suprotno propisima doseže I brojku do sto hiljada. Bečkom deklaracijom o neformalnim naseljima u Jugoistočnoj Evropi, koju je Crna Gora potpisala septembra 2004. godine, predviđeno je da zemlje potpisnice teže potpunom regionalnom rješavanju neformalnih naselja do 2015. godine i da se obavezuju da preduzmu regularizaciju neformalnih naselja i poboljšanje do maksimalne mjere (ali samo u slučajevima koji ne narušavaju odgovarajući urbani razvoj, npr. kršenje prava, zaštitu životne sredine, zaštitu kulturnog nasleđa).

Budući da se radi o dugoročnom i veoma kompleksnom procesu, koji zahtjeva uključenost i punu angažovanost velikog broja subjekata, potrebno je uložiti značajne napore od strane svih učesnika da bi isti dao pozitivne rezultate.

Stupanjem na snagu Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, 2017. godine započet je proces legalizacije bespravnih objekata. Budući da se ovim Zakonom uspostavio novi sistem planiranja prostora i izgradnje objekata (predviđena je izrada novog državnog planskog dokumenta za cijelu teritoriju Crne Gore, značajne izmjene uvedene su u dijelu uslova izgradnje objekata i dr.) – to se nametnula potreba da se uredi i pitanje legalizacije bespravnih objekata.

Shodno Zakonu, legalizovati se mogu samo bespravni objekti predviđeni planskim dokumentom, ili važećim ili Planom generalne regulacije Crne Gore, koji je državni planski dokument.

Izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju, koji je ranije shodno zakonu bio devet mjeseci od dana stupanja na snagu, i istekao 16. jula 2018. godine produžen je odnosno, data je mogućnost podnošenja



zahtjeva za legalizaciju, bez prekluzije, što znači bez određivanja roka do kada se zahtjevi mogu podnositi.

Shodno podacima dostavljenim od strane jedinica lokalne samouprave, podnijeto je oko 56.350 zahtjeva.

Prema podacima od kraja decembra 2023. godine, od oko 58.500 podnijetih zahtjeva za legalizaciju na nivou države obrađeno je preko 56.500 zahtjeva, što ukazuje da je obrađeno oko 97% ukupnog broja zahtjeva. Na drugoj strani, od početka postupka legalizacije donijeto je 2.999 rješenja o legalizaciji.

Shodno Zakonu, rješenje o legalizaciji, se može donijeti za bespravni objekat koji se nalazi na orto foto snimku i koji je izgrađen u skladu sa osnovnim urbanističkim parametrima ili smjernicama, važećeg planskog dokumenta donesenog do stupanja na snagu ovog zakona, odnosno planskog dokumenta donijetog shodno Zakonom propisanoj proceduri. Ali ukoliko to nije slučaj, postupak se prekida do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore. Takođe, uslov za donošenje rješenja o legalizaciji su riješeni imovinsko-pravni odnosi na objektu i zemljištu na kome je objekat izgrađen tako da je to takođe jedan od razloga za prekid postupka.

Nakon rješavanja prethodnog pitanja, odnosno donošenja planske dokumentacije ili rješavanja imovinsko pravnih odnosa postupci će se nastaviti.

Prema prikupljenim podacima od jedinica lokalne samouprave, obračunat je i naplaćen dio prihoda od naknade za komunalno opremanje za bespravne objekte. U budžete jedinica lokalne samouprave je uplaćeno 7.982.588,99 € na ime ove naknade, dok je obračunati iznos 8.369.122,45 €. Naime, naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, po zahtjevu vlasnika bespravnog objekta može da se plaća jednokratno ili u jednakim mjesečnim ratama, na period od 10 ili 20 godina.

Shodno odredbama Zakona, odnosno člana 169 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata jedinica lokalne samouprave je dužna da sredstva ostvarena od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za bespravne objekte i naknade za korišćenje prostora iz člana 168 ovog zakona, koristi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i za obezbjeđivanje alternativnog smještaja, u skladu sa ovim zakonom. Znači, sredstva prikupljena u procesu legalizacije će se ulagati u one prostore na kojima su izgrađeni bespravni objekti, u izradnju nedostajuće infrastrukture, objekata od javnog interesa. Krajnji cilj odnosno rezultat koji očekujemo je podizanje kvaliteta života građana i uređen i opremljen prostor.

Imajući u vidu broj podnijetih zahtjeva (preko 58.400), činjenica je da je obrada i rješavanje istih predstavljala izazov za administracije na lokalnom nivou. Takođe, postupak legalizacije je nova procedura, te nije postojala praksa u postupanju. Izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, s obzirom na probleme nastale u rješavanju prevelikog broja zahtjeva za legalizaciju, uređeno je da identifikaciju objekta na orto foto snimku i



provjeru da li je objekat izgrađen u skladu sa parametrima i smjernicama planskog dokumenta vrše licencirana privredna društva koja će izdavati izvještaj o identifikaciji objekta, u cilju povećanja efikasnosti rješavanja postupaka. Cilj ove izmjene je ubrzanje postupaka.

Ukoliko se zna da je podnijeto 58.445 zahtjeva za legalizaciju objekata, da je do sada legalizovano 2.999 objekta i da su za njihovu legalizaciju opštine prihodovale 9,4 mil. € onda se proporcijalno može doći do orijentacionog podatka da bi se legalizacijom svih objekata došlo do prihoda od čak 183 mil. €.

**PROCIJENJENI FISKALNI EFEKAT:** U zavisnosti od modela za koji će se država opredijeliti (novo zakonsko rešenje) i visine naknada. **Radi konzervativnosti u planiranju prihoda, u okviru Centralnog budžeta nisu planirani prihodi po ovom osnovu.**

## **MJERE USMJERENE NA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA**

---

### **REFORMA PORESKE ADMINISTRACIJE (RARP projekat)**

Projekat Reforma poreske administracije (RARP) sprovodi se iz kredita Svjetske banke ukupne vrijednosti 18,8 miliona eura, a implementacija istog definisana je na osnovu petogodišnjeg plana implementacije (2018.-2023. godine).

Osnovni cilj koji projekat želi postići je poboljšanje efikasnosti poslovnih funkcija Poreske uprave, kako bi se smanjili troškovi za poreske obveznike. Projekat podržava dugoročnu viziju Crne Gore u stvaranju modernizovanih poslovnih procesa i poreske administracije zasnovane na analizi rizika koja doprinosi većem stepenu dobrovoljnog poštovanja poreskih propisa i efikasnoj naplati poreza.

Veće poštovanje poreskih propisa doprinijeće do porasta prihoda, koji su neophodni za pružanje kvalitetnijih usluga građanima i privredi. Unapređenje kapaciteta Poreske uprave će takođe biti značajna podrška u okviru procesa pridruživanja EU, kao i ekonomskom povezivanju sa zemljama članicama EU.

Projekat se sastoji iz 4 komponente i to:

**Komponenta 1: Institucionalni razvoj** - Ova komponenta ima sljedeće ciljeve:

- jačanje strateškog fokusa rukovodstva;
- unapređenje upravljanja kadrovima;

poboljšanje analitičkih kapaciteta neophodnih za podršku strateškom upravljanju;  
poboljšanje pravnog okvira i funkcije žalbi, i  
uspostavljanje modernog upravljanja prihodima.

**Komponenta 2: Poslovni procesi** - Ova komponenta podržava modernizaciju poslovnih procesa i poboljšanje operativne efikasnosti Poreske uprave. Osnovni ciljevi ove komponente su:

uvođenje najboljih međunarodnih praksi u operativne funkcije Poreske uprave, unapređenje registracije i povraćaja PDV, formalizovanje analize rizika za potrebe sprovođenja kontrola, unapređenje poslovne analitike u cilju boljeg alociranja kadrovskih kapaciteta;

čišćenje i racionalizacija podataka iz postojećeg sistema, kako bi se unaprijedila IT infrastruktura, data centar i bezbjednost;

uvođenje Integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS). IRMS će obezbijediti funkcionalna sredstva za efikasno upravljanje brojnim rizicima u okviru različitih oblasti poslovanja, a posebno u dijelu koji se odnosi na zadovoljstvo poreskih obveznika, kontrolu, izvještavanje i poslovne procese. Ovaj sistem će funkcionalno zamijeniti postojeće sistemsko rješenje i obezbijediti nesmetan rad i praćenje prihoda sa svih aspekata u okviru Poreske uprave. Rješenje će biti fokusirano na uvođenju najboljih međunarodnih praksi u poreskoj administraciji. Takođe, sistem treba da obezbijedi integraciju sa eksternim sistemima na mnogo boljem nivou nego što je sada. IRMS će stvoriti osnovu za praćenje svih poslovnih procesa koji se vode u Poreskoj upravi, kao i osnovu za upravljanje učinkom osoblja, upravljanje rizicima u vezi sa otplatom poreskih obaveza, praćenje poreskih obveznika i svih poslovnih transakcija u vezi sa njima, savremeno i fleksibilno izveštavanje i analizu. Sistem treba da obezbijedi sve elemente savremenog pristupa Poreske uprave.

**Komponenta 3: Usluge poreskim obveznicima** - Ova komponenta ima za cilj finansiranje aktivnosti vezanih za: modernizaciju usluga koje se pružaju poreskim obveznicima, povećanje razumijevanja procedura, prava i obaveza poreskih obveznika. Ova komponenta će takođe razmotriti postojeće usluge koje se pružaju poreskim obveznicima, kadrovske potrebe i identifikovati preporuke za njihovo unapređenje.

**Komponentna 4: Elektronska fiskalizacija** - Ova komponenta ima za cilj da doprinese poboljšanju efikasnosti aktivnosti Poreske uprave jer će omogućiti prikupljanje podataka u realnom vremenu.

Prikupljanje podataka u realnom vremenu dovodi do efikasnije kontrole poreskih obveznika i unapređenja statističkog izvještavanja i analize. Od 01. juna 2021. godine počeo je sa primjenom sistem elektronske fiskalizacije, koji podrazumijeva fiskalizaciju gotovinskih i bezgotovinskih plaćanja u realnom vremenu koju vrše svi obveznici fiskalizacije u Crnoj Gori.

Veoma važan dio ove komponente je i DWH (skladište podataka). DWH predstavlja sistem koji se koristi za izvještavanje i analizu podataka, te se smatra ključnom komponentnom poslovne inteligencije. Ovaj sistem omogućava objedinjavanje podataka iz različitih izvora, pruža moćne alate za analizu podataka i izradu detaljnih izveštaja, što može pomoći u otkrivanju nepravilnosti i donošenju efikasnijih i pravovremenih mjera, omogućava bolje praćenje i kontrolu poreskih prihoda.

Napredna analitika i integracija podataka mogu pomoći u identifikaciji sumnjivih aktivnosti i prevara, što može poboljšati efikasnost u sprovođenju zakona.

---

## **UBRZAVANJE POVRAĆAJA PDV-A**

Zakon o porezu na dodatu vrijednost propisuje da se povraćaj PDV-a vrši u roku od 60 odnosno 30 dana. Takođe, ovo zakonsko rješenje omogućava i umanjivanje poreskog duga, odnosno plaćanje drugih poreza u slučaju postojanja viška ulaznog PDV.

Neblagovremeno postupanje poreskog organa po podnesenim zahtjevima za povraćaj PDV kredita, datira iz perioda COVID-a, kada je Poreska uprava bila u obavezi da poštuje naredbe Ministarstva zdravlja o preduzimanju privremenih mjera za sprječavanje unošenja zaraznih bolesti u zemlju, suzbijanje i sprječavanje prenošenja korona virusa, zbog čega je značajan broj poreskih inspektora u dužem vremenskom periodu bio privremeno spriječen za rad. Imajući u vidu da je u prethodnom periodu postojala praksa da se inspekcijski nadzor vrši po svakom podnesenom zahtjevu za povraćaj/preusmjer PDV kredita, razlog za neblagovremeno postupanje poreskog organa je i veliki broj predmeta u kojima su poreski inspektori morali postupati.

U cilju prevazilaženja navedenog problema, poreski organ je u prethodnom periodu, analizom poslovnih procesa i postojećeg stanja, prepoznao i identifikovao potrebu izrade novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kojim bi se na bolji i efikasniji način obavljali svi poslovni procesi, a sve u cilju stvaranja efikasnije Uprave i dostizanja standarda savremenih poreskih administracija.

Usvajanjem Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji izvršene su značajne izmjene u skladu sa preporukama eksperata MMF-a i u dijelu koji se tiče povraćaja PDV, i to:

centralizovana je poreska inspekcija;

analiza zahtjeva za povraćaj/preusmjer PDV kredita je dodijeljena u nadležnost Grupi za analizu rizika, izbor predmeta za kontrolu i izvještavanje u okviru Sektora za operativu u oblasti inspekcijskog nadzora.

Pored navedenog, 12.02.2024. godine doneseno je Pravilo u dijelu analize zahtjeva za povraćaj/preusmjer PDV kredita. Cilj internog pravila je reforma u dijelu analize zahtjeva za povraćaj/preusmjer PDV kredita i vršenja inspekcijskog nadzora samo u slučajevima kod kojih je analizom rizika uvrđena potreba za istim.

## **FORMIRANJE FINANSIJSKE POLICIJE**

---

U cilju kreiranja povoljnijeg poslovnog ambijenta kroz sprečavanje nelegalnog poslovanja i suzbijanja korupcije, Ministarstvo finansija će predložiti zakonsko rešenje kojim će se stvoriti formalne pretpostavke za formiranje finansijske policije. Kako bi se iskoristila ekspertiza koja u ovoj oblasti ima Italija, već je uspostavljena komunikacija i održan niz sastanaka sa relevantnim državnim institucijama “Guardia di Finanza” Republike Italije, na kojima je konstatovano postojanje prostora za saradnju, kroz obuku budućih kadrova finansijske policije od strane Guardia di Finanza, s obzirom na to da ova italijanska posebna policija ima školu za specijalizaciju u oblasti borbe protiv finansijskih malverzacija.

Imajući u vidu trenutnu decentralizovanost institucija koje vrše kontrolu u ovoj oblasti, Vlada Crne Gore smatra da bi formiranjem finansijske policije, ovaj organ mogao znatno lakše da se bori, kako sa korupcijom na najvišem nivou, tako i sa svim vrstama finansijskih malverzacija.

## **REFORMA CARINSKE ADMINISTRACIJE**

---

### **a) Implementacija novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS):**

Novi kompjuterizovani tranzitni sistem (NCTS) je bespapirni tranzitni sistem koji se zasniva na elektronskom podnošenju tranzitnih deklaracija i elektronskoj razmjeni podataka između carinskih organa potpisnica Konvencije o zajedničkom tranzitu<sup>3</sup>. NCTS omogućava sprovođenje postupka zajedničkog tranzita robe podnošenjem jedne tranzitne deklaracije i jednog obezbjeđenja kod polaznog carinskog organa, koji važe u zemljama potpisnicama Konvencije o zajedničkom tranzitu, odnosno tokom cijelog puta tranzita robe. Primjena NCTS-a, podrazumijeva elektronsko praćenje postupka tranzita, što omogućava brži protok robe i kraće vrijeme potrebno za obavljanje carinskih procedura, a time i uštedu vremena i troškova za privrednike.

Pristupanje Crne Gore Konvenciji o zajedničkom tranzitu očekuje se tokom 2026. godine, kada će se obezbijediti elektronska povezanost u sprovođenju tranzitnog postupka sa

---

<sup>3</sup> EU, EFTA, Ujedinjeno Kraljevstvo, Turska, Srbija, Sjeverna Makedonija i Ukrajina.

carinskim organima država članica Konvencije, što će doprinijeti smanjenju vremena i troškova za sprovođenje tranzitnih postupaka. Prednosti korišćenja NCTS-a su mnogobrojne. Elektronska povezanost sa državama članicama Konvencije će doprinijeti bržem, jeftinijem, sigurnijem i jednostavnijem kretanju roba u tranzitu, bez pratećih papirnih dokumenata.

**b) Uspostavljanje “TRACK AND TRACE” sistema u cilju smanjenja nelegalne trgovine duvanskim proizvodima**

Okvirna konvencija o kontroli duvana (WHO FCTC) odnosno Protokol o eliminaciji nedozvoljene trgovine duvanskim proizvodima, Crna Gora ratifikovala je 2017. godine.

Protokol kao ključni cilj ima uspostavljanje “Track&Trace” sistema kojim se omogućava praćenje kretanja i porijekla duvanskih proizvoda u realnom vremenu tokom cjelokupnog lanca snabdijevanja, počev od same proizvodnje pa sve do krajnjeg potrošača. Na ovaj način, svaki duvanski proizvod dobija jedinstvenu identifikacionu oznaku i podliježe punoj kontroli od trenutka kada napusti lokaciju proizvođača do prvog maloprodajnog objekta u kojem će se vršiti njegova prodaja. Prema tome, prijavljena je svaka faza u komercijalnom lancu, u cilju sprječavanja krijumčarenja i smanjenja nelegalne trgovine duvanskih proizvoda.

U Crnoj Gori, kao i u Evropskoj uniji i u zemljama regiona, izražena je problematika krijumčarenja i nedozvoljene trgovine akciznim robama, prije svega cigaretama, a prema nekim podacima procjenjuje se da naša zemlja svake godine gubi između 15-20 miliona eura zbog sivog tržišta cigareta što predstavlja oko 30% vrijednosti ukupnog legalnog tržišta duvanskih proizvoda.

Iako je Crna Gora preuzela niz koraka u borbi protiv nelegalne trgovine cigaretama posljednjih godina, što je rezultiralo značajnim rastom naplate prihoda od akciza na duvan i duvanske proizvode, procjenjuje se da se jedan dio ovih proizvoda još uvijek prometuje u “sivoj zoni”.

Implementacija “Track&Trace” sistema imala bi pozitivne efekte u suzbijanju “sive ekonomije” na tržištu duvanskih proizvoda, a za rezultat povećanje legalnog prometa duvanskih proizvoda što pokazuje i praksa nakon uvođenja ovog sistema u mnogim zemljama Evrope.

Brojni su i drugi benefiti koji bi ovaj sistem donio, i to: prvenstveno, povećanje budžetskih prihoda (akciza i PDV); usklađenost sa međunarodnim propisima koji se odnose na kontrolu duvana; stvaranje fer tržišta za sve učesnike u lancu snadbijevanja duvanskim proizvodima; zaštita potrošača - potrošači bi bili sigurni da konzumiraju bezbjedan duvanski proizvod i prikupljanje važnih podataka o svim tokovima u lancu koji se mogu upotrijebiti u razne svrhe.

Kako je već urađena mapa puta koja je jasno definisala sljedeće korake na putu njegove implementacije, ali i jasno definisala vremenske okvire za svaki od njih, očekuje se da će sa njegovom realizacijom otpočeti 2025. godine, a procijenjeno nepходно vrijeme za njegovu punu implementaciju je tri godine. (uključujući izmjenu zakonske regulative, objavljivanje

tendera za izbor najboljeg ponuđača - izdavaoca identifikacionih oznaka, izrada ugovora, plaćanje sistema, vođenje kampanje o benefitima sistema itd.).

## **REFORMA CENTRALNOG REGISTRA PRIVREDNIH SUBJEKATA (CRPS)**

### **1) Transformacija CRPS-a u Agenciju za registre, odnosno formiranje državnog registra:**

Sadašnje stanje Centralnog registra privrednih subjekata, glavnog nosioca procesa registracije u Crnoj Gori, je takvo da isti funkcioniše kao sektor u Poreskoj upravi. Sagledavajući ukupnu situaciju, kao i praksu zemalja koje su u ovoj oblasti među prvima u svijetu, nameće se jasan zaključak da Crna Gora treba da ide u pravcu osnivanja nezavisne Agencije za registraciju preduzeća/Državni registar.

Na taj način olakšao bi se proces uvezivanja i razmjene podataka sa privrednim registrima u okruženju, preko projekta BIFIDEX, ali i privrednim registrima EU, kroz projekat povezivanja evropskih registara – EBRA. EU Direktiva nalaže da svaka zemlja članica osnuje centralni registar, privredni registar ili registar privrednih subjekata. Administrativne barijere prema građanima uklonile bi se konstituisanjem jedne institucije kao nosioca poslova registracije i vođenja jedinstvene, centralne baze podataka, čime je ustanovljen princip racionalizacije administrativnih funkcija države („svi registri na jednom mjestu”).

Ovakvim rješenjem, Upravni sud i dalje ima ulogu u obezbjeđivanju sudske zaštite kod registracije kad u posljednjem stepenu vodi upravni spor po tužbi kojom se registracija osporava, a privredni sud rješava stečajeve, izriče mjere zabrane obavljanja djelatnosti, mjere u odnosu na povrede zakona, a koje se tiču konkretnih pravnih situacija koje presudom treba razriješiti.

Formiranje CRPS-a kao posebnog tijela, odnosno Agencije bi imalo sljedeće prednosti:

- Najbolje rješenje na duži rok koje bi doprinijelo posvećenosti reformi i unapređenju ovog procesa ( kreiranje tačne i ažurne baze podataka, veća transparentnost dokumenata i podataka, brže stvaranje uslova za potpunu elektronsku registraciju za sve subjekte koji se registruju u Registru, stvaranje preduslova za povezivanje i razmjenu podataka sa registrima EU, nakon što Crna Gora postane članica EU).
- Princip “sve na jednom mjestu”, dostupnost informacija i olakšan pristup podacima koji su bitni za ukupno sagledavanje poslovanja društva,
- Većina zemalja u EU su zemlje koje imaju samostalne agencije,
- Najveći potencijal za razvoj u samostalni samoodrživi organ,
- Novi izvori prihoda kroz razvoj analitike i naprednog izvještavanja



- Samostalne agencije imaju sljedeće države iz okruženja: Srbija, Makedonija, Slovenija i dr.

#### **b) Omogućavanje potpune elektronske registracije:**

Željeno stanje Centralnog registra privrednih subjekata i procesa registracije ima za krajnji cilj reformu procesa registracije preduzeća, kako bi se cjelokupan proces osnivanja preduzeća i plaćanje naknade odvijao elektronskim putem, kroz koju osnivač ili ovlašćeno lice može da unese podatke, doda dokumenta, potpiše ih elektronski, dobija notifikacije o završenom postupku registracije, dopuni dokumenta i bude informisan o statusu svog zahtjeva u svakom trenutku. Imajući u vidu trenutno stanje, kao i „željeno stanje” koje je prilagođeno standardima Regiona i razvijenih zemalja, napominjemo da proces pojednostavljenja i omogućavanja potpune elektronske registracije i elektronskih izmjena podataka zahtijeva značajno vrijeme, posvećenost više institucija i strateški pristup.

Tehnički preduslovi za potpunu elektronsku registraciju privrednih subjekata je moguća tek nakon uspostavljanja razmjene podataka između svih organa koji učestvuju u ovom procesu, odnosno omogućavanjem da registri razmjenjuju podatke putem JISERP-a. Osnovna funkcija JISERP-a, kao centralnog interoperabilnog sistema, je pružanje institucijama jedinstvene komunikacione platforme za razmjenu podataka koja je infrastrukturna podrška za kvalitetno i ažurno pružanje usluga, a samim tim i podrška elektronskoj registraciji privrednih subjekata. Nacrt Zakona o privrednim društvima i Nacrt Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata ne predstavljaju prepreku ovom procesu, već afirmišu elektronske usluge i razmjenu podataka različitih institucija.

Kod elektronske registracije e-potpis u potpunosti zamjenjuje ovjeru dokumenta, a kod papira je ovjera i dalje neophodna. Nakon što zaživi proces elektronske registracije privrednih subjekata, postojeće određeni broj privrednika koji ovaj sistem neće koristiti već će osnivati preduzeća dolaskom na šalter CRPS-a. Ukoliko sam osnivač ne koristi on line aplikaciju, registraciju treba da izvrši službenik CRPS-a. Osnivač predaje zahtjev i dokumenta na šalteru, a dalji proces obavlja službenik, s tim što treba da bude omogućeno da se uplata taksi izvrši u samom CRPS-u karticom.

#### **c) Spajanje Centralnog registra poreskih obveznika i osiguranika (CROO) i registara koje vodi Uprava za statistiku sa CRPS-om i dodjeljivanje matičnog broja od strane jednog organa u državi:**

Formiranje Agencije za registre, zahtijeva i stvaranje preduslova, kako u dijelu izmjena zakonskih propisa, objedinjavanja registracije svih pravnih lica na jednom mjestu, odnosno registraciju pravnih lica u Državnom registru/Agenciji u dijelu dodjeljivanja matičnih brojeva i statističkih podataka: oblik organizovanja, oblik svojine, šifra djelatnosti. Naime, dodjeljivanje

matičnih brojeva/PIB-ova za pravna lica se sada vrši na dva mjesta u Poreskoj upravi - CRPS i MONSTAT-u. Rješenjem o registraciji privrednom subjektu, odnosno poreskom obvezniku se automatski, odnosno istovremeno dodjeljuje registarski broj i poreski identifikacioni broj (PIB). PIB se označava u numeričkom obliku i on je kod pravnih lica (osmocifreni broj) preuzeti matični broj dodijeljen od Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS), odnosno Uprave za statistiku Crne Gore - MONSTAT (ostala pravna lica koja nemaju obavezu registracije kod CRPS), dok je kod fizičkih lica (trinaestocifreni broj) preuzeti jedinstveni matični broj (JMB) dodijeljen od Centralnog registra stanovništva (MUP-a). Osnovna svrha registracije je da se dodjeljivanjem PIB-a koriste poreski obveznik, poreski organ i svi posrednici u poreskim događajima, tako što se PIB unosi na sva dokumenta i postaje osnovna veza u svim transakcijama poreskog obveznika.

Ministarstvo finansija je obrazovalo Međuresorsku radnu grupu za pripremu Analize regulatornog okvira za razvrstavanje organizacija koje ne obavljaju privrednu djelatnost. U pripremi Analize učestvuju sva referentna ministarstva, resorne uprave, kao i predstavnici Vlade Crne Gore i Sekretarijat savjeta za konkurentnost u skladu sa svojim nadležnostima. Nakon pripremljene Analize stvoriće se preduslovi za dodjeljivanje matičnih brojeva / PIBova za pravna lica na jednom mjestu.

Centralni registar obveznika i osiguranika (CROO) se fizički nalazi u sklopu CRPS-a zbog postupka objedinjenje registracije. Zbog odvojenih baza podataka, gotovo Rješenje iz CRPS-a, službenici odnose dva puta dnevno CROO-u, kako bi podnosilac dobio Rješenje o registraciji, PIB-u i PDV broj (ukoliko je to tražio u Zahtjevu registraciju PDV) u roku od 3 radna dana kako je zakonom propisano, na jednom mjestu.

Jedinstvena prijava za registraciju poreskog obveznika "JPR" obrasca, koja se podnosi CROO-u, sadrži u velikoj mjeri podatke koji se preklapaju se sa sadržinom registracione prijave koja se podnosi prilikom registracije privrednog društva - Jedinstvenom registracionom prijavom "JRP", te podacima iz samog Rješenja o registraciji. Tako se podnošenjem JPR obrasca unose u CROO i podaci koji se već nalaze u CRPS.

Registar CRPS/Agencije, treba da bude unificirani, integrisani, jedinstven registar, sa svim načelima i atributima, koji obuhvata u sebi sve što je trenutno dio CRPS i CROO registara, ali takođe i sva potrebna proširenja i unaprijeđenja bez obzira na trenutnu i buduću zakonsku regulativu i nadležnosti koje ona propisuje. U tom smislu registar je jedini izvor svih informacija o poreskim obveznicima, osiguranicima, pravnim licima, preduzetnicima, fizičkim licima sa svim njihovim specijalizacijama, ulogama i atributima, identifikatorima, vrstama i kategorijama, statusima i slično u sadašnjosti i prošlosti. Kao takav mora biti na raspolaganju ostalim komponentama sistema bilo pojedinačno i na upit ili kod masovne obrade.

#### **d) Tačni i ažurni podaci privrednih subjekata:**

Baza podataka preduzeća u poslovnom registru treba da bude spremna da se ubuduće poveže sa poslovnim registrima država članica EU. Sređivanje baze CRPS, imajući u vidu trenutni status baze podataka i značajan broj u praksi neaktivnih preduzeća u CRPS-u, na osnovu uporednih iskustva zemalja iz okruženja, dolazi se do zaključka da bi bilo vrlo korisno odraditi preregistraciju svih privrednih subjekata i na taj način obezbijediti ažurnu bazu, koja je preduslov za sve vrste ozbiljnih analitika za potrebe privatnog i javnog sektora. Isti problem su imale zemlje iz okruženja Srbija, Sjeverna Makedonija, Slovenija itd.

Dakle, u slučaju crnogorskog registra, neophodno je pokrenuti proces usklađivanja svih privrednih subjekata na osnovu zakonom propisane procedure koja bi omogućila da u narednom periodu dobijemo registar čijim podacima će se vjerovati i koje će koristiti sve zainteresovane strane (privatni sektor, javni sektor, EU itd.). Ovaj proces treba da omogući da u CRPS postoji podjela na aktivne i neaktivne/ažurne i neažurne privredne subjekte. Na taj način istovremeno će se postići usklađenost sa EU Direktivom, u ovom dijelu.

#### **e) Registracija nerezidenata po osnovu JMB:**

Navedena mjera ima za cilj poboljšanje postupka registracije nerezidenata.

Stranac je obavezan da dođe tri puta u Crnu Goru radi otvaranja firme i to u slučaju, da angažuje agenciju ili advokata koja će mu pružiti svu pravnu i administrativnu pomoć. Prvi put, da potpiše dokumenta za otvaranje firme. Drugi put, da nakon registracije firme (rok za registraciju je 3 radna dana) lično preda dokumenta MUP-u za dobijanje dozvole za boravak i rad. Treći put, da lično preuzme od MUP-a dozvolu za boravak i rad, posle 20 dana od predaje dokumentacije. U idealnom slučaju, ovo zahtijeva najmanje 30 dana da neprekidno boravi u Crnoj Gori ili da tri puta dolazi i odlazi iz Crne Gore u roku od 30 dana. Ostale obaveze su dobijanje računa kod banke (obavezno lično prisustvo), prijava direktora i društva Poreskoj upravi i dobijanje odobrenja za rad za pojedine djelatnosti (ove obaveze mogu da se obave i putem punomoćnika).

Pasoš je obavezan dokument za identifikaciju stranca prilikom registracije društva kod CRPS. Ukoliko je stranac izvršni direktor društva obavezan je da traži i dobije dozvolu za boravak i rad kod MUP-a. Za dobijanje dozvole za boravak i rad potrebno je 10-ak dokumenata, između ostalog i nostrifikacija diplome.

Ovo bi zahtijevalo izmjene Zakona o strancima u dijelu da stranac prvo u MUP-u dobije JMB/ID broj i da sa tim brojem bude registrovan u svim organima u CG.

### **IZMJENE ZAKONA O ROKOVIMA IZMIRENJA NOVČANIH OBAVEZA**

Predloženim izmjenama izvršiće se usklađivanje postojećih zakonskih rješenja koja se odnose na rokove izmirenja novčanih obaveza između privrednih subjekata, posebne naknada za troškove prouzrokovane povjerioci dužnikovim zakašnjenjem sa ispunjenjem novčane

obaveze u komercijalnim transakcijama, kao i dijelu koji se tiče rokova za izmirivanje novčanih obaveza između javnog sektora i privrednih subjekata sa Direktivom 2011/07/EU o borbi protiv zakašnjelog plaćanja u komercijalnim transakcijama. Navedenim izmjenama skratice se rokovi izmirenja novčanih obaveza, što će dovesti do poboljšanja poslovnog ambijenta i obezbijediti bolju likvidnost posebno u sektorima malih i srednjih preduzeća koja su najviše pogođena neizmirivanjem novčanih obaveza u roku.

Ovim izmjenama takođe se predviđa da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrše organ državne uprave nadležan za poslove finansija u odnosu na komercijalne transakcije u kojima su subjekti javnog sektora dužnici i organ državne uprave nadležan za poslove ekonomskog razvoja i organ uprave nadležan za poslove poreza u odnosu na komercijalne transakcije između privrednih subjekata.

## **IMPLEMENTACIJE PROGRAMA ZA SUZBIJANJE SIVE EKONOMIJE**

---

Zbog posljedica po ukupan društveni i ekonomski razvoj koje izaziva neformalna ekonomija, u cilju preduzimanja mjera za prevazilaženje ovog problema na dugi rok donošen je **Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori kojim su definisane mjere za njeno suzbijanje za period od 2024 – 2026. godine**

Program za suzbijanje neformalne ekonomije prepoznaje ključne sektore (turizam, trgovina, saobraćaj, građevinarstvo i poljoprivreda) u kojima neformalna ekonomija godinama unazad predstavlja jednu od najvećih barijera za rast ekonomije.

Program uključuje postojeće i nove mjere za suzbijanje neformalne ekonomije i pruža set kontrolnih i podsticajnih mjera, kako bi se sa jedne strane vršila efikasnija kontrola i spriječila neformalna ekonomija, a sa druge strane olakšalo poslovanje privredi.

Fundamentalni principi na kojima počiva ovaj program i njegovi operativni ciljevi se odnose na princip jednakog tretmana za sve učesnike u ekonomskoj aktivnosti, kroz promovisanje prednosti formalnog poslovanja i smanjenja neformalne ekonomije i njenih negativnih konsekvenci. Konkretnije, operativni ciljevi apostrofiraju smanjenje neformalne ekonomije u poslovanju registrovanih preduzeća i preduzetnika/preduzetnica, ali i registraciju neregistrovanih ekonomskih aktivnosti, odnosno njihovo prevođenje u legalne tokove.

Ciljevi Programa sadrže opšti cilj i operativne ciljeve. Opšti cilj Programa je smanjenje učešća neformalne ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti.

Opšti cilj Programa će se operacionalizovati kroz pet operativnih ciljeva, i to:

1. Unapređenje poslovnog ambijenta kroz pojednostavljenje poreske administracije i smanjenje nameta;
2. Podrška fer preduzetništvu i tranziciji u formalnu ekonomiju;
3. Transformacija neprijavljenog rada u formalnu zaposlenost, sa većim fokusom na mlade, žene i zelena radna mjesta;

4. Unapređenje elektronskih usluga javne uprave, institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u smanjenju neformalne ekonomije;
5. Smanjenje društvene prihvatljivosti neformalne ekonomije.

Imajući u vidu sve ovo, realizacija ciljeva koji su definisani Programom imaće uticaj na javni sektor (centralni i lokalni nivo) koji ima veliki interes za rješavanje pitanja neformalne ekonomije iz razloga što je ovo važan segment za javne finansije jer predstavlja dobar način za povećanja prihoda budžeta, a samim tim i većim mogućnostima za finansiranje rashoda. Osim na javni sektor, program će imati pozitivan uticaj i na privatan sektor, jer će rješavati pitanje nelojalne konkurencije za koje su vrlo često biznis udruženja isticali kao jedno od ključnih barijera za funkcionisanje privrede. Dodatno, realizacija mjera za suzbijanje neformalne ekonomije imaće direktan uticaj i na građane jer mogu biti podrška javnom sektoru za implementaciju mjera na suzbijanju neformalne ekonomije, kao i indirektan uticaj kroz korišćenje benefita od suzbijanja neformalne ekonomije prije svega kroz veći budžet i mogućnosti za veća izdvajanja sredstava za infrastrukturu, obrazovanje, kulturu i dr.

Shodno navedenom, implementacijom Programa zbog preduzimanja restriktivnih mjera, doći će do povećanja kazni za firme i pojedince koji nastavljaju da rade u neformalnom sektoru i predstavljaju nelojalnu konkurenciju s jedne strane, ali će se s druge strane preduzimanjem brojnih preventivnih i stimulativnih mjera doći do rasta budžetskih prihoda.

Kao jedna od ključnih aktivnosti čija je realizacija predviđena Programom je sprječavanje oglašavanja i reklamiranja neregistrovane ili nelicencirane turističke i ugostiteljske djelatnosti kroz punu primjenu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja i Zakona o elektronskim medijima.

Naime, povećanje obima kratkoročnog iznajmljivanja smještaja stvorilo je niz izazova među kojima su kao najveći prepoznati:

- Problem transparentnosti: nedostatak transparentnosti u poslovima kratkoročnog iznajmljivanja otežava efikasnu kontrolu i regulisanje ove usluge.
- Regulatorni izazovi: potreba da kratkoročna iznajmljivanja budu dodatno regulisana ali i usklađena sa trenutnim poreskim zakonima i bezbjednosnim standardima.

Navedeni izazovi rješavaće se u skladu sa regulativom EU kroz:

1. Registraciju izdavaoca: svakom izdavaocu biće dodijeljen registarski broj koji će im omogućiti da oglašavaju i izdaju svoju imovinu. Ovo će olakšati identifikaciju izdavaoca i verifikaciju njihovih podataka od strane vlasti.
2. Veću sigurnosti za korisnike: internet platforme će morati da provjere tačnost podataka o imovini i od njih će se podjednako očekivati da vrše nasumične provjere. Vlasti će moći da zaustave registracije, uklone neusaglašene liste ili nametnu kazne platformama u slučaju kršenja regulative.

3. Prikupljanje podataka: kako bi se prikupljali podaci sa internet platformi o aktivnostima izdavaoca, uspostaviće se jedinstveni digitalni registar za razmjenu i verifikaciju podataka između izdavaoca, internet platformi i vlasti.

## **UNAPREĐENJE E-KATASTRA**

---

Unapređenje e-katastra i prostornog planiranja uključuje sveobuhvatan pristup koji integriše tehnološki napredak, reforme politike, angažovanje zainteresovanih strana i efektivne prakse upravljanja. Standardizacija podataka i osiguranje kvaliteta su ključni za doslednost i pouzdanost, dok interoperabilnost omogućava besprekornu razmjenu podataka između zainteresovanih strana.

Kroz unapređenje e-katastarskog sistema prepoznato je da katastarski podaci čine okosnicu efikasne e-Uprave i poslovanja. Modernizacija ovog sistema vođena je potrebom za većom transparentnošću, efikasnošću i kvalitetom u upravljanju podacima. Integracijom naprednih tehnoloških trendova i standardizacijom poslovnih procesa, cilj je da se uspostavi robusna digitalna infrastruktura koja podržava različite sektore, od javne uprave do privatnih preduzeća.

Reforma uključuje usvajanje novih zakonskih okvira i strateških dokumenata kako bi se osiguralo dosljedno i racionalizovano poslovanje u svim oblastima katastarskog sistema. Biće pružena mogućnosti pregleda i razmjene podataka u realnom vremenu kako bi se unaprijedilo pružanje usluga na zadovoljstvo korisnika. Kontinuirano poboljšanje i ažuriranje katastarskih podataka, prikupljenih prije više od 40-50 godina, su od ključne važnosti. Ovo uključuje detaljne analize i aktivno učešće vlasnika nekretnina kako bi se osigurala tačnost.

Suštinski element ove reforme je stvaranje sveobuhvatne infrastrukture prostornih podataka, koja će, u sprezi sa katastarskim podacima, ponuditi potpuni prostorni pregled neophodan za strateško odlučivanje, infrastrukturno ulaganje i reagovanje u vanrednim situacijama. Planirane aktivnosti uključuju uspostavljanje evidencije vodova, prostornih jedinica i cijena nekretnina, te razvoj geodetskog informacionog sistema kako bi se olakšali dugoročni ciljevi katastarskog sistema. Modernizacija katastarskog sistema će objediniti sve poslovne procese koji se odnose na vlasničku strukturu i prostorne komponente, čime će se poboljšati ukupni kvalitet i dostupnost podataka.

Postojeće e-usluge već zadovoljavaju određene potrebe korisnika, ali modernizacija ima za cilj efikasnije opsluživanje eksternih i internih korisnika sistema. Elektronskim povezivanjem državnih organa, lokalne samouprave i drugih propisanih subjekata značajno ćemo povećati efikasnost e-Uprave i zadovoljstvo privatnog sektora. Kvalitet katastarskih podataka u velikoj mjeri zavisi od aktivnog učešća vlasnika nekretnina, te se stoga pripremaju sveobuhvatne komunikacijske procedure kako bi se na efikasan način uključile sve zainteresovane strane.



Kroz ove napore, e-katastar i prostorno planiranje mogu postati efikasniji, transparentniji i održiviji, od koristi kako sadašnjim tako i budućim generacijama.

Izgradnja kapaciteta i obuka će biti ključna kako bi se osiguralo da su sve zainteresovane strane opremljene da efikasno koriste e-katastar i alate.

### **Cilj:**

Uspostavljanje novih i nadogradnja postojećih e-usluga katastarskih evidencija u cilju modernizacije poslovnih procesa je dio e-Uprave, kao jednog od ključnih registara.

Ključne aktivnosti za razvoj e-usluga je obezbjeđivanje preduslova za kvalitetnu implementaciju, a odnose se na:

- Regulacioni okvir koji će obezbijediti precizno propisane procedure sa strane internih i eksternih korisnika.
- Strateška dokumenta koja će sadržati neophodne potrebe u dijelu kadrovske, hardversko-komunikacione i finansijske strukture realizacije novih Sistema u cilju nadogradnje postojećih i implementaciji novih e-usluga iz nadležnosti Uprave.
- Kontinuirana obuka internih i eksternih korisnika Sistema.
- Podizanje svijesti o značaju tačnih podataka i informacija u cilju obezbjeđivanja kvaliteta podataka.
- Obezbjedivanje finansijskih sredstava za planirane aktivnosti uspostavljanja novog Sistema katastarskih evidencija.

## **OLAKŠAVANJE OBEZBJEĐENJA NEDOSTAJUĆE RADNE SNAGE**

---

Imajući u vidu da se Crna Gora, posebno tokom trajanja ljetnje turističke sezone, suočava sa nedostatkom kvalifikovane radne snage, Vlada će predložiti djelimično rješavanje ovog problema kroz dva modela:

### **1) DONOŠENJE ZAKONA O STALNOM SEZONCU**

Donošenjem Zakona o stalnom sezonceu uredić se pitanje stalnog sezonca kojim se želi unaprijediti institut sezonskog zapošljavanja, lakši pristup tržištu rada za vrijeme obavljanja sezonskih poslova, prava stalnog sezonca za period kada se ne obavlja sezonski posao, unaprijeđenje poslovnog ambijenta za privredu a u sklopu izraženog problema nedostatka radne snage.

Navedenim propisom želi se postići efikasnije zapošljavanje domaće radne snage za period obavljanja sezonskih poslova, regulisanje zakonodavnog okvira kako bi se omogućila fleksibilnost u ovoj oblasti, kao i aktivno učešće svih relevantnih institucija u sprovođenju ove aktivnosti.

U cilju kreiranja što boljeg i primjenljivijeg rješenja u praksi koje će rezultirati unapređenjem ovog instituta razmotriće se različiti modeli i uporedna iskustva država iz okruženja.

## **2) IZMJENE ZAKONA O STRANCIMA**

Planiranim izmjenama Zakona o strancima, između ostalog, planira se stvaranje preduslova za elektronsku prijavu i odobravanje radnih dozvola za strance, čime će se skratiti procedura odobravanja ovih dozvola. Ujedno, razmatra se mogućnost produžavanja dozvola za boravak i rad na period duži od trenutno važećeg.

## **IDENTIFIKOVANJE I ANALIZA PORESKIH RASHODA**

---

Programom rada Vlade Crne Gore za IV kvartal 2024. godine, planirana je izrada Izvještaja/analize o poreskim rashodima. Analiza poreskih rashoda ima za cilj proučavanje i procjenu prihoda od poreza kojih se država kroz razne podsticajne mjere odriče u cilju ostvarivanja javnih politika kao što su: zdravstvo, obrazovanje, infrastruktura itd. Analizom poreskih i drugih normativnih akata cilj je identifikovati i po mogućnosti kvantifikovati poreske rashode, analizirati njihovu opravdanost, obzirom da predstavljanju jedan vid ulaganja države u određene oblasti. Poreski izdaci se mogu tretirati i kao alat koji koristi država kako bi podstakla određene aktivnosti ili podržala određene sektore privrede. Njihovi ciljevi mogu varirati zavisno od političkih, ekonomskih i socijalnih prioriteta države. Analiza poreskih rashoda uglavnom ima za cilj da prikaže u kom dijelu i po mogućnosti iznosu se država odriče nekih prihoda u cilju socijalne pravednosti kao i rastu ekonomske aktivnosti, a u dugom roku i povećanju prihoda budžeta kroz proširenje poreske baze, zahvaljujući povećanoj ekonomskoj aktivnosti. Poreski izdaci u Crnoj Gori su definisani kroz niže poreske stope, nulte poreske stope i poreska izuzeća. Njihova zajednička karakteristika je da smanjuju poresku obavezu, a time i prihod državnog budžeta u kratkom roku.

Ciljevi koji se žele postići:

1. Efikasnost trošenja javnih sredstava: Analiza će omogućiti procjenu efikasnosti trošenja javnih sredstava;
2. Transparentnost i odgovornost: Analiza poreskih rashoda doprinosi transparentnosti u trošenju javnih sredstava. Omogućava uvid u ulaganje države u određene sektore na način što se odriče određenih prihoda;
3. Ocjena efikasnosti politika i programa: np : može se ispitati jesu li poreske olakšice i subvencije postigle željene ciljeve ili su potrebne izmjene politika radi poboljšanja efikasnosti;

4. Identifikacija potencijalnih poboljšanja: To može uključivati identifikaciju neefikasnosti, nepotrebne troškove ili potrebu za modifikovanjem određenih programa.
5. Planiranje budućih prioriteta: Na osnovu analize mogu se izvući zaključci o tome koje su politike i programi najefikasniji i kako se poreski prihodi mogu prilagoditi u budućnosti kako bi se bolje zadovoljile potrebe društva.

Preliminarna analiza seta poreskih zakona, koju je radilo Ministarstvo finansija sa Poreskom upravom i Međunarodnim monetarnim fondom, pokazala je strukturu poreskih izdataka u 2023. godini. Identifikovano je 84 poreska izdatka po sljedećim poreskim oblicima:

|                                                   | Broj identifikovanih<br>Poreskih rashoda | % BDP-a    |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------|------------|
| <b>Porez na dohodak fizičkih lica</b>             | 23                                       | 2,6% BDP   |
| <b>Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje</b> | 5                                        |            |
| <b>Porez na dobit pravnih lica</b>                | 7                                        | 0,06 % BDP |
| <b>Akcize</b>                                     | 18                                       |            |
| <b>Porez na dodatu vrijednost</b>                 | 31                                       | 1% BDP     |

Deatljna analiza sa pregledom svih poreskih izdataka, biće od strane Vlade razmatrana u IV kvartalu 2024. godine.

## REFORMA SEKTORA DRŽAVNIH PREDUZEĆA

Vlada Crne Gore ima snažnu posvećenost i opredijeljenost temeljnim reformama koje su ključne za razvoj zemlje i pristupanje EU. Imajući u vidu makroekonomski značaj privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu (u daljem tekstu: sektor državnih preduzeća) za crnogorsku ekonomiju, poseban akcenat 44. Vlade Crne Gore je stavljen na dalju reformu ovog sektora unapređenjem regulatornog okvira koji se odnosi na poslovanje sektora državnih preduzeća ali i kroz unapređenje korporativnog upravljanja u ovom sektoru.

Neefikasno i/ili loše upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države nameće značajne ekonomske i fiskalne troškove za državu, koji se ogledaju kroz aktiviranje garancija za kredite pojedinih privrednih društava, izdvajanje značajnih sredstva iz budžeta opredijeljenih određenim društvima, pozajmice iz budžeta, dok se sa druge strane ekonomske konsekvence ogledaju i kroz značajno izgubljene prihode države koji su uslovljeni nedovoljno efikasnim upravljanjem i poslovanjem nekih od ovih društava.

Uspostavljanje adekvatnog modela upravljanja i efikasnog sistema nadzora nad sektorom državnih preduzeća je reformska mjera koja ima za cilj definisanje jasne vlasničke politike Države i strateškog pristupa u upravljanju u ovim društvima uz definisanje optimalnog modela i mehanizama nadzora radi poboljšanja poslovnih performansi državnih preduzeća i smanjenja fiskalnih rizika njihovog poslovanja. Dakle, cilj mjere je unaprijeđenje korporativnog

upravljanja u sektoru državnih preduzeća, te uspostavljanje nadzorne funkcije koja će se, između ostalog, ogledati i u procjeni i monitoringu finansijskih i fiskalnih rizika njihovog poslovanja.

Ministarstvo finansija je u proteklom periodu sprovelo više aktivnosti koje su bile usmjerene na implementaciju mjere. Ministarstvo finansija je koordinisalo rad Međuresorne radne grupe koja je pripremila Analizu regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države. Analiza je obuhvatila pregled institucionalnog i pravnog okvira u kom posluju javna preduzeća i privredna društva u većinskom državnom vlasništvu sa prikazom dijagnostičkog stanja i identifikovanim glavnim nedostacima. Ključni nalazi u predmetnoj analizi su:

- 1) Neujednačen i fragmentiran model upravljanja i nadzora;
- 2) Nedostatak jasne vlasničke politike Države;
- 3) Kolizija određenog broja zakona koji se istovremeno primjenjuju na sektor državnih preduzeća;
- 4) Nesprovedena transformacija 3 javna preduzeća;
- 5) Neefikasno upravljanje i s tim u vezi potreba daljeg jačanja i unapređenja korporativnog upravljanja kroz, između ostalog, profesionalizaciju menadžmenta.

Od januara 2024. godine počela je implementacija Projekta koji se odnosi na reformu sektora državnih preduzeća koji finansira Evropska komisija. Predmetni projekat se implementira uz podršku Svjetske banke koja pruža tehničku pomoć u okviru svog novog Programa izgradnje efektivnog održivog i transformacionog javnog sektora (BEST-javni sektor). Do sada je obezbijeđen prvi rezultat ove pomoći – Brza procjena državnih preduzeća u Crnoj Gori u sektoru energetike i turizma, koja pokriva ključne aspekte finansijskog, fiskalnog i korporativnog upravljanja odabranih kompanija. Ostale aktivnosti koje će biti podržane u okviru BEST programa u narednih 12-24 meseca uključuju: podrška razvoju strategije reforme državnih preduzeća, podrška za sveobuhvatnu analizu pravno-regulatornog okvira u kojem posluju državna preduzeća, pomoć zasnovanu na međunarodnom iskustvu za definisanje centralne vlasničke funkcije i izradu vlasničke politike, podršku strateškom komunikacijskom planu za reformu državnih preduzeća, itd.

Kao rezultat sprovođenja reformske mjere, **Crna Gora će imati jasno definisan strateški okvir za upravljanje privrednim društvima u većinskom državnom vlasništvu sa akcionim planom dalje reforme u ovoj oblasti kao i jasno definisanu vlasničku politiku Države u ovim društvima.** Planirano je da se predlog Strategije pripremi do kraja I kvartala 2025. godine i predstavljaće jedinstveni akt koji pruža stratešku viziju i smjernice u vezi sa ciljevima vlasničke politike i korporativnog upravljanja privrednim subjektima, kao i principima korporativnog upravljanja i nadzora u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom. Unapređenje regulatornog okvira će dodatno biti postignuto kroz usvajanje izmjena/dopuna postojećih zakona ili kroz donošenje novog zakonskog rješenja koje bi uređivalo poslovanje državnih preduzeća.

**Predlog novog zakonskog rješenja odnosno izmenja i dopuna važećih zakona će biti pripremljen do kraja 2024. godine. Dodatno, u cilju profesionalizacije upravljačkih i nadzornih tijela u sektoru državnih preduzeća, biće propisani kriterijumi za izbor članova odbora direktora u državnim preduzećima.**

Imajući u vidu da je udio javnih preduzeća u ukupnoj privredi značajan, a naročito u sektorima koji su u Crnoj Gori prepoznati kao prioritetni na reformskoj agendi (energetika, saobraćaj, itd.), finansijskim nadzorom i podrškom u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja u sektoru državnih preduzeća obezbijediće se profitabilnije poslovanje ovih privrednih društava i efikasnija upotreba resursa što će povećati prihode budžeta kroz očekivano povećanje prihoda od dividendi, ali i indirektno kroz povećanje drugih prihoda budžeta usljed boljeg poslovanja. Sa druge, rashodne strane budžeta, značajno će biti ublaženi rizici od novih obaveza nastalih lošim upravljanjem i poslovanjem ovih kompanija.

Realizacijom navedenih aktivnosti stvaraju se preduslovi da upravo sektor državnih preduzeća bude značajniji pokretač ekonomskog razvoja u zemlji, uz jačanje veoma važne izvozne komponente. Takođe, realizacija ove mjere će doprinijeti društveno odgovornijem poslovanju ovih privrednih društava i njihovom efikasnijem servisiranju građana.

## **UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA KROZ DIGITALNU TRANSFORMACIJU JAVNE UPRAVE**

Jedan od ključnih elemenata unapređenja poslovnog ambijenta u Crnoj Gori je digitalna transformacija javne uprave, koja ima potencijal da značajno poboljša efikasnost, transparentnost i konkurentnost privrede. U savremenom dobu, gdje tehnologija igra centralnu ulogu u svim aspektima društva, digitalna transformacija omogućava efikasniju, transparentniju i pristupačniju javnu administraciju. Ova transformacija je od suštinskog značaja za privredu, pružajući brojne prednosti koje direktno utiču na poboljšanje poslovnog okruženja.

Digitalna transformacija je prioritet crnogorskog društva, i ista može da pomogne da javna uprava bude brža i efikasnija u rješavanju izazova, da se smanji nivo sive ekonomije, te u krajnjem povećaju strane direktne investicije. Strategija digitalne transformacije Crne Gore 2022-2026. je osnova posvećenosti Vlade Crne Gore bržem razvoju digitalnog društva i korišćenju mogućnosti koje pružaju informaciono - komunikacione tehnologije za opšte ekonomske i društvene koristi. Operativnim ciljem 2.3. Razvoj i unapređenje IKT sektora su definisane niz aktivnosti u cilju pružanja dalje podrške za povećanje kvaliteta i kvantiteta IT industrije u BDP-u Crne Gore. U cilju rješavanja izazova nastavljeno je sa unapređenjem u ovoj oblasti, a sve u cilju realizacije poboljšanja uslova poslovanja.

Formiranjem Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije u Crnoj Gori predviđeno je strateškim ciljem "Povećan kapacitet i sposobnosti za digitalnu

transformaciju Crne Gore”. Kroz uspostavljanje Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije, javna uprava dobija značajan doprinos prilikom kreiranja odgovarajućih pravnih okvira i infrastrukture, zatim stvaranju moderne e-uprave, pružanju podrške startup eko-sistemu, digitalizaciji poslovnih procesa, poslovanju bez papira, i sl. Novoformirano koordinaciono tijelo će promovisati razvoj modernog digitalnog društva i nastojati da na najbolji mogući način iskoristi razvojne mogućnosti koje pružaju informaciono-komunikacione tehnologije i internet. Osnovna svrha rada ovog tijela je povećanje konkurentnosti privrede, stvaranje novih radnih mjesta, razvoj socijalnog i inkluzivnog društva, kao i brža digitalna transformacija Crne Gore.

Jedna od najznačajnijih prednosti digitalizacije je povećanje efikasnosti u radu javne uprave. Automatizacija administrativnih procesa smanjuje vrijeme potrebno za obradu zahtjeva i izdavanje dozvola. Umjesto dugotrajnih procedura koje zahtijevaju više dolazaka u prostorije institucije, poslovni subjekti mogu brzo i jednostavno izvršiti potrebne radnje elektronskim putem. Brže procesuiranje znači brži početak poslovanja i manje vremena izgubljenog na birokratske procedure. Samim tim značajno se smanjuju administrativni troškovi, kako za poslovne subjekte, tako i za samu javnu upravu. Korišćenje digitalnih platformi umanjuje potrebu za papirologijom i fizičkim prisustvom, što direktno smanjuje troškove poslovanja. Ovo omogućava kompanijama da usmjere svoje resurse na rast i razvoj, umjesto na administrativne zadatke.

Digitalne platforme koje se razvijaju doprinose većoj transparentnosti rada javne uprave. Težimo da svi procesi i informacije budu dostupni online, što će omogućiti poslovnim subjektima uvid u status svojih zahtjeva i postupaka. Transparentnost smanjuje mogućnost korupcije i povećava povjerenje privrede u rad institucija, što je ključni faktor za stabilan poslovni ambijent.

Svjesni smo da digitalna transformacija stvara povoljan ambijent za inovacije. Korišćenjem naprednih tehnologija, kao što su vještačka inteligencija, big data i Internet stvari (IoT), privreda može razviti nove proizvode i usluge. Samim tim se stvara mogućnost za poboljšanje konkurentnosti crnogorske privrede na globalnom tržištu, a ujedno i omogućava brži ekonomski rast.

Prepoznajući važnost digitalizacije javne uprave na planu unapređenja poslovnog ambijenta i otklanjanja biznis barijera, u tom pravcu javna uprava razvija niz platformi i elektronskih usluga koje će omogućiti svim poslovnim subjektima da brzo i efikasno izvrše administrativne zadatke online, kao što su registracija preduzeća, prijava poreza i dobijanje raznih dozvola. Pored navedenog radi se i na unapređenju platformi za komunikaciju između privrede i javne uprave, a koje olakšavaju razmjenu informacija i rješavanje problema, što poboljšava ukupnu efikasnost.



Digitalizacija javne uprave je ključni korak ka unapređenju poslovnog ambijenta u Crnoj Gori. Kroz povećanje efikasnosti, smanjenje troškova, poboljšanje transparentnosti i podršku za inovacije, digitalizacija doprinosi rastu i konkurentnosti privrede. Ove inicijative postavljaju temelje za održivi ekonomski razvoj i uspješnu integraciju Crne Gore u evropske i globalne ekonomske tokove.

**Digitalizacija Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga** Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Zavod za zapošljavanje Crne Gore sprovode opsežan proces digitalizacije svojih usluga. Ova inicijativa ima za cilj modernizaciju i unapređenje poslovnog ambijenta kroz smanjenje administrativnog tereta, ubrzavanje procedura i pružanje efikasnije podrške poslodavcima. Digitalizacija će omogućiti brži i jednostavniji pristup uslugama, što će pozitivno uticati na poslovnu zajednicu i cjelokupno tržište rada.

**Usluge Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga koje će biti digitalizovane u narednom periodu:**

**Refundacija naknada zarada za porodijsko/roditeljsko odsustvo:** Poslodavci će moći da apliciraju za povrat naknada zarada za zaposlene na porodijskom ili roditeljskom odsustvu putem portala, koristeći digitalne sertifikate. Očekuje se da će portal za refundaciju biti funkcionalan u IV kvartalu 2024. godine, čime će se značajno smanjiti administrativni teret poslodavcima.

**Polaganje stručnog ispita za lica koja se bave poslovima zaštite i zdravlja na radu:** Proces apliciranja za polaganje stručnih ispita će biti digitalizovan, omogućavajući poslodavcima i zaposlenima da apliciraju i upravljaju svojim ispitnim procesima elektronski. Očekuje se da će ova usluga biti dostupna putem digitalnih platformi do 2026. godine.

**Izdavanje dozvole za rad agencijama za privremeno ustupanje zaposlenih:** Digitalizacija će omogućiti brži i efikasniji proces izdavanja dozvola agencijama za privremeno zapošljavanje. Poslodavci će moći da podnesu zahtjev elektronski, a očekuje se da će ova usluga biti integrisana u digitalni sistem do 2026. godine.

**Polaganje ispita za dobijanje licence za rad miritelja odnosno arbitara:** Zainteresovana lica će moći da apliciraju elektronski za polaganje ispita za dobijanje licence. Planirano je da ova usluga bude dostupna putem digitalnih platformi takođe do 2026. godine.

**Usluge Zavoda za zapošljavanje koje će biti digitalizovane do kraja 2024.godine:**

**Prijava slobodnog radnog mjesta:** Poslodavci će moći prijaviti slobodna radna mjesta putem interneta.

***Apliciranje za subvencije / programe / grantove:*** Poslodavci će imati pristup online aplikacijama za različite subvencije, programe i grantove.

***Personalizovani profil:*** Kreiranje i upravljanje personalizovanim profilom olakšava pronalaženje odgovarajućih kandidata.

***Interakcija sa savjetodavcima:*** Brza podrška i informacije putem online platforme.

## **REFORME IZ FINANSIJSKOG SEKTORA**

---

### **PROŠIRENJE GEOGRAFSKOG OBUHVATA SEPA NA CRNU GORU**

SEPA (engl. Single Euro Payments Area) predstavlja jedinstveno tržište za plaćanja u eurima, u kojem građani, pravna lica i javne institucije mogu izvršavati bezgotovinske platne transakcije u eurima, primjenom jedinstvenih postupaka, koji se na isti način primjenjuju na cijelom SEPA području. SEPA je projekat koji je Evropska unija osmislila nakon uvođenja eura kao zajedničke valute, a sa ciljem da se prekogranična bezgotovinska plaćanja za privredne subjekte i za građane Evropske unije učine jednakim u brzini i po nižim troškovima, kao što se obavljaju unutar pojedinačnih zemalja Evropske unije. SEPA područje obuhvata 36 država, od čega 27 država članica Evropske unije (EU) i Island, Lihtenštajn, Norvešku, Švajcarsku, Ujedinjeno Kraljevstvo, Monako, San Marino, Andoru i Vatikan.

Osnovne prednosti učešća u SEPA-i su: jednostavnost, pogodnost i efikasnost plaćanja u eurima, kako za potrošače, tako i za pravna lica koja posluju u više zemalja, kao i izbjegavanje različitih standarda kartičnih šema kod plaćanja u eurima, a doprinosi i uštedi u vremenu i novcu. Pored toga, SEPA stvara jedinstveno tržište za usluge plaćanja i stvara veću konkurenciju između pružalaca platnih usluga i pružalaca usluga kartica, što koristi i potrošačima i pravnim licima, koji dobijaju veći izbor visoko konkurentnih usluga podstaknutih tehnološkim inovacijama.

Crna Gora je, krajem marta 2024. godine, uputila pred aplikaciju Evropskoj komisiji, na mišljenje. Nakon pozitivnog mišljenja Evropske komisije, Crna Gora će formalno predati aplikaciju za proširenje geografskog područja SEPA na Crnu Goru što se očekuje početkom jula 2024. godine.

Nakon što Crna Gora bude uključena u geografski opseg SEPA-e, pružaoci platnih usluga (kreditne institucije, platne institucije...) se mogu prijaviti za pridruživanje pojedinačnim SEPA šemama (SEPA kreditni transfer, SEPA instant kreditni transfer, SEPA direktno zaduživanje).

Finansijske efekte za proširenje geografskog obuhvata SEPA na Crnu Goru, u ovom momentu nije moguće odrediti, ali prema istraživanju koje je Svjetska banka sproveda za zemlje Zapadnog Balkana, troškovi bezgotovinskih transakcija za mala, mikro i srednja preduzeća između zemalja regiona su šest puta veći u odnosu na njihove pandane unutar EU, te se očekuje da ukoliko se poveća digitalizacija plaćanja, odnosno digitalizuju se plaćanja za 10% na nivou regiona, dovešće do snižavanja sive ekonomije za oko 2 procentna poena. SEPA bi, takođe, trebalo da dovede do snižavanja troškova doznaka i smatra se ako se snize za oko 3% da će to dovesti do ušteda od pola milijarda eura, na nivou regiona Zapadnog Balkana.

Pristupanjem SEPA-i omogućiti će uplate i primanje uplata u eurima pod jednakim uslovima, pravima i obavezama, kao u zemljama EU, uz značajno smanjenje troškova prekograničnih plaćanja Crne Gore sa zemljama EU.

Benifiti koje SEPA donosi Crnoj Gori:

1. **Jednostavnost transakcija:** SEPA omogućava građanima i pravnim licima u Crnoj Gori da jednostavno izvršavaju međunarodne platne transakcije, koristeći standardizovane procedure.
2. **Smanjenje troškova:** Platne transakcije unutar SEPA zone su jeftinije nego preko klasičnih međunarodnih transfera, što rezultira manjim troškovima za građane i pravna lica.
3. **Brzina transakcija:** SEPA omogućava brže transakcije, često istog ili narednog dana, što znači da novac stiže brže nego kod tradicionalnih transfera.
4. **Pristup evropskom tržištu:** SEPA olakšava preduzećima u Crnoj Gori pristup evropskom tržištu, čime se otvaraju nove poslovne mogućnosti i povećava konkurentnost.
5. **Standardizacija procedura:** SEPA standardizuje procese i formate transakcija, što olakšava upravljanje platnim operacijama i smanjuje mogućnost grešaka.

## **TRANSFORMACIJA INVESTICIONO RAZVOJNOG FONDA U CRNOGORSKU RAZVOJNU BANKU**

---

**a) Donošenje zakona o Crnogorskoj razvojnoj banci:** Investiciono razvojni fond Crne Gore (IRF) je, kao državna finansijska institucija opredijeljen ostvarivanju strateških razvojnih ciljeva i sprovođenju ekonomske politike Vlade Crne Gore. IRF od osnivanja ima kontradiktornu ulogu, posebno naglašenu u premošćavanju negativnih efekata krize, kroz finansijsku podršku privredi, čime se obezbjeđuje rast i razvoj privrednih subjekata i očuvanje radnih mjesta.

Komparativna analiza regulative sa rješenjima dobrih praksi razvojnih banaka u Evropskoj uniji (EU), ukazala je da sadašnje zakonsko rješenje predstavlja limitirajući faktor ka daljem rastu i razvoju institucije, naročito uvažavajući sve aspekte uspješne integracije u EU i korišćenja raspoloživih fondova.

Postojeći zakonski okvir nije predvidio sve mogućnosti, pa je za dalji rast i razvoj IRF-a neophodno postojeći zakonski okvir revidirati ili usvojiti novi Zakon o razvojnoj banci. Potrebno je u najkraćem roku stvoriti uslove da privreda dobije nove podsticaje koji će generisati snažniji razvoj, kvalitetniji i sigurna radna mjesta.

Brojni su primjeri zemalja iz neposrednog okruženja (Hrvatska, Makedonija, BiH) i Evropske unije (Njemačka, Mađarska, Slovenija, Francuska itd.), kao i na globalnom nivou (Kina, Brazil, Rusija, Japan itd.) koji ukazuju na opravdanost poslovanja razvojne institucije.

Postojanje institucije koja će se baviti finansiranjem razvojnih i infrastrukturnih projekata, razvojem mikro, malog i srednjeg biznisa, garantovanjem (izvoznih i ostalih) poslova i sl., je od ključnog značaja u crnogorskoj privredi, koja ima ograničenu monetarnu politiku. Takođe, u odsustvu instrumenata prilagođavanja spoljnim šokovima, razvojna institucija će prepoznati mogućnosti premošćavanja problema kod dugoročno značajnih projekata, prije svega mikro, malog i srednjeg biznisa i njihovog očuvanja na tržištu.

Očekuje se i da će transformacija u razvojnu banku dovesti do efikasnog korišćenja novih finansijskih instrumenata uključujući poslove osiguranja izvoza od netržišnih rizika. Obavljanjem poslova osiguranja izvoza, institucija bi preuzela ulogu izvozno - kreditne agencije za obavljanje poslova osiguranja izvoza, u ime i za račun države, kao instrument kojim država podstiče izvoz i internacionalizaciju domaćih privrednih subjekata.

## **OSNIVANJE KREDITNO GARANTNOG FONDA**

---

Srednjoročnim Programom rada Vlade Crne Gore 2024-2027. godina, predviđeno je utvrđivanje Predlog zakona o kreditno garantnom fondu Crne Gore, do kraja IV kvartala 2024. godine.

Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) u potpunosti podržava osnivanje Kreditno garantnog fonda, kroz ekspertsku podršku u izradi zakona i tehničku pomoć u obezbjeđenju osnivačkog kapitala.

Donošenjem Zakona će se stvoriti pravne pretpostavke za osnivanje i početak rada Kreditno garantnog Fonda Crne Gore, nezavisne i samostalne institucije, koja treba da unaprijedi pristup finansiranju prvenstveno preduzetnicima, mikro, malim i srednjim preduzećima u Crnoj Gori.

Analiziranjem finansijskog sektora, uočeno je da je trend rasta kreditnih portfolija zaustavljen tokom 2020. i početkom 2021. godine, što je direktna posljedica smanjenog odobravanja kredita od strane banaka i drugih finansijskih institucija u uslovima COVID-19 krize. Takva kretanja su dodatno pogodila preduzetnike, mikro, mala i srednja preduzeća i uz sve postojeće poteškoće, dodatno im otežala pristup finansiranju. U isto vrijeme, likvidnost bankarskog sektora je i dalje visoka, dok je adekvatnim i pravovremenim mjerama na planu restrukturiranja kredita, nivo loših kredita zadržan na prihvatljivom nivou. Osnivanjem Kreditno garantnog fonda će se omogućiti pristup finansiranju privrednim subjektima koji su prepoznati kao rizični.

Predlogom zakona će se urediti izdavanje garancija kreditnim institucijama, lizing društvima i mikrokreditnim finansijskim institucijama kao davaocima kredita, kao i osnivanje, djelatnost i poslovanje Kreditno-garantnog fonda Crne Gore, u skladu sa ekonomskim politikama Vlade Crne Gore.

Glavni cilj Zakona je, da se kroz aktivnosti Kreditno garantnog fonda, podstakne i ubrza privredni razvoj Crne Gore, poveća lokalna privredna aktivnost putem davanja podrške finansiranju onim privrednim subjektima koji u postojećim uslovima imaju ograničen ili otežan pristup kreditiranju. Cilj je kroz ovaj mehanizam aktivirati onaj segment tržišta koji ima kvalitetne projekte i programe, ali zbog nedostatka dovoljnog kolaterala za klasično finansiranje, izostanka kreditne istorije ili nekog drugog razloga koji nije u direktnoj vezi sa samim predmetom finansiranja, nije u prilici da obezbijedi eksterno finansiranje svoje aktivnosti.

Implementacijom propisa indirektno bi moglo doći do povećanja prihoda za budžet Crne Gore kroz povećanje broja mikro, malih i srednjih preduzeća, otvaranja novih radnih mjesta, itd.

U pripremi Predloga zakona uzete su u obzir najbolje međunarodne prakse kada su u pitanju drugi kreditno garantni fondovi širom svijeta, pravni i regulatorni okvir Crne Gore, te specifičnosti crnogorskog poslovnog i finansijskog sektora.

Očekuje se da bi Kreditno- garantni fond mogao biti funkcionalan u periodu od 8 do 10 mjeseci nakon usvajanja Zakona.

## **EMITOVANJE DOMAĆIH DRŽAVNIH OBVEZNICA ZA STANOVNIŠTVO (FIZIČKA LICA) - RETAIL OBVEZNICE**

---

Tržište kapitala Crne Gore je, poslednjih godina u stagnaciji, te je, u cilju “oživljavanja” i razvoja tržišta Ministarstvo finansija pripremilo analizu kako domaćeg, tako i međunarodnog tržišta, u dijelu koji se odnosi mogućnost zaduživanja po povoljnijim uslovima, odnosno emitovanje domaćih državnih obveznica i za stanovništvo (fizička lica), sa rokom dospeljeća do 3 godine (retail obveznice).

Emisijom retail obveznica, Država bi omogućila građanima da plasiraju višak novčanih sredstava po povoljnijim uslovima, nego što je to slučaj kod komercijalnih banaka. S obzirom na visoku likvidnost komercijalnih banaka, navedeni proizvod ne bi ugrozio istu.

Takođe, Država bi emisijom Retail obveznica obezbijedila novčana sredstva po uslovima koji su povoljniji u odnosu na zaduženja na međunarodnom tržištu, čime bi podstakla razvoj domaćeg tržišta kapitala, što je i preporuka eksperata Međunarodnog monetarnog Fonda i Evropske komisije.



Ministarstva finansija je planiralo, do kraja 2024. godine, da sprovede detaljnu analizu tržišta, kao i da sprovede markentišku kampanju kojom bi se pospiješila finansijska pismenost stanovništva, a ukoliko uslovi na tržištu budu povoljni, odradi i pilot projekat emisije, koji bi podrazumijevao emitovanje manje količine hartija. Na osnovu rezultata pilot projekta Ministarstvo finansija bi razmotrilo opcije o emitovanju Retail bonda na kvartalnom nivou.

Ministarstvo bi krajem 2024. ili početkom 2025. godine emitovalo prvu količinu Retail obveznica u ukupnom iznosu od 50 mil. € po kamatnoj stopi do 4% na godišnjem nivou, čime bi se ostvarila ušteda po osnovu troškova za kamatu usljed smanjenja kamatne stope sa procijenjenih 6% na 4%.

Ukoliko bi navedena emisija bila uspješno realizovana, a tražnja za ovim obveznicama i dalje postojala, emitovana bi se novu količinu retail obveznica, u zavisnosti potražnje na tržištu. Na ovaj način bi se obezbijedila finansijska sredstva sa povoljnijom cijenom od cijene na međunarodnom tržištu, bilo kroz dosadašnje emisije ili kreditna zaduženja, što će uticati na smanjenje troška po osnovu kamate.

## **MJERE NA STRANI RASHODA**

**NOVE MJERE I OBAVEZE KOJE OPREDJELJUJU NIVO BUDŽETSKIH RASHODA U PERIODU REALIZACIJE FISKALNE STRATEGIJE ODOSE SE NA:**

### **JAČANJE SEKTORA JAVNE BEZBIJEDNOSTI I ODRBANE**

Sredstva u okviru ovog sektora opredjeljuju se Ministarstvu unutrašnjih poslova; Ministarstvu odbrane; Direkciji za zaštitu tajnih podataka; Upravi za kapitalne projekte; Agenciji za nacionalnu bezbjednost; Regionalnom ronilačkom centru za podvodno deminiranje i obuku ronilaca. Sredstva se obezbjeđuju za sprovođenje redovnih aktivnosti u okviru programa koji doprinose:

- efikasnijem i blagovremenom preventivnom i operativnom djelovanju u slučaju elementarnih nepogoda i tehničko-tehnoloških nesreća sa ciljem zaštite i spašavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine;
- Zaštiti tajnih podataka, zaštiti nacionalne bezbjednosti koja se odnosi na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka, bezbjednosti i teritorijalnog integriteta Crne Gore;
- bezbjednom korišćenju vodenih površina i spašavanju ljudskih života, materijalnih i kulturnih dobara u vodi, traženje i vađenje potonulih stvari, odnosno objekata i utopljenih lica; kao i obavljanje istraživačke aktivnosti u moru u svrhu zaštite valorizacije i uspostavljanja zona zaštite u moru (morskom ekosistemu);
- zaštiti bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava i zaštiti imovine;
- sprečavanju vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja, pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima, održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih okupljanja, obezbjeđivanje određenih ličnosti, objekata i prostora; nadzor i kontrolu bezbjednosti u saobraćaju;
- obezbjeđenju državne granice i vršenje granične kontrole, kao i kontroli ulaska, kretanja, boravka i izlaska stranaca;
- odbrani suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta Crne Gore.

U cilju daljeg jačanja kapaciteta ovog sektora, za naredni period se predviđa sprovođenje novih politika, i to: Modernizacija opreme i adaptacija objekata; Podizanje stepena bezbjednosti svih

učesnika u drumskom saobraćaju s krajnjim ciljem dostizanja standarda zemalja Evropske unije u ovoj oblasti; Jačanje kapaciteta policije za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i međunarodnu operativnu policijsku saradnju; Jačanje tehničkih kapaciteta policije za primjenu specijalnih istražnih metoda; Unapređenje elektronskog sistema nadzora državne granice; Osavremenjavanje procesa rada, obuka zaposlenih i servisno održavanje postojeće opreme u skladu sa standardom ISO 17025 i akreditacija Forenzičkog centra; Smanjenje rizika od pranja novca i finansiranja terorizma; Sprovođenje Strategije za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala 2024-2027; dalje jačanje sistema integrisanog upravljanja granicom; nabavka patrolnih brodova za potrebe Mornarice Vojske Crne Gore.

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo unutrašnjih poslova, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Ministarstvo odbrane.

**Ukupni procjenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **51.9 mil. € (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku 168 mil. €)**

## **PRAVOSUĐE I ZAŠTITA PRAVA**

U ovoj oblasti obezbjeđuju se sredstva za realizaciju redovnih aktivnosti u vezi sa: Zaštitom ustavnosti i zakonitosti; obezbjeđenja efikasnog i racionalnog sprovođenja sudskih postupaka; vršenje poslova gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti; organizaciji i sprovođenju obuka sudija i državnih tužilaca, kao i organizovanje i sprovođenje obuke i advokata, notara, javnih izvršitelja, savjetnika, službenika i pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima; izrada i praćenje realizacije strateških dokumenata za oblast pravosuđa, praćenje procesa harmonizacije pravnog sistema u oblasti pravosuđa sa standardima i propisima EU, praćenje, obezbjeđenje i sprovođenje zakona u oblasti pravosuđa; obezbjeđenje funkcionisanja sistema izvršenja krivičnih sankcija; itd.

U cilju daljeg jačanja kapaciteta i unapređenja procesa u vezi sa ostvarivanjem funkcija nosilaca prethodno navedenih aktivnosti, u narednom periodu je planirana implementacija sljedećih politika:

- Održivost monitoring Sistema za praćenje UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom;
- Održivost praćenja migracionih tokova na teritoriji Crne Gore i ostvarivanja prava migranata i izbjeglica u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima;
- Unapređenje i integrisanje principa rodne ravnopravnosti u javnim politikama kroz sprovođenje Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2025-2029 godine;
- Donošenje i implementacija Strategije manjinske politike 2024-2028.godine;

- Zaštita prava i jednakost lica sa invaliditetom;
- Zaštita ljudskih prava i sloboda i zabrana diskriminacije;
- Izgradnja zatvora za sjevernu regiju Crne Gore u opštini Mojkovac;
- Izgradnja novog objekta pritvorske jedinice u kompleksu UIKS-a;
- Izgradnja Nacionalnog centra za upravljanje dokazima;
- Unapređenje sprovođenja alternativnih načina rješavanja sporova;
- Unapređenje efikasnosti borbe protiv kriminala, korupcije, pranja novca, terorizma i ratnih zločina.

**Institucije nosioci aktivnosti:** Institucije sudstva i tužilaštva, Ministarstvo pravde, Centar za alternativno rješavanje sporova, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, kao i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

**Ukupni procjenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **23.1 mil. € (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku oko 75 mil. €).**

## **MJERE U OBLASTI EKONOMIJE I TURIZMA**

U ovoj oblasti obezbjeđuju se sredstva za realizaciju redovnih aktivnosti u vezi sa: stvaranjem dobrog poslovnog ambijenta; jačanjem konkurencije i ekonomske konkurentnosti, unapređenjem oblasti zaštite konkurencije i razvoju e-trgovine u funkciji razvoja tržišta i modernog preduzetništva; podizanjem nivoa konkurentnosti turističkog proizvoda i intenziviranju investicionih ulaganja u sektor turizma; napređenjem i implementacijom strateškog i zakonodavnog okvira za efikasniji industrijski i regionalni razvoj; realizacijom politike inovacione djelatnosti, unapređenje inovacione infrastrukture, finansijska podrška za inovacije, transfer i integraciju tehnologija, izradu podzakonskih akata, sprovođenje i praćenje strateških dokumenata u oblasti inovacione djelatnosti; upravljanje mineralnim sirovinama; Implementacijom i unapređenje zakonodavnog i strateškog okvira u oblasti rudarstva i geoloških istraživanja, energetike i energetske efikasnosti itd.

U narednom periodu planirano je sprovođenje sljedećih novih politika: DALJE unapređenje energetske efikasnosti u javnim zgradama; povećanje kvaliteta pružanja javnih usluga u oblasti ekonomskog razvoja; unapređenje konkurentnosti privrede; praćenje i razvoj sektora elektronskih komunikacija u Crnoj Gori; dalji razvoj zanatstva u Crnoj Gori za period implementacije 2025-2027.godine; dalji razvoj poštanske djelatnosti; inteziviranje usvajanja evropskih i međunarodnih standarda na nacionalnom nivou; efektivno upravljanje zaštićenim područjima; unapređenje životne sredine i monitoring Morskog ekosistema.

**Institucije nosioci aktivnsoti:** Ministarstvo ekonomskog razvoja; Zavod za metrologiju; Agencija za zaštitu konkurencije; Institut za standardizaciju; Ministarstvo turizma, ekologije,

održivog razvoja i razvoja sjevera; Ministarstvo energetike i Ministarstvo rudarstva, nafte i gasa.

**Ukupni procjenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **28 mil. € (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku 75 mil. €)**

## **MJERE U OBLASTI OBRAZOVANJA, NAUKE I SPORTA**

U ovoj oblasti sredstva se opredjeljuju za sprovođenje aktivnosti koje se odnose na: analiziranje, praćenje i planiranje stanja u oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg visokog obrazovanja, obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja; podršku međunarodnim programima mobilnosti studenata istraživača kroz multilateralne programe; opštu podršku učenicima osnovnih i srednjih škola i studentima u procesu obrazovanja, u cilju približno jednake dostupnosti obrazovanju; podršku naučno istraživačkoj djelatnosti; praćenju i utvrđivanju stanja u oblasti sporta i podsticanju i promociji razvoja sporta kod djece, studenata i osoba sa invaliditetom; razvoj i sprovođenje politike mladih itd.

Pored redovnih aktivnosti, u narednom periodu planirana je implementacija novih politika, i to: povećanje broja medijatora u osnovnom i predškolskom obrazovanju; formiranje Fonda za dualno obrazovanje; politika inovacija i pametne specijalizacije; politika naučnoistraživačke djelatnosti; unapređenje smještajnih i infrastrukturnih kapaciteta u oblasti prosvjete; razvoj stručnog obrazovanja u pogledu održanih državnih i međunarodnih takmičenja učenika srednjih stručnih škola u vještinama, obuka za nastavnike, stručne saradnike i direktore prema Katalogu stručnog usavršavanja nastavnika, organizovanih obuka i savjetodavnih posjeta u cilju podrške implementaciji modularizovanih obrazovnih programa, kao i organizovanih, realizovanih i evaluiranih obuka za nastavnike, stručne saradnike i direktore prema Katalogu stručnog usavršavanja nastavnika; Usklađivanje Crnogorskog sistema obezbjeđenja kvaliteta visokog obrazovanja sa „Evropskim standardima i smjernicama za obezbjeđenje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja, ( ESG).

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija; Crnogorska akademija nauka, Ispitni centar, Centar za stručno obrazovanje, Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja.

**Ukupni procjenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi **40 mil. € (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku 129 mil. €)**

## DIGITALIZACIJA ZDRAVSTVENOG SISTEMA

Pored redovnih aktivnosti institucija u oblasti zdravstva, koje se ondose na: uspostavljanje mjera za očuvanje i unapređenje zdravlja građana; promociju zdravlja stanovništva; ostvarivanje prava iz oblasti zdravstvene zaštite; razvoju, ekonomskoj održivosti i poboljšanju kvaliteta zdravstvene zaštite; snadbijevanje lijekovima i medicinskim sredstvima; realizaciji tretmana medicinskog otpada; realizaciji nacionalnih preventivnih programa za rano otkrivanje i liječenje kancera; izrada programa za prevenciju, otkrivanje i kontrolu zaraznih bolesti; sprovođenje transplatacionog programa u Crnoj Gori; kontinuiranoj medicinskoj edukaciji i razvoju; sprovođenje posebnih programa zdravstvene zaštite, kontinuirano unapređenje zdravstvene infrastrukture i izgradnja novih zdravstvenih ustanova, u narednom periodu planirana je digitalizacija zdravstvenog sistema.

Naime, digitalizacijom zdravstvenog Sistema uticalo bi se na unapređenje zdravstvenog sistema, čime bi se obezbijedio veći kvalitet zdravstvene zaštite. Takođe, istim bi se pružila mogućnost građanima odabira kako će ostvariti svoja prava i kako će doći do najbolje usluge, bilo to putem *telemedicine*, *mzdravlja*, *ezdravlja* ili uživo. Istovremeno, lekar će dobiti siguran i pouzdan alat koji će im pružiti sigurnost i podršku tokom obavljanja svojih redovnih aktivnosti.

Neizostavan je pozitivan uticaj sa ugla obuhvatnijeg pregleda stanja zdravstvenog sistema sa informacijama koje su od značaja prilikom utvrđivanja prioriteta i sa aspekta uticaja najznačajnijih politika

Opšti cilj politike jeste podizanje nivoa kvaliteta zdravstvene zaštite za građanje Crne Gore.

Očekuje se značajan uticaj i na:

- Usklađivanje zakonske regulative;
- Ostvarivanje razmjene podataka i integracije svih nivoa zdravstvene zaštite u punom obimu;
- Dalje unapređenje postojećih servisa i procesa u zdravstvenom sistemu;
- Uvođenje i korišćenje novih servisa za građane kako bi isti na efikasan i ekspeditivan način ostvarili svoja prava, telemedicine, ezdravlja, mzdravlja, EZK;
- Stvaranje uslova za saradnju sa naučno-istraživačkom i startup zajednicom kroz otvorene podatke;
- Praćenje upotrebe lijekova kroz sistem Track & Trace;

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo zdravlja

**Procenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi oko **4.6 mil. €** (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku **9.15 mil. €**)



## **MJERE U OBLASTI KULTURE**

Sredstva namijenjena za oblast kulture odnose se na implementaciju sljedećih programa: podrška razvoju kulturno-umjetničkog stvaralaštva; podrške kulturnim i kreativnim industrijama, realizacija umjetničkih i kulturnih programa i sadržaja koji reprezentuju nacionalnu savremenu umjetničku produkciju i međunarodnu kulturnu saradnju Crne Gore u oblasti pozorišne djelatnosti, muzičke djelatnosti, kinematoografskog sadržaja; prikupljanje i zaštita igranih, dokumentarnih i kratkometražnih filmova crnogorske produkcije, filmova crnogorskih autora, te filmova proizvedenih u Crnoj Gori i o Crnoj Gori; istraživanje, zaštita, prezentacija i valorizacija kulturne baštine, konzervatorske, muzejske, arhivske, kinotečke, i bibliotečke djelatnost, državnih simbola i spomen-obilježja, njegovanje revolucionarnih tradicija i podsticanje antifašizma; stvaranju uslova za prezentovanje investicionih potencijala u oblasti kulturne baštine u inostranstvu; obezbjeđivanju i realizaciji stranih donacija za kapitalne projekte, pristupanju i korišćenje međunarodnih fondova za valorizaciju kulturne baštine;

Pored redovnih aktivnosti, u narednom periodu planirana je implementacija novih politika, i to: revalorizacija kulturnih dobara; implementacija informacionog sistema kulturnih dobara (KuDIS); internacionalizacija rada Muzeja kroz jačanje i unapređenje međunarodne saradnje i obezbjeđivanje adekvatne infrastrukture; osavremenjavanje muzejske postavke; repozicioniranje Prirodnjačkog muzeja Crne Gore; definisanje posebnog statusa reprezentativnih strukovnih udruženja

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo kulture i medija, Uprava za zaštitu kulturnih dobara

**Procenjeni fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi oko **3 mil. €** (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku **10.3 mil. €**)

## **MJERE U OBLASTI BILATERALNE I MULTILATERALNE SARADNJE**

U okviru ove oblasti sredstva se obezbijavaju, između ostalog, unapređenje bilateralne i multilateralne saradnje, međunarodne ekonomske i kulturne saradnje u odgovarajućim oblastima i zaključivanje međunarodnih ugovora. U narednom periodu planiran je dalji razvoj bilateralne i multilateralne saradnje kroz jačanje mreže diplomatsko konzularnih predstavništva.

S tim u vezi, u narednom periodu planirano je otvaranje **osam novih diplomatsko-konzularnih predstavništava Crne Gore** (Kraljevina Danska, Švajcarska Konfederacija, Država Izrael, Egipat, Japan, Kraljevina Saudijska Arabija, Kenija, Indija) radi jačanja aktivnosti i vidljivosti Crne Gore na međunarodnom planu u cilju brže i efikasnije realizacije

vanjskopolitičkih prioriteta i ostvarivanja političkih, ekonomskih i drugih interesa Crne Gore u globalnim okvirima.

Predložena politika ima za cilj ostvarivanje i zaštitu interesa i ugleda Crne Gore na međunarodnom planu, zaštitu i pomoći crnogorskim građanima koji žive i rade ili putuju van granice Crne Gore, kao i podršku privrednim i drugim pravnim subjektima na međunarodnom nivou, a sve u skladu sa Zakonom o vanjskim poslovima.

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo vanjskih poslova

**Procenjen fiskalni efekat:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere iznosi oko **0.49 mil. €** (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku **2.67 mil. €**)

## **UNAPREĐENJE KVALITETA ZVANIČNE STATISTIKE**

Pored redovnih aktivnosti nadležnih institucija koje se bave proizvodnjom zvanične statistike, planiranja je implementacija novih politika u ovoj oblasti i to: sprovođenje popisa poljoprivrede; održavanje sistema i aplikacije promijenjenog metoda prikupljanja podataka (CAPI) u EU-SILC istraživanju i kontrola efikasnosti funkcionisanja; promjena metoda prikupljanja podataka u istraživanju Anketa o radnoj snazi ARS; razvoj diseminacije i komunikacije podataka u skladu sa potrebama digitalnog društva; priprema i sprovođenje Istraživanja o višestrukim pokazateljima MISC7 u 2024. godini; sprovođenje istraživanja o Turističkoj aktivnosti stanovništva Crne Gore; sprovođenje istraživanja o kontinuiranom stručnom usavršavanju i obukama – CVTS; isporuka i implementacija DMS Sistema; promjena metoda prikupljanja podataka u istraživanju Anketa o potrošnji domaćinstva-APD; sprovođenje istraživanja o potrošnji energenata u sektoru domaćinstva

**Institucije nosioci aktivnosti:** Uprava za statistiku Crne Gore

**Ukupna procjena fiskalnog efekata:** Ukupno izdvajanje na godišnjem nivou po osnovu mjere procjenjuje se na iznos od **0.93 mil. €** (Ukupna izdvajanja za potrebe realizacije mjere u srednjem roku **1.4 mil. €**)

## **MJERE U OBLASTI SOCIJALNOG STARANJA**

Pored redovnih aktivnosti u ovoj oblasti, a koje se realizuju u okviru programa: socijalne i dječije zaštite; penzijskog i invalidskog osiguranja; boračke i invalidske zaštite; vojnih invalida, porodica palih boraca, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica; zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starijih lica, nasilje u porodici, zaštita od nasilja nad djecom; pružaja novčane pomoć strancu koji traži međunarodnu zaštitu i azilantu i strancu pod supsidijarnom zaštitom, ministarstvo rada u narednom periodu planira sprovođenje niza izmjena zakonske regulative i izrade strateških dokumenata. Naime, pomenute aktivnosti će u mnogome imati

uticaj na unapređenje trenutnih postupaka i procesa, a sve u cilju smanjenja prepoznatih zloupotreba sistema, te obezbijediti dodatne uštede sredstava, koje je neophodno prerasporediti za razvoj usluga iz sistema socijalne i dječje zaštite, a što će uticati na ubrzanja procesa EU integracija i ispunjavanje uslova utvrđenih završnim mjerilima kroz relevantna pregovaračka poglavlja u ovoj oblasti. S tim u vezi, planirano sledeće:

- Donošenje novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koji će prevashodno imati za cilj prepoznavanje usluga iz oblasti socijalne i dječje zaštite koje je potrebno razvijati, kao i propisati uslove za bolju targetiranost korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice, kako bi se razmotrila mogućnost povećanja iznosa davanja;
- Donošenje Strategije deinstitutionalizacije koja za cilj takođe ima razvoj usluga socijalne zaštite, kako bi se izbegle metode smještanja korisnika u ustanove sistema, te na taj način obezbijedila neka od planiranih usluga za pomoć u kući;
- Izmjene i dopune Pravilnika o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena, u cilju prepoznavanja medicinskih indikacija, koje nijesu uključene u postojeći Pravilnik, što će takođe uticati na budžet CG;
- Izmjene i dopune zakona o povlasticama na putovanje, u cilju iznalaženja novog metoda za priznavanje prava i procesa ostvarivanja istog, kako bi se optimizovali troškovi po ovom osnovu;
- Donošenje Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta koji će dovesti do reforme sistema invaliditeta te smanjenje zloupotreba sistema;
- Donošenje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, u cilju ograničavanja subvencija za zapošljavanje osoba sa invaliditetom;
- Donošenje Zakona o stalnom sezonce urediće se pitanje stalnog sezonca kojim se želi unaprijediti institut sezonskog zapošljavanja, lakši pristup tržištu rada za vrijeme obavljanja sezonskih poslova, prava stalnog sezonca za period kada se ne obavlja sezonski posao, unaprijeđenje poslovnog ambijenta za privredu a u sklopu izraženog problema nedostatka radne snage posebno u turizmu i u krajnjem veća uključenost domaće radne snage za vrijeme sezone.

**Institucije nosioci aktivnosti:** Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga i Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije.

**Procjena fiskalnih efekata:** pojedine mjere će zahtijevati dodatna finansijska ulaganja i izdvajanja iz budžeta države u narednom periodu, dok će određene aktivnosti ostvariti uštedu u budžetu, te se procjenjuje da će ove aktivnosti kumulativno biti fiskalno neutralne.

## **REFORMA SISTEMA ZARADA**

Selektivan pristup uvećanju zarada u prethodnom periodu doveo je do narušavanja jednog od osnovnih principa Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koji podrazumijeva ujednačenost zarada za rad na istim ili sličnim poslovima i radnim mjestima koji zahtijevaju isti nivo odnosno podnivo kvalifikacija.

Osim nesistematičnog uvećanja koeficijenata složenosti poslova u okviru granskih i pojedinačnih kolektivnih ugovora tokom prethodne dvije godine više puta je promijenjena Odluka o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima. Shodno mišljenju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda donošenjem i primjenom ove Odluke došlo je do povrede ljudskih prava i sloboda odnosno do diskriminacije zaposlenih u pogledu prava na jednaku zaradu za isti rad ili rad jednake vrijednosti.

Za 2024. godinu planirana je reforma u sistemu zarada za zaposlene u javnom sektoru koja se radi uz podršku eksperata Svjetske banke. Cilj reforme je utvrđivanje koeficijenata složenosti poslova na jedan pravedan način, primjena najboljih praksi u zemljama EU uz otvorenu komunikaciju i dijalog sa predstavnicima svih sindikata. Prilikom kreiranja ovog regulatornog okvira neophodno je naći optimalno rješenje u mjeri mogućeg, racionalnog i realnog.

S obzirom na složenost problema, rješavanju istog se mora pristupiti na sistemski način i donijeti mjere kojima će se smanjiti razlike i nelogičnosti u sistemu zarada, doprinijeti optimizaciji procesa i racionalizaciji broja zaposlenih u javnoj upravi i u konačnom, doprinijeti povećanju ekonomskog rasta.

Predlogom Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru će preciznije biti definisani pojedini pojmovi, jasno utvrđena prava na dodatke, naknade i ostala lična primanja zaposlenih u javnom sektoru.

Intencija Ministarstva finansija je da se utvrdi tekst novog Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, kojim će se predvidjeti da se koeficijenti složenosti poslova utvrđuju podzakonskim aktima Vlade, kako bi se isti utvrdili na sistematičan i transparentan način i kako bi se izbjegle situacije da se kolektivnim pregovaranjem za radna mjesta koja imaju isti ili sličan opis poslova utvrđuju različiti koeficijenti.

Koeficijenti složenosti poslova za državne službenike i namještenike su početkom 2023. godine izdvojeni iz Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa i uvećani za cca 23%, dok su koeficijenti složenosti poslova za grupe poslova A, B i C (u koje su razvrstana zvanja javnih funkcionera, nosilaca pravosudnih funkcija, ljekara i univerzitetskih profesora) propisani Zakonom ostali na istom nivou tj. nepromijenjeni. Stoga, je neophodno izvršiti određeno uvećanje koeficijenata za grupe poslova A, B i C, kako bi isti bili utvrđeni adekvatno nivou složenosti i odgovornosti ovih poslova. Planirano uvećanje koeficijenata za navedenu grupu poslova je neophodno i iz razloga što u trenutnom sistemu zarada u određenim slučajevima službenici imaju veće zarade od nadređenih rukovodećih lica.

Pored donošenja novog regulatornog okvira za zarade u javnom sektoru veoma važan segment reforme sistema zarada je implementacija Sistema za centralizovani obračun zarada. Naime, kroz Instrumente pretprijetne pomoći (IPA II) 2014-2020 u sklopu politike podrške upravljanja javnim finansijama (PFM), u januaru 2019. godine potpisan je ugovor o uslugama pod nazivom „Implementacija Sistema za centralizovani obračun zarada“. Projekat podrazumijeva implementaciju jedinstvenog softverskog sistema za obračun zarada, koji će centralizovati obračun zarada za sve potrošačke jedinice na državnom nivou, osiguravajući interoperabilnost sa podacima u centralnoj kadrovskoj evidenciji Uprave za ljudske resurse i povezanim informacionim sistemima unutar samog Ministarstva finansija.

Do uvođenja Sistema za centralizovani obračun zarada jedna grupa potrošačkih jedinica je vršila obračun zarada kroz interni softver za obračun zarada u Ministarstvu finansija (oko 9.500 zaposlenih), dok je druga grupa potrošačkih jedinica vršila samostalni obračun zarada od strane računovodstva svake potrošačke jedinice. Ovakav pristup je dovodio do brojnih izazova u svakodnevnom radu a posebno u dijelu kontrole obračuna.

Nakon obimnih pripremih aktivnosti u vidu analize postojećeg zakonodavnog okvira u oblasti obračuna zarada, nabavke i instalacije serverske opreme, razvoja i adaptacije aplikacije, testiranja sistema, probnih obračuna i postupka obuke krajnjih korisnika iz pojedinačnih subjekata, Ministarstvo finansija je otpočelo sa operativnom upotrebom Sistema za centralizovani obračun zarada u februaru 2022. godine. U aprilu 2024. godine sistem obuhvata 153 subjekta sa oko 11.500 zaposlenih.

Sistem donosi značajne benefite, uvodi jednakost u primjeni propisa iz oblasti obračuna zarada, otklanja postojeće uočene nepravilnosti, omogućava znatno viši nivo kontrole, smanjuje stepen mogućih grešaka i automatizuje brojne procese koji su se obavljali manuelno. Na taj način se omogućava efikasnija kontrola i pregled budžetskih sredstava namijenjenih za zarade javnih službenika kao i kvalitetnije i brže izvještavanje o obračunatim zaradama.

Ministarstvo finansija je pripremilo akcioni plan kojim je predviđeno uključivanje preostalih potrošačkih jedinica u Sistem centralizovanog obračuna zarada tokom 2024. i 2025. godine. Ova inicijativa slijedi nakon izazovnog perioda obilježenog logističkim preprekama koje su rezultat sajber napada, a koje tek treba da budu u potpunosti riješene. Finalni cilj je uključivanje svih subjekata koji se finansiraju iz budžeta države u Sistem za centralizovani obračun zarada do kraja 2025. godine.

## UPRAVLJANJE JAVNIM INVESTICIJAMA

---

Jačanje mehanizama za upravljanje javnim investicijama jedna je od prioritarnih aktivnosti Ministarstva finansija, čemu govori u prilog sljedeće:

U okviru Ministarstva finansija formiran je Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, čija se oblast rada fokusira na planiranje i praćenje javnih investicija koje se finansiraju iz kapitalnog budžeta države (kroz dvije implementacione jedinice – Upravu za kapitalne projekte i Upravu za saobraćaj) i realizaciju javnih ugovora;

Vlada je u januaru 2024. godine uspostavila Savjet za javne investicije koji je zadužen za koordinaciju javnih investicija na nivou države, kojim predsjedava predsjednik Vlade; Ministarstvo finansija je u januaru 2024. godine završilo nadogradnju BMIS sistema, tj elektronskog sistema za upravljanje Budžetom, uz poseban segment posvećen praćenju kapitalnih projekata budžeta u saradnju sa implementacionim jedinicama, na dnevnom nivou;

Početak 2024. godine uvedeno je izvještavanje od strane Ministarstva finansija, na način da se objavljuju kvartalni izvještaji o realizaciji Kapitalnog budžeta;

Vlada je donijela novu Odluku o izradi Kapitalnog budžeta sa odredbama koje se odnose na nove obaveze u dijelu predlaganja, praćenja i monitoringa kapitalnih projekata;

Cijeneći sistemski pristup upravljanju javnim investicijama, Ministarstvo finansija je pripremilo izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kako bi sistemski uspostavilo mehanizme upravljanja javnim investicijama i stvorilo zakonske osnove za unapređenje oblasti u dijelu planiranja i implementacije kapitalnih projekata. Navedeno se odnosi kako na projekte kapitalnog budžeta na centralnom nivou, tako i na javne investicije lokalnih samouprava i privrednih subjekata u većinskom državnom vlasništvu;

U toku su aktivnosti na kreiranju e-registra javnih investicija Crne Gore;

Fiskalnom strategijom precizira se okvir ulaganja u infrastrukturu do 2027. godine.

Na ovaj način stvaraju se novi institucionalni okviri za unapređenje javnih investicija, efikasniju koordinaciju i realizaciju aktivnosti u dijelu kapitalnih projekata i drugih projekata infrastrukturnog razvoja. Poseban akcenat u narednom periodu biće na pokretanju novih infrastrukturnih projekata u sektoru saobraćaja i stvaranja preduslova za dalji ekonomski razvoj Crne Gore.

Osim dosadašnjeg modela po kojem je država kroz kapitalni budžet finansirala izgradnju infrastrukture kao jedini investitor, preduzimaju se aktivnosti u dijelu kreiranja prostora za nove investicione forme koje kombinuju autoritet javnih institucija i ekspertizu privatnog sektora, ostvarive kroz javno- privatno partnerstvo.



Takođe, radiće se i na strateškom partnerstvu, kroz uspostavljanje novih modela za realizaciju investicija, kroz novi pristup koji uvažava investitora, pružajući mu olakšan pristup državnim institucijama, koji administrativne forme svodi na minimum.

## **KAPITALNI BUDŽET U PERIODU 2024 – 2027. GODINE**

---

U posmatranom periodu 2024-2027 struktura budžetske potrošnje biće promijenjena na način postizanja većeg učešća kapitalnog budžeta u ukupnoj potrošnji podstaknuto izgradnjom druge dionice autoputa Bar-Boljare, od Mateševa do Andrijevice, kao i započinjanjem aktivnosti na izgradnji ostalih planiranih dionica autoputa uključujući i Jadransko-jonski autoput, kao i drugih prioritetnih brzih saobraćajnica. Navedeno će imati snažne efekte po privredni rast i dugoročni razvoj crnogorske privrede, čime će se otvoriti veće izvozne mogućnosti olakšanim pristupom ino tržištima i boljom regionalnom povezanošću.

Takođe, u cilju jačanja investicionog ciklusa i očekivanog investicionog buma u godinama koje slijede, osim značajnog ulaganja u putnu infrastrukturu, planirani su i veliki kapitalni projekti u sektoru obrazovanja, turizma, zdravstva i energetike, sa posebnim akcentom na obnovljive izvore energije i povećanje energetske efikasnosti, što će ubrzati dugoročnu zelenu transformaciju crnogorske privrede. Visok nivo javnih investicija, uz planirane kapitalne izdatke u narednim godinama, omogućiće veću produktivnost domaće privrede, poboljšati tokove zapošljavanja i uslove života i povećati učešće na tržištu rada.

U cilju realizacije infrastrukturnih i drugih razvojnih projekata kojima se daje zamajac ekonomskom rastu, u posmatranom periodu za realizaciju kapitalnih projekata iz budžeta Crne Gore biće investirano oko 1,96 milijarde eura, od čega oko 1,07 milijarde iz opštih prihoda budžeta (Kapitalni budžet Crne Gore), oko 492 miliona eura iz donacija i grantova EU kroz instrumente Investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF), a ostalo iz namjenskih kreditnih aranžmana sa Bankom za razvoj Savjeta Evrope (CEB), Evropskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD) i Evropskom investicionom bankom (EIB).

S tim u vezi, Evropska komisija je sa ciljem ubrzanja ekonomske konvergencije zemalja Zapadnog Balkana sa EU, u novembru 2023. godine, usvojila novi Instrument EU za reformu i rast za region od 6 milijardi eura za period 2024-2027. godine, koji će se koristiti kao izvori finansiranja izgradnje i rekonstrukcije objekata obrazovanja, izgradnje sistema

vodosnadbijevanja i tretmana otpadnih voda. Iz navedenih sredstva planiran je početak izgradnje autoputa na dionici od Smokovca do Bara, zaobilaznica Podgorice.

Na osnovu propisane metodologije, za Crnu Goru je opredijeljen iznos do 383,5 miliona eura, od čega za **finansiranje infrastrukturnih projekata 205,1 miliona eura i to 95 miliona kredita pod povoljnim uslovima i rokovima otplate i oko 110,1 miliona eura bespovratnih sredstava**, koji će se implementirati kroz mehanizam WBIF-a za spremne kapitalne projekte.

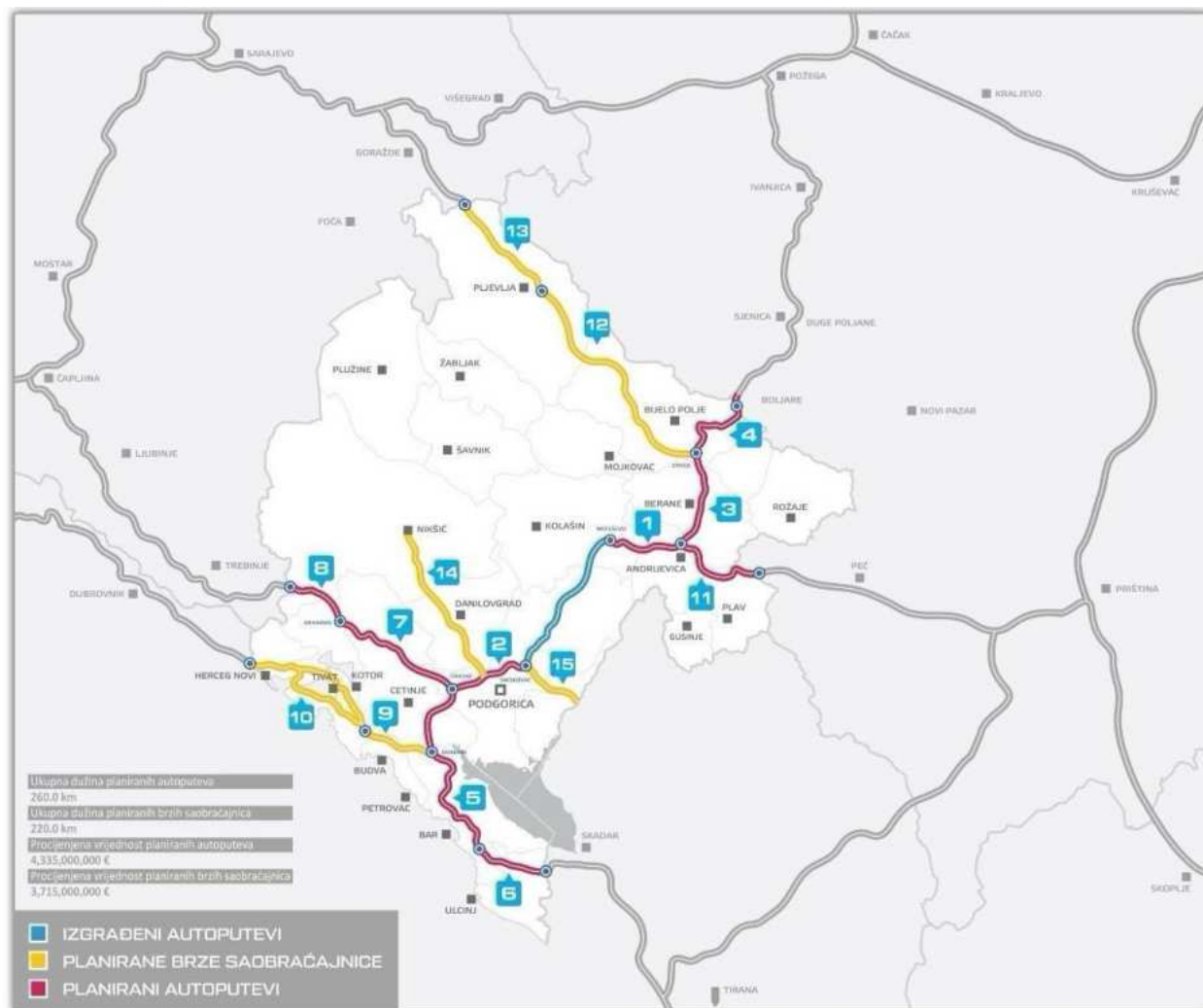
Dodjela svih raspoloživih sredstava biće uslovljena sprovođenjem reformi koje će biti planirane Reformskom agendom za Instrument EU za reformu i rast, a ista će biti postepeno isplaćivana kroz sedam tranši do kraja 2027. godine, u zavisnosti od ispunjavanja indikatora.

## **NAJZNAČAJNIJI INFRASTRUKTURNI PROJEKTI U PERIODU 2024 – 2027.**

### NASTAVAK IZGRADNJE AUTOPUTA „BAR-BOLJARE“ DIONICA „MATEŠEVO – ANDRIJEVICA“

Nastavak izgradnje Autoputa „Bar-Boljare“ procijenjen je na ukupnu vrijednost radova do 605 miliona. Tenderska procedura za izbor izvođača radova sprovodi se shodno procedurama EBRD-a kroz pretkvalifikacioni i glavni tenderski postupak planiran za septembar 2024. godine, dok se početak radova očekuje početkom 2025. godine. Sredstva za izvođenje radova obezbijediće se iz bespovratnih sredstava EU u vidu granta od 200 miliona eura, kreditnih sredstava po osnovu aranžmana sa EBRD u iznosu do 200 miliona eura, dok će se preostali iznos sredstava obezbijediti iz državnog budžeta.

U planu je da isti model bude primjenjiv i za druge dionice autoputa Bar-Boljare i Jadransko-jonski autoput, kao i za ostale prioritetne brze saobraćajnice, u vidu obezbjeđivanja granta u iznosu od 40% od procijenjene vrijednosti izgradnje, dok bi se ostatak investicije finansirao iz kredita i/ili državnog budžeta.



Shodno tome, projekat izgradnje autoputa Podgorica - Bar, dionica od Smokovca do Tološa, procijenjene vrijednosti od oko 317,5 miliona eura, biće finansiran i dijelom iz Plana rasta za Zapadni Balkan za početak izgradnje koja je planirana za 2026. godinu, dok će se ostatak sredstava obezbijediti iz kredita, opštih prihoda budžeta i eventualno ugovorenih novih donacija (grantovi EU).

Dakle, u cilju kompletiranja saobraćajne povezanost juga i sjevera Crne Gore sa najznačajnim regionalnim i evropskim koridorima u narednom četvorogodišnjem periodu stvoriće se sve pretpostavke za početak izgradnje novih 260km autoputeva kroz izgradnju preostalih dionica autoputa Bar-Boljare i Jadransko-jonskog autoputa, kao i 220km brzih saobraćajnica za dionice: Pljevlja-Crnča, Pljevlja-granica BIH, Nikšić-Podgorica, Smokovac-Tuzi, Jaz-granica HR, Jaz-autoput Bar-Boljare.

## REKONSTRUKCIJA ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE

U dijelu poboljšanja saobraćajne infrastrukture intenzivno će se raditi i na modernizaciji željezničkog saobraćaja do kraja 2027. godine. S tim u vezi, u 2024. godini su ugovorena bespovratna sredstva (grant) u iznosu od 148,1 miliona eura od WBIF-a i to: 112,6 miliona eura za Rekonstrukciju pruge Golubovci – Bar (uključujući klizište Ratac i tunel Sozina) čija je procijenjena vrijednost 218,4 miliona eura i 35,5 miliona eura za Projekat unaprjeđenja željezničke infrastrukture ukupne procijenjene vrijednosti do 80 miliona eura namijenjenih za rekonstrukciju 13 čeličnih mostova, 8 tunela, sanacija 20km pruge, modernizaciju depoa i radionica. Ostatak neophodnih sredstava planirano je da se obezbijedi iz kreditnih aranžmana sa EIB-om i EBRD-om. Takođe, za potrebe poboljšanja finansijske održivosti Željezničkog prevoza Crne Gore (ŽPCG), država je izdala garanciju za kreditni aranžman koji je potpisan između navedenog privrednog subjekta u većinskom državnom vlasništvu sa EBRD-om u iznosu od 30 miliona eura, koji imaju za cilj nabavku novih elektromotornih vozova za prevoz putnika.

## KAPITALNI PROJEKTI U OBLASTI OBRAZOVANJA

U narednom periodu poseban fokus biće i na ulaganju u obrazovnu infrastrukturu koje će obuhvatiti izgradnju 36 novih objekata i rekonstrukcije sa dogradnjom minimum 60 postojećih objekata. Za finansiranje istih po procjeni Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija potrebno je 45 miliona eura za 2025. godinu, 80 miliona eura za 2026. godinu i 122 miliona eura za 2027. godinu. Od navedene sume obezbijeđeno je: 26 miliona eura kroz kreditni aranžman sa EIB-om, 8,5 miliona eura granta kroz WBIF fond i od strane bilateralnih donatora za potrebe infrastrukturnih projekata, 10 miliona kroz kreditni aranžman sa CEB-om, 20 miliona sa EBRD-om i 5 miliona grant sredstava. Dakle, ukupno ulaganje za gore navedene potrebe u oblasti obrazovanja je 247 miliona eura, od čega je kroz kreditna i grant sredstva već obezbijeđeno oko 70 miliona eura. Preostali iznos od 176,75 miliona eura biće obezbijeđen u najvećem dijelu iz Plana rasta za Zapadni Balkan, odnosno opštih prihoda budžeta.

Navedenim ulaganjem do kraja 2027. godine planiran je završetak izgradnje 11 novih vrtića i to u: Budvi, Bečićima (Budva), Baru, Beranama, Kotoru, Tivtu, Ulcinju, Plavu, Tuzima, City kvartu i Zabjelu (Podgorica), kao i rekonstrukciju 4 vrtića i to: na tri u Podgorici (Zabjelu, u Momišićima, u Donjoj Gorici) i Kotoru. Takođe, izgradiće se 8 osnovnih škola, dvije gimnazije (u Podgorici i Baru) i jedan novi studentski dom (u Nikšiću), kao i pet fiskulturnih sala za osnovno i srednje obrazovanje i jedna za Fakultet za sport i fizičko vaspitanje u Nikšiću.

## KAPITALNI PROJEKTI U OBLASTI NAUKE I KULTURE

Kroz sredstva kapitalnog budžeta u narednom četvorogodišnjem periodu za potrebe razvoja oblasti nauke završiće se izgradnja Naučno-tehnološkog parka u Podgorici, ukupne vrijednosti oko 11,5 miliona eura, i rekonstrukcija Doma revolucije u Nikšiću, za šta će biti potrebno oko 5 miliona eura. Za unapređenje kulturno-istorijskih znamenitosti planirano je izdvajanje oko 22 miliona eura namijenjenih za rekonstrukciju: Palate Drago u Kotoru, zatvora Jusovača u Podgorici, Dvorca Kralja Nikole u Nikšiću i kaldrme u Starom gradu Kalaja u Ulcinju.

## KAPITALNI PROJEKTI U OBLASTI ZDRAVSTVA

U cilju unapređenja zdravstvene usluge Vlada Crne Gore će intenzivirati aktivnosti na izgradnji novih zdravstvenih ustanova i opremanju istih sa najsavremenijim medicinskim aparatima. S tim u vezi do kraja 2027. godine planiran je završetak radova i nabavke opreme ili početak realizacije velikih infrastrukturnih projekata čija je ukupna procijenjena vrijednost oko 190 miliona eura. Najznačajniji projekti čija izgradnja će se završiti u planiranom četvorogodišnjem periodu su izgradnja: Operativnog centra u Podgorici (PHEOC), Klinike za infektivne bolesti, Klinike za mentalno zdravlje, Klinike za dermatovenerologiju, Klinike za PET CT sa hematologijom i nove Opšte bolnice u Pljevljima. Osim navedenih projekata stvoriće se i uslovi za početak izgradnje Doma zdravlja u City kvartu, Opšte bolnice u Bijelom Polju i Univerzitetske klinike u Podgorici.

## KAPITALNI PROJEKTI U OBLASTI TURIZMA

Imajući u vidu da je Crna Gora prepoznata kao turistička destinacija i da prihodi od turizma predstavljaju najveći udio prihoda u sopstvenim sredstvima državnog budžeta, Vlada će i pored brojnih problema koji su vezani za izgradnju ove infrastrukture u minulom periodu uložiti dodatne napore da iz opštih prihoda budžeta do kraja 2027. godine realizuje dugogodišnje kapitalne projekte iz oblasti turizma čija ukupna procijenjena vrijednost iznosi oko 300 miliona eura. Najznačajniji projekti koji će biti predati na korišćenje u punom kapacitetu su ski centri u Kolašinu (Kolašin 1600), Mojkovcu (Žarski), Bijelom Polju (Cmiljača) i Rožajama (Hajla), kao i Đalovića pećinu kod Bijelog Polja, koja će po svojoj veličini i sadržaju predstavljati jedinstveni turistički potencijal u regionu i šire.

## KAPITALNI PROJEKTI U OBLASTI SPORTA

Od sportske infrastrukture u narednom četvorogodišnjem periodu, planiran je završetak značajnih objekata čija ukupna procijenjena vrijednost iznosi oko 100 miliona eura, a to su:

Fudbalski stadiona na Cetinju, Izgradnja nove zapadne tribine stadiona u Nikšići, Sportske hale u Plužinama i na Cetinju, multifunkcionalne sportske zone u Kolašinu i Tuzima, kao i početak izgradnje Zapadne tribine gradskog stadiona u Podgorici, Olimpijskog bazena u Baru i Olimpijske kuće u Podgorici.

## **USPOSTAVLJANJE NOVOG ZAKONSKOG RJEŠENJA ZA UNAPRIJEĐEN PRISTUP STRATEŠKIM INVESTICIJAMA**

---

Koncipiranjem Zakona o strateškim investicijama nastoje se kreiranjem novog koncepta strateških investicija regulatorno obuhvatiti svi važni aspekti aktivnosti na privlačenju i podršci važnih investicionih projekata. Uz razumijevanje motiva i pokretača strateških investicija, specifičnosti pojedinih tipova strateških investicija, kao i administrativnih izazova od momenta prezentovanja projekta pokušava se, ovim propisom, napraviti jedan novi pristup strateškim investitorima i njihovim investicionim idejama u Crnoj Gori.

Namjera je da se stvori jedinstven okvir za postupanje državnih organa, prilagođen potrebama investitora, prije svega u smislu podrške sa strane Vlade, kao i drugih organa javnih vlasti.

Ovakvim postupanjem želi se poslati poruka o naporima Vlade da Crna Gora postane interesantna investiciona opcija za strateške projektne ideje, što u konačnom vodi oporavku naše ekonomije i najvažnije poboljšanju životnog standarda građana.

Važno je shvatiti značaj novih strateških investicija za razvojne performanse zemlje i tu poruku promovisati na svim nivoima vlasti. U tom cilju započete su aktivnosti na izradi Zakona o strateškim investicijama.

Koncept propisa je da se strateškim investicijama, pored investicija koje u osnovi imaju privatni kapital, mogu tretirati i javne investicije.

Jedan od najvažnijih ciljeva Zakona je smanjiti vrijeme i nepotrebne procedure u administrativnim postupanjima pred državnim organima, neophodnim za realizaciju određene investicije. Dakle, svesti broj koraka i institucija za direktan kontakt sa investitorom na minimum.

Predlogom zakona jasno se definišu subjekti podrške investitorima. Kao centralno mjesto za koordinaciju postupanja svih subjekata podrške ulaganjima definiše se Agencija za investicije Crne Gore, uz resor nadležan za oblast realizacije predmetne investicije.

U saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo razmoriće se mogućnost da se svi upravni postupci i drugo postupanje organa državne uprave, organa uprave, odnosno organa lokalne uprave, organa čiji je osnivač Vlada, odnosno lokalna samouprava a u vezi su sa pripremom i sprovođenjem strateške investicije i obradu urednih zahtjeva označe kao prioritarna aktivnost.



Navedeno administrativno postupanje odnosi se i na rješavanje imovinsko pravnih pitanja u vezi sa strateškom investicijom.

Smisao ovakvog pristupa je ubrzati realizaciju strateških investicionih poduhvata i poslati poruku investitorima da je javna strana uvijek partner kvalitetnim razvojnim idejama.

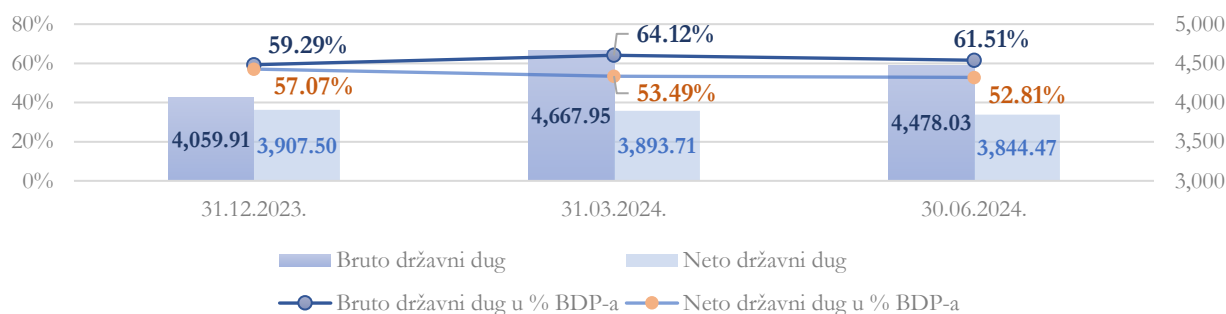
## UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM ZA PERIOD 2024 – 2027. GODINE

### KRETANJE DRŽAVNOG DUGA TOKOM 2024. GODINE I AKTIVNOSTI VEZANE ZA UPRAVLJANJE DUGOM

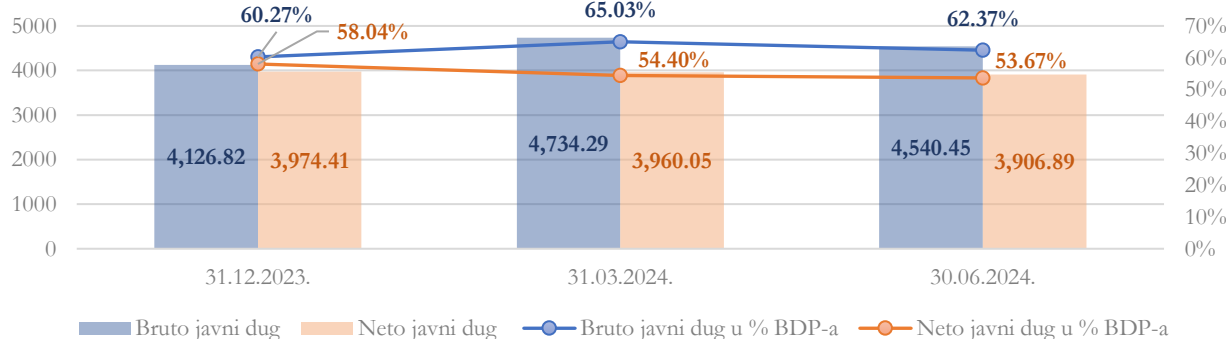
Na kraju 2023. godine javni dug Crne Gore iznosio je 4.126,82 miliona eura, što je činilo 60,27% BDP-a. Uzimajući u obzir depozite Ministarstva finansija<sup>4</sup>, u iznosu od 152,41 miliona eura, neto javni dug Crne Gore iznosio je 3.974,41 miliona eura, odnosno 58,04% BDP-a.

Državni dug, na dan 31.12.2023. godine, iznosio je 4.059,91 miliona eura, ili 59,29% BDP-a. Uzimajući u obzir depozite Ministarstva finansija, neto državni dug na kraju 2023. godine iznosio je 3.907,5 miliona eura ili 57,07% BDP-a.

Kretanje državnog duga 2023-2024



Kretanje javnog duga 2023-2024



<sup>4</sup> Depoziti Ministarstva finansija uključuju i 38.477 unci zlata.

Tokom prvog kvartala 2024. godine došlo je do povećanja bruto državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na kraj 2023. godine za 608,04 miliona eura, dok je povećanje istog u odnosu na BDP svega 4,83%.

Ukupan spoljni dug Crne Gore na dan 31.03.2024. godine iznosio je 4.156,65 miliona eura, odnosno 57,10% BDP-a<sup>5</sup>, što je za 639,36 miliona eura više u odnosu na 31.12.2023. godine, što je uticalo i na povećanje depozita. Naime, depoziti Ministarstva finansija na kraju prvog kvartala 2024. godine su veći za 621,83 miliona eura u odnosu na kraj 2023. godine. Depoziti akumulirani po osnovu gore pomenutog zaduženja nisu korišćeni za finansiranje budžeta imajući u vidu ostvarenje suficita, već isključivo za otplatu starih dugova.

Unutrašnji dug Crne Gore na dan 31.03.2024. godine iznosio je 511,29 miliona eura, odnosno 7,02% BDP-a, što je za 31,32 miliona eura manje u odnosu na 31.12.2023. godine. Pored činjenice da u toku prvog kvartala nije bilo zaključivanja novih kreditnih aranžama na domaćem tržištu, smanjenje unutrašnjeg duga, je rezultat redovne otplate.

Državni dug, na dan 31.03.2024. godine, iznosio je 4.667,95 miliona eura ili 64,12% BDP-a. Uzimajući u obzir depozite Ministarstva finansija, neto državni dug na kraju prvog kvartala 2024. godine iznosio je 3.893,71 miliona eura ili 53,49% BDP-a. Depoziti Ministarstva finansija, na dan 31.03.2024. godine, iznosili su 774,24 miliona eura, uključujući 38.447 unci zlata (čija je vrijednost na dan 31.03.2024. godine 78,81 miliona eura) ili 10,64% BDP-a.

Javni dug, na dan 31.03.2024. godine, iznosio je 4.734,29 miliona eura, odnosno 65,03% BDP-a, dok je neto javni dug iznosio 3.960,05 miliona eura odnosno 54,40% BDP-a.

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2024. godinu<sup>6</sup> i Odlukom o zaduživanju Crne Gore za 2024. godinu (Sl. list Crne Gore br. 124/23) predviđeno je da se Država u 2024. godini može zadužiti do 650 miliona eura za potrebe obezbjeđenja nedostajućih sredstava u 2024. godini. Takođe, predviđena je i mogućnost dodatnih 500 miliona eura zaduživanja na domaćem ili

#### US\$ 750M BOND 2024

6. marta 2024. godine emitovana je inauguralna USD obveznica od 750 miliona pri čemu je završna knjiga (ukupna ponuda) dostigla istorijski maksimum i time postala najveća knjiga potražnje od 4,7 milijardi dolara koju je Crna Gora ikada ostvarila. Kada je riječ o strukturi investitora, u pogledu regiona odakle dolaze, najviše su zastupljeni investitori iz Sjedinjenih američkih država (47%), Velike Britanije (29%), Kontinentalne Evrope (22%), dok preostalih 2% predstavlja investitore iz ostatka Svijeta. U pogledu oblasti poslovanja investitora najviše su zastupljeni investicioni fondovi sa 92%, banke sa 4%, penzioni fondovi 3% i osiguranja sa 1%.

<sup>5</sup> Prema projekcijama Ministarstva finansija, BDP za 2024. godinu iznosiće 7

<sup>6</sup> Utvrđenim na telefonskoj sjednici održanoj 15. avgusta 2024. godine

inostranom tržištu za potrebe refinansiranja duga i stvaranja fiskalne rezerve.

U martu 2024. godine, realizovana je transakcija emisije obveznica na međunarodnom finansijskom tržištu u iznosu od 750 miliona USD, po cijeni od 100% nominalnog iznosa, sa rokom dospelja od 7 godina i kamatnom stopom od 7,25% godišnje, odnosno izvedenom kamatnom stopom u eurima od 5,88%. Riječ je o obveznici koja je u trenutku emisije ostvarena sa čak ispod 2% spread-a u odnosu na nivo šestomjesečnog euribora koji je važio u momentu emisije (oko 4%), što je manje u odnosu na prethodna izdanja obveznica kada je euribor bio negativan ili nula, a kamatne stope su iznosile od 2,875% do 3,375%.

Vodeći se najboljom međunarodnom praksom aktivnog upravljanja javnim dugom, istog dana realizovana je hedžing transakcija, odnosno korišćenje finansijskog derivata u svrzi zaštite od valutnog rizika, u skladu sa međunarodnim ISDA standardima (International Swap and Derivates Association), odnosno transakcija unakrsnog valutnog svopa kojom su obaveze po

#### HEDŽING ZA US\$ 750M BOND 2024

Transakcijom unakrsnog valutnog svopa izvršena je konverzija USD obveznica iz 750 miliona dolara na 687,76 miliona eura, prema utvrđenom kursu EUR/USD od 1,0905 i prosječnoj kamatnoj stopi od 5,88%. Transakcija je zaključena na period od 7 godina sa obaveznom klauzulom revizije nakon 3,5 godine.

osnovu emitovane obveznice konvertovane iz USD u EUR po značajno nižoj finalnoj kamatnoj stopi.

Sredstva obezbjeđena emisijom navedenih obveznica, u skladu sa Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2024. godinu, će se koristiti isključivo za

finansiranje nedostajućih sredstava, odnosno otplate postojećeg duga i finansiranje kapitalnog budžeta, kao i stvaranje fiskalne rezerve za narednu godinu.

Tabela: Pregled aktivnih emitovanih obveznica

|                        | Valuta | Ročnost   | Datum dospelja | Kamata        | Iznos (u mil) |
|------------------------|--------|-----------|----------------|---------------|---------------|
| <b>INO TRŽIŠTE</b>     |        |           |                |               |               |
| Emisija obveznica 2018 | EUR    | 7 godina  | 21.04.2025.    | 3,375%        | 500,00        |
| Emisija obveznica 2019 | EUR    | 10 godina | 03.10.2029.    | 2,550%        | 500,00        |
| Emisija obveznica 2020 | EUR    | 7 godina  | 16.12.2027.    | 2,875%        | 750,00        |
| Emisija obveznica 2024 | USD    | 7 godina  | 06.03.2031.    | 7,25% (5,88%) | 750,00        |
| <b>DOMAĆE TRŽIŠTE</b>  |        |           |                |               |               |
| GB iz 2019             | EUR    | 7 godina  | 22.04.2026.    | 3,5%          | 50,00         |

Tokom drugog kvartala 2024. godine došlo je do smanjenja bruto državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na prvi kvartal 2024. godine za 189,92 miliona eura.

Spoljni dug na dan 30.06.2024. godine iznosio je 4.091,32 miliona eura, odnosno 56,20% BDP-a, što je za 65,33 miliona eura manje u odnosu na 31.03.2024. godine.

Unutrašnji dug na dan 30.06.2024. godine iznosio 386,70 miliona eura, odnosno 5,31% BDP-a, što je za 124,56 miliona eura manje u odnosu na 31.03.2024. godine. Pored činjenice da i u toku drugog kvartala nije bilo zaključivanja novih kreditnih aranžama na domaćem tržištu, smanjenje unutrašnjeg duga, je rezultat redovne otplate, koja se prvenstveno odnosi na otplatu domaćih obveznica iz 2019. godine, dospijeca državnih zapisa iz 2023. godine i redovne otplate kredita.

Državni dug, na dan 30.06.2024. godine, iznosio je 4.478,03 miliona eura ili 61,51% BDP-a. Uzimajući u obzir depozite Ministarstva finansija, neto državni dug na kraju drugog kvartala 2024. godine iznosio je 3.844,47 miliona eura ili 52,81% BDP-a. Depoziti Ministarstva finansija, na dan 30.06.2024. godine, iznosili su 633,56 miliona eura, uključujući 38.447 unci zlata (čija je vrijednost na dan 30.06.2024. godine 83,78 miliona eura) ili 8,70% BDP-a.

Javni dug, na dan 30.06.2024. godine, iznosio je 4.540,45 miliona eura, odnosno 62,37% BDP-a, dok je neto javni dug iznosio 3.906,89 miliona eura odnosno 53,67% BDP-a.

Imajući u vidu da su emisijom dolarskih obveznica u martu 2024. godine obezbjeđena nedostajuća sredstva za finansiranje otplate postojećeg duga i finansiranje kapitalnog budžeta u 2024. godini, Ministarstvo finansija, shodno Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2024. godinu, će u cilju odgovornog upravljanja javnim dugom, pratiti kretanja na tržištu i u skladu sa tim donijeti adekvatnu odluku o eventualno dodatnom zaduženju za potrebe stvaranja fiskalne rezerve za 2025. godinu.

Kako je Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2024. godinu predviđena mogućnost za dodatnih 500 miliona eura zaduživanja na domaćem ili inostranom tržištu za potrebe refinansiranja duga i stvaranja fiskalne rezerve, u planu je zaključivanje Zajma za razvojne politike (DPL – Development Policy Loan) sa Svjetskom bankom. Zajam za razvojne politike odobrava se isključivo u slučaju ispunjavanja prethodnih kriterijuma vezanih za jačanje fiskalne održivosti i omogućavanje održivog i zelenog ekonomskog rasta kroz implementaciju strukturnih reformi. Pregovara se o aranžmanu u iznosu do 160 miliona eura i to kroz dvije tranše od po 80 miliona eura u 2024. i 2025. godini. Za navedeni kreditni aranžman sa Svjetskom bankom podršku će pružiti i Francuska razvojna agencija (AFD) i OPEC međunarodni fond koji bi obezbjedili dodatna sredstva od po 50 miliona eura pojedinačno. Stoga, kroz ovaj vid aranžmana obezbjedilo bi se ukupno do 180 miliona eura u 2024. godini.

**Prethodni period karakterisao je manjak interesovanja i pažnje razvoju instrumenata za unapređenje domaćeg tržišta hartija od vrijednosti. Nerazvijenost tržišta domaćih hartija od vrijednosti i velika koncentracija spoljnog duga u ukupnom dugu**

**zahtijevaju posebnu pažnju i analizu u cilju donošenja adekvatnih odluka o potencijalnoj emisiji obveznica namijenjenih stanovništvu (tzv. Retail obveznica).**

Razvoj domaćeg tržišta hartija od vrijednosti kroz novi finansijski instrument će omogućiti diverzifikaciju dužničkog portfelja, s jedne strane, kao i smanjenje zavisnosti od spoljnih izvora finansiranja, s druge strane. Sama činjenica da postoji visok nivo depozita kod domaćih banaka, uz nisku kamatnu stopu, otvara mogućnost za preusmjeravanje novčanih tokova iz banaka u državni budžet i to putem emitovanja retail obveznica.

Ministarstvo finansija priprema analizu o mogućnosti emitovanja retail obveznica za stanovništvo (fizička lica), u 2024. godini, u iznosu do 50 miliona eura, sa rokom dospeljeća od 2 do 3 godine.

Emisijom retail obveznica, Država bi omogućila građanima da plasiraju višak novčanih sredstava po povoljnijim uslovima, nego što je to slučaj kod komercijalnih banaka. S obzirom na visoku likvidnost komercijalnih banaka, navedeni proizvod ne bi ugrozio istu.

### **Realizacija hedžing aranžmana za kreditni aranžman sa Exim Kina bankom za projekat autoputa Bar-Boljare**

Imajući u vidu da je stanje duga po osnovu kredita sa Exim Kina bankom, zaključenog za potrebe izgradnje auto-puta Bar-Boljare, dionica Smokovac – Mateševo, na dan 31.12.2023. iznosilo 754,07 miliona USD, što čini 16,87% udijela u ukupnom dugu, zaključeno je da je izloženost Crne Gore valutnim promjenama i dalje visoka.

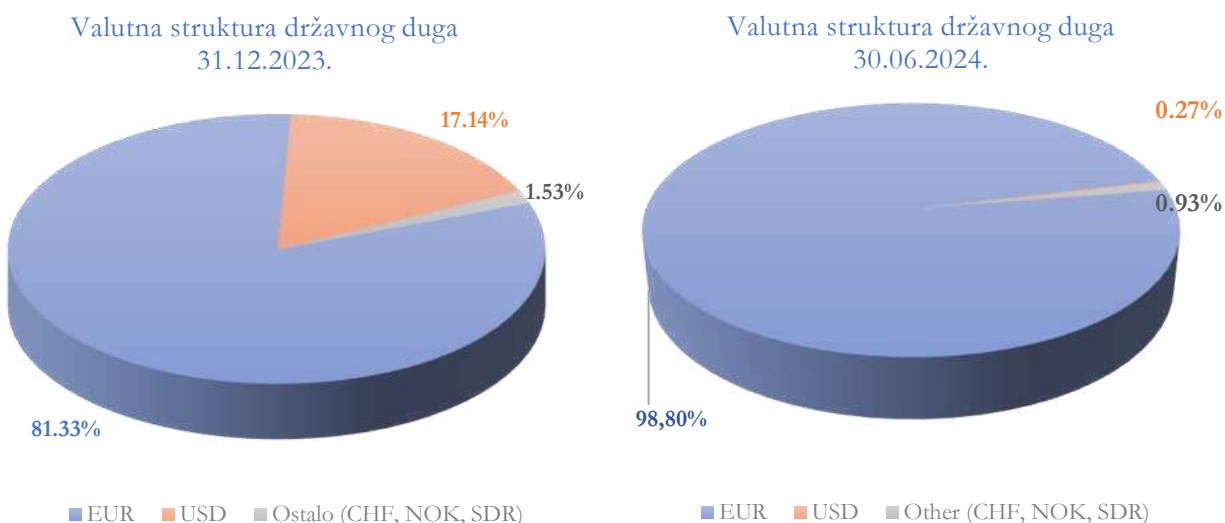
U cilju unaprijeđenja valutne strukture portfolia duga i jačanja kontrole finansijskih obaveza, odnosno obezbjeđivanja od valutnog rizika, u januaru 2024. godine Ministarstvo finansija je zaključilo hedžing aranžman putem unakrsnog valutnog svopa za dolarski kredit sa Exim Kina bankom za projekat autoputa Bar-Boljare, dionica Smokovac – Mateševo.

U okviru hedžing transakcije, izvršena je konverzija ukupnog dolarskog duga sa Exim Kina bankom, u iznosu od 754,07 miliona USD na 693,71 miliona eura, prema prosječnom ugovorenom kursu EUR/USD od 1,087 (prosjeck kursa ugovorenih sa bankama). Dodatno se ostvaruju i značajne uštede koje proizilaze po osnovu troška kamate, imajući u vidu da nakon hedžing aranžmana prosječna ugovorena kamatna stopa sa bankama iznosi 0,98%, dok je ugovorena kamatna stopa sa Exim Kina bankom iznosila 2%.

Hedžing aranžman putem unakrsnog valutnog svopa realizuje se tako što se između banaka i Ministarstva finansija vrši razmjena gotovinskih tokova. S jedne strane, banke Ministarstvu uplaćuju dolarski iznos glavnice i kamate obračunate po fiksnoj kamatnoj stopi od 2%, u skladu sa amortizacionim planom koji Ministarstvo finansija ima sa Exim Kina bankom. S druge strane, Ministarstvo bankama plaća eurski iznos glavnice kredita konvertovan po ugovorenom kursu EUR/USD od 1,087 i eursku ratu kamate obračunate po fiksnoj kamatnoj stopi od 0.98% (prosjeck fiksnih eurskih kamatnih stopa ugovorenih sa bankama).

Navedeni hedžing aranžman zaključen je na period koji obuhvata cijelokupan period otplate kredita prema Exim Kina banci, sa obaveznim prekidom nakon dvije godine.

Nakon realizovane hedžing transakcije, u odnosu na kraj 2023. godine, kada je učešće eurskog duga iznosilo 81,33% ukupnog duga, na dan 30.06.2024. godine učešće je značajno uvećano i 98,79% duga je u domaćoj valuti, odnosno eurima, dok je učešće ukupnog duga u američkim dolarima smanjeno sa 17,14% na 0,27%.



Zahvaljujući hedžing aranžmanu, većina duga je efektivno konvertovana u eurima, čime je država postigla veću predvidivost i kontrolu nad svojim finansijskim obavezama.

## PROJEKCIJE KRETANJA DUGA U PERIODU 2024-2027. GODINE

U skladu sa Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2024. godinu definisana su nedostajuća sredstva u iznosu od oko 748 milion eura, za koje je planirano da budu pokrivena dijelom iz depozita ostvarenih u 2023. godini, a većim dijelom iz zaduženja na inostranom i domaćem tržištu. **Imajući u vidu da su depoziti na kraju 2023. godine iznosili oko 80 miliona eura (bez zlata), preostali iznos je bilo potrebno obezbjediti putem zaduživanja.**

Tokom 2024. godine očekuje se povećanje državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na kraj 2023. godine za oko 480 miliona eura, dok je povećanje istog u odnosu na BDP 3,09%.

Rast duga u toku 2024. godine uslovljen je prvenstveno emisijom obveznica na međunarodnom finansijskom tržištu u iznosu od 750 miliona USD (687,76 miliona eura)<sup>7</sup>, kao

<sup>7</sup> Imajući u vidu zaključenu hedžing transakciju, konverzija ukupnog dolarskog iznosa emisije obveznica, izražava se po ugovorenom kursu od EUR/USD 1,095 i iznosi 687,76 miliona eura.



i planiranim zaduženjem po osnovu DPL kreditnog aranžmana u iznosu od 180 miliona eura i zaduženjem na domaćem tržištu u iznosu od 50 miliona eura. Dodatno, na rast duga uticaće i kreditno finansiranje razvojnih i infrastrukturnih projekata planiranih Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i Odlukom o zaduživanju za 2024. godinu u iznosu od oko 70 miliona eura. Istovremeno, projektovana je otplata duga, tokom 2024. godine, u ukupnom iznosu od oko 505 miliona eura.

Naime, prema projekcijama Ministarstva finansija, za servisiranje obaveza po osnovu otplate duga je predviđeno oko 505 miliona eura, od čega najveća dospijeca se odnose na domaće obveznice iz 2019. godine, kredite kod Svjetske banke (PBG 1 i PBG 2) iz 2018. i 2020. godine, Exim Kina banke iz 2014. godine, Dojče banke iz 2023. godine, MMF-a za finansiranje budžeta usljed COVID-19 iz 2020. godine i državne zapise iz 2023. godine.

Prema projekcijama Ministarstva finansija, očekuje se da će državni dug na kraju 2024. godine iznositi 62,39% BDP-a, dok će javni dug iznositi oko 63,28% BDP-a. Uzimajući u obzir planirane depozite Ministarstva finansija, neto državni dug na kraju 2024. godine će dostići nivo od 57,79%, dok će neto javni dug biti na 58,69% BDP-a.

Projekcija kretanja duga u periodu 2024-2027. prikazana je u narednoj tabeli.

**Tabela: Projekcija kretanja duga u periodu od 2024. do 2027. godine**

|                                | 2024            | 2025            | 2026            | 2027            |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>BDP</b>                     | 7,279.70        | 7,825.70        | 8,226.40        | 8,604.40        |
| <b>Državni dug</b>             | <b>4,541.51</b> | <b>4,770.35</b> | <b>5,286.04</b> | <b>5,546.05</b> |
| <b>Državni dug % BDP</b>       | <b>62.39</b>    | <b>60.96</b>    | <b>64.26</b>    | <b>64.46</b>    |
| <b>Dug lokalnih samouprava</b> | 65.00           | 65.00           | 65.00           | 65.00           |
| <b>Javni dug</b>               | <b>4,606.51</b> | <b>4,835.35</b> | <b>5,351.04</b> | <b>5,611.05</b> |
| <b>Javni dug % BDP</b>         | <b>63.28</b>    | <b>61.79</b>    | <b>65.05</b>    | <b>65.21</b>    |
| <b>Depoziti<sup>8</sup></b>    | 334,34          | 125,17          | 225,39          | 104,05          |
| <b>Neto državni dug</b>        | 4,207.17        | 4,645.18        | 5,060.65        | 5,442.00        |
| <b>Neto državni dug % BDP</b>  | <b>57.79</b>    | <b>59.36</b>    | <b>61.52</b>    | <b>63.25</b>    |
| <b>Neto javni dug</b>          | 4,272.17        | 4,710.18        | 5,125.65        | 5,507.00        |
| <b>Neto javni dug % BDP</b>    | <b>58.69</b>    | <b>60.19</b>    | <b>62.31</b>    | <b>64.00</b>    |

Imajući u vidu da je projektovani iznos depozita na kraju 2024. godine oko 250 miliona eura (bez zlata), koji će se koristiti za otplatu duga u 2025. godini, dok je iznos nedostajućih sredstava za 2025. godinu projektovan na oko 1.110 miliona eura, i to za otplatu duga i

<sup>8</sup> Uključujući i 38.477 unci zlata

finansiranje kapitalnog budžeta, predviđeno zaduživanje u 2025. godini iznosiće oko 900 miliona eura.

Naime, u 2025. godini za otplatu duga iz prethodnog perioda, potrebno je obezbjediti oko 830 miliona eura, od čega se najveći dio odnosi na isplatu obveznice iz 2018. godine, u iznosu od 500 miliona eura, kao i redovnu otplatu kredita, od kojih najveće obaveze se odnose na kredite kod Svjetske banke (PBG 1 i PBG 2) iz 2018. i 2020. godine, Exim Kina banke iz 2014. godine, Dojče banke iz 2023. godine i MMF-a za finansiranje budžeta usljed COVID-19 iz 2020. godine.

U cilju obezbjeđivanja nedostajućih sredstava za 2025. godinu, Ministarstvo finansija pregovora sa Svjetskom bankom i o mogućnosti da se umjesto druge planirane tranše DPL-a u iznosu do 80 miliona eura, potencijalno dobije garancija Svjetske banke zasnovana na razvojnoj politici (PBG - Policy based Guarantee) kojom će se obezbijediti osnova za kreditni aranžman u iznosu do 250 miliona eura u 2025. godini.

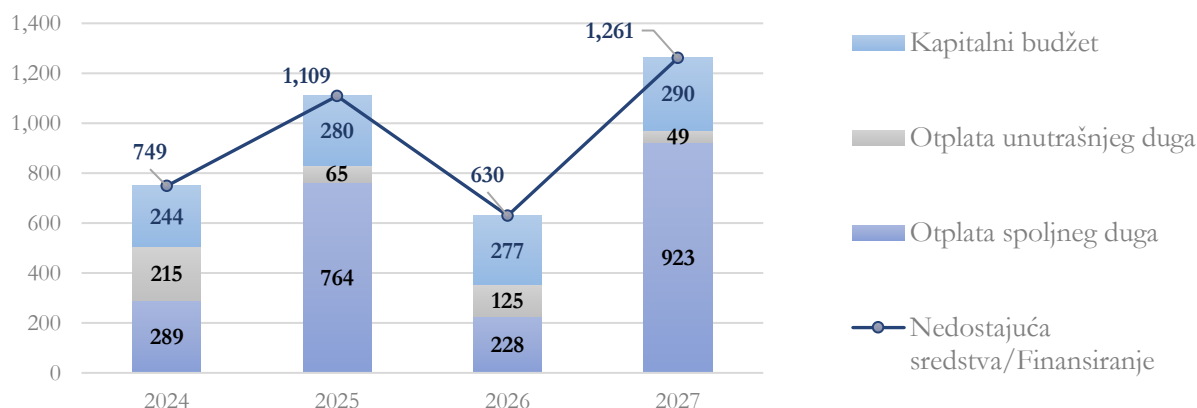
Tokom 2025. godine očekuje se povećanje državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na kraj 2024. godine za oko 228 miliona eura, dok će u odnosu na BDP doći do smanjenja za 1,43%.

Na kraju 2025. godine projektovan je iznos depozita od oko 40 miliona eura (bez zlata), koji bi se koristili za otplatu duga u 2026. godini. Iznos nedostajućih sredstava za 2026. godinu projektovan je na oko 630 miliona eura, i to za otplatu duga i većeg dijela kapitalnog budžeta, stoga je predviđeno zaduživanje u iznosu od 730 miliona eura.

U 2026. godini za otplatu duga potrebno je obezbjediti oko 353 miliona eura, koja se u najvećem dijelu odnose na redovnu otplatu kredita kod Exim Kina banke iz 2014. godine, isplatu domaće obveznice iz 2019. godine, u iznosu od 50 miliona eura, redovnu otplatu kredita kod Svjetske banke (PBG 1 i PBG 2) iz 2018. i 2020. godine i Dojče banke iz 2023. godine.

Međutim, u 2027. godini za otplatu duga iz prethodnog perioda potrebno je obezbjediti oko 972 miliona eura, od čega se najveći dio odnosi na isplatu obveznice iz 2020. godine, u iznosu od 750 miliona eura, redovnu otplatu kredita kod Exim Kina banke iz 2014. godine i kredita kod Svjetske banke (PBG 2) iz 2020. godine. Stoga, projektovano je obezbjeđivanje većeg iznosa depozita u 2026. godini u cilju rasterećenja potreba za zaduženjem u 2027. godini, odnosno stvaranja rezerve u iznosu od oko 140 miliona eura.

## Namjena nedostajućih sredstava 2024-2027

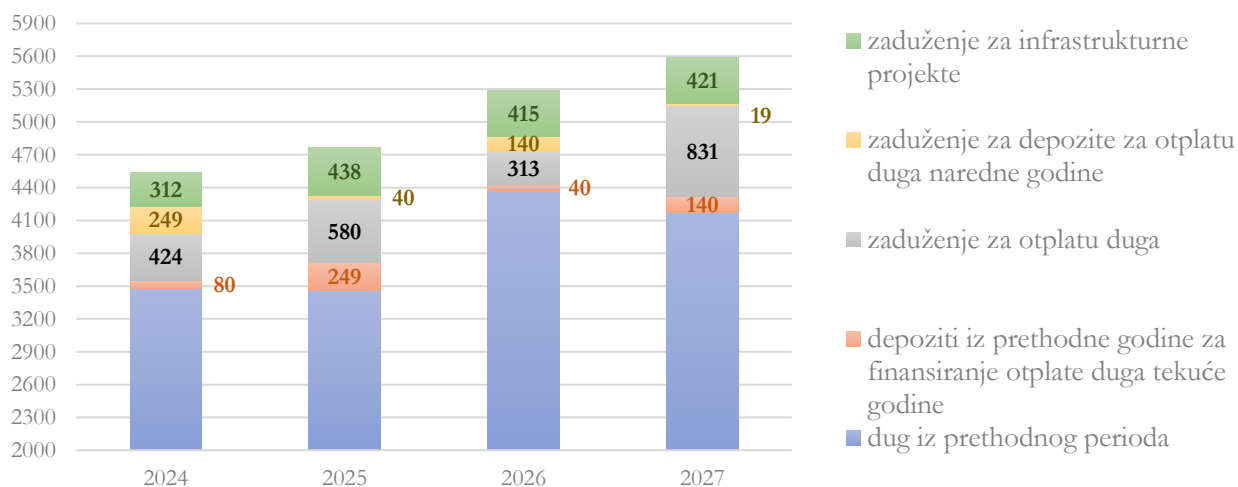


Tokom 2026. godine očekuje se povećanje državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na kraj 2025. godine za oko 515 miliona eura, dok je povećanje istog u odnosu na BDP 3,30%.

Sa projektovanim obezbjeđenjem depozita u 2026. godini, od oko 140 milion eura (bez zlata) i nedostajućim sredstavima za 2027. godinu od oko 1.261 miliona eura, što se prvenstveno odnosi na otplatu obveznica od 750 miliona eura, u 2027. godini predviđeno je zaduživanje u iznosu od oko 1.100 miliona eura.

Tokom 2027. godine očekuje se povećanje državnog duga u apsolutnom iznosu u odnosu na kraj 2026. godine za oko 260 miliona eura, dok je povećanje istog u odnosu na BDP 0,20%.

## Struktura duga 2024-2027



Na dinamiku rasta duga najveći uticaj imaće planirana zaduženja za razvojne i infrastrukturne projekte, kroz kreditne aranžmane, poput projekata iz oblasti obrazovanja, zdravstva, odbrane, putne i željezničke infrastrukture, komunalne infrastrukture, energetike, digitalne infrastrukture, zaštitne životne sredine itd.

Crna Gora ima za cilj ubrzanje razvoja ključne infrastrukture u sektorima saobraćaja i energetike, što će pozitivno uticati na ekonomski rast, a pored važnosti razvoja povezanosti u oblasti saobraćaja i energetike, veliki značaj imaju i projekti u oblasti zaštite životne sredine i unapređenja infrastrukture u oblasti obrazovanja.

Imajući u vidu posvećenost Vlade evropskom putu i cilju da Crna Gora postane 28. članica EU 2028. godine, izgradnja i održivo finansiranje infrastrukturnih projekata ostaju jedan od prioriteta. Realizacijom razvojnih i infrastrukturnih projekata osiguraće se znatno bolji uslovi za život građana, zdravija životna sredina, otvoriti nova radna mjesta, ostvariti bolja povezanost i ekonomska saradnja sa regionom i zemljama EU, postići ravnomjeran i regionalni razvoj, veći razvoj konkurentnosti privrede, pristup kredibilnim investitorima i kreirati ambijent za valorizaciju potencijala Crne Gore, a što će u krajnjem imati pozitivan uticaj na dinamičniji ekonomski razvoj Crne Gore.

Istovremeno, uticaj na rast duga u projektovanom periodu imaće i zaduženja po osnovu projekata prepoznatih kroz novi Instrument EU za reformu i rast za region (Plan rasta za Zapadni Balkan), koji se prvenstveno odnose na projekte za osnaženje ekonomije i poboljšanje životnog standarda građana. Naime, podrška EU planirana kroz Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan predstavlja izuzetnu priliku za ubrzani razvoj država kandidata i intenziviranje procesa pristupanja EU.

Kroz Instrument EU za reformu i rast za region Crnoj Gori je dodijeljeno oko 383 miliona eura podrške, od čega 2/3 predmetnih sredstava se odnosi na kreditna zaduženja namijenjena za razvojne i infrastrukturne projekte, a koje je potrebno realizovati do kraja 2028. godine. Istovremeno, imajući u vidu da se radi o kreditnim aranžmanima sa povoljnijim uslovima i grejs periodom i do 10 godina, otplate duga po osnovu predmetnih aranžmana neće imati uticaja na smanjenje duga u period 2024-2027. godine.

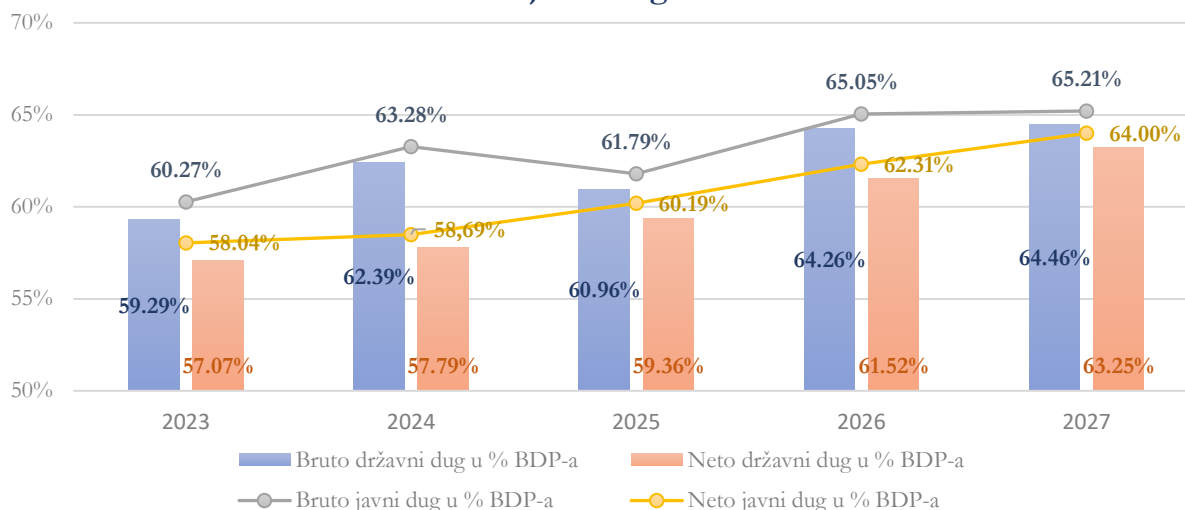
Dodatno, 1/3 sredstava iz Instrumenta EU za reformu i rast za region namijenjena je bespovratnoj podršci EU (grant sredstva) i izuzetno je važna za kompletiranje finansijskog okvira za finansiranje infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori.

Politika upravljanja dugom temelji se na posvećenosti da svako buduće zaduženje bude usmjereno ka unaprijeđenju kvaliteta portfolija duga, sa naglaskom na smanjenje troškova zaduživanja i optimizaciju profila otplate. Cilj je da se smanji godišnje opterećenja budžeta po osnovu otplate duga.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Detaljna analiza aktivnosti i strateških smjernica u oblasti upravljanja javnim dugom biće temeljno razrađena u Srednjoročnoj strategiji upravljanja dugom za period 2024-2027. godine, koja će se donijeti po usvajanju Fiskalne strategije, čime će se osigurati koordinisan i održiv pristup fiskalnoj politici i politici upravljanja javnim dugom.

## Državni i javni dug 2023-2027



Procjenjuje se da će u naredne tri godine, državni dug u apsolutnom iznosu imati trend rasta, uzimajući u obzir da bi se većim zaduženjima obezbijedivali i depoziti za svaku narednu godinu kako bi se djelimično ublažilo opterećenje budžeta kroz veću zaduženost na godišnjem nivou, posebno u godinama kao što su 2025. i 2027. godina kada i dospijevaju obveznice u iznosu od 500 odnosno 750 miliona eura. Obezbijeđeni depoziti će uticati na povećanje bruto državnog duga, ali najveći uticaj na dinamiku rasta duga će imati kreditna zaduženja za ulaganje u infrastrukturne i razvojne projekte koji su procijenjeni na oko 1.588 miliona eura u periodu 2024-2027. godine.

Imajući u vidu da se za posmatrani period očekuje i trend rasta BDP-a, procjenjuje se umjereniji rast državnog duga kao procenta BDP-a i njegovo održavanje u prosjeku na nivou od 63% BDP-a.

## **NADZOR NAD SPROVOĐENJEM FISKALNE POLITIKE**

### **FISKALNI SAVJET CRNE GORE**

Osnivanje Fiskalnog savjeta povezano je sa napretkom Crne Gore u ispunjenju ekonomskih kopenhaskih kriterijuma, a to je postojanje funkcionalne tržišne privrede, sposobne da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije. Ovo pitanje povezano je i sa zahtjevima za budžetskim okvirima zemalja članica, shodno Direktivi 2011/85 po kojoj: "analiza fiskalne politike treba da se zasniva na pouzdanoj i nezavisnoj analizi koju vrše nezavisna tijela ili tijela funkcionalno autonomna u odnosu na fiskalne vlasti". Kako je primjena navedene direktive direktno vezana za pregovarački proces sa EU, naročito za pregovaračko poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija, Crna Gora je obavezna da istu implementira kao dio nacionalnog zakonodavstva.

Pored navedenog, stvaranje preduslova i uspostavljanje Fiskalnog savjeta predstavlja jednu od preporuka datih Crnoj Gori od strane Evropske komisije i Savjeta EU, i utvrđenih zajedničkih zaključaka ministarskog sastanka zemalja članica EU i zemalja Zapadnog balkana i Turske u sklopu redovnog godišnjeg ekonomskog i finansijskog dijaloga na temu Programa ekonomskih reformi.

Crna Gora kao zemlja koja nema sopstvenu valutu ima ograničenu mogućnost vođenja monetarne politike, što još više daje na značaju fiskalnoj politici kao glavnom instrumentu ekonomske politike. Tokom prethodne decenije, fiskalna politika u Crnoj Gori u najvećem dijelu imala je prociklični karakter. Periodi visokog ekonomskog rasta, nisu iskorišćeni za smanjenje fiskalnog deficita odnosno stvaranje fiskalnih suficita i smanjenje javnog duga. U vremenima pada ekonomske aktivnosti, fiskalni stimulus je obično korišćen za ublažavanje negativnih ekonomskih efekata, što je dovelo da značajnog povećanja javnog duga.

U 2014. godini usvojen je Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim su u sistem javnih finansija uvedena pravila za planiranje i sprovođenje fiskalne politike kako bi se ograničio diskrecioni uticaj na fiskalnu politiku odnosno povećala fiskalna disciplina.

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



U vezi sa navedenim, formalne pretpostavke za osnivanje Fiskalnog savjeta Crne Gore stvorene su Izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2023. godine, kojim su propisani nadležnosti Fiskalnog savjeta, kriterijumi za izbor članova, stručna služba i dr.

Imajući u vidu da su zakonski preduslovi za osnivanje Fiskalnog savjeta ispunjeni, sljedeći korak je izbor članova Fiskalnog savjeta nakon čega će se stvoriti uslovi za funkcionisanje i operativan rad shodno nadležnostima.

## **BUDŽETSKA INSPEKCIJA**

**a) Utvrđivanje Zakona o budžetskoj inspekciji:** Srednjoročnim Programom rada Vlade Crne Gore 2024-2027. godina, predviđeno je utvrđivanje Predloga zakona o o budžetskoj inspekciji, do kraja IV kvartala 2024. godine. Inspekcijski nadzor je najznačajniji vid upravnog nadzora koji vrše organi uprave i ima značajan uticaj na društvene i ekonomske odnose. Bez inspekcijskog nadzora ne bi postojala adekvatna zaštita javnog interesa, tako da ovaj vid nadzora predstavlja i jedan od instrumenata zaštite zakonitosti i zaštite javnog interesa. U sistemu inspekcijskog nadzora posebnu ulogu ima budžetska inspekcija, čija je svrha kontrola zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u cilju da se obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja javnih sredstava.

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 kao i Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026, u okviru strateškog cilja Finansijska kontrola, predviđena je operacionalizacija centralizovane funkcije budžetske inspekcije.

Programom rada Vlade Crne Gore za 2024. godinu, utvrđena je obaveza pripreme Predloga zakona o budžetskoj inspekciji (rok I kvartal). Normativno uređivanje pravnog položaja budžetske inspekcije posebnim propisom nije novina u pravnim sistemima zemalja u okruženju (npr. Republika Srbija, Republika Hrvatska).

Zakonom o budžetskoj inspekciji uređuju se ona pitanja koja su specifična za rad budžetske inspekcije, jer se radi o sui generis inspekcijskom nadzoru.

Jedan od najvažnijih razloga za donošenje Zakona o budžetskoj inspekciji je taj što budžetska inspekcija u inspekcijskom nadzoru ispituje da li se javna sredstva koriste zakonito i u skladu sa opredijeljenom namjenom. Ona čini jednu od linija zaštite javnih sredstava, koja stoji nakon interne revizije i spoljne revizije (Državna revizorska institucija), sa inspekcijskim i represivnim (kaznenim) ovlašćenjima. Takođe, budžetska inspekcija na zahtjev državnog tužilaštva, suda i organa uprave nadležnog za poslove policije pruža pomoć u finansijskim istragama, izviđaju, krivičnom i prekršajnom postupku. Zakoni, drugi propisi i opšti akti čija primjena je pod nadzorom budžetske inspekcije su brojni, obimni i složeni, te zahtijevaju široko pravno-ekonomsko znanje. Krug subjekata koji su pod budžetskim inspekcijskim nadzorom je veliki

i raznovrstan, jer tu spadaju direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava, organizacije za obavezno socijalno osiguranje, javna preduzeća, pravna lica koja su ova preduzeća osnovala, pravna lica nad kojima država Crna Gora, Glavni grad ili opština ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50 posto kapitala, druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50 posto ukupnog prihoda, subjekti koji koriste budžetska sredstva po osnovu zaduživanja, subvencija, ostale državne pomoći u bilo kom obliku, dotacije i dr. Vršanjem inspekcijskog nadzora, iniciranjem prekršajnih postupaka i podrškom istražnim organima budžetska inspekcija djeluje kao oblik unutrašnje kontrole u oblasti upravljanja javnim sredstvima. Kontrolnim, prinudnim i kaznenim ovlašćenjima budžetska inspekcija doprinosi ostvarenju ekonomske, razvojne, socijalne, društvene i stabilizacione funkcije budžeta.

**Glavni cilj koji se želi postići:** Ovim zakonom uređuje se način rada budžetske inspekcije, poslovi budžetske inspekcije, ovlašćenja i mjere u postupku nadzora, postupanje budžetskih inspektora kad, neposredno primjenjujući propise, radi kontrole zakonitog i namjenskog korišćenja budžetskih sredstava potrošačkih jedinica, opština i drugih subjekata javnog sektora u cilju da se obezbijedi poštovanje zakonitog i namjenskog korišćenja javnih sredstava i ostvarivanje javnog interesa u oblastima koje su predmet inspekcijskog nadzora.

Ovakvo određenje u predmetu zakona za cilj ima da obuhvati najvažnija pitanja od značaja za organizaciju i funkcionisanje budžetske inspekcije.

Djelokrug rada budžetske inspekcije se određuje u djelokrugu poslova koje vrši ministarstvo nadležno za poslove finansija, konkretno Ministarstvo finansija.

Budžetska inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad:

- Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru;
- Zakonom o finansiranju lokalne samouprave;
- Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti;
- Zakonom o računovodstvu u javnom sektoru;

Budžetska inspekcija je direkcija u Direktoratu u sastavu Ministarstva finansija, a inspekcijski nadzor se obavlja preko budžetskih inspektora. Zakon centralizuje funkciju budžetske inspekcije, što znači da postoji budžetska inspekcija samo na centralnom nivou. Trenutno, Budžetska inspekcija ima samo glavnog budžetskog inspektora, dok je za dva radna mjesta u zvanju bužetski inspektor I u toku postupak popune po osnovu internog oglasa.

Takođe, u cilju prevazilaženja kadrovskih problema ministar je u skladu sa zakonom o inspekcijskom nadzoru ovlastio 5 službenika Ministarstva koji ispunjavaju uslove za obavljanje poslova inspektora da po potrebi vrše poslove inspekcijskog nadzora u cilju realizacije Plana inspekcijskog nadzora.

U narednom periodu će se raditi na povećanju broja sistematizovanih radnih mjesta, ali prvenstveno na popuni upražnjenih radnih mjesta, na način da će se pokušati povećati

atraktivnost ovih radnih mjesta, kroz uvođenje specijalnog dodatka imajući u vidu da se utvrđene nepravilnosti od strane Budžetske inspekcije odnose na nezakonito i nenamjensko trošenje budžetskih sredstava, što u svakom konkretnom slučaju može ukazivati da je izvršeno krivično djelo.

Ukupna pozicija Evropske unije i države Crne Gore naglašava potrebu da se na sistemski način obezbijedi centralizovana funkcija budžetske inspekcije, koja će biti potpuno usklađena sa zahtjevima Programa reforme upravljanja javnim finansijama.

Saglasno položaju, ovlašćenjima i ulozi budžetske inspekcije, izvor za plan budžetskog inspekcijskog nadzora čine konkretne prijave, predstavke, prigovori i zahtjevi za vršenje inspekcijskog nadzora.

Kako bi se obezbijedila planska realizacija redovnih aktivnosti budžetske inspekcije, na godišnjem nivou, predviđa se donošenje godišnjeg plana rada redovnog nadzora od strane starješine Ministarstva finansija, na osnovu procjene rizika. Ovakav pristup obezbjeđuje i lakše praćenje postupanja budžetske inspekcije i usmjeravanje rada u skladu sa utvrđenim planom.

Zakonom o budžetskoj inspekciji se predviđa više vrsta nadzora: redovni, vanredni, mješoviti i kontrolni nadzor. Redovni se vrši u skladu sa godišnjim planom rada; vanredni - po nalogu glavnog budžetskog inspektora, nalogu ministra finansija ili po inicijativi organa, pravnih ili fizičkih lica; mješoviti koji se vrši istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog subjekta nadzora, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora djelimično ili u cjelosti poklapaju ili su povezani, a kontrolni – radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Kada su u pitanju oblici nadzora, utvrđuju se dva oblika:

- inspekcijski pregled na licu mjesta – neposrednim uvidom u opšte i pojedinačne akte, službene evidencije i drugu dokumentaciju;
- kancelarijski inspekcijski pregled – uvidom u opšte i pojedinačne akte, službene evidencije i drugu dokumentaciju u službenim prostorijama inspekcije.

Zbog potrebe pooštavanja pravila o sukobu interesa Zakonom o budžetskoj inspekciji budžetskim inspektorima je predviđena zabrana vršenja određenih vrsta djelatnosti.

Zakonom o budžetskoj inspekciji predlažu se rješenja u vezi sa ovlašćenjima i mjerama budžetske inspekcije u postupku nadzora. Naime, i pored toga što je dobar dio ovih pitanja sistemski riješen, prije svega Zakonom o inspekcijskom nadzoru, priroda djelovanja budžetske inspekcije nalaže propisivanje određenih posebnih preventivnih i upravnih mjera i ovlašćenja, kako bi u cjelosti bila ostvarena njena funkcija, čime se doprinosi zakonitosti i cjelishodnosti rada cjelokupne budžetske inspekcije, kao i izvještavanje o radu budžetske inspekcije.

Budžetska inspekcija u inspekcijskom nadzoru ispituje da li se javna sredstva koriste zakonito i u skladu sa opredijeljenom namjenom, pruža podršku i pomoć istražnim organima u finansijskim istragama, izviđaju, krivičnom i prekršajnom postupku, pa djeluje kao oblik unutrašnje kontrole u oblasti upravljanja javnim sredstvima, što je u direktnoj vezi sa poglavljem 23 i 24-pravosuđe i temeljna prava.

Kontrolnim, prinudnim i kaznenim ovlašćenjima budžetska inspekcija doprinosi ostvarenju ekonomske, razvojne, socijalne, društvene i stabilizacione funkcije budžeta.

## **PROGRAM REFORME UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA U PERIODU 2022 – 2026. GODINE**

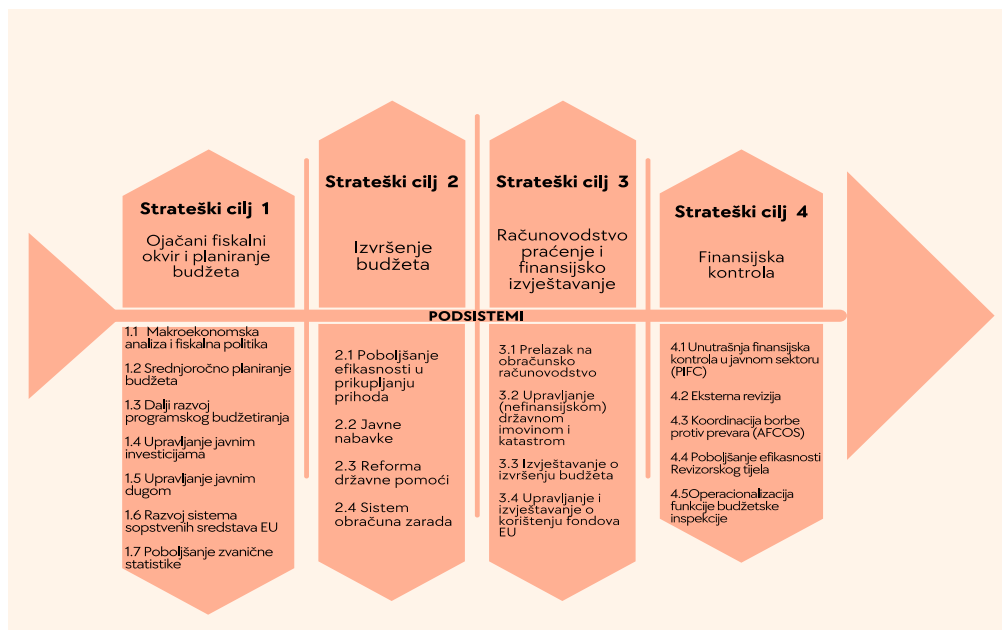
Vlada Crne Gore usvojila je u decembru 2022. godine Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026 (PFM Program), kojim se utvrđuju ključni reformski planovi Crne Gore u ovoj oblasti, sa ciljem povećanja odgovornosti i obezbjeđenja dobrog finansijskog upravljanja kroz unaprijeđenje ekonomije, efikasnosti i efektivnosti u korišćenju javnih resursa. PFM Program će osigurati bolju koordinaciju i međuinstitucionalnu saradnju u cilju planiranja, implementacije i praćenja politika koje se odnose na jačanje fiskalne discipline i stabilnosti, kao i optimizaciju alokacije i korišćenja javnih resursa. Program takođe treba da obezbijedi poboljšanu transparentnost sistema upravljanja javnim finansijama. Realizacija PFM Programa treba da doprinese obezbjeđivanju fiskalne održivosti i dobrog upravljanja javnim finansijama u skladu sa pravnom tekovinom EU i očekuje se da će biti ostvareni značajni rezultati i napredak u funkcionisanju budžetskog sistema, upravljačkoj odgovornosti, izvršenju budžeta i internoj i eksternoj reviziji.

PFM Program definiše četiri ključna strateška cilja – (1) ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta, (2) izvršenje budžeta, (3) računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje i (4) finansijska kontrola, sa sljedećim podsistemima:

| Strateški cilj                                                                        | Podsistemi                                                                                                                                                                             | Glavni akteri                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Strateški cilj 1<br/>- Ojačani<br/>fiskalni okvir i<br/>planiranje<br/>budžeta</b> | 1.1 Makroekonomska<br>analiza i fiskalna politika<br>1.2 Srednjoročno planiranje<br>budžeta<br>1.3 Dalji razvoj<br>programskog budžetiranja<br>1.4 Upravljanje javnim<br>investicijama | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat zadužen za oblast pripreme državnog budžeta u okviru MF</li> <li>• Direktorat zadužen za oblast upravljanja državnim trezorom u okviru MF</li> <li>• Zavod za statistiku Crne Gore</li> </ul> |

| Strateški cilj                                                                | Podsistemi                                                                                                                                                                                                     | Glavni akteri                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                               | 1.5 Upravljanje javnim dugom<br>1.6 Razvoj sistema sopstvenih sredstava EU<br>1.7 Poboljšanje zvanične statistike                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Strateški cilj 2 – Izvršenje budžeta</b>                                   | 2.1 Poboljšanje efikasnosti u prikupljanju prihoda<br>2.2 Javne nabavke<br>2.3 Reforma državne pomoći<br>2.4 Sistem obračuna zarada                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat zadužen za oblast za poreski i carinski sistem u okviru MF</li> <li>• Uprava zadužna za oblast prihoda i carina Crne Gore</li> <li>• Direktorat zadužen za oblast za politiku javnih nabavki u okviru MF</li> <li>• Direktorat zadužen za oblast za državni trezor u okviru MF</li> <li>• Agencija za zaštitu konkurencije</li> </ul>                                                                  |
| <b>Strateški cilj 3 – Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje</b> | 3.1 Prelazak na obračunsko računovodstvo<br>3.2 Upravljanje (nefinansijskom) državnom imovinom i katastrom<br>3.3 Izvještavanje o izvršenju budžeta<br>3.4 Upravljanje i izvještavanje o korištenju fondova EU | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat nadležan za oblast upravljanja državnim trezorom u okviru MF</li> <li>• Direktorat nadležan za oblast upravljanja imovinsko-pravnim poslovima u okviru MF</li> <li>• Direktorat nadležan za oblast pripreme državnog budžeta u okviru MF</li> <li>• Direktorat nadležan za oblast upravljanja IPA strukturom u okviru MF</li> <li>• Uprava zadužena za oblast katastra i za državnu imovinu</li> </ul> |
| <b>Strateški cilj 4 – Finansijska kontrola</b>                                | 4.1 Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)<br>4.2 Eksterna revizija<br>4.3 Koordinacija borbe protiv prevara (AFCOS)                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktorat nadležan za oblast centralne harmonizacije i unutrašnjih kontrola u okviru MF</li> <li>• Direktorat zadužen za oblast pripreme državnog budžeta u okviru MF</li> <li>• Državna revizorska institucija</li> <li>• Revizorsko tijelo</li> </ul>                                                                                                                                                          |

| Strateški cilj | Podsystemi                                                                                             | Glavni akteri                                                                                                                             |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | 4.4 Poboljšanje efikasnosti Revizorskog tijela<br>4.5 Operacionalizacija funkcije budžetske inspekcije | <ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciona jedinica zadužena za oblast koordinacije borbe protiv prevara u okviru MF</li> </ul> |



Imajući u vidu značaj novog PFM Programa, kao opseg, ciljeve, aktivnosti i indikatore potrebne za njegovu implementaciju, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 11. aprila 2024. godine donijela Odluku o obrazovanju Radne grupe za praćenje realizacije PFM Programa, koju čine predstavnici svih institucija nadležnih za realizaciju PFM Programa, čime je uspostavljena adekvatna koordinaciona struktura koja će obezbijediti efikasnu i pravovremenu implementaciju, monitoring i izvještavanje.



## ANEKS

## Makroekonomski okvir 2024-2027

| CG: Makroekonomske projekcije, 2024-2027 - Osnovni scenario |                                                |        |        |        |        |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
|                                                             | 2023                                           | 2024   | 2025   | 2026   | 2027   |
| <b>Nominalni BDP u mil.€</b>                                | 6847,1                                         | 7279,7 | 7825,7 | 8226,4 | 8604,4 |
| <b>Nominalni rast</b>                                       | 15,6                                           | 6,3    | 7,5    | 5,1    | 4,6    |
| <b>Realni rast</b>                                          | 6,0                                            | 3,8    | 4,8    | 3,1    | 3,2    |
| <b>Inflacija (prosjeak)</b>                                 | 8,6                                            | 4,8    | 4,0    | 2,8    | 2,5    |
|                                                             | (realne stope rasta u %)                       |        |        |        |        |
| <b>Realni rast BDP-a</b>                                    | 6,0                                            | 3,8    | 4,8    | 3,1    | 3,2    |
| <b>Potrošnja domaćinstava</b>                               | 5,4                                            | 3,5    | 7,2    | 2,1    | 1,2    |
| <b>Potrošnja države</b>                                     | 3,1                                            | 3,5    | 2,7    | 2,5    | 3,0    |
| <b>Bruto investicije u osnovna sredstva</b>                 | 4,8                                            | 6,5    | 6,5    | 4,0    | 3,5    |
| <b>Promjena zaliha</b>                                      | -1,6                                           | -20,0  | -20,0  | -20,0  | -20,0  |
| <b>Izvoz roba i usluga</b>                                  | 8,6                                            | 6,9    | 4,2    | 5,9    | 5,9    |
| <b>Uvoz roba i usluga</b>                                   | 5,2                                            | 3,9    | 4,7    | 2,8    | 2,0    |
|                                                             | rast u procentima ako nije naznačeno drugačije |        |        |        |        |
| <b>Makroekonomski indikatori:</b>                           |                                                |        |        |        |        |
| <b>Rast zaposlenosti</b>                                    | 10,8                                           | 3,1    | 2,8    | 1,7    | 1,7    |
| <b>Rast zarada (bruto)</b>                                  | 11,8                                           | 5,0    | 9,0    | 4,0    | 4,0    |
| <b>Stopa nezaposlenosti</b>                                 | 13,1                                           | 12,2   | 11,1   | 10,4   | 9,8    |

Izvor: projekcije Ministarstva finansija

## Fiskalni okvir centralnog budžeta 2024-2027

| Naziv                                                    | 2024 procjena |             | 2025          |             | 2026          |             | 2027          |             |
|----------------------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|                                                          | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       |
| <b>Izvorni prihodi</b>                                   | <b>2772,6</b> | <b>38,1</b> | <b>2841,5</b> | <b>36,3</b> | <b>2971,2</b> | <b>36,1</b> | <b>3081,2</b> | <b>35,8</b> |
| <b>Porezi</b>                                            | <b>1930,3</b> | <b>26,5</b> | <b>2174,9</b> | <b>27,8</b> | <b>2265,3</b> | <b>27,5</b> | <b>2349,0</b> | <b>27,3</b> |
| Porez na dohodak fizičkih lica                           | 86,6          | 1,2         | 102,2         | 1,3         | 110,6         | 1,3         | 119,9         | 1,4         |
| Porez na dobit pravnih lica                              | 205,7         | 2,8         | 219,5         | 2,8         | 230,8         | 2,8         | 241,8         | 2,8         |
| Porez na promet nepokretnosti                            | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         |
| Porez na dodatu vrijednost                               | 1199,6        | 16,5        | 1372,6        | 17,5        | 1421,8        | 17,3        | 1464,5        | 17,0        |
| Akcize                                                   | 365,8         | 5,0         | 403,5         | 5,2         | 421,3         | 5,1         | 438,9         | 5,1         |
| Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije              | 58,3          | 0,8         | 61,9          | 0,8         | 64,8          | 0,8         | 67,4          | 0,8         |
| Ostali državni prihodi                                   | 14,3          | 0,2         | 15,3          | 0,2         | 15,9          | 0,2         | 16,4          | 0,2         |
| <b>Doprinosi</b>                                         | <b>585,4</b>  | <b>8,0</b>  | <b>446,1</b>  | <b>5,7</b>  | <b>476,6</b>  | <b>5,8</b>  | <b>503,0</b>  | <b>5,8</b>  |
| Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje           | 539,8         | 7,4         | 394,3         | 5,0         | 426,4         | 5,2         | 448,8         | 5,2         |
| Doprinosi za zdravstveno osiguranje                      | 3,0           | 0,0         | 6,0           | 0,1         | 2,0           | 0,0         | 2,0           | 0,0         |
| Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti                | 24,0          | 0,3         | 26,0          | 0,3         | 27,4          | 0,3         | 30,4          | 0,4         |
| Ostali doprinosi                                         | 18,6          | 0,3         | 19,7          | 0,3         | 20,8          | 0,3         | 21,9          | 0,3         |
| <b>Takse</b>                                             | <b>15,9</b>   | <b>0,2</b>  | <b>17,1</b>   | <b>0,2</b>  | <b>17,9</b>   | <b>0,2</b>  | <b>18,7</b>   | <b>0,2</b>  |
| Administrativne takse                                    | 9,9           | 0,1         | 10,6          | 0,1         | 11,1          | 0,1         | 11,6          | 0,1         |
| Sudske takse                                             | 1,0           | 0,0         | 1,3           | 0,0         | 1,3           | 0,0         | 1,4           | 0,0         |
| Boravišne takse                                          | 2,6           | 0,0         | 2,6           | 0,0         | 2,8           | 0,0         | 2,9           | 0,0         |
| Ostale takse                                             | 2,4           | 0,0         | 2,6           | 0,0         | 2,7           | 0,0         | 2,9           | 0,0         |
| <b>Naknade</b>                                           | <b>62,8</b>   | <b>0,9</b>  | <b>68,2</b>   | <b>0,9</b>  | <b>71,4</b>   | <b>0,9</b>  | <b>74,4</b>   | <b>0,9</b>  |
| Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa          | 1,3           | 0,0         | 1,3           | 0,0         | 1,4           | 0,0         | 1,4           | 0,0         |
| Naknade za korišćenje prirodnih dobara                   | 4,7           | 0,1         | 5,0           | 0,1         | 5,2           | 0,1         | 5,4           | 0,1         |
| Naknade za priređivanje igara na sreću                   | 34,3          | 0,5         | 36,6          | 0,5         | 38,3          | 0,5         | 40,0          | 0,5         |
| Naknada za puteve                                        | 3,5           | 0,0         | 3,6           | 0,0         | 3,8           | 0,0         | 3,9           | 0,0         |
| Ostale naknade                                           | 19,0          | 0,3         | 21,8          | 0,3         | 22,7          | 0,3         | 23,7          | 0,3         |
| <b>Ostali prihodi</b>                                    | <b>122,0</b>  | <b>1,7</b>  | <b>49,0</b>   | <b>0,6</b>  | <b>49,8</b>   | <b>0,6</b>  | <b>56,1</b>   | <b>0,7</b>  |
| Prihodi od kapitala                                      | 68,0          | 0,9         | 24,5          | 0,3         | 24,5          | 0,3         | 30,0          | 0,3         |
| Novčane kazne i oduzete imovinske koristi                | 15,0          | 0,2         | 15,5          | 0,2         | 16,0          | 0,2         | 16,5          | 0,2         |
| Prihodi koje organi ostvaruju vršenjem svoje djelatnosti | 2,5           | 0,0         | 2,6           | 0,0         | 2,7           | 0,0         | 2,7           | 0,0         |
| Ostali prihodi                                           | 36,4          | 0,5         | 6,4           | 0,1         | 6,7           | 0,1         | 6,9           | 0,1         |
| <b>Donacije i transferi</b>                              | <b>56,3</b>   | <b>0,8</b>  | <b>86,2</b>   | <b>1,1</b>  | <b>90,2</b>   | <b>1,1</b>  | <b>80,0</b>   | <b>0,9</b>  |
| <b>Ukupni izdaci</b>                                     | <b>3009,6</b> | <b>41,3</b> | <b>3114,8</b> | <b>39,8</b> | <b>3241,1</b> | <b>39,4</b> | <b>3364,0</b> | <b>39,1</b> |
| <b>Tekući izdaci</b>                                     | <b>1214,4</b> | <b>16,7</b> | <b>1252,2</b> | <b>16,0</b> | <b>1304,5</b> | <b>15,9</b> | <b>1348,6</b> | <b>15,7</b> |
| Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca             | 698,8         | 9,6         | 710,2         | 9,1         | 722,4         | 8,8         | 730,6         | 8,5         |
| Ostala lična primanja                                    | 19,8          | 0,3         | 20,6          | 0,3         | 21,0          | 0,3         | 21,6          | 0,3         |
| Rashodi za materijal i usluge                            | 128,9         | 1,8         | 127,6         | 1,6         | 130,3         | 1,6         | 134,2         | 1,6         |

|                                                                        |               |             |               |             |               |             |               |             |
|------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| <i>Tekuće održavanje</i>                                               | 39,1          | 0,5         | 54,9          | 0,7         | 44,2          | 0,5         | 41,1          | 0,5         |
| <i>Kamate</i>                                                          | 148,7         | 2,0         | 159,8         | 2,0         | 188,9         | 2,3         | 216,4         | 2,5         |
| <i>Renta</i>                                                           | 13,6          | 0,2         | 13,1          | 0,2         | 14,9          | 0,2         | 15,5          | 0,2         |
| <i>Subvencije</i>                                                      | 81,1          | 1,1         | 77,6          | 1,0         | 91,6          | 1,1         | 95,6          | 1,1         |
| <i>Ostali izdaci</i>                                                   | 84,4          | 1,2         | 88,5          | 1,1         | 91,2          | 1,1         | 93,7          | 1,1         |
| <b>Transferi za socijalnu zaštitu</b>                                  | <b>1009,0</b> | <b>13,9</b> | <b>1061,5</b> | <b>13,6</b> | <b>1105,7</b> | <b>13,4</b> | <b>1146,1</b> | <b>13,3</b> |
| <i>Prava iz oblasti socijalne zaštite</i>                              | 212,1         | 2,9         | 222,5         | 2,8         | 226,7         | 2,8         | 229,0         | 2,7         |
| <i>Sredstva za tehnološke viškove</i>                                  | 23,1          | 0,3         | 25,1          | 0,3         | 25,1          | 0,3         | 25,1          | 0,3         |
| <i>Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja</i>            | 737,2         | 10,1        | 777,2         | 9,9         | 817,2         | 9,9         | 855,3         | 9,9         |
| <i>Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite</i>                     | 21,1          | 0,3         | 21,1          | 0,3         | 21,1          | 0,3         | 21,1          | 0,2         |
| <i>Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja</i>                 | 15,6          | 0,2         | 15,6          | 0,2         | 15,6          | 0,2         | 15,6          | 0,2         |
| <b>Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru</b> | <b>417,6</b>  | <b>5,7</b>  | <b>444,6</b>  | <b>5,7</b>  | <b>451,3</b>  | <b>5,5</b>  | <b>459,7</b>  | <b>5,3</b>  |
| <i>Kapitalni izdaci</i>                                                | 275,6         | 3,8         | 285,0         | 3,6         | 328,1         | 4,0         | 358,2         | 4,2         |
| <i>Otplata garancija</i>                                               | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         | 0,0           | 0,0         |
| <i>Otplata obaveza iz prethodnog perioda</i>                           | 22,2          | 0,3         | 21,4          | 0,3         | 21,4          | 0,3         | 21,4          | 0,2         |
| <i>Rezerve</i>                                                         | 70,9          | 1,0         | 50,0          | 0,6         | 30,0          | 0,4         | 30,0          | 0,3         |
| <i>Gotovinski suficit/deficit</i>                                      | -237,0        | -3,3        | -273,3        | -3,5        | -269,9        | -3,3        | -282,8        | -3,3        |
| <i>Primarni suficit/deficit</i>                                        | -88,3         | -1,2        | -113,6        | -1,5        | -80,9         | -1,0        | -66,4         | -0,8        |
| <i>Gotovinski suficit/deficit tekuće potrošnje</i>                     | 38,7          | 0,5         | 11,7          | 0,1         | 58,3          | 0,7         | 75,4          | 0,9         |
| <i>Otplata duga</i>                                                    | 504,5         | 6,9         | 829,1         | 10,6        | 353,1         | 4,3         | 971,7         | 11,3        |
| <i>Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima</i>            | 215,0         | 3,0         | 65,0          | 0,8         | 125,4         | 1,5         | 49,0          | 0,6         |
| <i>Otplata hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima</i>          | 289,5         | 4,0         | 764,1         | 9,8         | 227,7         | 2,8         | 922,7         | 10,7        |
| <i>Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti</i>                       | 2,3           | 0,0         | 2,3           | 0,0         | 2,3           | 0,0         | 2,3           | 0,0         |
| <i>Pozajmice i krediti</i>                                             | 4,9           | 0,1         | 4,5           | 0,1         | 4,5           | 0,1         | 4,5           | 0,1         |
| <i>Nedostajuća sredstva</i>                                            | -748,7        | -10,3       | -1109,2       | -14,2       | -629,8        | -7,7        | -1261,3       | -14,7       |
| <i>Finansiranje</i>                                                    | 748,7         | 10,3        | 1109,2        | 14,2        | 629,8         | 7,7         | 1261,3        | 14,7        |
| <i>Pozajmice i krediti</i>                                             | 648,0         | 8,9         | 1084,5        | 13,9        | 597,9         | 7,3         | 1231,4        | 14,3        |
| <i>Primici od prodaje imovine</i>                                      | 6,0           | 0,1         | 6,0           | 0,1         | 6,0           | 0,1         | 6,0           | 0,1         |
| <i>Primici od otplate kredita</i>                                      | 9,7           | 0,1         | 9,7           | 0,1         | 9,7           | 0,1         | 9,7           | 0,1         |
| <i>Povećanje/smanjenje depozita</i>                                    | 84,9          | 1,2         | 8,9           | 0,1         | 16,1          | 0,2         | 14,2          | 0,2         |

Izvor: projekcije Ministarstva finansija

## Lokalni nivo države 2024-2027

| Naziv                                                                   | 2024         |            | 2025         |            | 2026         |            | 2027         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|                                                                         | mil.€        | % BDP      | mil.€        | % BDP      | mil.€        | % BDP      | mil.€        | % BDP      |
| <b>Izvorni prihodi</b>                                                  | <b>389,8</b> | <b>5,4</b> | <b>396,9</b> | <b>5,1</b> | <b>406,0</b> | <b>5,0</b> | <b>415,9</b> | <b>4,9</b> |
| <b>Porezi</b>                                                           | <b>229,2</b> | <b>3,1</b> | <b>236,2</b> | <b>3,0</b> | <b>242,9</b> | <b>3,0</b> | <b>250,3</b> | <b>2,9</b> |
| Porez na dohodak fizičkih lica                                          | 87,5         | 1,2        | 90,1         | 1,2        | 91,9         | 1,1        | 92,8         | 1,1        |
| Porez na nepokretnosti                                                  | 94,5         | 1,3        | 98,3         | 1,3        | 100,3        | 1,2        | 105,3        | 1,2        |
| Porez na promet nepokretnosti                                           | 24,9         | 0,3        | 25,2         | 0,3        | 27,5         | 0,3        | 27,8         | 0,3        |
| Lokalni porezi i ostali prihodi od egalizacionog fonda                  | 22,3         | 0,3        | 22,6         | 0,3        | 23,3         | 0,3        | 24,4         | 0,3        |
| <b>Takse</b>                                                            | <b>6,0</b>   | <b>0,1</b> | <b>6,1</b>   | <b>0,1</b> | <b>6,2</b>   | <b>0,1</b> | <b>6,2</b>   | <b>0,1</b> |
| <b>Naknade</b>                                                          | <b>80,6</b>  | <b>1,1</b> | <b>83,0</b>  | <b>1,1</b> | <b>84,7</b>  | <b>1,0</b> | <b>87,3</b>  | <b>1,0</b> |
| <b>Ostali prihodi</b>                                                   | <b>18,1</b>  | <b>0,2</b> | <b>19,7</b>  | <b>0,3</b> | <b>20,3</b>  | <b>0,2</b> | <b>20,7</b>  | <b>0,2</b> |
| <b>Donacije i transferi</b>                                             | <b>55,8</b>  | <b>0,8</b> | <b>51,8</b>  | <b>0,7</b> | <b>51,9</b>  | <b>0,6</b> | <b>51,4</b>  | <b>0,6</b> |
| <b>Ukupni izdaci</b>                                                    | <b>391,6</b> | <b>5,4</b> | <b>397,5</b> | <b>5,1</b> | <b>406,7</b> | <b>5,0</b> | <b>414,1</b> | <b>4,9</b> |
| <b>Tekući izdaci</b>                                                    | <b>135,1</b> | <b>1,9</b> | <b>139,9</b> | <b>1,8</b> | <b>144,7</b> | <b>1,8</b> | <b>147,6</b> | <b>1,7</b> |
| Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca                            | 75,0         | 1,0        | 78,0         | 1,0        | 79,6         | 1,0        | 81,1         | 1,0        |
| Ostala lična primanja                                                   | 6,4          | 0,1        | 6,5          | 0,1        | 6,5          | 0,1        | 6,7          | 0,1        |
| Rashodi za materijal i usluge                                           | 22,8         | 0,3        | 23,3         | 0,3        | 25,6         | 0,3        | 26,1         | 0,3        |
| Tekuće održavanje                                                       | 7,5          | 0,1        | 8,7          | 0,1        | 8,9          | 0,1        | 9,1          | 0,1        |
| Kamate                                                                  | 3,2          | 0,0        | 3,3          | 0,0        | 3,4          | 0,0        | 3,4          | 0,0        |
| Renta                                                                   | 0,7          | 0,0        | 0,7          | 0,0        | 0,8          | 0,0        | 0,8          | 0,0        |
| Subvencije                                                              | 7,7          | 0,1        | 8,0          | 0,1        | 8,2          | 0,1        | 8,4          | 0,1        |
| Ostali izdaci                                                           | 11,8         | 0,2        | 11,5         | 0,1        | 11,8         | 0,1        | 12,0         | 0,1        |
| <b>Transferi za socijalnu zaštitu</b>                                   | <b>2,2</b>   | <b>0,0</b> | <b>2,3</b>   | <b>0,0</b> | <b>2,3</b>   | <b>0,0</b> | <b>2,4</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Transferi institucijama, pojedincima nevladinom i javnom sektoru</b> | <b>94,2</b>  | <b>1,3</b> | <b>94,4</b>  | <b>1,2</b> | <b>95,3</b>  | <b>1,2</b> | <b>96,3</b>  | <b>1,1</b> |
| <b>Kapitalni izdaci</b>                                                 | <b>122,5</b> | <b>1,7</b> | <b>122,8</b> | <b>1,6</b> | <b>125,0</b> | <b>1,5</b> | <b>127,5</b> | <b>1,5</b> |
| <b>Pozajmice i krediti</b>                                              | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Otplata garancija</b>                                                | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Otplata obaveza iz prethodnog perioda</b>                            | <b>34,5</b>  | <b>0,5</b> | <b>35,0</b>  | <b>0,5</b> | <b>35,0</b>  | <b>0,4</b> | <b>36,0</b>  | <b>0,0</b> |
| <b>Rezerve</b>                                                          | <b>3,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>3,1</b>   | <b>0,0</b> | <b>4,3</b>   | <b>0,1</b> | <b>4,3</b>   | <b>0,1</b> |
| <b>Gotovinski suficit/deficit</b>                                       | <b>-1,8</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b>  | <b>0,0</b> | <b>1,8</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Korigovani suficit/deficit</b>                                       | <b>-1,8</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b>  | <b>0,0</b> | <b>1,8</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Primarni suficit/deficit</b>                                         | <b>1,4</b>   | <b>0,0</b> | <b>2,7</b>   | <b>0,0</b> | <b>2,8</b>   | <b>0,0</b> | <b>5,2</b>   | <b>0,1</b> |
| <b>Gotovinski suficit/deficit tekuće potrošnje</b>                      | <b>120,8</b> | <b>1,7</b> | <b>122,2</b> | <b>1,6</b> | <b>124,4</b> | <b>1,5</b> | <b>129,3</b> | <b>1,5</b> |
| <b>Otplata duga</b>                                                     | <b>14,0</b>  | <b>0,2</b> | <b>15,6</b>  | <b>0,2</b> | <b>15,5</b>  | <b>0,2</b> | <b>14,7</b>  | <b>0,2</b> |
| Otplata duga rezidentima                                                | 11,5         | 0,2        | 11,8         | 0,2        | 11,0         | 0,1        | 10,0         | 0,1        |
| Otplata duga nerezidentima                                              | 2,5          | 0,0        | 3,7          | 0,0        | 4,5          | 0,1        | 4,7          | 0,1        |
| <b>Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti</b>                        | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> |
| <b>Pozajmice i krediti</b>                                              | <b>1,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b> |

|                                     |              |             |              |             |              |             |              |             |
|-------------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| <i>Nedostajuća sredstva</i>         | <i>-16,8</i> | <i>-0,2</i> | <i>-16,2</i> | <i>-0,2</i> | <i>-16,1</i> | <i>-0,2</i> | <i>-12,9</i> | <i>-0,2</i> |
| <i>Finansiranje</i>                 | <i>16,8</i>  | <i>0,2</i>  | <i>16,2</i>  | <i>0,2</i>  | <i>16,1</i>  | <i>0,2</i>  | <i>12,9</i>  | <i>0,2</i>  |
| <i>Pozajmice i krediti</i>          | <i>12,2</i>  | <i>0,2</i>  | <i>8,1</i>   | <i>0,1</i>  | <i>8,5</i>   | <i>0,1</i>  | <i>8,0</i>   | <i>0,1</i>  |
| <i>Primici od prodaje imovine</i>   | <i>15,5</i>  | <i>0,2</i>  | <i>10,0</i>  | <i>0,1</i>  | <i>11,4</i>  | <i>0,1</i>  | <i>11,0</i>  | <i>0,1</i>  |
| <i>Primici od otplate kredita</i>   | <i>0,3</i>   | <i>0,0</i>  | <i>0,1</i>   | <i>0,0</i>  | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>  | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>  |
| <i>Transferi iz budžeta CG</i>      | <i>10,0</i>  | <i>0,1</i>  | <i>10,1</i>  | <i>0,1</i>  | <i>10,5</i>  | <i>0,1</i>  | <i>10,5</i>  | <i>0,1</i>  |
| <i>Povećanje/smanjenje depozita</i> | <i>-21,2</i> | <i>-0,3</i> | <i>-12,0</i> | <i>-0,2</i> | <i>-14,2</i> | <i>-0,2</i> | <i>-16,5</i> | <i>-0,2</i> |

*Izvor: projekcije Ministarstva finansija*

## Opšti nivo države 2024-2027

| Naziv                                                                  | 2024          |             | 2025          |             | 2026          |             | 2027          |             |
|------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|                                                                        | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       | mil.€         | % BDP       |
| <b>Izvorni prihodi</b>                                                 | <b>3162,5</b> | <b>43,4</b> | <b>3238,4</b> | <b>41,4</b> | <b>3377,2</b> | <b>41,1</b> | <b>3497,1</b> | <b>40,6</b> |
| <b>Porezi</b>                                                          | <b>2159,5</b> | <b>29,7</b> | <b>2411,1</b> | <b>30,8</b> | <b>2508,2</b> | <b>30,5</b> | <b>2599,3</b> | <b>30,2</b> |
| Porez na dohodak fizičkih lica                                         | 174,1         | 2,4         | 192,2         | 2,5         | 202,5         | 2,5         | 212,7         | 2,5         |
| Porez na dobit pravnih lica                                            | 205,7         | 2,8         | 219,5         | 2,8         | 230,8         | 2,8         | 241,8         | 2,8         |
| Porez na nepokretnosti                                                 | 94,5          | 1,3         | 98,3          | 1,3         | 100,3         | 1,2         | 105,3         | 1,2         |
| Porez na promet nepokretnosti                                          | 24,9          | 0,3         | 25,2          | 0,3         | 27,5          | 0,3         | 27,8          | 0,3         |
| Porez na dodatu vrijednost                                             | 1199,6        | 16,5        | 1372,6        | 17,5        | 1421,8        | 17,3        | 1464,5        | 17,0        |
| Akcije                                                                 | 365,8         | 5,0         | 403,5         | 5,2         | 421,3         | 5,1         | 438,9         | 5,1         |
| Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije                            | 58,3          | 0,8         | 61,9          | 0,8         | 64,8          | 0,8         | 67,4          | 0,8         |
| Lokalni porezi i ostali prihodi od egalizacionog fonda                 | 22,3          | 0,3         | 22,6          | 0,3         | 23,3          | 0,3         | 24,4          | 0,3         |
| Ostali državni prihodi                                                 | 14,3          | 0,2         | 15,3          | 0,2         | 15,9          | 0,2         | 16,4          | 0,2         |
| <b>Doprinosi</b>                                                       | <b>585,4</b>  | <b>8,0</b>  | <b>446,1</b>  | <b>5,7</b>  | <b>476,6</b>  | <b>5,8</b>  | <b>503,0</b>  | <b>5,8</b>  |
| Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje                         | 539,8         | 7,4         | 394,3         | 5,0         | 426,4         | 5,2         | 448,8         | 5,2         |
| Doprinosi za zdravstveno osiguranje                                    | 3,0           | 0,0         | 6,0           | 0,1         | 2,0           | 0,0         | 2,0           | 0,0         |
| Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti                              | 24,0          | 0,3         | 26,0          | 0,3         | 27,4          | 0,3         | 30,4          | 0,4         |
| Ostali doprinosi                                                       | 18,6          | 0,3         | 19,7          | 0,3         | 20,8          | 0,3         | 21,9          | 0,3         |
| <b>Takse</b>                                                           | <b>21,8</b>   | <b>0,3</b>  | <b>23,2</b>   | <b>0,3</b>  | <b>24,2</b>   | <b>0,3</b>  | <b>24,9</b>   | <b>0,3</b>  |
| <b>Naknade</b>                                                         | <b>143,5</b>  | <b>2,0</b>  | <b>151,3</b>  | <b>1,9</b>  | <b>156,1</b>  | <b>1,9</b>  | <b>161,7</b>  | <b>1,9</b>  |
| <b>Ostali prihodi</b>                                                  | <b>140,1</b>  | <b>1,9</b>  | <b>68,7</b>   | <b>0,9</b>  | <b>70,1</b>   | <b>0,9</b>  | <b>76,8</b>   | <b>0,9</b>  |
| <b>Donacije i transferi</b>                                            | <b>112,1</b>  | <b>1,5</b>  | <b>138,0</b>  | <b>1,8</b>  | <b>142,1</b>  | <b>1,7</b>  | <b>131,4</b>  | <b>1,5</b>  |
| <b>Ukupni izdaci</b>                                                   | <b>3401,2</b> | <b>46,7</b> | <b>3512,3</b> | <b>44,9</b> | <b>3647,7</b> | <b>44,3</b> | <b>3778,1</b> | <b>43,9</b> |
| <b>Tekući izdaci</b>                                                   | <b>1349,5</b> | <b>18,5</b> | <b>1392,1</b> | <b>17,8</b> | <b>1449,2</b> | <b>17,6</b> | <b>1496,2</b> | <b>17,4</b> |
| Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca                           | 773,8         | 10,6        | 788,1         | 10,1        | 801,9         | 9,7         | 811,7         | 9,4         |
| Ostala lična primanja                                                  | 26,2          | 0,4         | 27,0          | 0,3         | 27,5          | 0,3         | 28,3          | 0,3         |
| Rashodi za materijal i usluge                                          | 151,7         | 2,1         | 150,9         | 1,9         | 155,9         | 1,9         | 160,3         | 1,9         |
| Tekuće održavanje                                                      | 46,6          | 0,6         | 63,6          | 0,8         | 53,2          | 0,6         | 50,2          | 0,6         |
| Kamate                                                                 | 151,9         | 2,1         | 163,0         | 2,1         | 192,3         | 2,3         | 219,8         | 2,6         |
| Renta                                                                  | 14,3          | 0,2         | 13,8          | 0,2         | 15,7          | 0,2         | 16,3          | 0,2         |
| Subvencije                                                             | 88,9          | 1,2         | 85,6          | 1,1         | 99,8          | 1,2         | 104,0         | 1,2         |
| Ostali izdaci                                                          | 96,1          | 1,3         | 100,0         | 1,3         | 102,9         | 1,3         | 105,7         | 1,2         |
| <b>Transferi za socijalnu zaštitu</b>                                  | <b>1011,2</b> | <b>13,9</b> | <b>1063,8</b> | <b>13,6</b> | <b>1108,0</b> | <b>13,5</b> | <b>1148,4</b> | <b>13,3</b> |
| <b>Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru</b> | <b>511,8</b>  | <b>7,0</b>  | <b>539,0</b>  | <b>6,9</b>  | <b>546,7</b>  | <b>6,6</b>  | <b>556,0</b>  | <b>6,5</b>  |
| <b>Kapitalni izdaci</b>                                                | <b>398,2</b>  | <b>5,5</b>  | <b>407,8</b>  | <b>5,2</b>  | <b>453,1</b>  | <b>5,5</b>  | <b>485,7</b>  | <b>5,6</b>  |
| <b>Pozajmice i krediti</b>                                             | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  |
| <b>Otplata garancija</b>                                               | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>    | <b>0,0</b>  |
| <b>Otplata obaveza iz prethodnog perioda</b>                           | <b>56,7</b>   | <b>0,8</b>  | <b>56,4</b>   | <b>0,7</b>  | <b>56,4</b>   | <b>0,7</b>  | <b>57,4</b>   | <b>0,7</b>  |



|                                                    |               |              |                |              |               |             |                |              |
|----------------------------------------------------|---------------|--------------|----------------|--------------|---------------|-------------|----------------|--------------|
| <b>Rezerve</b>                                     | <b>73,9</b>   | <b>1,0</b>   | <b>53,1</b>    | <b>0,7</b>   | <b>34,3</b>   | <b>0,4</b>  | <b>34,3</b>    | <b>0,4</b>   |
| <b>Gotovinski suficit/deficit</b>                  | <b>-238,7</b> | <b>-3,3</b>  | <b>-273,9</b>  | <b>-3,5</b>  | <b>-270,5</b> | <b>-3,3</b> | <b>-281,0</b>  | <b>-3,3</b>  |
| <b>Primarni suficit/deficit</b>                    | <b>-86,9</b>  | <b>-1,2</b>  | <b>-110,9</b>  | <b>-1,4</b>  | <b>-78,2</b>  | <b>-1,0</b> | <b>-61,2</b>   | <b>-0,7</b>  |
| <b>Gotovinski suficit/deficit tekuće potrošnje</b> | <b>159,4</b>  | <b>2,2</b>   | <b>133,9</b>   | <b>1,7</b>   | <b>182,7</b>  | <b>2,2</b>  | <b>204,7</b>   | <b>2,4</b>   |
| <b>Otplata duga</b>                                | <b>518,5</b>  | <b>7,1</b>   | <b>844,7</b>   | <b>10,8</b>  | <b>368,6</b>  | <b>4,5</b>  | <b>986,4</b>   | <b>11,5</b>  |
| <i>Otplata duga rezidentima</i>                    | <i>226,5</i>  | <i>3,1</i>   | <i>76,8</i>    | <i>1,0</i>   | <i>136,4</i>  | <i>1,7</i>  | <i>59,0</i>    | <i>0,7</i>   |
| <i>Otplata duga nerezidentima</i>                  | <i>292,0</i>  | <i>4,0</i>   | <i>767,9</i>   | <i>9,8</i>   | <i>232,2</i>  | <i>2,8</i>  | <i>927,4</i>   | <i>10,8</i>  |
| <b>Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti</b>   | <b>2,3</b>    | <b>0,0</b>   | <b>2,3</b>     | <b>0,0</b>   | <b>2,3</b>    | <b>0,0</b>  | <b>2,3</b>     | <b>0,0</b>   |
| <b>Pozajmice i krediti</b>                         | <b>6,0</b>    | <b>0,1</b>   | <b>4,5</b>     | <b>0,1</b>   | <b>4,5</b>    | <b>0,1</b>  | <b>4,5</b>     | <b>0,1</b>   |
| <b>Nedostajuća sredstva</b>                        | <b>-765,5</b> | <b>-10,5</b> | <b>-1125,3</b> | <b>-14,4</b> | <b>-645,9</b> | <b>-7,9</b> | <b>-1274,3</b> | <b>-14,8</b> |
| <b>Finansiranje</b>                                | <b>765,5</b>  | <b>10,5</b>  | <b>1125,3</b>  | <b>14,4</b>  | <b>645,9</b>  | <b>7,9</b>  | <b>1274,3</b>  | <b>14,8</b>  |
| <b>Pozajmice i krediti</b>                         | <b>660,2</b>  | <b>9,1</b>   | <b>1092,6</b>  | <b>14,0</b>  | <b>606,4</b>  | <b>7,4</b>  | <b>1239,4</b>  | <b>14,4</b>  |
| <b>Primici od prodaje imovine</b>                  | <b>21,5</b>   | <b>0,3</b>   | <b>16,0</b>    | <b>0,2</b>   | <b>17,4</b>   | <b>0,2</b>  | <b>17,0</b>    | <b>0,2</b>   |
| <b>Primici od otplate kredita</b>                  | <b>10,0</b>   | <b>0,1</b>   | <b>9,8</b>     | <b>0,1</b>   | <b>9,7</b>    | <b>0,1</b>  | <b>9,7</b>     | <b>0,1</b>   |
| <b>Transferi iz budžeta CG</b>                     | <b>10,0</b>   | <b>0,1</b>   | <b>10,1</b>    | <b>0,1</b>   | <b>10,5</b>   | <b>0,1</b>  | <b>10,5</b>    | <b>0,1</b>   |
| <b>Povećanje/smanjenje depozita</b>                | <b>63,8</b>   | <b>0,9</b>   | <b>-3,2</b>    | <b>0,0</b>   | <b>1,9</b>    | <b>0,0</b>  | <b>-2,3</b>    | <b>0,0</b>   |

Izvor: projekcije Ministarstva finansija



Ministarstvo  
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
[www.mif.gov.me](http://www.mif.gov.me)

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

### Nacrt Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine

**Vrijeme trajanja javne rasprave:** od 18. jula 2024. godine do 07. avgusta 2024. godine.

U cilu uključivanja stručne i zainteresovane javnosti Ministarstvo finansija je omogućilo dostupnost nacrta Fiskalne strategije tokom trajanja javne rasprave, a sve primjedbe, sugestije i komentari mogli su se dostavljati na adresu Ministarstva ili putem elektronske pošte.

#### **Način sprovođenja javne rasprave:**

Ministarstvo finansija uputilo je privredi, organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima, da se uključe u javnu raspravu i daju svoj doprinos unaprjeđenju kvaliteta teksta Nacrta Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom obliku putem pošte na adresu Ministarstvu finansija, Stanka Dragojevića br. 2, 81000 Podgorica ili u elektronskoj formi na e-mail: [ivana.radojicic@mif.gov.me](mailto:ivana.radojicic@mif.gov.me).

U okviru postupka javne rasprave, organizovan je okrugli sto, i to dana 26. jula 2024. godine u prostorijama Stare zgrade Vlade u Podgorici.

Pored okruglog stola organizovani su pojedinačni sastanci, 25. jula 2024. godine sa sljedećim predstavnicima:

- Advokatska komora;
- Coca-Cola HBC;
- 13. jul Plantaže;
- Fidelity consulting.

Održana javna rasprava i pojedinačni sastanci imali su za cilj pružanje potrebnih informacija o Nacrtu Fiskalne strategije, a učesnici su iskazali svoju zainteresovanost za dokument i istovremeno iznijeli određeni broj sugestija, komenatra i pitanja.

Javna rapsrava je pokazala dovoljan nivo učešća stručne i zainteresovane javnosti, kao i odgovarajući nivo kvaliteta organizacije. Evidentna je bila otvorenost i spremnost za komunikaciju svih zainteresovanih strana.

#### **Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:**

- dr Bojana Bošković, državna sekretarka Ministarstva finansija;
- mr Milica Adžić, državna sekretarka Ministarstva finansija;
- Milena Milović, savjetnica predsjednika Vlade za ekonomsku politiku;
- Miloš Mišković, generalni direktor Direktorata za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije;

- Biljana Peranović, generalna direktorica Direktorata za poreski i carinski sistem;
- Bojan Paunović, generalni direktor Direktorata za državni budžet;
- Andrijana Ulić Rajović, generalna direktorica Direktorata za javni dug.

#### **Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:**

Okruglom stolu o Nacrtu Fiskalne strategije prisustvovalo je 72 učesnika (predstavници Američke privredne komore Crne Gore; Fidelity consulting; NVO CAZAS; Vezuv DOO; Saveza sindikata; Unije poslodavaca Crne Gore; ND Vijesti; Pobjede; Dana; Plantaža; Udruženja naftnih kompanija Crne Gore; Unije slobodnih sindikata Crne Gore; Udruženja vinara; Universal capital banke; Kabineta predsjednika Vlade; Kabineta predsjednika Crne Gore; Sindikata uprave i pravosuđa Crne Gore; Privredne komore Crne Gore; Crvenog krsta, Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i dr.).

Tokom trajanja javne rasprave primjedbe, predloge i sugestije dostavili su:

1. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore, Rakočević Nenad,;
2. AD Port of Adria, Bar, Božidarka Dedić;
3. Jugopetrol, Goran Stanković;
4. Zetogradnja, Bojana Radinović Vujanović;
5. Advokatska kancelarija, Danilo Radulović;
6. Američka privredna komora, Marko Miročević;
7. Unija poslodavca Crne Gore, Suzana Radulović;
8. Privredna komora Crne Gore, Nina Drakić;
9. Sekretarijat Savjeta za konkurentnost, Marija Šuković;
10. Unija slobodnih sindikata Crne Gore, Srđa Keković;
11. Crveni krst Crne Gore, Jelena Dubak;
12. Finance Plus, Dražen Raičković;
13. Savjet stranih investitora u Crnoj Gori, Arijana Nikolić;
14. Daily Press DOO, Marija Bojanić;
15. Montecco Inc, Predrag Pavličić;
16. Kabinet Predsjednika Crne Gore, Mladen Grgić;
17. Fidelity Consulting, Miloš Vuković;
18. Udruženje hotela Crne Gore, Nikola Pejović;
19. Vinarija Četković;
20. Montenegro Bet;
21. LOB COMPANY;
22. Inteligencija MNE, Mirza Mulešković;
23. Advokatska komora Crne Gore, Danilo Mićović;
24. Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Marina Vujačić;
25. VIP Broker Montenegro AD, Ivan Šćepanović;
26. Udruženje naftnih kompanija Crne Gore, Draško Striković;
27. Institut alternativa, Marko Sošić;
28. 13. jul Plantaže AD, Igor Čađenović;
29. Branko Borozan, bivši radnik AD "Radoje Dakić", Podgorica;
30. Vanja Radonjić, advokat iz Podgorice;
31. Marko Ilijanić;
32. Nikolina Dabetić;



33. Nela Radunović;
34. Ivan Mićović;
35. Daniel Lončarević;
36. Balša Žugić;
37. Igor Čulafić;
38. Miloš Mirković;
39. Ante Lukšić;
40. Milica Adžić;
41. Tijana Radulović;
42. Lazar Spičanović.

Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:

#### 1. Sindikat uprave i pravosuđa Crne Gore (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 1:** Svim zaposlenima u Crnoj Gori ce doći do smanjenja bruto zarade na račun doprinosa za penzije, na način što će doprinosi za PIO na teret poslodavca od 5,5 % biti ukinuti, dok će doprinosi za PIO na teret zaposlenog biti smanjeni sa 15 na 10 procenata, tj. u zbiru 10,5%, a sto ce bez dileme dovesti do smanjenja buducih penzija. Samim tim, imajući u vidu smanjenje bruto zarade, te preliivanje dijela doprinosa iz iste u neto zaradu, krajni rezultat programa "Evropa sad 2" za nase zaposlene ce se ogledati u uvecanju neto zarade kroz uvecanje minimalne zarade za dio zaposlenih, pri čemu će isto imati kratkoročni efekat na povećanje kupovnu moći; minimalno uvećanje zarade za najveći dio zaposlenih, pri čemu isto uvećanje skoro da neće imati nikakvog efekta na povećanje kupovne moći, dok za treći dio zaposlenih skoro da neće biti ni simboličnog uvećanja. Sa druge strane, ostaje da se analizira kako će ovakvo uvećanje neto zarada i smanjenje bruto zarade, te predstojeće uvećanje prosječne zarade, uticati i na sam obračun budućih penzija, a sa čime će se naš sindikat baviti u narednom periodu. Predlažemo da Vlada odustane od programa "Evropa sad 2", a u odnosu na zarade u javnom sektoru, predlažemo da se iste uvećaju kroz smanjenje izdataka drugih troškova, na način što se neće vršiti umanjjenje doprinosa za PIO, već putem uvećanja koeficijenata složenosti poslova iii kroz uvećanje obračunske vrijednosti koeficijenta, uz predloženu minimalnu zaradu od 800 eura za sve zaposlene, umjesto uvođenja dvije različite minimalne zarade, uz prateće mjere vezane za regulaciju cijena roba i usluga, a koje bi imale efekat u smanjenju troškova života, kao i uz izmjene i dopune zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i granskih kolektivnih ugovora, putem koje mjere bi se sačuvao i unaprijedio sistem zarada.

**Odgovor:** Uvećanje minimalne zarade i smanjenje poreskog opterećenja na zarade, reforma je koja je inkluzivna i daje pozitivne efekte kako za poslodavce tako i za zaposlene. Kroz povećanje minimalne zarade i smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje svi zaposleni u Crnoj Gori, bez izuzetka, ostvaruju rast zarade, pri čemu najveći rast ostvaruju zaposleni koji trenutno primaju minimalnu zaradu, a čime se smanjuje "socijalni jaz" između različitih kategorija zaposlenih. Ujedno, kako ova reforma ne bi ugrozila privredni ambijent u Crnoj Gori, predlaže se smanjenje poreskog opterećenja na rad čime svi poslodavci koji su do sada isplaćivali zaradu iznad iznosa nove minimalne zarade (600€) ostvaruju isključivo uštedu. Ovu uštedu poslodavci mogu iskoristiti za: povećanje drugih zarada, kompenzovanje dijela



troška koji nastaje ukoliko u strukturi zaposlenih imaju zaposlene koji su do sada primali minimalnu zaradu ili za investiranje.

Na drugoj strani, svi zaposleni u Crnoj Gori ostvariće rast zarade za iznos smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog.

Dvije minimalne zarade, mjera su kompromisa, ostvarenog sa predstavnicima udruženja poslodavaca, postignutog u okviru vođenog socijalnog dijaloga, kako bi se zaštitili prije svega, mikro i mali privrednici i privrednici koji u strukturi zaposlenih imaju isključivo zaposlene koji primaju minimalnu zaradu, a kavih je najviše u sjevernom regionu Crne Gore. Istovremeno, minimalna zarada koja zavisi od stepena kvalifikacije obrazovanja, štiti zaposlene sa visokim stepenom kvalifikacije obrazovanja koji trenutno u Crnoj Gori primaju minimalnu zaradu od 450€ dakle isti nivo zarade kao npr. nekvalifikovani radnik. Takođe, na ovaj način vodi se računa o zaposlenima sa visokim novom obrazovanjem koji nakon završenog fakulteta i prvog zaposlenja primaju minimalnu zaradu. Napominjemo da je upravo približavanje zarada za različite stepene kvalifikacije obrazovanja prilikom implementacije programa "Evropa sad 1" bio razlog neslaganja predstavnika sindikata koji se u ovom slučaju ispravlja.

U dijelu sugestija da minimalna zarada iznosi 800€, te da reforma bude sprovedena na način povećanja obračunske vrijednosti koeficijenta i koeficijenata za zaposlene u javnoj upravi, ukazujemo na sljedeće:

minimalna zarada od 800€ i povećanje koeficijenata svim zaposlenima, bez smanjenja poreskog opterećenja na rad, značajno uvećava troškove poslodavaca koji u tom slučaju ne bi mogli izmirivati obaveze po osnovu uvećanih zarada čime bi se ugrozilo njihovo poslovanje, narušio poslovni ambijent i u krajnjem što bi dovelo do povećanja nezaposlenosti;

Vlada Crne Gore ne podržava stav o uvećanju zarada isključivo zaposlenima u javnoj upravi koji trenutno primaju veće zarade od zaposlenih u privredi (usljed povećanja zarada zaposlenih isključivo za zaposlene u javnoj upravi ali ne i privredi u prethodnom periodu) što dovodi do situacije da javna uprava i pored viškova u broju zaposlenih postaje atraktivan ambijent za zapošljavanje i onih zaposlenih koji su do sada radili u privredi. Ovakva situacija posebno usložnjava problem koji postoji kada je u pitanju nedostatak radne snage u privatnom sektoru, posebno tokom trajanja turističke sezone.

Uticaj povećanja minimalne i prosječne zarade i smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje neće uticati na smanjenje penzija. Penzije svim penzionerima biće povećane i to upravo po osnovu redovnih usklađivanja (tri puta godišnje) sa rastom prosječne zarade koja isključivo raste u ovom obimu po osnovu implementacije reforme povećanja minimalne zarade i smanjenja poreskog opterećenja na rad. Bez implementacije ove reforme penzije bi se značajno manje usklađivale te ne bi bilo rasta penzija u ovom obimu.

Radi preciznosti, ukazujemo i na sljedeće činjenice:

visina penzije ne usklađuje se sa bruto 2 zaradom (koja se smanjuje u ovom slučaju zbog smanjenja doprinosa za PIO na teret poslodavca) već sa bruto 1 zaradom odnosno bruto osnovicom koju objavljuje Zavod za statistiku;

visina penzije ne zavisi od visine doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje budući da visina doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje nije parametar koji se koristi prilikom obračuna penzije;

usljed usklađivanja penzija sa rastom prosječne zarade (čak i u slučaju da se ne usklađuje sa inflacijom odnosno da inflacija iznosi 0%) penzija svakom penzioneru će isključivo rasti od 1. januara 2025. godine;



i u prethodnoj reformi poreskog opterećenja na rad došlo je do još drastičnijeg rasta prosječne zarade koje nije rezultiralo smanjenjem penzija bilo kojem korisniku penzionih davanja.

## **2. AD „PORT OF ADRIA“ Bar (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 2:** Ukoliko poslodavac ima sistematizovana dva radna mjesta sa istim opisom posla, a za radno mjesto broj 1 je predvidio nivoa obrazovanja II i III, dok je na radnom mjestu broj 2 predvidio nivoa obrazovanja IV i VI, novi Zakon o radu će morati da precizira formulaciju kako u ovom slučaju poslodavac treba da postupa pri definisanju minimalne zarade, jer se mora poštovati načelo jednake zarade za isti rad i rad jednake vrijednosti.

### **Obrazloženje:**

Poslodavac je pri izradi sistematizacije nastojao da uvaži sve nivoa obrazovanja koje su zaposleni na tim radnim mjestima posjedovali, jer Zakon o radu predviđa da je odgovarajući posao samo onaj koji zahtjeva isti nivo kvalifikacije obrazovanja.

Odgovor: Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu, koji je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 15. avgusta 2024. godine, precizirana je odredba koja se odnosi na minimalnu zaradu na sljedeći način: „Minimalna zarada iz stava 1 ovog člana, u neto iznosu, iznosi 600,00 eura za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa kvalifikacije obrazovanja, odnosno 800,00 eura za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije obrazovanja”.

Navedenom normom precizno je definisano da se visina minimalne zarade utvrđuje u zavisnosti od kvalifikacije obrazovanja utvrđene za radno mjesto zaposlenog.

## **3. Jugopetrol (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 3:** Primjena odredbi programa "Evropa sad 2" u vezi s minimalnom zaradom za srednjoškolce od 600 EUR i visokoškolce od 800 EUR izazvala je određene nejasnoće. Na koga se odnose ove minimalne zarade? Prema tabelarnom prikazu, pravo na 600 i 800 EUR mogu ostvariti samo oni čija je neto zarada bila 450 EUR i bruto 563 EUR. Nelogično je da zaposleni visokoškolac ostvaruje neto zaradu od 450 EUR i bruto od 563,6 EUR, jer su u javnom sektoru sve zarade regulisane koeficijentom složenosti poslova, i plate visokoškolcima značajno prelaze ove kriterijume. Slična situacija je i za veliki broj zaposlenih sa nižom stručnom spremom u javnom sektoru.

Zbog nejasnoća tabelarnog prikaza rasta zarada i izjava predstavnika Vlade i ministarstava koji se pozivaju na povećanje minimalne zarade na osnovu nivoa kvalifikacije obrazovanja, za zaposlene sa završenim V stepenom obrazovanja minimalna zarada iznosiće 600 EUR, a za zaposlene sa VI i višim nivoom obrazovanja minimalna zarada 800 EUR. Molim vas da mi odgovorite na sledeće:

Ako zaposleni na osnovu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, u državnoj ustanovi pokriva radno mesto sa srednjom školskom spremom i ostvaruje neto zaradu od 610 EUR i bruto zaradu od 755 EUR, a pritom ima nivo kvalifikacije obrazovanja visokoškolca, VI i viši stepen, da li se njegova zarada po tabelarnom prikazu povećava sa 610 na 650 EUR, ili se primenjuje minimalna zarada od 800 EUR po osnovu nivoa kvalifikacije obrazovanja?



Odgovor: Odredbom člana 20 st. 1 i 2 Zakona o radu propisano je da se radni odnos zasniva zaključivanjem ugovora o radu uz prethodno ispunjavanje opštih uslova kao što su opšta zdravstvena sposobnost i starost od 15 i više godina života. Takođe, neophodno je da lice koje zasniva radni odnos ispunjava i posebne uslove predviđene zakonom, drugim propisima i aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Imajući u vidu da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, u skladu sa članom 5 stav 1 tačka 9 zakona, kod poslodavca utvrđuje unutrašnja organizacija; radna mjesta; opis poslova radnog mjesta; posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa (kompetencije, znanje, vještine i radno iskustvo, kvalifikacija nivoa obrazovanja, odnosno stručna kvalifikacija u rasponu od najviše dva nivoa obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije), prilikom zasnivanja radnog odnosa zaposleni treba da ispuni posebne uslove za radno mjesto koji se traže ovim aktom.

Dakle, minimalna zarada se vezuje za radno mjesto, odnosno skup poslova i zadataka predviđenih aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji za čije izvršavanje je neohodan određeni nivo kvalifikacije obrazovanja odnosno stručne kvalifikacije. Navedeno znači da ako je zaposleni zaključio ugovor o radu za obavljanje poslova radnog mjesta za koje je aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrđen stepen kvalifikacije do V nivoa, a zaposleni ima nivo kvalifikacije IV i više, ostvarivaće najmanje minimalnu zaradu za radno mjesto kako je predviđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kod poslodavaca.

#### **4. Bojana Radinović Vujanović, Zetogradnja (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 4:** Da li postoji detaljnije upustvo za novi obračun zarada? Naime u izvještaju nije definisana skala poreza s obzirom da je do sada postojala skala u novoj strategiji nije nigdje navedena ni da li postoji.

Odgovor: Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica neće biti izmijenjen u dijelu stopa poreza na lična primanja, te ukazujemo da će se porez na dohodak fizičkih lica na primanja po osnovu zarada plaćati prema sljedećim stopama:

- 0% na iznos oporezivog dohotka do 700,00€,
- 9% na iznos oporezivog dohotka od 700,01€ do 1.000,00€,
- 15% na iznos oporezivog dohotka od 1.000,01€.

Dakle, Fiskalnom strategijom nije definisana skala poreza na dohodak imajući u vidu da se stope poreza na dohodak ne mijenjaju.

#### **5. Advokatka kancelarija, Danilo Radulović (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 5:** Predlog izmjene Mjere fiskalne politike za period 2024 – 2027. godine, u dijelu Smanjenje poreskog opterećenja na zarade i povećanje minimalne zarade – Evropa sad 2, u odjeljku povećanje minimalne zarade za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja koje će iznositi 800€. Predlog Avokatske komore je da se iz navedenog povećanja minimalne zarade za visokoškolce, izuzme povećanje minimalne zarade za pripravnike, koji imaju VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja, i koji po prvi put zasnivaju radni odnos, sa akcentom na advokatske pripravnike, čiji pripradnički staž, po zakonu, traje tri godine.



**Obrazloženje:** Da bi Advokatski pripravnik, stekao uslov da polaže pravosudni ispit, a zatim advokatski ispit, te posljedično tome stekne zvanje advokata i bude upisan u Advokatsku komoru Crne Gore, neophodan uslov za polaganje pravosudnog ispita je da kandidat ima završen pripravnički staž u trajanju od tri godine kod advokata, ili u trajanju od četiri godine kod nekog pravnog lica, radeći na pravnim poslovima. Naša sugestija bi se odnosila na visinu zarade visokoškolaca koji odrađuju pripravnički staž tj advokatskih pripravnika, gdje pripravnički staž traje tri godine. Kako Vam je poznato, predmetnom Fiskalnom strategijom predviđeno je povećane minimalne zarade za visokoškolce u mjesečnom iznosu od 800,00 Eura neto, odnosno na 924,90 Eura bruto, što je povećanje izdataka za advokata kao Poslodavca, prema advokatskom pripravniku u iznosu od 359,30 Eura na mjesečnom nivou, po jednom zaposlenom Advokatskom pripravniku. Dosadašnja pripravnička plata je iznosila 450,00 Eura neto, tj 565,00 Eura bruto.

Predlog je da navedeno povećanje mjesečne zarade za visokoškolce ne obuhvati pripravnički rad, konkretno advokatske pripravnike, kako zbog interesa samih pripravnika, tako i zbog advokata i advokatskih kancelarija koje ih angažuju.

Naime, navedeno povećanje zarade, koje bi obuhvatilo i kategoriju pripravnika, onemogućilo bi istima da pronađu mentora, u vidu advokata kod kojih bi mogli ostvariti praksu i direktno se edukovati za budući posao advokata, iz razloga što bi njihovo angažovanje predstavljalo ogroman teret za advokata, da tokom tri godine, neprekidno mjesečno izdvaja 930,00 Eura, na bruto zaradu jednog Advokatskog pripravnika. Logično je očekivati da će advokati koji angažuju pripravnike, ili drastično smanjiti broj istih, ili pribjeći zapošljavanju već formiranih obučanih pravnika iz razloga ekonomičnosti, jer za sličan mjesečni trošak zarade, advokati će angažovati zaposlene koji već imaju pravno znanje, pa će mogućnost da osoba ostvari pripravnički rad kod advokata, biti direktno smanjena, te samim tim smanjen i broj pripravnika. Nepotrebno je navoditi da Advokat svjesno angažuje pripravnika kao osobu bez znanja i iskustva, koji će radom kod advokata dobiti neophodno znanje, te izjednačavanje zarade te osobe, sa zaradom formiranog pravnika sa određenim iskustvom, učiniće kategoriju pripravnika neatraktivnom za angažovanje, čime će pripravnicima biti drastično smanjena mogućnost da uče posao direktno od advokata. Ne manje bitna je logična činjenica, da će pripravnički staž pripravnici većinom biti usmjereni da rade u državnim firmama koje će moći ispratiti ta plaćanja, pa u slučaju da se nakon isteka pripravničkog staža odluče baviti advokaturom, došlo bi se do većinskog kadra u advokaturi, koji prije upisa u Advokatsku komoru, nema nikakvog iskustva u advokaturi, što bi takodje negativno uticalo i na kvalitet i na renome naše profesije. Takođe, međunarodna praksa je apsolutno na strani našeg predloga, iz razloga što pripravnički staž u advokaturi (eng. legal trainee), u biti predstavlja praktičnu obuku advokatskog pripravnika u advokatskoj kancelariji, koje razdoblje obuke je ključni korak u procesu postajanja kvalificiranim advokatom, te je za isto uvijek predviđena nadoknada koja je znatno niža od minimalne zarade tj mjesečne zarade pravnika koji nije pripravnik. Ovo sve iz razloga jer nije u pitanju klasičan radni odnos, već je poenta pripravničkog staža više obuka advokatskog pripravnika, nego njegov/njen značajan radni doprinos advokatskoj kancelariji kod koje pripravnik odradjuje pripravnički staž.

Bitno je i naglasiti da bi se ispunio uslov za polaganje pravosudnog ispita, advokatski pripravnik zvanično mora ispuniti osmočasovno radno vrijeme, iako je to u praksi jako rijedak slučaj, upravo iz razloga što je posao advokatskog pripravnika da prikuplja znanje i asistira u domenu svoje moći, te je pomoć pripravnika advokatu znatno limitirana. Medjutim, činjenica o osmočasovnom radnom vremenu, je bitna jer advokat ne može napraviti ugovor o radu sa pripravnikom na skraćeno radno vrijeme, i time smanjiti troškove koji su predviđeni Fiskalnom strategijom, jer onda pripravnik ne bi stekao uslov za polaganje pravosudnog ispita. Obzirom da će pripravnici, koji žele da se bave advokaturom, biti prinudjeni da pripravnički staž odradjuju u nekom pravnom licu van advokature, njihov pripravnički staž će trajati četiri godine, tj godinu duže nego kod advokata, pa će samim tim, biti im nametnuta dodatna godina pripravničkog



staža. Upravo zbog značajnog interesovanja pripravnika da, direktno u advokatskim kancelarijama, steknu neophodna znanja za buduću izabranu profesiju, čest je slučaj da advokat angažuje i više pripravnika istovremeno, koji dolaze periodično, kako bi više pripravnika steklo iskustvo, iako je advokatu realno njihova pomoć samo djelimično potrebna. Nisu rijetki slučajevi da pripravnici odsustvuju zbog magistarskih predavanja i budu samo djelimično angažovani tokom radnog dana i sl. i to, za razliku od odsustva stalno zaposlenih, je apsolutno opravdano, upravo zbog prirode pripravnčkog posla, da se ne bi remetio proces usavršavanja pripravnika, koji su tek na početku karijera i pripravnčki rad im predstavlja prvi dodir sa radnim odnosom i obavezama koje proističu iz istog. Čak veliki broj kandidata volontira u advokatskim kancelarijama, upravo iz razloga što je skupljanje iskustva srž pripravnčkog staža. Ukoliko bi se obaveza plaćanja mjesečne nadoknade advokatskog pripravnika izjednačila sa zaradom zaposlenih sa VSS, neupitno je da će broj angažovanih advokatskih pripravnika biti desetkovan, najblaže rečeno. U vezi sa navedenim, molimo Vas da prihvatite naš predlog, te da pripravnčka nadoknada za pripravnike, sa akcentom na advokatske pripravnike čiji pripravnčki staž traje tri godine, za razliku od ostalih pripravnika gdje u većini slučajeva pripravnčki staž traje godinu dana, ostane na sadašnjem nivou od neto nadoknade u iznosu od 450,00 Eura. Posebno akcentujemo, da Advokatska komora broji preko 1000 advokata, te većina od njih, nažalost, usljed malog tržišta i konkurencije, ne ostvaruje značajne prihode. Skrećemo pažnju da su se cijene svih roba i usluga u Crnoj Gori, inflacijom, značajno povećale, dok cijene advokatskih usluga nisu mijenjane čak od 2017 godine. Iz navedenog, jasno je da ova predložena mjera o povećanju zarade za advokatske pripravnike bi imala nesagledive posljedice za našu profesiju, usljed čega i molimo da uvažite naš predlog.

**Odgovor:** Odredbom člana 46 Zakona o radu propisano je da sa licem koje prvi put zasniva radni odnos u određenom stepenu školske spreme, odnosno kvalifikacije nivoa obrazovanja ili stručne kvalifikacije, poslodavac može da zaključi ugovor o radu na određeno vrijeme u svojstvu pripravnika, radi osposobljavanja za samostalno obavljanje poslova i radnih zadataka u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

Licu koje prvi put zasniva radni odnos, ako zakonom nije drugačije propisano, pripravnčki staž traje:

- 1) devet mjeseci, za VI i VII nivo kvalifikacije obrazovanja; i
- 2) šest mjeseci, za ostale nivoe kvalifikacije.

Pripravnčki staž se produžava u slučaju odsustva sa rada zbog: privremene spriječenosti za rad po propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju i porodijskog, roditeljskog, usvojiteljskog i hraniteljskog odsustva.

Odredbom člana 13 Opšteg kolektivnog ugovora propisano je da zarada pripravnika utvrđuje u visini koja ne može biti manja od 70% zarade odgovarajuće grupe poslova za koje se zarada obračunava po koeficijentima složenosti poslova iz člana 11 i 12 ovog kolektivnog ugovora.

S tim u vezi Nacrtom Fiskalne strategije kao i planiranim izmjenama radnog zakonodavstva nijesu obuhvaćene prethodno navedene izmjene, što znači da se zarada pripravnika utvrđuje u iznosu koji ne može biti manji od 70% zarade odgovarajuće grupe poslova za koje se zarada obračunava po koeficijentima složenosti poslova iz člana 11 i 12 Opšteg kolektivnog ugovora.

## **6. Američka privredna komora (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 6:** Prilikom izrade ili izmjene dokumenata od značaja za poslovni ambijent, neophodno je blagovremeno uključivanje poslovne zajednice što podrazumijeva učešće predstavnika privrede u odgovarajućim radnim grupama zaduženim za izradu ili izmjenu



istih, ili mogućnost da se daju komentari na prve draftove dokumenata koji su rezultat rada radnih grupa.

Iako cijenimo održavanje javne rasprave kao instrumenta dijaloga, Američka privredna komora se zalaže za mnogo ranije uključivanje poslovne zajednice koje je i ovom prilikom izostalo.

Blagovremeno uključivanje bi povećalo kvalitet fiskalne strategije i omogućilo njenu kvalitetniju implementaciju. Ujedno, poslovna zajednica bi imala priliku da ranije sagleda sve planirane izmjene i pripremi se za njihovu implementaciju, što dodatno povećava predvidivost poslovnog ambijenta.

Pohvalno je samo donošenje fiskalne strategije, što svakako povećava predvidivost poslovnog ambijenta, ali sam proces njenog donošenja, kao i brojnih drugih akata koja regulišu poslovni ambijent, treba dodatno unaprijediti.

**Obrazloženje:** Američka privredna komora u Crnoj Gori kroz svoj program Rule of Dialogue, kao i posredstvom Savjeta za konkurentnost putem Izvještaja o uključenosti privatnog sektora u proces izrade zakona na nacionalnom nivou, kontinuirano ukazuje na značaj blagovremenog dijaloga donosilaca odluka sa poslovnom zajednicom. Već godinama unazad ukazujemo da jedino uz kvalitetan dijalog i saradnju u ranim fazama izrade ili izmjene regulative od značaja za poslovni ambijent možemo kreirati kvalitetna rješenja koja su dugoročno održiva, i koja ne ostavljaju nedoumice za implementaciju u praksi. U tom slučaju je moguće ponuditi značajan know-how predstavnika privrede koji može pomoći donosiocima odluka da kvalitetnije sagledaju efekte planiranih mjera i politika. I pored više puta istaknute želje da na taj način budemo uključeni, naročito da imamo šansu da komentarišemo rješenja obuhvaćena fiskalnom strategijom koja su u pripremi u okviru Programa Rule of Dialogue, izostao je odgovor na naše inicijative sve do zvaničnog predstavljanja Nacrta Fiskalne strategije za period 2024-2027.

**Odgovor:** Proces pripreme Fiskalne strategije, Ministarstvo finansija je započelo sredinom februara 2024. godine. Krajem februara pozvana je zainteresovana javnost da dostavi predloge i sugestije za izradu ovog dokumenta. Poziv je trajao tri nedjelje i u tom procesu, Ministarstvo finansija nije dobilo predloge i sugestije od zainteresovanih strana.

**Primjedba/predlog/sugestija 7:** Javno dostupan Nacrt Fiskalne strategije za period 2024-2027 godine ne sadrži analizu rizika, kao i scenario analize, što je izuzetno važno imajući u vidu osjetljivost crnogorske ekonomije na spoljne šokove, te veliku uvoznu zavisnost, a takođe i zavisnost rasta ekonomske aktivnosti od strane tražnje, kako je u dokumentu istaknuto.

Potrebno je da pomenute analize, kao i analize koje su rađene kako bi se procijenili efekti pojedinih mjera budu sastavni dio Nacrta Fiskalne strategije u formi odgovarajućih priloga, što bi olakšalo procjenu njene održivosti i ujedno pojednostavilo razumijevanje osnovnih pretpostavki na kojima se temelje procijenjeni efekti. Naravno, ovim putem ne tvrdimo da one nisu rađene, ali nisu javno dostupne, i pozivamo da iste budu dio materijala koji čini fiskalnu strategiju.

**Obrazloženje:** Crnogorska ekonomija je u skorijoj prošlosti prošla kroz nekoliko globalnih šokova koji su se snažno odrazili na makroekonomske prilike. Dovoljno je pomenuti – pandemiju corona virusa i prisjetiti se njenih efekata na ekonomiju. Imajući u vidu visoku zavisnost od turizma, koji sa srodnim industrijama čini cca 30% GDP- a Crne Gore, visoku uvoznu zavisnost zbog slabog učešća domaće proizvodnje, kao i zavisnost ostvarenja fiskalne strategije od ostvarenja rasta ekonomske aktivnosti, jasno je da prilikom kreiranja strateških dokumenata, posebnu pažnju treba posvetiti analizi rizika, te kreiranju odgovarajuće scenario analize.



Konačno, u vezi sa Primjedbom/predlogom/sugestijom<sup>1</sup>, u slučajevima blagovremene uključenosti ove nedoumice ne bi postojale i materijali bi bili svima dostupni i jasni mnogo ranije. Dodatna vrijednost bi se ogledala u mogućnosti korišćenja know-how i inputa od strane poslovne zajednice, koji bi mogli biti iskorisceni za kvalitetnu pripremu svih analiza, a time i same strategije.

**Odgovor:** Sugestija uvažena. Dokument Fiskalne strategije sadrži i poglavlje relevantnih makroekonomskih i fiskalnih rizika.

**Primjedba/predlog/sugestija 8:** Podržavamo opredijeljenost Vlade Crne Gore da stvori što povoljniji poslovni ambijent za privlačenje novih i zadržavanje postojećih investitora. U tom smislu, svako smanjenje poreskog opterećenja predstavlja korak u pravom smjeru.

Ipak, iako planirano smanjenje poreskog opterećenja na rad može imati pozitivan efekat na privlačenje investitora, ovim putem ukazujemo da je poreski sistem u Crnoj Gori i bez najavljenih izmjena konkurentan i da ono što respektabilni investitori žele jeste prije svega stabilnost i pravna sigurnost poslovanja, a nakon toga stimulativne politike koje nas čine konkurentnijim u odnosu na druge zemlje koje takođe pružaju stabilnost i sigurnost poslovanja. U tom smislu, ono što je po našem mišljenju još važnije od smanjenja poreskog opterećenja na rad, jesu brojne systemske reforme usmjerene na unapređenje poslovnog ambijenta navedene u samoj strategiji. Pod pomenutim reformama podrazumijevamo: digitalnu transformaciju javne uprave, implementaciju projekta reforme poreske administracije (RARP), unapređenje sistema analize i donošenja odluka o povraćaju PDV- a, formiranje finansijske policije u cilju borbe protiv sive ekonomije i korupcije, reformu Carinske uprave kroz implementaciju novog kompjuterizovanog transportnog sistema, kao i uspostavljanje Track&Trace sistema u cilju smanjenja nelegalne trgovine duvanskim proizvodima, transformaciju CRPS-a u Agenciju za registre,...

Nadalje, preveliko oslanjanje na indirektno poreze doprinosi stvaranju potrošačke ekonomije koja je sklona inflatornim trendovima ukoliko se ne preduzmu adekvatne antiinflatorne mjere, dok povećanje zarada bez rasta produktivnosti potencijalno može dovesti do dodatnih poremećaja na tržištu rada, na kome je sve atraktivnije raditi u javnom sektoru.

Imajući prethodno u vidu preporuka bi bila da fokus bude na pomenutim systemskim unapređenjima kao i snažnoj i sveobuhvatnoj digitalnoj transformaciji crnogorske ekonomije i društva, što će izvjesno smanjiti sivu ekonomiju, urediti sistem, privući investitore, i u krajnjem kreirati nove budžetske prihode koji će biti osnova za nove reforme koje mogu uključivati i reforme u dijelu poreskog opterećenja na rad, čiju implementaciju treba planirati fazno.

**Obrazloženje:** Američka privredna komora u Crnoj Gori svake dvije godine objavljuje Izvještaj o poslovnom ambijentu. U gotovo svim do sada objavljenim izvještajima kompanije ocjenjuju naš poreski sistem kao konkurentan. Ono što, međutim, ističu kao nedostatke koji se ponavljaju u gotovo svakom izvještaju su: izražena siva ekonomija i nedostatak fer konkurencije u vezi sa tim, nemogućnost sankcionisanja subjekata koji obavljaju privrednu djelatnost a koji nisu registrovani, predugo trajanje sudskih sporova i nedovoljna efikasnost administracije kao podrške investitorima, izostanak digitalne transformacije ekonomije i društva koja bi dovela do povećanja efikasnosti svih procesa i umnogome doprinijela i smanjenju prethodno pobrojanih izazova, kao i razvijanje ljudskog kapitala u skladu sa potrebama savremenog tržišta rada, odnosno uređenje radnih odnosa u skladu sa savremenim trendovima na tržištu rada.

Imajući sve ovo u vidu pozdravljamo brojne reforme koje su navedene u Nacrtu Fiskalne strategije, a koje idu u pravcu rješavanja ili umanjenja nekih od gore navedenih izazova koji karakterišu poslovni ambijent u Crnoj Gori i ujedno ističemo da prednost treba dati njima, dok reforme poreske politike u dijelu poreskog opterećenja na rad treba fazno implementirati.

**Odgovor:** Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija izuzetno niske proizvodne baze je podložna eksternim šokovima, naročito inflatornim. Stoga će smanjenje fiksnih troškova rada za poslodave uticati na cjenovnu konkurentnost rada. Dodatno, kako bi spriječila neopravdani rast cijena i zaštitila standard građana, Vlada će predložiti Odluku o ograničavanju marži na pojedine proizvode.

Pored reforme poreske i fiskalne politike i brojnih sistemskih mjera sektorskih politika, cilj Vlade u narednom periodu će biti snaženje privatnog sektora i veća diversifikacija ekonomije kako bi se unaprijedila dugoročna konkurentnost i održivost. Takođe, mjerama predloženim u Fiskalnoj strategiji, a naročito povećanjem minimalne zarade, se utiče na poboljšanje rezultata tržišta rada, imajući u vidu visoke migracije domaćeg stanovništva i sve teži pronalazak domaće radne snage za raspoložive poslove.

Vlada Crne Gore je posvećena umanjuju direktnih poreskih opterećenja kako bi podstakla zapošljavanje i proizvodnju, a što će dugoročno uticati na povećanje izvoza, umanjeno spoljnotrgovinskog deficita i povećanje naplate indirektnih poreza. Dakle, strategija je da direktno poresko opterećenje koje utiče na cijenu koštanja proizvoda bude minimalno, a da se u fazi realizacije kroz indirektno poreze izvrši adekvatna naplata poreskih prihoda. Istovremeno, u fokusu ove Vlade su brojni projekti koji se nalaze u različitim fazama realizacije, sa posebnim akcentom na inteziviranje aktivnosti na uspostavljanju projekta reforme poreske administracije u punom kapacitetu. Efikasnost povraćaja PDV-a je na višem nivou u odnosu na raniji period, ali će se na tome i dalje raditi. Siva ekonomija je izazov sa kojim se i ova Vlada suočava, te će u narednom periodu biti sprovedene intenzivne aktivnosti na ovu temu, kroz implementaciju mjera definisanih Programom za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. godine. Borba protiv „sive ekonomije“ dala je rezultate u prethodnom periodu prevashodno kroz implementaciju programa „Evropa sd 1“ kojim je usljed smanjenja poreskog opterećenja na rad drastično smanjen udio neformalnog rada na tržištu rada Crne Gore, čemu svjedoči podatak da je naplata prihoda od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje od u periodu od 2021. do kraja 2023. godine povećana za preko 50%. Ujedno, aktivnosti na suzbijanju nelegalnom prometa duvanom i duvanskim proizvodima rezultiralo je značajnim smanjenjem svog tržišta što je potvrđeno značajnim rastom legalnog prometa ovih proizvoda i drastičnim rastom naplaćenih prihoda od akciza po ovom osnovu. Sve ove mjere utiču na smanjenje nelojalne konkurencije i unapređenje konkurentnosti crnogorske ekonomije.

**Primjedba/predlog/sugestija 9:** Pozdravljamo i donošenje Zakona o strateškim investicijama, za čije donošenje smo i sami uputili inicijativu putem Savjeta za konkurentnost, a kojim se nastoje regulatorno obuhvatiti svi važni aspekti aktivnosti na privlačenju i podršci važnih investicionih projekata. Vjerujemo da će bavljenje ovim pitanjem dodatno doprinijeti definisanju prioriteta u pogledu strateški važnih investicija sa jedne strane, te povećati efikasnost administracije u cilju podrške za realizaciju istih.

S tim u vezi vjerujemo da treba još jednom preispitati ukidanje stope 0% PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje ugostiteljskog objekta kategorije pet i više zvjezdica, energetskog objekta za proizvodnju električne energije instalisane snage veće od 10 MW i kapaciteta za proizvodnju prehrambenih proizvoda razvrstanih u okviru sektora C grupa 10 Zakona o klasifikaciji djelatnosti.

**Obrazloženje:** Neophodno je značajno unaprijediti efikasnost administracije u dijelu pružanja usluga investitorima generalno, a naročito kada su u pitanju strateški važne investicije za našu državu. Kreiranje zakonskog rješenja koje bi omogućilo stvaranje regulative koja je povoljna za



investitore u tom smislu je svakako poželjno, ali praćeno i kvalitetnom implementacijom kroz jaćanje kapaciteta administracije i njenu povećanu efikasnost u radu.

S tim u vezi, nije dobro da za već definisane prioritete razvoja naše ekonomije ukidamo već date stimulanse. Naime, ulaganje u hotele sa pet zvjezdica je još ranije definisano kao osnovni preduslov za razvoj elitnog turizma, i u tom smislu ukidanje stope % PDV-a za hotele od pet ili više zvjezdica nije u skladu sa onim što je proklamovani cilj. Naravno, crnogorska ekonomija mora biti diverzifikovana, ali imajući u vidu prirodna bogatstva, turizam će uvijek biti izuzetno znaćajna grana privrede i trebalo bi razmišljati o novim stimulativnim mjerama za razvoj elitnog turizma, a ne o ukidanju postojećih.

Nadalje, obzirom na usvojenu Zelenu agendu Evropske unije, kao i aspiracije Crne Gore da usvaja standarde Evropske unije, smatramo da je ukidanje stope % PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje energetskog objekta za proizvodnju elektrićne energije instalisane snage veće od 10 MW, takođe u suprotnosti sa osnovnom tezom da treba stvarati stimulanse za strateški važne investicije.

**Odgovor:** U dijelu koji se odnosi na ukidanje stope 0% PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje ugostiteljskog objekta kategorije pet i više zvjezdica, energetskog objekta za proizvodnju elektrićne energije instalisane snage veće od 10 MW i kapaciteta za proizvodnju prehrambenih proizvoda razvrstanih u okviru sektora C grupa 10 Zakona o klasifikaciji djelatnosti, ukazujemo da navedena mjera predstavlja poreski rashod države a ujedno daje preferencijalni status pojedinim učesnicima na tržištu u odnosu na ostale.

Jedan od razloga za uvođenje ove stimulativne mjere bili su između ostalog i spori povraćaji PDV od strane poreskog organa, što je predstavljalo znaćajnu barijeru u toku izgradnje i opremanja ugostiteljskih objekata kategorije pet i više zvjezdica, imajući u vidu da su isti na mjesećnom nivou podnosili zahtjeve za povraćaj PDV.

Unaprijeđenjem procedura od strane poreskog organa i vršenjem povraćaja PDV-a u zakonski definisanim rokovima od 60, odnosno 30 dana, stvorili su se uslovi za ukidanje ove stimulativne mjere.

**Primjedba/predlog/sugestija 10:** Potrebno je izvršiti adekvatne izmjene regulative radi otklanjanja nedoumica koje nastaju uvođenjem dvije minimalne zarade u zavisnosti od stepena stručne spreme.

**Obrazloženje:** Pitanja isplate pomoći u slučaju smrti zaposlenog ili člana uže porodice, zimnice, regresa, oslobađanja od plaćanja doprinosa na primanja po osnovu isplate zimnice, kao i mnoga druga pitanja uređena su u zavisnosti od visine minimalne zarade. Postojanje dva nivoa minimalne zarade zahtijeva da se izvrše adekvatne izmjene propisa u cilju otklanjanja ovih nedoumica.

**Odgovor:** Zakon o radu kao opšti propis u oblasti radnih odnosa jednako se primjenjuje na sve zaposlene u Crnoj Gori ukoliko posebnim propisom nije uređeno. Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu, koji je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 15. avgusta 2024. godine, precizirana je odredba koja se odnosi na minimalnu zaradu na sljedeći naćin: „Minimalna zarada iz stava 1 ovog člana, u neto iznosu, iznosi 600,00 eura za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa kvalifikacije obrazovanja, odnosno 800,00 eura za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije obrazovanja”. Navedenom normom precizno je definisano da se visina minimalne zarade utvrđuje u zavisnosti od kvalifikacije obrazovanja



utvrđeno za radno mjesto zaposlenog. Takođe, sve nedoumice u pogledu isplata u vezi sa minimalnim zaradama biće regulisano tumačenjem u odnosu na radno mjesto zaposlenog, odnosno u kom nivou kvalifikacije obrazovanja obavlja poslove radnog mjesta.

## 11. Unija poslodavaca Crne Gore (Predlagač)

### **Primjedba/predlog/sugestija 11: SMANJENJE PORESKOG OPTEREĆENJA NA ZARADE I POVEĆANJE MINIMALNE ZARADE – EVROPA SAD 2 (strana 24)**

Podsjećamo da je za primjenu Evropa sad 1 najveći broj reagovanja i nedoumica privrednika bilo u vezi isplata zarada i refundancije zarada zaposlenim za vrijeme porodijskog i roditeljskog odsustva, u skladu sa obavezom da se isplati uvećana minimalna zarada od 450 eura. Naime, radilo se o tome da su poslodavci saglasno Zakonu o radu u obavezi da primijene uvećanje minimalne zarade i na institut naknade zarade dok je zaposlena(i) na roditeljskom odsustvu, a da je Centar za socijalni rad refundirao poslodavcima manji iznos od toga (250 eura). Podsjećamo na stav 1 člana 54 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti:

„Visina sredstava koja se refundiraju poslodavcu za zaposlenog koji je prije ostvarivanja ovog prava bio u radnom odnosu:

- 1) najmanje 12 mjeseci neprekidno, je prosječna zarada zaposlenog za 12 mjeseci koji prethode mjesecu ostvarivanja prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo;
- 2) od šest do 12 mjeseci neprekidno, je 70% od prosječne zarade zaposlenog za vrijeme rada koji je prethodio mjesecu ostvarivanja prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo;
- 3) od tri do šest mjeseci neprekidno, je 50% od prosječne zarade zaposlenog za vrijeme rada koji je prethodio mjesecu ostvarivanja prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo;
- 4) do tri mjeseca je 30% od prosječne zarade zaposlenog za vrijeme rada koji je prethodio ostvarivanju prava na porodijsko, odnosno roditeljsko odsustvo.“

S tim u vezi, predlažemo dopunu člana 54 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti u smislu da visina sredstava ne može biti manja od minimalne zarade koja je važeća na dan isplate. Kao što je utvrđen maksimalan iznos (st.2 i 3 čl. 54), predlažemo da se uredi i visina minimalnog iznosa, kako bi se ubuduće izbjegla situacija da dio naknade zarade pada na trošak poslodavca.

Koristimo priliku ukazati na prigovore poslodavaca u vezi kašnjenja subvencije zarade lica sa invaliditetom od strane Zavoda za zapošljavanje i refundacije naknade zarada za vrijeme bolovanja od strane FZZ i do godinu dana. Kako su se dosadašnja zakonska rešenja pokazala kao neefikasna, predlažemo da se zakonom uredi na način kako bi se poslodavcima refundirala (naknade) zarada u roku od 30 dana od dana uredno podnijetog zahtjeva. Navodimo i primjer države Srbije u kojoj je počev od novembra 2023. godine ukinuta obaveza poslodavca da vrši obračun naknade zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad kada se ona isplaćuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Poslodavac je dužan da podnese zahtjev za ostvarivanje naknade zarade filijali najkasnije u roku od 15 dana od dana isplate zarade za mjesec na koji se naknada odnosi. Filijala RFZO u roku od 21 dana od dana prijema kompletnog zahtjeva poslodavca za isplatu naknade zarade sa svim dokazima potrebnim za isplatu, vrši obračun naknade zarade, koji dostavlja poslodavcu i prenosi odgovarajući iznos sredstava na poseban račun poslodavca. Sredstva koja poslodavac primi od RFZO na ime isplate bolovanja dužan je da isplati osiguraniku najkasnije u roku od sedam dana od dana njihovog prijema.

Takođe, predlažemo da se isplata naknade zarade za vrijeme porodijskog i roditeljskog odsustva ostvaruje direktno kod Centra za socijalni rad. Kod poslodavca bi se utvrđivalo samo pravo na odsustvo, a korisnici prava bi se direktno obraćali nadležnim institucijama za isplatu naknade zarada. Identična rješenja se uveliko primjenjuju u mnogim državama, kao i u susjednim, Srbiji i Hrvatskoj.



b) Budući da se uvode dvije minimalne zarade (600 i 800 eura) predlažemo da se Zakonom o radu uredi iznos minimalne zarade koji će se koristiti za izračunavanje drugih instituta (otpremnine prilikom odlaska u penziju, solidarne pomoći itd). Naš predlog glasi 600 eura, smatrajući da to je optimalna vrijednost za utvrđivanje visine drugih instituta. Posebno ako se ima u vidu institut prekid rada bez krivice zaposlenog gdje je predviđena naknada zarade od 60% zarade, s tim da ne može niža od minimalne zarade u Crnoj Gori. Odredba koja će zasigurno biti predmet pažnje u toku rada na izmjenama Zakona o radu.

**Odgovor:** Planirana je izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Međutim, zbog čestih organizacionih promjena vezanih za nadležnost Ministarstva, sada Ministarstvo socijalnog staranja, za brigu o porodici i demografiju došlo je do usporavanja tih aktivnosti. S tim u vezi prilikom izrade teksta Zakona uzeće se u obzir sve primjedbe i sugestije kako bi se došlo do što kvalitetnijih rješenja uz učešće svih relevantnih subjekata. U konkretnom slučaju ukazujemo, da je prethodno zakonsko rješenje bilo uređeno na način da su mjesečne refundacije pratile mjesečne izmjene naknada zarada, ali zbog velikih zloupotreba definisano je sadašnje zakonsko rješenje. Naime, poslodavci su u toku korišćenja porodijskog odsustva enormno povećavali zarade zaposlenima većinom putem unapređivanja pozicije na radnom mjestu. Nadležne inspekcije rada su u postupku kontrole utvrdile da to nije u suprotnosti sa propisima, tako da je jedini način bio promjena odredaba zakona. Takođe, bilo je veliko zapošljavanje neposredno prije porođaja kako bi se refundacija koristila za vrijeme porodijskog odsustva, kada bi po isteku porodijskog odsustva prestao radni odnos.

Imajući u vidu da su Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu utvrdjeni iznosi dvije minimalne zarade i da se iste vezuju za radno mjesto sa određenim nivoom kvalifikacije obrazovanja, te će se u tom smislu iznosi za druga primanja vezivati za iznose minimalnih zarada utvrdjenih Predlogom zakona, u suprotnom došlo bi do diskriminacije.

### **Primjedba/predlog/sugestija 12: POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA (strana 35)**

Predlažemo izmjenu Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, član 5a stav 2 tačka 7, kako bi se povećao limitirani iznos otpremnine kod odlaska u penziju za oslobođenje poreza na dohodak, što podrazumijeva iznos od tri minimalne zarade. Molimo da u okviru istog člana uzmete u razmatranje zimmicu do visine minimalne zarade, kako bi oslobođenje poreza na dohodak korespondiralo sa oslobađanjem obračuna i uplate doprinosa za obavezno socijalno osiguranje - Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (član 18a stav 1). Time bi država dala podstrek postizanju kompromisa poslodavaca i sindikata oko isplate ovog primanja koje, podsjećamo, može uslijediti samo jednom godišnje.

#### **3. POREZ NA DODATU VRIJEDNOST (strana 39)**

##### **a) PDV stopa 15% za hotelijerstvo i ugostiteljstvo**

Planirano uvođenje treće stope PDV-a od 15% od 1. januara 2025. koja se odnosi na izjednačavanje stope za smještaj u hotelima i usluživanje hrane i pića u ugostiteljskim objektima i hotelskim restoranima je izazvala najviše reagovanja privrednika. Iskazana je bojazan da se povećanjem PDV-a za smještaj značajno uticati na konkurentnost Crne Gore u poređenju s mediteranskim zemljama i zemljama EU, gdje su ove stope PDV-a znatno niže i kreću se u rasponu od 9 do 13 % (Kipar-9, Italija-10, Turska – 10, Malta -7, Španija -10, Hrvatska-13, Grčka - 13...). Na nivou EU samo UK sa 20% i Danska sa 25% imaju višu stopu PDV za hotelijerstvo.

Kao poseban problem hotelijeri navode i već zaključene aranžmane za sledeću godinu, koja uključuje i uračunatu stopu PDV na smještaj od 7 %. Po njihovim navodima, najviše učešće prihoda, a samim tim i poreza, potiče od smještaja i kreće se od 70 do 80 %. Samim tim, ako se uzme u obzir prosta računica na 1000000 ukupnog prometa, a učešće smještaja 75 % plaća



se se 49065, 43 eura po stopi od 7% i 43388, 43 po stopi od 21%. Znači, ukupno 92 453, 85 eura. Ukoliko se uzme u obzir jedinstvena stopa od 15 % plaća se 130.434,78 eura.

Kako se mjera direktno posmatra s aspekta poslovanja, konkurentnosti crnogorskog turizma i refleksije na učešće sive ekonomije u sektoru ugostiteljstva, predlažemo da se preispita stopa od 15 % u smislu smanjenja (po uzoru na mnoge mediteranske zemlje koje se kreću od 9% do 13%), a da se odloži njena primjena za 2026. godinu.

b) PDV na kondo apartmane

U članu 37 stav 1 Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisano da poreski obveznik može, prilikom obračunavanja svoje poreske obaveze, odbiti PDV koji je dužan da plati ili je platio prilikom nabavke proizvoda, ako je te proizvode, odnosno usluge upotrijebio (iskoristio) ili će ih iskoristiti u svrhe ostvarivanja prihoda pri obavljanju oporezive djelatnosti za koju se plaća PDV. Stav 5 tačka 1a istog člana Zakona propisuje da poreski obveznik ne smije odbiti ulazni PDV od kupovine novoizgrađenog stambenog objekta.

Predmetna zakonska norma odnosi se i na promet kondo apartmana-novoizgrađenog stambenog objekta, koji se kao takav klasifikuje i upisuje u katastar nepokretnosti, shodno propisima koji regulišu oblast izgradnje i planiranja prostora, bez obzira na svrhu i namjenu za koji će isti biti iskorišćen, isključivo za oporezivu djelatnost. Dakle poreski obveznik ne može ostvariti pravo na odbitak ulaznog PDV po fakturi na kojoj je investitor prilikom prvog prometa obračunao PDV.

U kontekstu navedenih činjenica predlažemo da se razmotri mogućnost da se kondo-apartmani, odnosno kondo jedinica, svrstavaju u nepokretnosti u smislu priznavanja prava na odbitak ulaznog PDV-a, obzirom na veliki broj stranih investitora koji su upravo investirali u ovakve projekte.

c) smanjenje PDV za usluge fitnes centara i školica sporta

Često su subjekti koji se bave pružanjem usluge fitnesa registrovani kao sportsko- rekreativna društva, u skladu sa Zakonom o sportu. Saglasno članu 37 Zakona o sportu radi zadovoljavanja potreba za očuvanjem, održavanjem, poboljšanjem i unaprjeđenjem psihofizičkih sposobnosti i zdravlja ljudi, kao i obogaćivanjem slobodnog vremena, vježbanjem i bavljenjem sportskim aktivnostima, može se osnovati neprofitno, sportsko- rekreativno društvo.

Naime, veliki broj teretana, fitnes centara, klubova sa velikim brojem vježbača i mjesečnim članarinama od 20-50 eura je registrovano u skladu sa Zakonom o sportu (kao neprofitno društvo) što im omogućava izbjegavanje plaćanja poreza, ali i zapošljavanje ljudi na "crno" (pult, treneri, higijeničari, marketing menadžeri...). Za odabir ovakvog načina poslovanja se može prepoznati i razlog u visokoj poreskoj stopi (21%) koja nije stimulativna za vlasnike i trenere, jer većini je ovo dodatni posao i svako oporezivanje bi onemogućilo mogućnost zarade. Ovakav način organizacije poslovanja "upošljava" na stotine trenera, zaposlenih na komunikacionom pultu, higijeničarki, menadžera i drugih zaposlenih koji ne uživaju prava koja proističu iz radnog odnosa.

Zasnovano na praksi velikog broja zemalja koje su nizom mjera integrisale veliki broj subjekata u zakonski okvir kroz smanjenje poreske stope, ali i promocijom različitih mjera, predlažemo da se ovom pitanju posveti pažnja.

Navodimo par primjera podrške fitnes zajednici:

Rumunija - PDV za Fitnes & health centre spušten sa 20% na 5% što je rezultiralo time da 90% centara izvrši preregistraciju iz udruženja i sportskih organizacija u privredna društva, uz transformaciju zaposlenih iz saradnika u stalnozaposlene (ovo rješenje bi u Crnoj Gori rezultiralo otvaranjem velikog broja novih radnih mjesta) .

Njemačka - data mogućnost centrima da angažuju i plate trenere shodno broju sati koje odrađuju.

Velika Britanija - Vlada sufinansira 30% investicija u svim fitnes centrima, a ta sredstva fitnes centar vraća kroz pružanje rekreacije zaposlenima u javnom sektoru.



Smanjenjem poreske stope, zbog značaja po zdravlje koje ima ova djelatnost, ali i zbog poreskog nadzora nad cjelokupnom djelatnošću koja realno zapošljava mnogostruko veći broj, država bi omogućila konstantne budžetske prihode ali i povećala broj zaposlenih.

Pored smanjenja PDV, mjere koje bi poslale snažnu poruku su i: omogućavanje kreditnog zaduženja po povoljnijim uslovima (IRF, garantni fond, projekti...) za one koji zadovoljavaju uslove (promocija ovakve ideje); vaučeri za starije od 60 godina za vježbanje u registrovanim centrima; povezivanje sa zdravstvenim sistemom, lokalnom upravom kroz organizaciju događaja (javni treninzi, predavanja o uticaju vježbanja na sprječavanje kardio-vaskularnih oboljenja...

**Odgovor:** Na predlog Ministarstva finansija, Skupština Crne Gore je krajem 2022. godine donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica kojim je propisano uvećanje neoporezivog dijela otpremnine kod odlaska u penziju, sa 1.000€ na 1.500€.

Mišljenja smo da je pomenutim izmjenama i dopunama zakona značajno unaprijeđen poreski status predmetnog prihoda sa stanovišta njegovog primaoca, a što je u primjeni od 29. decembra 2022. godine. Istog dana je počeo da se primjenjuje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, kojim je uvedeno da se doprinosi ne plaćaju na primanja po osnovu zimmice najviše do iznosa minimalne zarade, što smatramo značajnim doprinosom u cilju lakšeg postizanja saglasnosti među pregovaračkim stranama.

Osnovni ciljevi uvođenja druge snižene stope na uslugu smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama su:

- ☐ kompenzovanje izgubljenih prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čime Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada;
- ☐ ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznositi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

Uvođenje jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bio je jedan od osnovnih zahtjeva ugostiteljske djelatnosti (primarno hotela) nakon što je od 01. januara 2024. godine prestala sa primjenom odredba koja je propisivala sniženu stopu PDV-a na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u svim ugostiteljskim objektima. Kako su isti ukazali na činjenicu da drugačije stope PDV-a u okviru



ugostiteljske djelatnosti dovode do diskriminacije, odnosno negativno utiču na poslovni ambijent, donosena je odluka da stopa PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bude jedinstvena i iznosi 15%.

Važno je napomenuti da jedinstvenu stopu PDV-a na ove usluge imaju i druge države kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu (Italija, Hrvatska, Grčka, Španija).

Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u ovoj primjedbi/predlogu/sugestiji (PDV na kondo apartmane i smanjenje PDV za usluge fitnes centara i školica sporta).

### **Primjedba/predlog/sugestija 13: IZMJENE ZAKONA O STRANCIMA (strana 61)**

Pozdravljamo najavljene izmjene u vezi zapošljavanja strane radne snage (elektronska prijava). Posebno bitnim smatramo to da je ova tema prepoznata u Fiskalnoj strategiji.

U vezi s tim predlažemo da se prepozna i model po kojem bi stranac mogao da radi u CG i od trenutka podnošenja zahtjeva, tj. do okončanja upravnog postupka u vezi dobijanja dozvole za boravak i rad. Model koji su od skoro uvele mnoge zemlje, a od ove godine i Srbija. Ovim bi se uticalo na budžet CG i priliv prihoda po osnovu poreza i doprinosa na ime zarada velikog broja stranaca, a poslodavcima omogućilo da na brz i jednostavan način dolaze do potrebne radne snage, posebno tokom turističke sezone.

**Odgovor:** Važećim Zakonom o strancima ("Službeni list CG", br. 12/2018, 3/2019 i 86/2022), uređuju se uslovi za ulazak, izlazak, kretanje, boravak i rad stranaca u Crnoj Gori. Dozvole za privremeni boravak i rad (tzv. radne dozvole) izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova, i s tim u vezi, zahtjev za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad stranac podnosi lično Ministarstvu u mjestu boravka, na propisanom obrascu. Ova dozvola se izdaje uz prethodno mišljenje Agencije i policije o postojanju smetnji iz razloga nacionalne, odnosno unutrašnje bezbjednosti. Agencija i policija dužne su da ova mišljenja dostave MUP-u, bez odlaganja, a najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema zahtjeva za davanje mišljenja. O zahtjevu za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad odlučuje se u roku od 15 dana od dana predaje urednog zahtjeva. O prijemu zahtjeva za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad Ministarstvo izdaje potvrdu, u kojoj je određen rok u kojem podnosilac zahtjeva može preuzeti dozvolu. Svakako treba imati u vidu da je članom 66 važećeg Zakona o strancima propisano da stranac u Crnoj Gori može da radi na osnovu dozvole za privremeni boravak i rad ili potvrde o prijavi rada (rad do 90 dana u godini), ako ovim zakonom nije drukčije propisano (stav 1), stranac može da radi u Crnoj Gori samo na poslovima za koje mu je izdata dozvola za privremeni boravak i rad ili potvrda o prijavi rada i samo kod poslodavca koji ga zapošljava (stav 2). U slučaju da prihvatimo model da stranac u Crnoj Gori može da radi na osnovu potvrde o prijemu zahtjeva trebalo bi izmijeniti član 66 važećeg Zakona o strancima i omogućiti strancima da rade na osnovu potvrde o podnijetom zahtjevu za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad. S obzirom da se ova potvrda izdaje u papirnoj formi, da stranac koji preda zahtjev još uvijek nije registrovan u sistem MUP-a, niti u PU, da nijesu izvršene bezbjednosne provjere (u posljednje vrijeme sve više bezbjednosno interesantnih lica), to bi u praksi moglo da dođe do zloupotreba u smislu da se prije svega mijenja/krivotvori/zloupotrebljava potvrda o podnijetom zahtjevu. Takođe, ko garantuje da li bi se i kada stranac javio MUP-u da preuzme dozvolu ili drugu odluku o podnijetom zahtjevu. Tako npr. mogli bismo doći u situaciju da stranac podnese zahtjev za dozvolu, uruči mu se potvrda o podnijetom zahtjevu, sa ovom potvrdom radi u CG dva mjeseca (jul i avgust) i vrati se u državu porijekla. Prema informacijama sa terena prethodnih, a i ove godine negdje se „tolerisao“ rad stranca, ograničeni vremenski period, sa

potvrdom o podnijetom zahtjevu za izdavanje dozvole za privremeni boravak i rad, ali stranac se nakon određenog perioda, u zavisnosti od dana kontrolisanja, morao javiti MUP-u i preuzeti dozvolu, tako da poslodavci u tom dijelu nijesu oštećeni. Napominjemo da se ovaj model primjenjuje od 2015. godine, da je u 2016. godini izdato ukupno 14.588 dozvola za privremeni boravak i rad, dok je u 2023. godini izdato 38.943 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca i mišljenja smo da ovaj model ne treba mijenjati, ali eventualno treba razmisliti da li postoji mogućnost skraćanja roka za odlučivanje po podnijetom zahtjevu. Znači, ovaj model funkcioniše, sve veći broj stranaca je prijavljen u CRS – Registru stranaca i samo je potrebno da se sistemi svih relevantnih institucija uvežu na jedinstveni web portal preko koga će podnosioci zahtjeva dostavljati sve neophodne podatke, osim biometrijskih, za koje bi bilo neophodno da se stranac, uz prethodno zakazivanje termina, i lično pojavi u prostorijama MUP-a. Isto tako treba imati u vidu da je Zakon o strancima propis koji je usklađen sa pravnom tekovinom EU, prije svega sa Direktivom 2011/98/EU Evropskog Parlamenta i Savjeta od 13. decembra 2011. godine o jedinstvenom postupku za izdavanje jedinstvene dozvole državljanima trećih zemalja za boravak i rad na teritoriji države članice i o zajedničkom skupu prava radnika trećih zemalja koji legalno borave u državi članici. Članom 5 stav 2 ove direktive propisano je da „Nadležno tijelo donosi odluku o potpunom zahtjevu što je prije moguće, a u svakom slučaju u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva“, tako da smo mišljenja da u državama članicama EU stranac ne može da radi samo na osnovu podnijetog zahtjeva.

#### 14. Privredna komora Crne Gore (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 14:** Komentari privrede na smanjenje poreskog opterećenja na zarade i povećanje minimalne zarade. Privrednici nemaju dilemu da politiku smanjenja opterećenja na zarade treba afirmisati, te pozdravljaju mjere koje su u ovom segmentu predložene Nacrtom fiskalne strategije Crne Gore 2024- 2027. U dijelu povećanja minimalne zarade na 600 odnosno 800 eura smatramo važnim da se još jednom razmotri visina zarada jer se postavlja pitanje da li pojedini privredni subjekti posebno preduzetnici, mikro i mala preduzeća sa sjevera mogu isplaćivati predložene iznose zarade i imati održivo poslovanje kada ce, bez obzira na planirano smanjenje doprinosa, imati povećanje troškova.

Nadalje, kada je u pitanju povećanje minimalne zarade privrednici imaju sledeće komentare/pitanja:

- Privredni subjekti koji prilikom obračuna koriste vrijednosti boda i obračunski koeficijent, kao i mjesečni obračun po satnici i obračun svih stavki van radnog vremena (nedjeljni, noćni, praznici i prekovremeni) imaju poteškoće u implementiranju fiksnih iznosa neto zarada;
- Postojanjem dvije minimalne zarade dovodi se u pitanje primjena opšteg kolektivnog ugovora vezano za vrijednost boda i obračunski koeficijent i poštovanja sistematizacije radnih mjesta.
- Takođe, predlog dva ranga minimalne zarade nužno će povećati troškove radne snage. Inicijalno povećanje minimalnih zarade ce po principu domino efekta da dovede do povećanja ostalih plata u kompaniji, ukoliko želi da se zadrži adekvatan kadar sa određenim iskustvom po principu složenosti posla, odgovornosti funkcije, kao i stepena uspjehnosti obavljanja zadataka.
- Takođe, u Nacrtu fiskalne strategije Crne Gore 2024-2027 je potrebno pojasniti da li se predložene minimalne zarade od 600 (srednjoškolski) odnosno 800 eura (visokoškolski) vezuju za sistematizaciju radnih mjesta i kvalifikaciju koja je zahtijevana za neko radno mjesto, ili za školsku spremu koju ima zaposleni. Zbog neusklađenosti ponude na tržištu rada sa potrebama poslodavaca, veliki broj zaposlenih je angažovan na radnim mjestima koja npr. ne zahtijevaju



visoku stručnu spremu, a zaposleni posjeduje tu diplomu. Ovo je neprimjenjivo i sa stanovista Zakona o radu, jer je nemoguće da na istom radnom mjestu postoji nejednakost zarada, zavisno od toga da li npr. konobar ima visoku ili srednju stručnu spremu.

- Budući da je Nacrtom fiskalne strategije Cme Gore 2024-2027 navedeno da će minimalna zarada za srednjoskolce biti 600 eura, potrebno je precizirati da li se to povećanje odnosi ili ne odnosi na niskokvalifikovane radnike.

- Kako će se obračunavati osnovica za zaposlene koji otvore bolovanje u periodu oktobra 2024. do oktobra 2025. godine, jer zaposleni koji je primao 450 eura imaju prosjek od 450 eura, a to će od oktobra ove godine biti manje od minimalne zarade. Dodatno, da li će ta razlika ići na teret poslodavca ili na teret Fonda za zdravstveno osiguranje.

Komentari na mjere usmjerene na povećanje budžetskih priboda i unaprjeđenje poslovnog ambijenta

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu utvđeni su iznosi dvije minimalne zarade i iste se vezuju za radno mjesto sa određenim nivoom kvalifikacije obrazovanja. U dijelu obračuna osnova za uvećanje napominjemo da u skladu sa odredbama Opšteg kolektivnog ugovora osnovi za uvećanje zarade, a koji se odnose na noćni rad, rad za vrijeme državnog i vjerskog praznika, prekovremeni rad, rad nedjeljom i dvokratni rad ne ulaze u minimalnu zaradu već se na istu dodaju ukoliko su ostvareni.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 15: Akcizna politika - uvođenje akciza na mirna vina**

Uvođenje akcize na mirna vina predstavljalo bi udar na sve vinare i vinogradare, i negativno bi se odrazilo na njihovo poslovanje budući da je vinogradarsko-vinarski sektor jedan od rijetkih rastućih proizvodnih sektora u našoj zemlji, važan za turističku ponudu, a time i za ukupan ekonomski razvoj. Danas u Cmoj Gori imamo 112 registrovanih vinarija, dominantno malih, koje svoje proizvode plasiraju isključivo na domaćem tržištu, a 99% vina koja proizvode su mrna (nepjenušava) vina. Predloženo uvođenje akcize dovešće do povećanja troškova proizvodnje, povećanja cijena i smanjenja konkurentnosti cmogorskih vina na domaćem, ali i na inostranom tržištu.

Pored uticaja na poslovanje malih vinarija, predložena mjera da se na mirna vina uvede akciza od 25 eura/h.L proizvoda, negativno će uticati i na poslovanje i rentabilnost najvećeg proizvođača vina u Crnoj Gori kompanije "13 jul Plantaze" a.d., koja preko pola vijeka gaji vinovu lozu, proizvodi vina vrhunskog kvaliteta, sa vinogradom površine oko 2.100 ha (90% od ukupne površine vinograda u Cmoj Gori) i godišnjom proizvodnjom oko 9 miliona litara vina.

Stoga molimo da još jednom razmotrite predloženu mjeru za uvođenje akciza na mirna vina, koja je sa razlogom uvijek iznosila 0 eura po hektolitr. Praksa u većini zemalja EU jeste da ne postoji obaveza plaćanja akcize na ova vina. Ona se primjenjuje uglavnom u zemljama u kojima vinogradarsko-voćarska proizvodnja praktično ne postoji i koje su uvoznici vina, kao što su Poljska, Danska, Estonija, Finska, Irska, Letonija, Litvanija i dr. Izuzetak je Francuska koja ima zanemarljivo malu akcizu na vino u iznosu od 4 eura/bL, što je neuporedivo manje u odnosu na predlog od 25 eura/hL. Pored toga, važno je istaći da druge velike vinske zemlje, ujedno i značajne turističke destinacije, kao što su Italija, Portugalija, Španija, Hrvatska nemaju akcize na vino. Upravo ove zemlje ulazu i značajno podržavaju svoj vinogradarsko-vinarski sektor, te se na njih treba ugledati. Vino i turizam su komplementarne i povezane grane, pa je neophodno itekako voditi računa da se sačuva i podstakne razvoj vinogradarstva i vinarstva, da se



proizvođači vina rasterete postojećih nameta, a ne da se uvode novi. Činjenica je da pojedine zemlje regiona, koje nijesu članice EU (BiH, Kosovo, Albanija) imaju akcizu na vino, ali proizvode minimalne količine i ne spadaju u značajne vinske destinacije.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, te značaj vinarstva za ekonomiju, tradiciju i kulturu Cme Gore molimo da još jednom razmotrite predlog mjere da se uvede akciza na mirna vina odnosno odustanete od uvođenja akcize na ovu vrstu proizvoda.

**Odgovor:** Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitr. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

**Primjedba/predlog/sugestija 16:** Reforma snižene stope PDV-a - 15% za: knjige, monografske i serijske publikacije; usluge smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama; usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga...

Uvođenje predložene jedinstvene stope PDV-a od 15% na sve usluge u hotelijerstvu i ugostiteljstvu predstavljaće izazov za turističku privredu, prije svega hotelijere. Naime, prihodi od smještaja čine 70-80%, a prihodi od hrane i pića 20-30% ukupnih prihoda u turizmu. U Nacrtu fiskalne strategije Cme Gore 2024-2027 za cijeli sektor uzet je odnos prihoda 60-40% što nije dobra polazna osnova za ujednačavanje stope PDV-a tj. za povećanje stope na smještaj (sa 7% na 15%), a sa druge strane smanjenje stope na usluge hrane i pića (sa 21% na 15%).

Ove dvije mjere ne mogu imati ni približno isti efekat na normalno poslovanje turističke privrede, jer se na ovaj način destimuliše rad legalnog i organizovanog kolektivnog smještaja, prije svega u hotelima visoke kategorije, koji bi državi trebalo da donesu većinu turističkog prihoda.

Snižena stopa PDV-a u EU za smještaj i ugostiteljstvo prepoznata je kao instrument podizanja konkurentnosti, budući da većina zemalja EU primjenjuje snižene stope stvarajući time



konkurentniji okvir za poslovanje i razvoj turizma. Stoga vjerujemo da bi predloženo povećanje stope PDV-a na smještaj uticalo na konkurentnost i gubitak pozicije koju je cmogorskoj turističkoj privredi do sada obezbjeđivala snižena stopa PDV-a od 7%, obzirom na njenu visinu u drugim mediteranskim zemalja: Hrvatska 13%, Italija 10%, Albanija 6%, Grčka 13%, Malta 7%, Kipar 9%, Turska 8%, Francuska 10%. Na nivou EU samo Velika Britanija sa 20% i Danska sa 25% imaju veću stopu PDV-a za hotelijerstvo.

Primjeri drugih država pokazuju da nakon povećanja stope PDV-a dolazi do povećanja poreske evazije i sive ekonomije. Ovo povećanje poreza direktno utiče na konkurentnost, jer se ono ne može nadomjestiti prostim povećanjem cijena usluga u hotelima i prenošenjem tog tereta na finalnog korisnika usluge. Visina cijene zavisi od konkurencije, a poslovanjem u dijelu Evrope (Mediteran), gdje postoji najjača konkurencija kada je u pitanju pružanje turističkih usluga, cmogorska turistička privreda trajno može izgubiti trku sa drugim tržištima. Slično kako su druge države u okruženju stimulisanjem investicija i dobrim poslovnim ambijentom sebe stavile u centar poslovnih operacija (primjer avio-povezanosti zemalja u okruženju), može se desiti i scenario preusmjeravanja fokusa investitora na neka druga tržišta, što bi dugoročno napravilo nepopravljivu štetu. Istovremeno se ukida 0% stopa PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje ugostiteljskog objekta kategorije 5 i više zvjezdica, čime se čak dodatno destimulišu nove investicije. Kao što je poznato snažan podsticaj razvoju cmogorske ekonomije dale su velike investicije u oblast turizma, kao što su Hotel Splendid, Luštica Bay, Porto Montenegro, Portonovi, koje su promijenile strukturu cmogorske privrede, ali i sliku destinacije. Ukidanjem podsticajnih mjera za privlačenje velikih investicionih projekata kao što su navedeni, smanjiće se i potencijal za dalji rast u turizmu i u ukupnoj ekonomiji.

Smatramo da je poreska politika jako važna za kreiranje poslovnog ambijenta, ali i veoma osjetljiv instrument koji u konkretnom slučaju može negativno uticati na poslovanje turističke privrede.

Stoga molimo da još jednom razmotrite visinu predložene jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja od 15% kako bi nas turistički sektor bio konkurentan i u godinama pred nama, posebno imajući u vidu njegov značaj i multiplikativne efekte koje ima na ostale sektore, a time i cijelu ekonomiju.

Odgovor: Osnovni ciljevi uvođenja druge snižene stope na uslugu smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama su:

- kompenzovanje izgubljenih prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čime Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada;
- ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznositi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom



šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

Uvođenje jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bio je jedan od osnovnih zahtjeva ugostiteljske djelatnosti (primarno hotela) nakon što je od 01. januara 2024. godine prestala sa primjenom odredba koja je propisivala sniženu stopu PDV-a na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u svim ugostiteljskim objektima. Kako su isti ukazali na činjenicu da drugačije stope PDV-a u okviru ugostiteljske djelatnosti dovode do diskriminacije, odnosno negativno utiču na poslovni ambijent, donosena je odluka da stopa PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bude jedinstvena i iznosi 15%.

Važno je napomenuti da jedinstvenu stopu PDV-a na ove usluge imaju i druge države kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu (Italija, Hrvatska, Grčka, Španija).

#### **17. Sekretarijat Savjeta za konkurentnost (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 17: Reforma Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS):**

1. Predlažemo da se izbriše rečenica: „*Osnivanjem Agencije izvršilo bi se usklađivanje zakonodavstva prema evropskim standardima.*” Evropska regulativa ne daje preporuke državama članicama da osnivaju „agencije” koje će voditi registre. U direktivama su sadržani zahtjevi koji se odnose na podatke, dokumenta, naknade, elektronsku registraciju i sl. Podsjećamo da se npr. u Hrvatskoj registracija obavlja u Trgovačkom sudu.
2. U pasusu „Formiranje CRPS-a kao posebnog tijela, odnosno Agencije bi imalo sljedeće prednosti“, u prvoj tački („*Najbolje rješenje na duži rok koje bi doprinijelo posvećenosti reformi i unapređenju ovog procesa*”) predlažemo da se u zagradi doda: kreiranje tačne i ažurne baze podataka, veća transparentnost dokumenata i podataka, brže stvaranje uslova za potpunu elektronsku registraciju za sve subjekte koji se registruju u Registru, stvaranje preduslova za povezivanje i razmjenu podataka sa registrima EU, nakon što Crna Gora postane članica EU.
3. Predlažemo da se tačka 3 briše iz razloga što ne predstavlja eventualnu prednost novoformirane Agencije. Naime, zakonom kojim bi se osnovala Agencija se ne bi razrađivao proces registracije, jer se radi o materijalnom, drugom, propisu. Proces registracije je uređen Nacrtom zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata koji je u fazi usvajanja. Kada je u pitanju propisivanje postupka prinudne likvidacije, ako se nadležno ministarstvo odluči za taj korak, to je potrebno propisati u Zakonu o privrednim društvima.
4. U dijelu „Omogućavanje potpune elektronske registracije” potrebno je dodati i plaćanje naknade za registraciju elektronskim putem.
5. Rečenicu „Važeća legislativa i najavljene izmjene Zakona o privrednim društvima i Zakona o registraciji...” potrebno je preformulisati tako da glasi „Nacrt zakona o privrednim društvima i Nacrt zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata”, imajući u vidu da je u pripremi novi Zakon o privrednim društvima, a ne njegove izmjene i dopune.



Na kraju, imajući u vidu da se ovaj odjeljak odnosi na reformu CRPS-a, smatramo da je od izuzetne važnosti pomenuti da je na sjednici Savjeta za konkurentnost, održanoj 11. marta 2024. godine, donijet zaključak: „Zadužuje se Sekretarijat Savjeta za konkurentnost da za III kvartal 2024. godine izradi Analizu o pravno-institucionalnom objedinjavanju registara”. Cilj Analize je prevashodno da predloge rješenja u smislu organizacionog statusa CRPS-a, koji je najpovoljniji za Crnu Goru, a u skladu sa najboljim praksama EU i zahtjevima poslovne zajednice. Pored toga, cilj je da budući organ (Agencija) proces registracije obavlja transparentno i efikasno, dok će sam proces registracije učiniti jednostavnim, unificiranim i u potpunosti elektronskim (uvezivanje registara i institucija koje su uključene u ovaj proces je posebno važan preduslov). Na taj način će se omogućiti uspješna implementacija propisa koji se odnose na ovu oblast.

**Odgovor:** Predlozi se prihvataju.

## **18. UNIJA SLOBODNIH SINDIKATA CRNE GORE (Predlagač)**

### **Primjedba/predlog/sugestija 18:**

- USSCG pozdravlja cilj fiskalne politike 44. Vlade Crne Gore definisan Nacrtom fiskalne strategije koji se, pored ostalog, odnosi na stabilne i održive javne finansije i odgovorno upravljanje istim, a posebno na unapređenje ekonomsko-socijalnog položaja zaposlenih i građana/ki, te stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta;
- spremnost i odlučnost 44. Vlade Crne Gore da preduzme nužne korake ka povećanju minimalne i prosječne zarade zaposlenima u Crnoj Gori, jednog od preduslova za očuvanje radne snage kao najdragocjenijeg resursa, USSCG cijeni posebno važnim i neophodnim;
- model koji je Fiskalnom strategijom predložen u cilju povećanja zarada, međutim, za USSCG nije prihvatljiv iz više razloga:  
predloženi model podrazumijeva ukidanje nešto više od polovine doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje čime budžet Fonda PIO gubi stalan i siguran izvor finansiranja koji garantuje stabilnost penzija sadašnjih i budućih penzionera. Na taj način, umjesto da težimo cilju da se budžet Fonda PIO u potpunosti obezbijedi kroz doprinose (kojem cilju smo se bili primakli krajem prošle godine), doći ćemo u situaciju da se deficit budžeta Fonda PIO, sa trenutnih cca 120 miliona eura, uveća na cca 400 miliona eura. U konačnom, tim modelom se i ne postiže najavljeni efekat Programa Evropa sad 2 (ES2) da će svim zaposlenima zarade biti povećane cca 25% (o čemu je do nedavno svjedočio kalkulator na sajtu PES-a), već će se zaposlenom koji prima prosječnu zaradu ista uvećati za cca 50 eura, izuzimajući zaposlene koji u ovom trenutku primaju minimalnu zaradu i koji će imati veći procenat povećanja. Osim toga, minimalna je ušteda koju će dobiti poslodavci ukidanjem doprinosa PIO na teret poslodavca, u okviru cega smo posebno istakli da se takvom mjerom „nagrađuju” poslodavci u Crnoj Gori koji će, ničim izazvano, dodatno povećati svoj profit na štetu budžeta Fonda PIO, a stvarnu pomoć neće dobiti oni poslodavci kojima je ona najpotrebnija (mikro i preduzeća u ekonomsko manje razvijenim područjima). Valja podsjetiti da su sredstva koja se izdvajaju po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje strogo namjenska sredstva i kao takva služe za isplatu penzija sadašnjim i budućim penzionerima po sistemu međugeneracijske solidarnosti. Dakle, neprihvatljivo je da se zarad „usluge” poslodavcima (koja usluga ne znači mnogo poslodavcima koji ostvaruju profit i ekstra profit, a kojih je puno u Crnoj Gori), odričemo sigurnog priliva sredstava kako za sadašnje tako i za buduće generacije; predloženi model, nadalje, predviđa uvođenje dvije minimalne zarade (jedne za srednju i nižu stručnu spremu, a druge za



visoku stručnu spremu) i kreira novi institut tzv. „prosječne minimalne zarade“, što je u suprotnosti samoj definiciji i prirodi minimalne zarade koja podrazumijeva mjesečno primanje koje je neophodno svakom zaposlenom da obezbijedi životne uslove i održi biološki minimum, kako bi mogao da nastavi da stvara novu vrijednost poslodavcu. Dakle, minimalni uslovi života podjednako su potrebni, kako zaposlenom sa srednjom i nižom stručnom spremom, tako i zaposlenom sa visokom stručnom spremom. Jedinstvena minimalna zarada, kao zaštitna kategorija, egzistira u evropskim državama i u duhu je konvencija Međunarodne organizacije rada i direktiva Evropske unije jer je neodrživo da se poreski klin sa predviđenim ukidanjem doprinosa PIO na teret zaposlenog i na teret poslodavca smanji na čak 11,1% u slučaju nove minimalne zarade od 600,00 eura, odnosno na 16,2% za iznos prosječne zarade u iznosu od 1.000,00 eura neto, ako znamo da je i sama Vlada u Strategiji navela da se poreski klin u zemljama OECD-a kreće prosječno 34,8%. Zato je neutemeljeno obrazloženje da će tako nizak poreski klin privući strane investitore, ako znamo da je u razvijenim evropskim zemljama poput Belgije, Njemačke, Austrije, Luksemburga, Španije, Grčke, Danske, Holandije ... poreski klin u rasponu od 36 - 52%, a da su one i dalje atraktivne za investiranje.

Iz navedenih razloga, a posebno usljed nedvosmislene odlučnosti Vlade Crne Gore da unaprijedi ekonomsko-socijalni položaj zaposlenih povećanjem zarada, USSCG se i kroz Javnu raspravu nastavlja zalagati za model za koji smatramo da je, u odnosu na predloženi model, značajno održiviji, pravedniji i u duhu važećeg zakonodavnog okvira u Crnoj Gori. Iz toga razloga USSCG predlaže da se:

- utvrdi jedinstvena minimalna zarada u iznosu od (ranije najavljivanih) 700,00 eura i da ista ne zavisi od stepena stručne spreme. Prethodno navedeni iznos bio bi utvrđen kroz izmjenu člana 101 stav 1 Zakona o radu uz saglasnost socijalnih partnera, kako to i nalaže pomenuti član;
- izmjenom člana 11 Opšteg kolektivnog ugovora (OKU) izvrši nivelacija zarada po osnovu postignutih ishoda učenja, odnosno školske spreme. Upravo ovaj član osnov je za utvrđivanje najnižih zarada (ne minimalnih zarada kako se to vješto pokušava predstaviti od strane crnogorskih poslodavaca, ali i kreatora Fiskalne strategije) i njihovo nivelisanje po osnovu stečene stručne spreme (što je namjera kojoj se Fiskalnom strategijom teži - razdvajanje srednje i visoke školske spreme). Naime, pomenutim članom definisani su koeficijenti složenosti poslova (kao jedan od elemenata za utvrđivanje osnovne zarade) i to upravo na osnovu složenosti postignutih ishoda učenja (školske spreme) kao minimum koji se kod poslodavca dalje nadograđuje po osnovu složenosti poslova, uslova rada pod kojima se ti poslovi pretežno obavljaju, obima posla, odgovornosti za posao i drugih elemenata bitnih za vrednovanje posla, kako je to propisano čl. 10 OKU-a. Ovakav pristup i model za povećanje zarada bi u prvom redu pokazao odgovoran odnos prema socijalnom dijalogu i činjenici da su zarade jedan od osnovnih instituta radnog zakonodavstva, koji bi trebalo da uvijek i u svakoj prilici bude rezultat socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja. Nadalje bi ovakav pristup bio i jedini logičan budući da OKU (i navedeni članovi istog) predstavlja svojevrstan, već postojeći model, usaglašavanja najnižih zarada upravo kroz vrednovanje postignutih ishoda učenja, odnosno školske spreme što je cilj modela predloženog Fiskalnom strategijom. Budući da Vlada kao jedna od potpisnica OKU-a daje saglasnost za povećanje zarada, to bi bilo za očekivati da upravo kroz model koji USSCG predlaže dođemo do zajedničkog cilja i pokažemo konačno odgovoran odnos prema neprimjerenim koeficijentima koji su sadržani u sada važećem OKU, a koji na čast ne služe niti jednom od potpisnika ovog akta. Naime, neprihvatljivo je i nerealno da prema važećim koeficijentima zarade npr. srednje i visoke stručne spreme, po OKU, u realnom sektoru iznose cca 350 eura, odnosno 450 eura. Stoga bi, prema modelu koji predlaže USSCG, koeficijent složenosti poslova za VSS bio propisan na minimum 7,5 umjesto trenutnih



5, dok bi se srazmjerno tome utvrdili koeficijenti za nize nivoe kvalifikacija. Ovdje treba naglasiti da prema članu 12 OKU-a poslodavci ne bi morali vršiti korekciju koeficijenata složenosti poslova i obračunske vrijednosti koeficijenta ukoliko isplaćuju zaradu u iznosu koji propisuje OKU;

- da bi naprijed predloženi model USSCG u potpunosti doprinio planiranom cilju povećanja zarada u prosjeku za 25%, paralelno sa uvećanjem koeficijenata, bilo bi potrebno kroz socijalni dijalog predvidjeti povećanje obračunske vrijednosti koeficijenta sa trenutnih 90 na 120 eura (bruto). Na ovom mjestu podsjećamo da je članom 9 OKU-a propisano da se ugovorne strane (potpisnice OKU-a među kojima je i Vlada) obavezuju da, do 31. decembra tekuće za narednu kalendarsku godinu, preispitaju i usaglase obračunsku vrijednost koeficijenta uzimajući u obzir, pored ostalog: opšti nivo zarada u zemlji, rast stope inflacije, kretanje minimalne potrošačke korpe, troškove života i promjene u njima, ekonomske faktore, uključujući i zahtjeve privrednog razvoja, nivoa produktivnosti i potreba da se dostigne i odredi visok nivo zaposlenosti. Obračunska vrijednost koeficijenta, uprkos navedenim društvenim i ekonomskim pokazateljima, a i inicijativama koje je USSCG od 2019. godine do danas u kontinuitetu podnosila, nije promijenjena od 2010. godine. I ne samo da nije promijenjena nego se o njoj nije nikada ni raspravljalo, budući da nije postojala volja niti poslodavaca niti predstavnika Vlade. Dakle, osim što nas sam OKU obavezuje na pregovore o obračunskoj vrijednosti koeficijenta, povećanje ove vrijednosti obaveza je svih socijalnih partnera (uključujući i Vladu kao potpisnicu OKU-a) uslovljena dosadašnjim kretanjem troškova života, odnosno inflatornim kretanjima. Na ovaj način bi se, takode, postigla uravnoteženost između zarada u privatnom i javnom sektoru, budući da su zaposleni u privredi godinama unazad zapostavljani u odnosu na javni sektor u pogledu visine koeficijenata složenosti poslova. Ovaj predlog USSCG istovremeno podrazumijeva i povećanje Obračunske vrijednosti koeficijenta za zaposlene u javnom sektoru na 120 eura bruto što bi podrazumijevalo donošenje nove Odluke o obračunskoj vrijednosti koeficijenta zaposlenih u javnom sektoru;

- zadržavajući osnovni koncept važećeg sistema PIO koji se zasniva na principu da se iznos penzije utvrđuje na osnovu doprinosa koje je zaposleni uplatio Fondu PIO tokom svog radnog vijeka, te garantujući stabilnost penzionog sistema i javnih finansija time što predloženi model USSCG ne predviđa ukidanje dijela doprinosa za PIO, otvara se prostor da se cca 400 miliona eura, namijenjenih za pokrivanje deficita budžeta Fonda PIO u narednim godinama, koriste za kapitalne investicije i u druge korisne svrhe. Dio tih sredstava bi se, kroz propisivanje konkretnih i učinkovitih mjera, iskoristio za subvencionisanje mikro preduzeća i preduzeća koja posluju u ekonomski manje razvijenim područjima (sjever), a kojima će svakako biti neophodna podrška u implementaciji ES2 kako bi se očuvalo njihovo poslovanje, a samim tim i radna mjesta. Na taj način doprinijeli bi racionalnoj i pravednoj raspodjeli sredstava i izbjegli situaciju da se pod jednakim uslovima i u jednakim iznosima pomažu veliki privredni subjekti, koji ostvaruju enormne profite, na uštrb mikro preduzeća i porodičnih biznisa koji zaista trebaju podršku.

Takođe, radi postizanja cilja punog ekonomskog rasta i pravedne socijalne politike, USSCG prepoznaje potrebu da se Fiskalnom strategijom predvidi i sledeće:

- izmjenom postojećih ili donošenjem novih zakonskih rješenja i podzakonskih akata obezbijediti i garantovati "siguran otkup" domaćim poljoprivrednicima i stočarima, te tako podstaći razvoj ovih privrednih grana, ali i dati šansu domaćoj zdravoj proizvodnji. Iznaći model uvezivanja domaćih proizvođača sa hotelskim i restoranskim lancima, kako bi se otvorio prostor za plasman domaćih proizvoda, a što bi doprinijelo uvezivanju dvije strateške grane kakve su turizam i ugostiteljstvo sa jedne i poljoprivrede i stočarstvo sa druge strane. Osim što bi na prihodnoj strani Budžeta ovakve mjere dale rezultat, činjenica je da bi ovo bio dodatni podstrek za građane/ke da se vrate poljoprivrednim gazdinstvima i razvijaju ovu strateski vaznu granu;



- podržati Rezoluciju o zaštiti privrednih subjekata od nacionalnog interesa kojom bi se garantovalo očuvanje većinskog vlasništva države u privrednim subjektima od nacionalnog interesa, koju je USSCG predložila Skupštini Crne Gore 01.05.2024. godine. Usvajanjem navedene Rezolucije otvorio bi se prostor za donošenje Zakona o gazdovanju privrednim subjektima koji su u državnom vlasništvu, po ugledu na neke zemlje našeg okruženja;
- depolitizovati upravljanje javnim preduzećima i limitirati zarade i otpremnine članovima menadžmenta tih preduzeća;
- povećati visinu osnivačkog uloga prilikom osnivanja Društva sa organičenom odgovornošću ili povećati odgovornost osnivača ličnom imovinom prilikom stečaja ili likvidacije istog, zbog prepoznatih i izraženih zloupotreba i manipulacija sa osnivanjem i gašenjem DOO-ima;
- transformisati nestabilne ugovore o radnom angažmanu zaposlenih (ugovori na određeno vrijeme, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, agencijski ugovori, ugovori o djelu...) u stabilne ugovore o radu (ugovor na neodređeno vrijeme), u javnom sektoru, kako bi se tim zaposlenima obezbijedili dostojanstveni uslovi rada i života. Činjenica je da armija naših građana/ki, angažovanih pod ugovorima o djelu ili ugovorima o privremenim i povremenim poslovima, nijesu osjetili benefite Programa Evropa sad 1, a samim tim neće osjetiti ni benefite programa ES2. Kao primjer, samo u jednom od državnih organa imamo preko 100 lica koja su angažovana po naprijed navedenim vrstama ugovora (mahom su u pitanju žene) od kojih neka i preko 10 godina obavljaju poslove za potrebe tog državnog organa, koji se odlučno suprostavljaju inicijativama USSCG za transformaciju pomenutih ugovora;
- osnivanje Radnih sudova ili specijalizovanih odjeljenja za radne sporove pri redovnim sudovima čime bi se omogućilo efikasno rješavanje radnih sporova koji, iako su po zakonu definisani kao hitni, traju po 3 i više godina. Ovaj model se pokazao efikasnim u brojnim evropskim državama. Prethodno je od važnosti kako za zaposlene tako i za poslodavce, jer zbog odugovlačenja radnog spora obje strane trpe štetne posledice;
- da se prilikom izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, koja je nuzna i koju je USSCG prva zagovarala, ne intervenise na način da Vlada podzakonskim aktima utvrđuje koeficijente složenosti poslova za zaposlene u djelatnostima u kojima je to predmet kolektivnih ugovora. Prethodno tim prije što je i do sada Vlada preko Ministarstva finansija imala uvid i potpunu kontrolu nad koeficijentima složenosti poslova koji su pregovarani u tim djelatnostima, jer kolektivni ugovori čiji je potpisnik, pored ostalih i Vlada, nisu mogli biti zaključeni bez odobrenja tog ministarstva. Istovremeno ovom prilikom ukazujemo da kroz izmjenu Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ne treba povećavati koeficijente složenosti poslova za grupe poslova A, B i C, jer nije utemeljeno obrazloženje dato u Strategiji da je isto neophodno iz razloga što u trenutnom sistemu zarada, u određenim slučajevima, službenici imaju veće zarade od nadređenih rukovodećih lica. Osim toga tačan je navod da su koeficijenti složenosti poslova propisani Zakonom za grupe poslova A, B i C ostali na istom nivou, tj. nepromijenjeni, ali pri tom treba imati u vidu da je prilikom stupanja na snagu Zakona došlo do ogromne diskrepance između koeficijenata složenosti poslova zaposlenih u grupi D u odnosu na grupe A, B i C, tako da je povećanjem koeficijenata zaposlenih u grupi D kroz zaključeni Granski kolektivni ugovor došlo do ublažavanja prvenstveno utvrđene nesrazmjerne razlike u zaradama. Takođe, izmjenom zakona neophodno je ukinuti ili značajnije ograničiti privilegiju javnih funkcionera da godinu dana, odnosno dvije godine ukoliko im je toliko preostalo do penzije, primaju naknade zarada iz Budžeta. Ovaj institut neopravdano dovodi, inače privilegovane, pojedince u povlašćeni položaj u odnosu na sve druge državne službenike i namještenike, a istovremeno ostavlja i veliki prostor za manipulacije na štetu Budžeta posebno u svijetlu sveukupnih dešavanja na političkoj sceni Crne Gore. Ovo je mjera koja može biti sprovedena u najkraćem roku, izmjenom člana 36 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom



sektoru i prije sveobuhvatne revizije ovog zakonskog rješenja, čime bi se načinile značajne uštede u Budžetu;

■ predvidjeti podsticaje za pravna lica (u pogledu poreza na dobit pravnih lica, prava prvenstva na javnim tenderima...) koja se odgovorno odnose prema socijalnom dijalogu na način da se takvi podsticaji omoguće onim pravnim licima koji imaju zaključene kolektivne ugovore čime bi se podstaklo sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje.

Posebno imajući u vidu da je fundamentalni cilj Fiskalne strategije očuvanje i poboljšanje standarda crnogorskih građana/ki, smatramo da je strategijom trebalo:

- reformisati aktuelnu stambenu politiku koja se svela na program "1.000 plus", na način što će država pristupiti izgradnji stanova u njenom vlasništvu koji bi po povoljnim uslovima bili rentirani građanima/kama koji nisu u mogućnosti kupiti stan na tržištu. Ovim modelom za veoma kratak vremenski period, za očekivanu podršku iz sredstava EU fondova, omogućili bi dostojanstvene i održive uslove brojnim podstanarskim porodicama, a posebno mladim bračnim parovima čime bi u nekoj mjeri spriječili dalji odliv mlade radne snage. Inicijativu o nužnosti reforme stambene politike po navedenom modelu USSCG je više puta podnosila prethodnim vladama, ali i aktuelnoj Vladi na što nismo udostojeni nikakvim odgovorom;

- u hitnom postupku usvojiti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Fondu rada radi obestecenja onih zaposlenih čiji su poslodavci prestali da postoje, a koji zahvaljujući nebrizi države nijesu uplatili doprinose za obavezno socijalno osiguranje zaposlenima, čime su ujedno oštetili i Budžet, a zbog čega ti zaposleni nikada neće biti u mogućnosti da ostvare ustavno pravo na penziju. Trenutno se kroz doprinos Fondu rada prihoduje preko 5 miliona eura sredstava, koja sredstva se ne koriste u namjensku svrhu već se preusmjeravaju drugim budžetskim jedinicama. Inicijativa USSCG za izmjenu pomenutog zakona nalazi se u skupštinskoj proceduri;

■ osnivanje Zavoda za medicinu rada kao referentne ustanove koja bi, pored ostalog, utvrđivala i verifikovala profesionalne bolesti i preventivno djelovala u cilju otklanjanja ili bar svođenja na najmanju moguću mjeru obolijevanja na radu. Na važnost i nužnost formiranja jedne takve ustanove ukazuje nevjerovatna činjenica da u Crnoj Gori od 2015. god. nije evidentirano niti jedno profesionalno oboljenje, dok je u periodu od 2009 - 2015. g. verifikovano samo deset profesionalnih oboljenja (prosječno 1,6 zaposlenih godišnje). Složićete se da je krajnje neprihvatljivo da u zemlji koja pretenduje da postane prva naredna članica EU, ne postoji referentna ustanova od koje zaposleni može dobiti nalaz da ima profesionalno oboljenje, a što je preduslov da bi po tom osnovu ostvario zdravstvenu zaštitu i benefite na koje po zakonu ima pravo. Sredstva za formiranje ove referentne ustanove Vlada treba da crpi iz Sporazuma zaključenog između EU i Crne Gore o učlanjenju u program "EU4Health" vrijedan 5,3 milijardi eura;

■ neophodno je odustati od predložene mjere ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV-a pri uvozu pošiljki neznatnih vrijednosti do 75,00 eura, jer ova mogućnost ostavlja prostor građanima/kama da u uslovima, kada se na tržištu neosnovano udvostručuju/utrostručuju cijene proizvoda, nabave neke proizvode neznatne vrijednosti po konkurentnim cijenama. Uz dužno poštovanje prema Direktivi 2009/132 EU koja, kako je to u Strategiji navedeno, podrazumijeva ukidanje oslobođenja od plaćanja PDV-a na pošiljke neznatne vrijednosti. Treba imati u vidu da ovu za građane povoljnu mogućnost možemo zadržati još nekoliko godina do ulaska u članstva u EU. Čak i tada nadevena direktiva ostavlja prostor da država članica može odobriti oslobađanje od PDV-a na pošiljke vrijednosti do 22,00 eura, što ne korespondira sa predlogom iz Strategije.

**Odgovor:** Opredjeljenje 44. Vlade Crne Gore je obezbjeđenje stabilnog makroekonomskog i podsticajnog poslovnog ambijenta kroz povoljan poreski sistem i unapređenje konkurentnosti



privrede. Sve mjere koje se predlažu Fiskalnom strategijom imaju za cilj unapređenje standarda građana, uz zadržavanje opštih poreskih stopa na postojećem nivou i smanjenje poreskog opterećenja na rad kako bi se privredi obezbijedili uslovi za dodatno zapošljavanje. Ovo je posebno važno sa aspekta već postojećeg nedostatka radne snage kao najvrednijeg resursa svakog društva, što će se posebno produbiti prilikom punopravnog članstva Crne Gore u Evropskoj uniji i liberalizacije tržišta rada, što su iskusile mnoge zemlje prilikom ulaska u EU. Zato je zajednički cilj svih socijalnih partnera u okviru tripartitnog dijaloga, povećanje standarda građana kroz povećanje minimalne i prosječne zarade.

Mjera koja se odnosi na smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje neće ugroziti finansiranje Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje imajući u vidu niz kompenzatornih mjera (opisanih i kvantifikovanih u Fiskalnoj strategiji) usmjerenih na povećanje javnih prihoda kojima će se obezbijediti puna stabilnost finansiranja Fonda PIO. Kroz rast prosječne zarade, svi korisnici penzionih davanja od 1. januara 2025. godine ostvariće rast penzija usljed usklađivanja sa rastom prosječne zarade koja je omogućena ovom reformom.

Dvije minimalne zarade, mjera su kompromisa, ostvarenog sa predstavnicima udruženja poslodavaca, postignutog u okviru vođenog socijalnog dijaloga, kako bi se zaštitili prije svega, mikro i mali privrednici i privrednici koji u strukturi zaposlenih imaju isključivo zaposlene koji primaju minimalnu zaradu, a kakvih je najviše u sjevernom regionu Crne Gore. Istovremeno, minimalna zarada koja zavisi od stepena kvalifikacije obrazovanja, štiti zaposlene sa visokim stepenom kvalifikacije obrazovanja koji trenutno u Crnoj Gori primaju minimalnu zaradu od 450€ kao npr. nekvalifikovani radnik. Takođe, na ovaj način vodi se računa o zaposlenima sa visokim novom obrazovanju koji nakon završenog fakulteta i prvog zaposlenja primaju minimalnu zaradu. Napominjemo da je upravo približavanje zarada za različite stepene kvalifikacije obrazovanja prilikom implementacije programa "Evropa sad 1" bio razlog neslaganja predstavnika sindikata koji se u ovom slučaju ispravila.

S druge strane, uvođenje dvije kategorije minimalnih zarada, ne implicira i ne isključuje mogućnost poslodavcu da zaposlenima isplati i zaradu u većem iznosu od onog predviđenog kategorijom minimalne zarade, već se osigurava zaposleni da njegova zarada ne može biti ispod minimuma propisanog zakonskim rješenjem. Time se došlo do optimalnog modela koji omogućava rast zarada svih zaposlenih, a ne samo zaposlenih u javnom sektoru. Ova reforma je zbog toga inkluzivna i pozitivna - za zaposlene i penzionere, kao i za poslodavce, uz očuvanje pune makroekonomske i fiskalne stabilnosti.

Uz puno uvažavanje modela prezentiranog od strane Unije slobodnih sindikata koji podrazumijeva povećanje koeficijenata i obračunske vrijednosti koeficijenta, ukazujemo na sljedeće:

- minimalna zarada od 700€ i povećanje koeficijenata svim zaposlenima, bez smanjenja poreskog opterećenja na rad, značajno uvećava troškove poslodavaca koji u tom slučaju ne bi mogli izmirivati obaveze po osnovu uvećanih zarada čime bi se ugrozilo njihovo poslovanje, narušio poslovni ambijent i u krajnjem što bi dovelo do povećanja nezaposlenosti. Upravo, u svom komentaru na Fiskalnu strategiju Unija slobodnih sindikata kao jedan od socijalnih partnera u socijalnom dijalogu naglašava uticaj koji povećanje minimalne zarade ima na mikro i mala preduzeća, te bi ovakav koncept povećanja minimalne i svih ostalih zarada, bez smanjenja troškova za poslodavce upravo negativno uticao na ove kategorije poslodavaca i to posebno u Sjevernom regionu.

- u modelu koji je sastavni dio Fiskalne strategije, kroz smanjenje poreskog opterećenja na rad, svi zaposleni u Crnoj Gori, bez izuzetka, ostvaruju rast zarade, pri čemu najveći rast ostvaruju zaposleni koji trenutno primaju minimalnu zaradu, a koji su socijalno i najugroženija kategorija zaposlenih, čime se smanjuje "socijalni jaz". Ujedno, kako ova reforma ne bi ugrozila privredni ambijent u Crnoj Gori, predlaže se smanjenje poreskog opterećenja na rad čime svi poslodavci koji su do sada isplaćivali zaradu iznad iznosa nove minimalne zarade (600€) ostvaruju



isključivo uštedu. Ovu uštedu poslodavci mogu iskoristiti za: povećanje drugih zarada, kompenzovanje dijela troška koji nastaje ukoliko u strukturi zaposlenih imaju zaposlene koji su do sada primali minimalnu zaradu ili za investiranje.

Sve ostale predloge Unije slobodnih sindikata smatramo izuzetno korisnim i isti će biti korišćeni prilikom donošenja strateških dokumenata u vidu sektorskih strategija, imajući u vidu da se predlozi odnose na različite oblasti a ne samo na fiskalnu politiku. Samim tim, Vlada će prilikom donošenja budućih odluka pažljivo analizirati sve dostavljene predloge i u okviru socijalnog dijaloga predlagati rešenja u korist svih građana.

Navedeni predlog se ne prihvata u dijelu propisivanja novih podsticaja za pravna lica, osim onih podsticaja koji su obuhvaćeni Nacrtom Fiskalne strategije 2024-2027. godine. Nacrtom Fiskalne strategije 2024-2027. godina Ministarstvo finansija je predložilo zakonska rješenja kojim će se uvesti pravo na oslobođanje od poreza na dobit, koje će omogućiti pravnom licu, koje reinvestira sredstva iz ostvarene dobiti u poljoprivredne projekte, kao i pravnom licu koje ulaže sredstva u druge subjekte poljoprivredne djelatnosti, da obračunati porez umanjí za iznos sredstava koja su reinvestirana, odnosno uložena; kao i jasnije definisanje obuhvata priznavanja izdataka pravnih lica koji se priznaju na teret rashoda u visini od 3.5 % ukupnog prihoda, odnosno da se izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne, sportske i humanitarne svrhe, zaštitu životne sredine, kao i izdaci dati ustanovama, odnosno pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite osnovanim u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječija zaštita, priznaju kao rashod najviše do 3.5% ukupnog prihoda.

Predloženo je da poreski obveznici koji otpočnu obavljanje djelatnosti u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, a koji posluju u sektoru primarne proizvodnje poljoprivrednih proizvoda i ribarstva, imaju pravo da obračunati porez na dobit pravnih lica za prvih osam godina umanje u iznosu od 100%. Ukupan iznos poreskog oslobođenja za period od osam godina ne može biti veći od 200.000,00 eura.

## 19. CRVENI KRST CRNE GORE (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 19: SMANJENJE PORESKOG OPTEREĆENJA NA ZARADE I POVEĆANJE MINIMALNE ZARADE – EVROPA SAD 2 UTICAJ NA POSLODAVCA**

\*cijena socijalnih usluga koje se finansiraju od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, odnosno iz Budžeta Crne Gore biće usklađene, tj. povećane do usvajanja Fiskalne strategije.

**Obrazloženje:** Crveni krst Crne Gore je humanitarna nezavisna i neprofitna organizacija koja uživa posebnu zaštitu i pomoć Crne Gore i obavlja poslove od javnog interesa koji su nam povjereni Zakonom o Crvenom krstu, i kao takva je jedinstvena organizacija u Crnoj Gori. Crveni krst Crne Gore djeluje na cijeloj teritoriji Crne Gore, kroz rad 23 opštinske organizacije. Naša organizacija je licencirana od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja od 2019. godine za pružanje usluge "Pomoć u kući odraslom i starom licu sa invaliditetom", i ista se pruža u 14 opština. Kroz navedeni program Crveni krst upošljava 90 gerontodomaćica, i to lica iz teže zapošljivih kategorija, na radno vrijeme od 40 sati sa minimalnom zaradom od 450,00 eura. Ministarstvo rada i socijalnog staranja predmetnu uslugu finansira trenutno za preko 800 lica, po cijeni od 4,09 eur/h. Iznos koji finansira ministarstvo ne pokriva u potpunosti troškove usluge od kojih je najznačajniji trošak zarada gerontodomaćica. Ukoliko bi nakon usvajanja Fiskalne strategije cijena predmetne usluge ostala ista, naša organizacija bi se suočila sa nedostatkom sredstava za isplatu zarada geronto domaćica, u iznosu od 9.855,00 eura u mjesečnom iznosu.



Podsjećamo da naša organizacija djeluje kao neprofitna, te da nismo u mogućnosti da na drugi način nadomjestimo navedena sredstva. Takođe, želimo da istaknemo da smo u želji da obezbijedimo bolji socijalni status naših zaposlenih gerontodomaćica iste uposlili zasnivanjem radnog odnosa kako bi im obezbijedili bolju zaradu i sve ostale benefite radnog odnosa, s obzirom da su lica zaposlena kao gerontodomaćica lica iz teže zapošljivih kategorija. Naša namjera je da se navedena usluga unaprjeđuje u svakom smislu, ali u slučaju da ne dođe do povećanja cijene usluge koju finansira ministarstvo, bićemo prinuđeni da prekinemo pružanje usluge, s obzirom na nedostatak sredstava za finansiranje svih potrebnih troškova za pružanje predmetne usluge. To bi podrazumijevalo i prestanak rada 90 uposlenih gerontodomaćica kao i nepružanje usluge svim korisnicima koji su rješenjima centara za socijalni rad u Crnoj Gori stekli to pravo.

**Odgovor:** Zakon o radu kao opšti propis u oblasti radnih odnosa jednako se primjenjuje na sve zaposlene u Crnoj Gori ukoliko posebnim propisom nije uređeno. Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu, koji je Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 15. avgusta 2024. godine, precizirana je odredba koja se odnosi na minimalnu zaradu na sljedeći način: „Minimalna zarada iz stava 1 ovog člana, u neto iznosu, iznosi 600,00 eura za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa kvalifikacije obrazovanja, odnosno 800,00 eura za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije obrazovanja”. Navedenom normom precizno je definisano da se visina minimalne zarade utvrđuje u zavisnosti od kvalifikacije obrazovanja utvrđeno za radno mjesto zaposlenog.

**Primjedba/predlog/sugestija 20: IZMJENE ZAKONA O POREZU NA DOBIT PRAVNIH LICA**  
Jasno definisanje izdataka pravnih lica koji se priznaju na teret rashoda, te predlaganje mjera za podsticanje izdvajanja za nacionalne sportske saveze (str. 44,45)

\*predlaganje zakonskog rješenja kojim će se pravna lica motivisati da iz ostvarenog prihoda izdvajaju sredstva za nacionalne sportske saveze i humanitarne organizacije, u cilju posticanja i razvoja sporta odnosno smanjenju siromaštva i boljem položaju socijalno ugroženih lica. Izdaci pravnih lica za nacionalne sportske saveze i humanitarne organizacije priznati kao rashod do 5 % ukupnog prihoda.

**Obrazloženje:** Crveni krst Crne Gore teži unaprijeđenju zakonske regulative, kako bi se pravna lica motivisala da se u što većoj mjeri uključe u humanitarne aktivnosti, a da za to dobiju određene olakšice od strane države. U cilju lakšeg prikupljanja sredstava za poboljšanje položaja najugroženijih kategorija stanovništva, a za društvo i Državu izuzetno značajne ciljeve, smatramo da je potrebno usvojiti predloženu izmjenu.

**Odgovor:** Nacrtom Fiskalne strategije 2024-2027. godina Ministarstvo finansija je predložilo mjeru kojom će se pravna lica motivisati da iz ostvarenog prihoda izdvajaju sredstva za nacionalne sportske saveze, što će pozitivno uticati na finansiranje sportskih organizacija. Prethodno navedeno će podrazumijevati da se izdaci pravnih lica za nacionalne sportske saveze priznaju kao rashod najviše do 5% ukupnog prihoda, dok je za izdatke za humanitarne svrhe, kao i izdatke date ustanovama, odnosno pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite osnovanim u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječija zaštita, predloženo da se priznaju kao rashod najviše do 3.5% ukupnog prihoda.

Pozitivna strana predloženih zakonskih rješenja u dijelu priznavanja izdataka koji se priznaju u poreske svrhe je što se vrši unaprijeđenje postojećih zakonskih rješenja i na taj način se želi obezbijediti smanjenje poreske evazije, poboljšanje poreske discipline poreskih obveznika,



unaprijeđenje ekisasnosti poreskog sistema, a samim tim i porast prihoda po osnovu poreza na dobit. Sa druge, predloženim povećanjem izdataka za nacionalne sportske saveze koji se priznaju na teret rashoda u poreske svrhe najviše do 5%, dovede do smanjenje prihoda u budžetu jer se ovaj procenat sada povećao.

Takođe, ukazujemo da su rješenja zemalja u okruženju definisana na sličan način, kao npr; u Republici Srpskoj ovaj procenat iznosi 3%, u Hrvatskoj 2%.

Ovaj predlog će dodatno biti razmatran prilikom budućih zakonskih izmjena, kada se sagleda uticaj postojećih predloženih mjera na prihodnu stranu budžeta.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 21: NOVI ZAKON O IGRAMA NA SREĆU (str. 45,46)**

\*novim zakonskim rješenjem urediti visinu i način realizacije prihoda od igara na sreću, na koje utvrđeno pravo ima Crveni krst Crne Gore u skladu Zakonom o Crvenom krstu Crne Gore.

**Obrazloženje:** Zakonom o Crvenom krstu Crne Gore utvrđeno je da je za sprovođenje poslova od javnog interesa i posebnih programa Crveni krst između ostalog finansira i od prihoda od igara na sreću u skladu sa kriterijumima koje utvrdi Vlada. Za sve godine postojanja Zakona o Crvenom krstu mi smo u zanemarljivom iznosu uspjeli da ostvarimo pravo na zakonom utvrđenu nadoknadu. Kasnijim izmjenama zakona o igrama na sreću u potpunosti je ukinuto pravo na pomenutu naknadu. Možemo reći da u pravom smislu zakonske odredbe, ona nikada nije zaživjela. Smatramo da je neophodno da se novim zakonom o igrama na sreću ponovo uspostavi pravo da naša organizacija ostvaruje prihode od igara na sreću, u cilju efikasnije realizacije programa po osnovu kojih ostvarujemo to pravo, a i u korist svih socijalno ugroženih kategorija koji su naši korisnici. Organizacije Crvenog krsta u okruženju pomenutu naknadu ostvaruju, pa ukazujemo da bi navedenu praksu trebalo primijeniti i kod nas. U Hrvatskoj, koja je članica EU, Crveni križ Hrvatske ostvaruje prihod po osnovu igara na sreću, tj. nagradnih igara, na način što je svaki od priređivača nagradnih igara plaća naknadu Crvenom križu u iznosu od 5 % od osnovice koju čini utvrđena vrijednost fonda nagradne igre.

**Odgovor:** Ministarstvo finansija razmatra više modaliteta za raspodjelu prihoda od igara na sreću. U tom smislu analizira se nekoliko uporednih zakonskih rješenja. Namjera je da se sredstva koriste u oblastima gdje je to naophodno (zdravstvo, humanitarne aktivnosti, sport i sl.), pa se u skladu sa tim razmatraju i potencijalni krajnji korisnici.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 22: LEGALIZACIJA NELEGALNO IZGRAĐENIH OBJEKATA**

\*novim zakonskim rješenjem utvrditi mogućnost jedinica lokalne samouprave da oslobode plaćanja naknade za urbanu sanaciju i posebne naknade za objekte u vlasništvu organizacija od posebnog značaja za državu i lokalnu samoupravu, a koji su u funkciji ostvarivanja javnog interesa u humanitarno-socijalnom djelovanju i djelovanju u vandrednim situacijama.

**Obrazloženje:** U Crnoj Gori kao humanitarna organizacija djelujemo već 149 godina, i nošeni različitim turbulentnim periodima kroz istoriju Crne Gore, u posjedu smo nekoliko objekata za koje je potrebno izvršiti legalizaciju, a koji su u funkciji javnog interesa u humanitarno-socijalnom djelovanju i djelovanju u vandrednim situacijama. Kao neprofitna humanitarna organizacija, koja se trudi da u najvećoj mogućoj mjeri iskoristi i osposobi svoje objekte, kako bi stvorili uslove za



pomoć svim građanima Crne Gore, kao i drugima kojima je pomoć potrebna, od velikog značaja za djelovanje naše organizacije bi bilo kada bi zakonodavac omogućio da budemo oslobođeni plaćanja naknade za urbanu sanaciju, kao i posebne naknade za regionalno vodosnadbijevanje Crnogorskog primorja. Mišljenja smo da bi na taj način Država Crna Gora, u velikoj mjeri doprinijela unaprjeđenju rada naše organizacije, bez dodatnih finansijskih troškova koje bi bilo svrsishodno usmjeriti svim građanima Crne Gore, kao i svima ostalima, kojima je pomoć potrebna.

**Odgovor:** Shodno važećem Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, članom 164 stav 2 propisano je da se naknada za urbanu sanaciju plaća za sve bespravne objekte. Zakon ne prepoznaje objekte od humanitarno socijalnog djelovanja. Zakonom je takođe definisano da jedinice lokalnih samouprava vrše legalizaciju bespravno izgrađenih objekata. U toku je izrada novog zakonskog rješenja o legalizaciji bespravnih objekata koji bi trebao da bude usvojen do kraja tekuće godine. Takođe, planirano je održavanje javne rasprave, čime će se omogućiti zainteresovanoj javnosti da dostavi sugestije/inicijative.

### **23. Finance Plus (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 23:** Pohvalno je predloženo olakšanje i digitalizacija procesa registracije stranih državljana, gdje bi stranci dobili JMB/ID broj na početku procesa, koji bi se koristio za sve administrativne potrebe u Crnoj Gori. Sigurno je da bi to značajno smanjilo potrebu za višestrukim posjetama i ubrzalo procese. Osim toga, trebalo bi da se omogući i e-rezidentstvo kako bi se Crna Gora izborila na međunarodnom tržištu i privukla stručne ljude i profesionalce veće platežne moći da budu dio crnogorskog sistema prvo online, a poslije toga da budu lično prisutni u Crnoj Gori. Uvođenjem e-rezidentstva bi značilo da stranci, posebno frilenseri, konsultanti i investitori, mogu odmah online da registruju kompaniju u Crnoj Gori i dobiju online e-rezidentstvo, čime se utiče na povećanje poreskog obuhvata i mogućnosti da ti stranci zarađujući svoj novac u Crnoj Gori isti taj novac potroše kao turisti ili investiraju u posebno dizajnirane projekte za njih.

Ideja je da online dobiju e-rezidentstvo i na osnovu toga da mogu da otvore firmu u Crnoj Gori ili se prijave kao preduzetnici da primaju platu u Crnoj Gori, što bi omogućilo širenje poreske baze. Naravno, sve to mora da prati pametna fiskalna politika. Ispunjenje cilja da imamo najmanje 10,000 stranaca koji bi zbog komparativne prednosti odabrali Crnu Goru kao mjesto primanja i oporezivanja prihoda bi se trebalo uraditi jednostavnim potezom, a to je da strancima, odnosno stranim radnicima i preduzetnicima, ukinemo obavezno plaćanje doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje u Crnoj Gori i shodno tome ukinuti im pravo na besplatno liječenje i pravo na penziju iz Crne Gore što oni u principu i ne koriste. Kako bi osigurali da mogu da plaćaju privatno liječenje, strani radnici će biti dužni da obezbijede privatne polise osiguranja za liječenje. Obavezivanje stranih radnika na privatno zdravstveno osiguranje osiguraće da oni imaju pristup potrebnoj zdravstvenoj zaštiti bez opterećenja državnog zdravstvenog sistema. Ovo bi smanjilo odgovornost i onako prebukiranog zdravstvenog sistema Crne Gore dok bi istovremeno otvorilo priliku privatnim stranim bolnicama i investitorima da otvore privatne klinike u Crnoj Gori, što bi uticalo da Crna Gora napravi progres u zdravstvenom turizmu.

Ukidanje obaveze plaćanja penzijskog i zdravstvenog osiguranja smanjiće troškove stranih radnika i njihovih poslodavaca, čime će Crna Gora postati konkurentnija destinacija za rad i život. Ovo neće omogućiti samo širenje poreske baze obveznika već će novac dolaziti u Crnu Goru, a samim tim čim novac dođe u Crnu Goru on postaje lakše dostupan za investicije na teritoriji Crne Gore. Privlačenjem stranaca sa visokim primanjima ostvaruju se brojni benefiti od turizma,



preduzetništva, građevinarstva. To sve bi natjeralo da se zajedno sa državom i urbanističkim planovima osmisle moderna "sela" u kojima bi stranci mogli da kupuju svoje nekretnine, čime bi se pokrenuo investicioni bum jer jednom kada svoje prihode usmjere na Crnu Goru i interesi za trošenje tog novca se usmjerava na Crnu Goru.

Kako bi se uticalo na ravnopravni regionalni razvoj, ova stopa bi u početku mogla da se predvidi za manje razvijene regione, opštine na sjeveru, prigradska naselja i slično. To bi doprinijelo povećanju investicija u manje razvijene opštine, što bi značilo da se u početku e-rezidentstvo može dobiti u manje razvijenim opštinama.

Takođe, bilo bi dobro da se omogući dobijanje dozvola za rad radnicima iz zemalja poput Indije, Pakistana i sličnih, kako bi se pomoglo turizmu i građevinarstvu da odgovore na izazove sa radnom snagom. Kako bi se zaštitila EU i spriječio prelazak tih radnika na teritoriju EU, bilo bi dobro zakonski urediti dolazak te radne snage i davati im posebnu vizu koja važi samo za Crnu Goru ili im zadržavati pasoš sve dok ne krenu da se vraćaju u svoju domicilnu zemlju. Takođe, zbog efikasnosti, treba agencijama za ustupanje zaposlenih omogućiti da privremeno zapošljavaju strance i ustupaju ih kompanijama.

Ključno za uspješnu fiskalnu strategiju bi bilo da se porez na dobit i dohodak opet definiše i oporezuje po stopi od 9%.

Uvođenje Jedinstvenog Poreza na Dobit (Profit Tax) od 9% i Smanjenje Poreza na Dohodak na 9% Smanjenje poreske stope na dohodak na 9% motivisaće lokalne građane da plaćaju poreze, smanjujući sivu ekonomiju i povećavajući ukupne poreske prihode.

Jedinstvena niska poreska stopa na dobit kompanija učiniće Crnu Goru atraktivnijom za strane investitore i preduzetnike, što će dovesti do rasta broja registrovanih kompanija i povećanja zaposlenosti.

Niska poreska stopa na dobit podstaći će kompanije da reinvestiraju svoje profite u lokalnu ekonomiju, što će rezultirati bržim ekonomskim rastom i diversifikacijom privrede.

Ovi predlozi su osmišljeni da povećaju konkurentnost Crne Gore kao destinacije za rad i investicije, smanje birokratske prepreke i troškove za strane radnike, te obezbijede dodatne prihode za razvoj ključnih infrastrukturnih projekata. Implementacija ovih mjera može značajno doprinijeti ekonomskom rastu i povećanju kvaliteta života svih građana Crne Gore.

Sigurno je da bi stopa poreza na dobit i dohodak od 9% učinila Crnu Goru atraktivnijom destinacijom za strane radnike, digitalne nomade i investitore. Ovo može povećati priliv visoko kvalifikovanih profesionalaca i tehnoloških preduzetnika, pokrenuti veliku grupu profesionalaca da svoje preseljenje planira u Crnoj Gori.

Jedinstvena poreska stopa pojednostaviće administrativne procedure i smanjiti troškove za poslodavce i radnike, čineći poslovno okruženje transparentnijim i predvidljivijim.

Uvođenje Poreza za Strance od 5% za Kapitalne Projekte i Razvoj Infrastrukture

Strani radnici će plaćati dodatni porez od 5%, koji će biti namijenjen za poboljšanje infrastrukture i finansiranje kapitalnih projekata.

Dodatni porez od 5% će generisati značajne prihode koji se mogu uložiti u razvoj infrastrukture, što će imati dugoročne koristi za ekonomiju i kvalitet života u Crnoj Gori.

Ovaj porez će osigurati da strani radnici doprinesu razvoju zemlje u kojoj borave, što će smanjiti potencijalne tenzije i povećati društvenu pravednost.

Globalno Tržište Freelancera

Trenutno na svijetu ima oko 1,57 milijardi freelancera, što čini otprilike 47% globalne radne snage. Ovaj broj uključuje ljude koji rade u raznim industrijama, uključujući programiranje, dizajn, inženjerstvo i druge digitalne profesije.



Prosječna mjesečna zarada freelancera globalno iznosi oko 8,269 EUR, odnosno godišnje oko 99,230 EUR. Porezi za freelancere zavise od zemlje do zemlje na primjer u SAD-u, freelanceri su obavezni plaćati porez na dohodak, kao i samostalne poreze za socijalno osiguranje i Medicare, što ukupno iznosi oko 15.3% njihovih prihoda. Ove stope mogu varirati u drugim zemljama.

Fiskalni Efekat Privlačenja E-Rezidenata u Crnu Goru

Kako bi se mogao vidjeti jasan efekat na budžet Crne Gore evo tabele koja prikazuje potencijalni fiskalni efekat ako Crna Gora privuče 10,000 e-rezidenata:

| Broj stranaca<br>e rezidenata | Prosječno<br>primanje<br>mjesečno kad<br>se odbiju<br>troškovi u EUR | Prosječno<br>primanje<br>godišnje kad<br>se odbiju<br>troškovi u EUR | Ukupna<br>dobit koji bi<br>ostvarili<br>godišnje | Ukupan<br>porez koji<br>bi platili<br>ako bi<br>iznosio 9% | Dodatni<br>porez za<br>kapitalne<br>projekte 5% | Fiskalni<br>efekat u<br>Eur |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------|
| 10000                         | 5,000.00                                                             | 60,000.00                                                            | 600,000,000.00                                   | 54,000,000.00                                              | 30,000,000.00                                   | 84,000,000.00               |

**Odgovor:** Cilj fiskalne politike u periodu trajanja mandata 44. Vlade Crne Gore je: predvidiva i podsticajna fiskalna politika koja će doprinijeti povećanju atraktivnosti Crne Gore kao investicione destinacije i povoljnijem poslovnom ambijentu u cilju stvaranja novih izvora ekonomskog rasta, otvaranju novih radnih mjesta i ubrzanju konvergencije BDP per capita ka prosjeku EU. Jedan od najznačajnijih resursa za svako društvo i privredu u cijelini čini zaposleni, te je obezbjeđivanje kvalifikovane radne snage jedan od glavnih preduslova za uspješno poslovanje. Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija, usljed slabe diversifikovanosti privrede, značajan dio svoje privredne aktivnosti bazira na turizmu koja je privredna grana sezonalnog karaktera. Već sada Crna Gora ima nedostatak kvalifikovane radne snage što pokazuju niske stope nezaposlenosti u centralnom i južnom region države. Izazov nedostatka radne snage, kako pokazuju iskustva zemalja regiona koje su pristupile EU usložnjava se kroz odliv jednog dijela zaposlenih usljed liberalizacije tržišta rada koje se omogućava integracijom u EU. Prepoznajući ovaj problem, Vlada je predstavila mjere koje imaju za cilj povećanje minimalne i prosječne zarade u Crnoj Gori i smanjenje poreskog opterećenja na zarade ali i set mjera koje se odnose na obezbjeđivanje nedostajuće radne snage.

U tom smislu, upravo kroz Fiskalnu strategiju najavljeno je usvajanje Zakona o stalnom sezonce i Izmjene zakona o strancima koji će omogućiti privredi veću dostupnost radne snage. Imajući u vidu navedeno, resorna ministarstva, u sklopu pripreme ovih zakonskih rešenja analiziraće i predloge date od strane "Finance plus".

U dijelu predloženog vraćanja stope poreza na dohodak i dobit na proporcionalnu stopu od 9% ukazujemo da je Vlada posvećena smanjenju nameta za privredu prije svega kroz smanjenje fiksnih troškova od kojih su najznačajniji troškovi radne snage, kroz smanjenje poreskog opterećenja na rad. Visok nivo "neoporezivog dijela" zarade odnosno porez na dohodak od 0% do iznosa od 700€ bruto osnovice, ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje i smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje smatramo podsticajnim poreskim ambijentom kako za domaću privredu tako i za privlačenje stranih investicija. Ovakvim pristupom smanjuju se direktni porezi koji predstavljaju fiksni trošak za poslodavca bez obzira da li posluje pozitivno ili negativno dok se npr. porez na dobit plaća isključivo u situaciji pozitivnog poslovanja.



Početkom 2022. godine je počeo da se primjenjuje dualni sistem oporezivanja dohotka fizičkih lica, na način da je uvedeno progresivno oporezivanje od 0%, 9% i 15% za lična primanja i samostalnu djelatnost, a za sve ostale izvore prihoda je zadržan proporcionalni sistem oporezivanja. Progresivni model oporezivanja za lična primanja i samostalnu djelatnost je uveden, prije svega, zbog rasterećenja poreskih obveznika, ali i kao instrument da bi se svim zaposlenim u Crnoj Gori uvećala neto zarada. Pravo na oslobođenje od plaćanja poreza na dohodak ostvaruje, u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica, lice koje ostvari dohodak po osnovu ličnih primanja ili samostalne djelatnosti od poslodavca koji nije registrovan u Crnoj Gori, na osnovu stečenog statusa digitalnog nomada u skladu sa zakonom kojim se uređuje boravak i rad stranaca. Pravo na oslobađanje od plaćanja doprinosa ostvaruje, u skladu sa Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, lice koje ostvari dohodak po osnovu ličnih primanja ili samostalne djelatnosti od poslodavca koji nije registrovan u Crnoj Gori, na osnovu stečenog statusa digitalnog nomada u skladu sa zakonom kojim se uređuje boravak i rad stranaca. Kada su u pitanju frilenseri, u velikoj mjeri su oni već prepoznati Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica, a izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica će biti dodatno unaprijeđeno važeće zakonsko rješenje.

Navedeni predlog u dijelu uvođenja jedinstvene stope poreza na dobit pravnih lica u iznosu od 9% se ne prihvata. Izmjenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica („Službeni list SCG”, br. 146/21), čija su rješenja u primjeni od 01. januara 2022. godine, izvršen je prelazak sa proporcionalnog (stopa poreza od 9% nezavisno od iznosa oporezive dobiti) na progresivno oporezivanje dobiti pravnih lica u zavisnosti od iznosa oporezive dobiti i to po stopama od 9%, 12% i 15%. Proporcionalna stopa poreza na dobit pravnih lica u Crnoj Gori bila je najniža u poređenju sa državama iz regiona, kao i u državama Evropske unije. Kad su u pitanju zemlje u okruženju, stopa poreza na dobit proporcionalna je u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Sjevernoj Makedoniji i iznosi 10%, Republici Albaniji i Republici Srbiji 15%, dok Republika Hrvatska ima progresivnu stopu od 10% i 18% u zavisnosti od iznosa oporezive dobiti. Prosjek stope poreza na dobit u Evropskoj uniji za 2024. godinu iznosi 21.3%. Budući da je prosjek stope poreza na dobit na nivou Evropske unije i dalje veći od najviše propisane progresivne stope poreza na dobit (15%), Crna Gora primjenjujući progresivno oporezivanje ostaje i dalje konkurentna kao investiciona destinacija. Na drugoj strani, globalna inicijativa koju je pokrenuo OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) i klub najrazvijenijih zemalja svijeta o globalnom minimalnom porezu definiše nivo stope poreza na dobit od 15% u cilju povećanja poreskog obuhvata zemalja članica. Mikro i mala preduzeća u Crnoj Gori čine preko 90% preduzeća u Crnoj Gori i ostvaruju dobit do 100.000€ i prema važećem zakonskom rješenju imaju poresko opterećenje na dobit od 9%. Na ovaj način, obezbjeđuje se zaštita za privredne subjekte koji ostvaruju dobit do propisanog iznosa.

#### **24. Savjet stranih investitora u Crnoj Gori (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 24:** Povećanje stope PDV-a u restoranima, uključujući hotelske restorane, sa 7% na 21% i smještaj sa 7% na 15%

**Obrazloženje:** Na početku godine, stopa PDV-a u restoranima, uključujući hotelske restorane, povećana je sa 7% na 21%, što je značajno uticalo na pad prihoda u ovom segmentu, jer su usluge već bile prodane i cijene nisu mogle biti pod uticajem, pa je teret ovih mjera pao na hotelijere. Pored toga, cijene ulaznih parametara su znatno porasle i nastavljaju da rastu.



Suočavamo se sa svakodnevnim povećanjem cijena hrane i pića, što utiče na konačnu cijenu naših usluga, a to je primarna djelatnost naše kompanije - prodaja smještajnih kapaciteta.

Godina je izazovna zbog značajnog pada pristupačnosti Crne Gore kao avio-destinacije, pa se hotelijeri bore za svakog gosta. U našem hotelu osjećamo nedostatak gostiju sa evropskog tržišta, posebno iz Ukrajine, zbog otkazivanja mnogih letova. Broj gostiju sa Bliskog Istoka se povećava, ali je i to privremeno zbog sukoba u tom regionu.

Očekivanja su bila da će se Fiskalna strategija više fokusirati na razvoj, diversifikaciju ekonomskih aktivnosti, privlačenje stranih investicija, jačanje avio-pristupačnosti i dalje rasterećenje privrede od fiskalnih i parafiskalnih opterećenja.

Suprotno tome, predložene mjere uvode dodatni rizik u sistem u vidu povećane potrošnje, čime takođe rastu cijene i inflacija. Prema našem mišljenju, mjera smanjenja PDV-a sa 21% na 15% za usluge pripreme i serviranja hrane i pića će takođe uticati na povećanu potrošnju. Ova mjera može djelimično uticati na rast investicija i zapošljavanja u ovom segmentu, ali ne značajno u poređenju sa time kako povećanje stope PDV- a na smještaj sa 7% na 15% može izazvati negativne posljedice.

Mjera povećanja stope PDV-a na smještaj sa 7% na 15% će uzrokovati povećanje cijena, što će s jedne strane uticati na konkurentnost u odnosu na region, a s druge strane dovesti do rasta sivog tržišta i smanjenja zapošljavanja. Kao što je poznato u ekonomskoj teoriji i praksi, povećanje PDV-a će neminovno dovesti do povećanja cijena, a s obzirom da svaka korekcija cijena utiče na potražnju, realno je očekivati da će naši, posebno tradicionalni partneri, preći na lakše dostupna i bolje organizovana tržišta kao što su Hrvatska ili Albanija, koje su u našem neposrednom okruženju i imaju nižu stopu PDV-a na smještaj od one koju predlaže Fiskalna strategija (npr. Hrvatska 13%, Albanija 6%). Hotelske usluge su vrlo osjetljive na promjene cijena, pa ova vrlo nepopularna mjera može imati dalekosežne posljedice na turizam, kao strateški ekonomski sektor.

Povećanje PDV stope na smještaj (sa 7% na 15%) se ne može opravdati povlasticama po osnovu nižeg poreskog opterećenja na zarade jer se te dvije mjere ne mogu kompenzovati bez značajnog negativnog uticaja na poslovanje turističke privrede.

U nastavku je tabela sa primjerom obračuna efekta promjene stopa PDV-a na bazi ostvarenja kompanije Hotels Group Montenegro Stars za 2023. godinu:

| Primjer obračuna PDV po jedinstvenoj stopi 15% |                   |                        |              |               |             |                    |
|------------------------------------------------|-------------------|------------------------|--------------|---------------|-------------|--------------------|
| Vrsta usluge                                   | osnovica (prihod) | PDV po važećim stopama | Bruto        | Nova osnovica | PDV 15%     | Efekat na rezultat |
| smještaj 72%                                   | 19 440 000 €      | 1 360 800 €            | 20 800 800 € | 18 087 652 €  | 2 713 148 € |                    |
| hrana i piće 28%                               | 7 560 000 €       | 1 587 600 €            | 9 147 600 €  | 7 954 435 €   | 1 193 165 € |                    |
| UKUPNO                                         | 27 000 000 €      | 2 948 400 €            | 29 948 400 € | 26 042 087 €  | 3 906 313 € | -957 913 €         |

Direktni negativni efekat promjene stopa PDV-a samo na primjeru naše kompanije je skoro milion eura. Dakle, samo na primjeru jedne kompanije nije teško zaključiti da ove dvije mjere ne mogu imati ni približno isti efekat i da se i dalje destimuliše rad legalnog i organizovanog kolektivnog smještaja, prije svega u hotelima visoke kategorije, koji bi državi trebalo da donese većinu turističkog prihoda.

Primjeri drugih država koje su povećavale stope pokazuju da nakon povećanja stope PDV dolazi do povećanja poreske evazije (izbjegavanja plaćanja poreza) i sive ekonomije, naročito u ugostiteljstvu.

EU snižena stopa PDV-a za smještaj i ugostiteljstvo prepoznata je kao instrument podizanja konkurentnosti, budući da većina zemalja EU primjenjuje snižene stope PDV-a za te usluge, ostvarujući time konkurentniji okvir za poslovanje i razvoj turizma.

Hoteli imaju velika ulaganja i troškove poslovanja. Povrat investicije u hotelske projekte obično traje između deset i petnaest godina.

Ovo povećanje poreza direktno utiče na konkurentnost, jer se ono ne može nadomjestiti prostim povećanjem cijena usluga u hotelima i prenošenjem tog tereta na finalnog korisnika usluge. Visina cijene zavisi od konkurencije, a poslovanjem u dijelu Evrope (Mediteran) gdje postoji najjača konkurencija kada je u pitanju pružanje turističkih usluga, možemo trajno izgubiti trku sa drugim tržištima. Istovremeno se ukida 0% stopa PDV-a na isporuku proizvoda i usluga za gradnju i opremanje ugostiteljskog objekta kategorije 5 i više zvjezdica se čak dodatno destimulišu nove investicije. Destimulativnim mjerama za privlačenje velikih investicionih projekata, smanjivaće se i potencijal za dalji rast privrede i GDP-ja.

Argument da će niže i stimulatивно oporezivanje troškova rada eliminisati sve negativne efekte poreske politike koja se tiče stope PDV-a je neosnovan, jer se na bilo kom primjeru može egzaktno izračunati efekat i jedne i druge mjere.

Povećanje stope PDV će se negativno odraziti na poslovanje velikog broja hotela, koji još trpe posljedice Covid 19 kao i slabosti razvoja turizma u Crnoj Gori, koje su identifikovane u dokumentu Strategija razvoja turizma CG 2022-2025. koju je izradilo Ministarstvo ekonomskog razvoja u saradnji sa članovima međuresorne Radne grupe, UNWTO i dr. Između ostalog pod tačkom SWOT ANALIZA str. 57-58 i PESTLE ANALIZA str. 59-60 date su prednosti, slabosti, prijetnje i faktori koji utiču na razvoj turizma u Crnoj Gori.

Neke od mnogobrojnih slabosti koje su navedene su:

- Nedostatak svijesti o razvojnim politikama
- Nedovoljno prepoznata destinacija
- Neadekvatna infra i suprastruktura (komunalna i vodovodna infrastruktura, elektro, putna i dr)
- Izražena sezonalnost
- Velika izraženost sive ekonomije
- Nedovoljno brz razvoj turističke ponude
- Visoke cijene u odnosu na kvalitet ponude (generalna percepcija turista, shodno istraživanjima)
- Devastacija prostora /Neplanska gradnja
- Nedovoljna saradnja između javnog i privatnog sektora
- Nedovoljno učešće visokoplatežnih gostiju
- Nizak nivo kvaliteta smještajnih kapaciteta
- Nepovoljna struktura smještajnih kapaciteta - 30%:70% odnos kolektivnog i individualnog smještaja
- Nedostatak adekvatne radne snage

I nadležno Ministarstvo i sama Vlada su ovim tvrdnjama opisali sve boljke crnogorskog turizma, a onda se mjerama koje se donose ne ide u smjeru njihovog rješavanja već dodatnog



produblivanja problema. Svaki od ovih faktora nikako ne ide uz tvrdnju da je turističkoj privredi lako, jer će dodatno poresko opterećenje prenijeti na gosta i da to u finalnom nije trošak poslodavca. Vrlo izvjesnim smanjenjem turističkog prometa može doći i do otežanog poslovanja privrednih subjekata, a samim tim i do slabije naplate poreza.

**Odgovor:** Osnovni ciljevi uvođenja druge snižene stope na uslugu smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama su:

- kompenzovanje izgubljenih prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čime Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada;
- ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznositi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

Uvođenje jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bio je jedan od osnovnih zahtjeva ugostiteljske djelatnosti (primarno hotela) nakon što je od 01. januara 2024. godine prestala sa primjenom odredba koja je propisivala sniženu stopu PDV-a na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u svim ugostiteljskim objektima. Kako su isti ukazali na činjenicu da drugačije stope PDV-a u okviru ugostiteljske djelatnosti dovode do diskriminacije, odnosno negativno utiču na poslovni ambijent, donosena je odluka da stopa PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bude jedinstvena i iznosi 15%.

Važno je napomenuti da jedinstvenu stopu PDV-a na ove usluge imaju i druge države kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu (Italija, Hrvatska, Grčka, Španija).

**Primjedba/predlog/sugestija 25:** Mjere nisu usmjerene na razvoj, već na povećanje potrošnje, sa inflacijom kao direktnom posljedicom rasta plata.

**Obrazloženje:** Vlada je u prethodnom periodu uticala na povećanje plata i penzija kroz set mjera usmjerenih na podizanje životnog standarda građana. Te mjere su podržali svi društveni akteri, iako je značajan dio tereta snosila privreda u cjelini, jer je morala povećati plate za one kategorije radnika koje nisu prvenstveno bile ciljne grupe programa Evropa 1. S druge strane, značajna povećanja plata u obimnom državnom aparatu učinila su da plate u državnoj administraciji budu znatno veće nego u privatnom sektoru, te je danas izazov za svakog poslodavca zadržati



zaposlene, jer lako pronalaze zaposlenje u državnoj administraciji i javnim preduzećima, što je donekle apsurdno.

**Odgovor:** Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija izuzetno niske proizvodne baze je podložna eksternim šokovima, naročito inflatornim. Stoga će smanjenje fiksnih troškova rada za poslodavce uticati na cjenovnu konkurentnost rada. Dodatno, kako bi spriječila neopravdani rast cijena i zaštitila standard građana, Vlada će predložiti Odluku o ograničavanju marži na pojedine proizvode.

Mjerama predloženim u Fiskalnoj strategiji, a naročito povećanjem minimalne zarade, upravo se utiče na poboljšanje rezultata tržišta rada, imajući u vidu visoke migracije domaćeg stanovništva i sve teži pronalazak domaće radne snage za raspoložive poslove. Sa druge strane, kako povećanje minimalne cijene rada ne bi ugrozilo konkurentnost privatnog sektora, Vlada je predložila i reformu poreske politike u dijelu smanjenja poreskog opterećenja na rad, što suštinski podrazumijeva uštedu za poslodavce na sve zarade koje isplaćuju iznad visine minimalne plate. Dodatno, smanjenjem doprinosa Crna Gora postaje država sa najnižim poreskim opterećenjem rada u Evropi, a kako je zarada koju isplaćuju poslodavci za svoje zaposlene značajan fiksni trošak, na ovaj način će se podstaći konkurentnost cjelokupne privrede i privući nove investicije. Pored mjera fiskalne politike, prezentovana Fiskalna strategija Vlade sadrži i reforme unaprjeđenja poslovnog ambijenta kroz brojne mjere sektorskih politika kojima se olakšavaju barijere i postojeći biznis ambijent.

**Primjedba/predlog/sugestija 26:** Povećanje minimalne zarade u zavisnosti od stepena kvalifikacije obrazovanja

**Obrazloženje:** Kod navedene mjere se jasno mora razjasniti da se navedena mjera vezuje za sistematizaciju radnih mjesta i kvalifikaciju koja je zahtijevana za neko radno mjesto, a ne za to koju školsku spremu ima zaposleni. Zbog neusklađenosti tržišta rada sa potrebama poslodavaca, veliki broj zaposlenih je angažovan na radnim mjestima koja npr. ne zahtijevaju visoku stručnu spremu, a zaposleni posjeduju tu diplomu. Npr. neko ima diplomu Ekonomskog fakulteta ali zbog nemogućnosti zaposlenja u struci radi kao konobar. Njemu se ne može isplaćivati zarada na bazi njegove školske spreme nego na bazi toga što su potrebne kvalifikacije za navedeno radno mjesto. Ovo je neprimjenjivo i sa stanovišta Zakona o radu jer je nemoguće da na istom radnom mjestu postoji nejednakost zarada, zavisno od toga da li konkretni zaposleni ima fakultet ili srednju školu.

Dodatno, kao i nakon programa Evropa Sad I, nije dovoljno samo uskladiti zarade do obavezne minimalne zarade već je niz radnih pozicija očekivano potrebno gradirati na način da nadređeni imaju veće zarade od zaposlenih kojima rukovode. Povećanje i usklađivanje zarada koje se mora sprovesti da bi cijeli sistem zarada u jednoj kompaniji imao smisla, ima dodatne negativne finansijske efekte na poslovanje firmi.

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu iznosi minimalnij zarada će se vezivati radno mjesto sa određenim nivoom kvalifikacije obrazovanja, odnosno za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa obrazovanja minimalna zarada će iznositi 600 eura, a zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom obrazovanja 800 eura.

**Primjedba/predlog/sugestija 27:** Ukoliko poslodavac ima sistematizovana dva radna mjesta sa istim opisom posla, a za radno mjesto broj 1 je predvidio nivoe obrazovanja II i III, dok je na radnom mjestu broj 2 predvidio nivoe obrazovanja IV i VI novi Zakon o radu će morati da precizira

kako u ovom slučaju poslodavac treba da postupa pri definisanju minimalne zarade, jer se mora poštovati načelo jednake zarade za isti rad i rad jednake vrijednosti.

**Obrazloženje:** Poslodavac je pri izradi sistematizacije nasojao da uvaži sve nivoe obrazovanja koje su zaposleni na tim radnim mjestima posjedovali jer Zakon o radu predviđa da je odgovarajući posao samo onaj koji zahtijeva isti nivo kvalifikacije obrazovanja.

**Odgovor:** Odredbom člana 99 Zakona o radu zaposlenom se garantuje ista zarada za isti rad ili rad iste vrijednosti. Ukoliko je poslodavac sistematizovao dva radna mjesta sa istim opisom posla podrazumijeva se da takav rad karakteriše jednake odgovornosti, vještine, uslove rada i rezultate rada. Imajući u vidu navedeno dva radna mjesta sa istim opisom posla kao uslov mogu imati kvalifikacije obrazovanja, odnosno stručnu kvalifikaciju u rasponu od najviše dva nivoa obrazovanja.

**Primjedba/predlog/sugestija 28:** Uvođenjem dvije minimalne zarade stvara se potencijalna diskriminacija zaposlenih

**Obrazloženje:** Uvođenjem dvije minimalne zarade vrši se diskriminacija zaposlenih sa nižom stručnom spremom. Nismo sigurni da u praksi postoje primjeri dvije minimalne zarade vezano za školsku spremu, pa ne možemo biti sigurni u primjenu, jer postoje brojne nedoumice koju metodologiju primijeniti, kao npr:

- a) Da li se minimalna zarada od 600 EUR primjenjuje kod pozicija sa SSS ili kod zaposlenih koji imaju SSS kao stečenu kvalifikaciju, jer imamo i zaposlenih koji sa stečenim fakultetskim diplomama rade na pozicijama na kojima je potrebna kvalifikacija SSS?
- b) Kod isplate pomoći u slučaju smrti zaposlenog ili člana uže porodice, gdje se Opštim kolektivnim ugovorom definiše isplata najmanje dvije minimalne neto zarade - Da li se u ovom slučaju zaposlenima koji rade na radnim mjestima gdje je definisana SSS isplaćuje 1.200EUR(600x2), a zaposlenima koji rade na radnim mjestima gdje je definisana VSS 1.600EUR(800x2), jer je smrt situacija u kojoj je zaposlenom potrebna pomoć nezavisno od obrazovanja?
- c) Isto je i po pitanju zimnice kao i regresa.
  - i. U slučaju regresa podjela se ne može vršiti, obzirom da posebni dio u čijem sastavu ulazi 1/12 regresa mora biti isti za sve radnike, jer bi sve drugo bila diskriminacija. Pitanje – Da li se prilikom obračuna koristi minimalna zarada od 600EUR (obzirom da je manja od 800 i samim tim predstavlja najnižu zaradu u državi) ili se mora primijeniti iznos od 800EUR, obzirom da je taj iznos definisan za VSS?
  - ii. Takođe, u slučaju zimnice, nejasno je da li se može izvršiti isplata za zaposlene koji obavljaju poslove za koje je definisana SSS, u našem slučaju  $3 \times 600 = 1.800\text{EUR}$ , a za zaposlene koji obavljaju poslove za koje je definisana VSS  $3 \times 800 = 2.400\text{EUR}$ ?

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu iznosi minimalnih zarada će se vezivati radno mjesto sa određenim nivoom kvalifikacije obrazovanja, odnosno za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa obrazovanja minimalna zarada će iznositi 600 eura, a zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom obrazovanja 800 eura. Imajući u vidu da su Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu utvrđeni iznosi dvije minimalne zarade i da se iste vezuju za radno mjesto sa određenim nivoom kvalifikacije obrazovanja, te će se u tom smislu iznosi za druga primanja vezivati za iznose minimalnih zarada utvrđenih Predlogom zakona, u suprotnom došlo bi do diskriminacije.



**Primjedba/predlog/sugestija 29:** Tendencija favorizovanja nižeg stepena stručnosti kao jeftinijeg rješenja za poslodavce

**Obrazloženje:** Poslodavci će možda imati tendenciju da zbog ovog rješenja i novih troškova favorizuje SSS kao potrebne kvalifikacije umjesto VSS. Postoji mogućnost uvođenja trenda umanjivanja kompleksnosti određenih poslova što može dovesti do pada stručnosti na kompleksnijim pozicijama, ili da ljudi sa završenim fakultetom masovno prihvataju mjesta sa srednjom školom, što može uticati na motivaciju za dodatnim obrazovanjem nacije.

**Odgovor:** Imajući u vidu da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u skladu sa članom 5 stav 1 tačka 9 Zakona o radu kod poslodavca utvrđuje unutrašnja organizacija, radna mjesta, posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa (kompetencije, znanje, vještine i radno iskustvo, kvalifikacija nivoa obrazovanja, odnosno stručna kvalifikacija u rasponu od najviše dva nivoa obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije), prilikom zasnivanja radnog odnosa lice treba ispuni posebne uslove za radno mjesto koje se traži ovim aktom. Takođe, ugovorom o radu, kao obavezan sadržaj istog, navodi se stepen kvalifikacije obrazovanja sa kojim lice zasniva radni odnos, i u odnosu na taj stepen kvalifikacije obrazovanja moraju biti predviđeni i opisi poslova za odgovarajuće radno mjesto. Ujedno, napominjeno da će u dijelu kontrolisanja primjene mjera i zakonskih rješenja, svakako biti aktivna inspekcija rada, kako bi se mogle provjeriti i suzbiti eventualne nepravilnosti i neregularnosti od strane poslodavaca u pogledu primjene propisa.

**Primjedba/predlog/sugestija 30:** Limit za oslobođenje plaćanja poreza u svrhu pomoći zaposlenima

**Obrazloženje:** Trenutni limit za oslobođenje plaćanja poreza u slučaju smrti zaposlenog, člana njegove uže porodice i penzionisanog radnika, iznosi 1.500EUR, a ukoliko se bude isplaćivalo po minimalnoj zaradi od 800 EUR, minimalni iznos za ovu pomoć će biti 1.600EUR. Nameće se pitanje da li će se ovim rješenjem limit korigovati, da li će dodatnim troškovima Poslodavci biti motivisani da pružaju pomoć u raznim životnim situacijama zaposlenog ukoliko nijesu stimulisani poreskim olakšicama.

**Odgovor:** Vlada Crne Gore je opredijeljena da neoporezivi dio solidarne pomoći u slučaju smrti zaposlenog, člana njegove uže porodice i penzionisanog radnika bude do 1.500 €. Smatramo da je pomenuti iznos prilagođen ostalim ograničenjima iz člana 5a Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, te da je u prethodnom periodu ocijenjen kao značajan podsticaj za isplatu ove vrste primanja.

**Primjedba/predlog/sugestija 31:** Limit za oslobođenje plaćanja poreza vezano za zimnicu

**Obrazloženje:** Članom 18a Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, definisano je da se na zimnicu ne plaćaju doprinosi 'najviše do iznosa minimalne zarade'. Da li će ovim promjenama Poslodavci sada biti oslobođeni do iznosa od 600EUR ili 800EUR, jer smo do sada bili oslobođeni do 450EUR, koliko je iznosila trenutna minimalna zarada?

**Odgovor:** Visina oslobođenja iz člana 18a Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje kada je u pitanju zimnica će zavisi od nivoa kvalifikacije obrazovanja koji opredjeljuje minimalnu zaradu.

**Primjedba/predlog/sugestija 32:** Treba nastaviti sa smanjivanjem poreza, ukidanjem parafiskalnih nameta i „poreskih“ relikata prošlosti

**Obrazloženje:** Jedan od primjera „preskih“ relikata prošlosti odnosi se na tzv. kinematografska taksa koju predstavlja finansiranje Filmskog centra Crne Gore od strane operatora elektronskih komunikacija, koji opterećuju crnogorske poslodavce i njihovu konkurentnost. Potrebno je raditi na ukidanju i izmjeni zakonskih dokumenata kojima su takvi nameti uvedeni, jer predstavljaju skrivene namete, kao i poreske barijere na tržištu.

**Odgovor:** Vlada Crne Gore je posvećena unapređenju poslovnog ambijenta kroz umanjeње poreskih opterećenja po osnovu rada, što će dovesti do rasta stranih investicija, a dugoročno i do rasta drugih poreskih prihoda. Nakon umanjeња doprinosa za PIO na ukupno 10%, Crna Gora će postati država sa najnižim opterećenjem po osnovu rada u Evropi. Smanjenjem direktnih poreza želimo da stvorimo uslove da privredni subjekti imaju najbolje uslove za proizvodnju, a što će dovesti do rasta izvoza i naplate indirektnih poreza.

**Primjedba/predlog/sugestija 33:** Nedostaje dio koji se odnosi na unaprjeđenje bezgotovinskog plaćanja

**Obrazloženje:** U cilju smanjenja prometa gotovinom i uticaja na sivu ekonomiju treba razmotriti pitanje uvođenja platnih kartica kao obaveznog instrumenta plaćanja za sva pravna lica kod kojih je danas moguće plaćanje gotovinom.

Ujedno treba razmotriti plan za uvođenje Instant Payment sistema koji bi omogućio razvoj novih servisa plaćanja, jednostavnih za korisnika, uz niže troškove za Banke, ali i za pravna lica koja podržavaju ove servise, odnosno Instant Payment.

**Odgovor:** Centralna banka Crne Gore podržava mjere za smanjenje sive ekonomije i podržava veću upotrebu elektronskih plaćanja, te u skladu sa svojim zakonskim određenjima preduzima značajne aktivnosti na modernizaciji plaćanja u Crnoj Gori. Ukazujemo da trenutno ne postoji zakonski osnov u oblasti platnog prometa na bazi kojeg bi se određeni platni instrument proglasio obaveznim. Takođe, naglašavamo da su zakoni u oblasti platnog prometa usklađeni sa važećom pravnom tekovinom EU, kao i da nijednom od direktiva ili drugih propisa EU kojima se uređuju plaćanja nije predviđena mogućnost uvođenja obaveznosti plaćanja određenim platnim instrumentom. Korišćenje platnih kartica i omogućivanje plaćanje roba/usluga karticama je pravo i mogućnost potrošača i trgovaca, koje sa sobom povlači obavezu plaćanja određene naknade (za izdavanje/korišćenje platnih kartica i POS terminala) čiju visinu određuju poslovne banke, bez mogućnosti intervencije od strane CBCG, pri čemu pravna lica za omogućavanje plaćanja platnim karticama imaju trošak tzv. trgovačke naknade koju plaćaju banci za korišćenje POS terminala, pri čemu je trgovačka naknada veća za 0.2-0.3% kada se na POS terminal jedne banke plaća karticom izdatom od neke druge banke.

Centralna banka Crne Gore, u okviru svojih nadležnosti, u saradnji sa Svjetskom bankom sprovodi aktivnosti koje uključuju i izradu Procjene prihvatanja elektronskih plaćanja u Crnoj Gori, kako sa aspekta trgovaca koji prihvataju različite vidove elektronskih plaćanja, tako i sa aspekta potrošača, te da će rezultate ove procjene CBCG dostaviti Ministarstvu finansija radi procjene eventualnih daljih koraka. Takođe se sprovode opsežne aktivnosti sa ciljem definisanja najadekvatnijeg mehanizma instant plaćanja u Crnoj Gori.



U toku su i projekti u saradnji sa ECB i Svjetskom bankom u dijelu modernizacije platnog prometa u Crnoj Gori, a nakon odluke Evropskog savjeta za plaćanja o proširenju SEPA opsega na Crnu Goru pristupiće se aktivnostima na priključenju SEPA platnim šemama, od kojih jedna (SEPA SCT Inst) podrazumijeva instant plaćanja (kreditne transfere).

**Primjedba/predlog/sugestija 34:** Neophodnost uvođenja mjere koje će dovesti do ograničavanja rasta inflacije

**Obrazloženje:** Dokumentom nije obuhvaćen način ograničavanja i kontrole rasta troškova u odnosu na rast zarada, odnosno inflacije, koja je uvođenjem programa Evropa sad 1 imala značajniji rast od rasta samih zarada, praktično od dana 1 stupanja na snagu ovog programa. Na ovaj način bi se sačuvao standard građana.

**Odgovor:** Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija izuzetno niske proizvodne baze najvećim dijelom kroz uvoz ogromnog dijela proizvoda i usluga, "uvozi" i inflaciju. Upravo smanjenje fiksnog troška za poslodavce, cijena električne energije koja je posljednjih godina u Crnoj Gori ostala nepromijenjena nasuprot najvećem broju zemalja usljed rasta cijene energenata kao posljedice rata u Ukrajini načini su borbe protiv inflatornih pritisaka. Ujedno, kako bi spriječila neopravdani rast cijena i zaštitila standard građana, Vlada će predložiti Odluku o ograničavanju marži na pojedine proizvode.

**Primjedba/predlog/sugestija 35:** Takođe, otvorila su se dodatna pitanja za druge kategorije ugovora:

- Koliko će iznositi doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog za primanja za koja trenutno iznose 20,5%? Da li se doprinosi i za ove ugovore sada umanjuju?
- Koliko će iznositi naknada za rad u odboru direktora, odnosno u upravnom odboru, za lica koja nijesu prijavljena na obavezno socijalno osiguranje po drugom osnovu?
- Koliko će iznositi ugovorena naknada (ugovor o djelu, autorski ugovor i dr.) za lica koja nijesu prijavljena na obavezno socijalno osiguranje po drugom osnovu?

**Odgovor:** Doprinosi za PIO na teret osiguranika, u slučaju ugovora o djelu kada lice nije osigurano po drugom osnovu, će iznositi 10,0%. Imajući u vidu da članstvo u Odboru direktora, odnosno Upravnom odboru, ili ugovor o djelu predstavlja određeni vid angažovanja, a ne zasnivanje radnog odnosa, isto ne može biti tumačeno kao angažman koji se vezuje sa minimalnom zaradom, bez obzira da li je lice prijavljeno na obavezno socijalno osiguranje ili ne. imenovanjem u Upravni odbor ili Odbor direktora ne zasniva se radni odnos, dok je ugovor o djelu propisan Zakonom o obligacionim odnosima, te se za taj vid angažmana naknada ugovara u zavisnosti od obima posla, raspoloživosti sredstava ili drugih faktora oko kojih se usaglase naručilac i izvršilac posla.

### 36. Daily Press DOO (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 36:** Daily Press je utvrdio da je, u sklopu mjera predloženih u Nacrtu u cilju kompenzacije smanjenja prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade (odnosno, reforme snizene stope PDV-a<sup>1</sup>), predviđeno da se primjenjuju

<sup>1</sup> Nacrt, str. 39-40.



dvije snižene stope PDV-a, od 7% i 15%, pri čemu bi se stopa od 15% primjenjivala između ostalog na knjige, monografske i serijske publikacije i dnevnu i periodičnu štampu. Imajući u vidu da je trenutna stopa PDV na dnevnu i periodičnu štampu u Crnoj Gori 7%, ovakva mjera efektivno podrazumijeva dvostruko povećanje primjenjive poreske stope na štampane medije.

**Obrazloženje:** Štampani mediji u Crnoj Gori su pretežno u privatnom vlasništvu, pri čemu su prihodi od oglašavanja kontinuirano opadajući (na relativno malom crnogorskom tržištu oglašavanja kao takvom, gdje štampani mediji predstavljaju kontinuirano smanjujući segment, dok pretežni dio marketinškog kolača čine TV i digitalno oglašavanje), naročito nakon perioda pandemije. Štampani mediji trpe značajni pritisak na poslovanje od strane besplatnih online portala (kako u samoj Crnoj Gori, tako i globalnih izdanja i međunarodnih platformi, ali i regionalnih portala). Dodatno, veliki izazov poslovanju predstavlja značajno povećanje troškova prouzrokovano i ratom u Ukrajini (i povezanim globalnim sankcijama), koje su između ostalog u velikoj mjeri izazvale poremećaje u lancu snabdijevanja papirom (cijene novinskog papira su se više nego udvostručile u poslednjih par godina), te povećavanje troškova repromaterijala, štampe i uopšte poslovanja u prethodnom periodu. Veliki broj država u Evropskoj uniji je stoga implementirao mjere podrške štampanim medijima radi osiguranja njihove održivosti, uključujući targetirane programe pomoći, zakonske beneficije<sup>2</sup> i direktnu finansijsku pomoć.

Daily Press stoga smatra da je primjenjivanje više snižene stope PDV-a na štampane publikacije, a naročito na dnevnu i periodičnu štampu, neprimjereno i protivno uporednim trendovima. Imajući u vidu značaj slobode medija i javnog informisanja kao ustavne kategorije, važnost medijskog pluralizma i raznovrsnosti izvora informacija za građansku kulturu, značaj kulture i obrazovanja, usmjerenost dnevnih štampanih medija na pitanja od svakodnevnog značaja za okruženje i lokalnu sredinu, praksa u Evropskoj uniji jeste da se na dnevnu štampu primjenjuje posebno povoljan poreski režim. Informisanost javnosti o aktuelnim temama koju pružaju štampani mediji je podjednako važna kao i obrazovna dimenzija knjiga, posebno imajući u vidu da su značajni konzumenti dnevnih novina naročito osjetljiva grupa stanovništva (stariji) koja nema rasprostranjeni pristup digitalnim resursima.

Prema Direktivi 2006/112 Evropske unije, postoji mogućnost primjene sniženih stopa PDV-a za knjige, novine i periodiku, s obzirom da politika PDV-a u ovom sektoru nije samo pitanje oporezivanja, već pristupa informacijama i obrazovanju. Naime, prema navedenom aktu, pored standardne stope PDV-a, moguće je primijeniti najviše dvije snižene stope koje ne smiju biti manje od 5% (tzv. "reduced rate") i koje se primjenjuju na promet određenih roba i usluga (spisak robe koja može potpasti pod sniženu stopu uključuje i novine i periodiku), ali i snižena stopa koja je niža od 5% (tzv. "super-reduced rate"), kao i poresko oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza (tzv. "zero rate") za promet određenih dobara i usluga (lista roba koje mogu biti oporezovane sa poslednje dvije stope uključuje i novine i periodiku, upravo iz prethodno opisanih razloga). Imajući navedeno u vidu, većina članica EU na promet dnevnih novina primjenjuje PDV stopu manju od 10%, dok desetine država primjenjuju stopu 5% ili niže. Primjera radi, Španija (4%), Francuska (2.1%), Italija (4%) i Luksemburg (3%) primjenjuju super-reduced rate na novine i periodiku; Danska i Belgija primjenjuju poresko oslobođenje sa pravom na odbitak prethodnog poreza, što znači da dnevne novine uopšte nemaju PDV posljedice po stanovništvo. Čak je i u Bugarskoj (koja je ranije imala jedan od najrestriktivnijih režima u Evropi, kao značajan izuzetak oporezivanja štampanih novina opštom poreskom stopom) u 2023. godini smanjena stopa PDV za dnevne novine na sniženu stopu od 9% upravo kao vid podrške sektoru zbog porasta cijena papira. Ilustracije radi, niža snižena poreska stopa od 7% u Crnoj Gori bi bila

<sup>2</sup> Čak i u regionu, postoje primjeri zakonskih privilegija namjenjenih podsticanju oglašavanja u štampanim medijima, primjera radi, u Republici Srbiji postoji poseban izuzetak (povoljniji režim) za oglašavanje alkoholnih pica u štampanim medijima (cl. 46. tamosnjeg Zakona o oglašavanju). Napomene radi, Ruska Federacija je pre rata predstavljala jednog od najvećih globalnih snabdjevača papirom.



identična kao stopa koja se primjenjuje u Njemačkoj za dnevne štampane novine; s druge strane, primjena poreske stope od 15% bi bila među najvišima u Evropi, bez jasnog opravdanja i legitimnog razloga.

Treba imati u vidu i da se većina drugih usluga za koje je predviđena viša snižena stopa PDV-a odnosi na usluge smještaja i ugostiteljstva, odnosno usmjereni su pretežno na turističke usluge; naprotiv, dnevne novine su usmjerene pretežno prema građanima Crne Gore, odnosno vezane su za svakodnevne životne potrebe za informacijama, slično proizvodima za koje je predviđena stopa od 7%, te ima nemjerljivo veći efekat i posljedicu na lokalne zajednice.

Dakle, Daily Press istice da bi zakonsko rješenje koje bi u potpunosti bilo usklađeno sa Direktivom EU 2006/112 i praksom država članica, a uvažavajući značaj i specifičnosti štampanih medija, moglo podrazumijevati i potpuno oslobođenje od poreza na dodatnu vrijednost, ili oporezivanje posebnom stopom ispod 5%; međutim, s obzirom na važnost dostupnosti javnog informisanja o dnevnim događajima i kupovnu moć stanovništva, minimalni razuman zahtjev jeste da se štampanji mediji oporezuju sa nižom smanjenom PDV stopom od 7%, što je i do sad bio slučaj, te da se ne povećava poresko opterećenje protivno svim uporednim trendovima. Konačno, fiskalni efekat navedenog poreskog povećanja što se tiče štampanih medija je nesumnjivo minimalan po javni budžet, ali predstavlja značajno opterećenje građana Crne Gore, posebno najopterećenije ciljne grupe čitalaca štampanih medija, kao i neopravdano ograničavanje slobode javnog informisanja i ugrožava održivost štampanih medija, kao tradicionalnog stuba medijske slobode.

**Odgovor:** Prihvata se predlog za zadržavanje stope PDV-a od 7% za dnevnu i periodičnu štampu. Nakon sagledavanja činjenica na koje su ukazali predstavnici štampanih medija, da bi povećanje PDV-a na 15% na dnevnu i periodičnu štampu, osim štampe koja u cjelini ili većim dijelom uključuje reklamne sadržaje dovelo do poskupljenja cijene novina, što bi dovelo do većeg pada tiraža i mijenjanja navika čitalačke publike, a sveukupno imalo izrazito negativan efekat na njihovo poslovanje, Vlada Crne Gore je odlučila da ne povećava stopu PDV-a na ove proizvode, te će se isti ubuduće oporezovati po sniženoj stopi od 7%.

### **37. Montecco Inc (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 37:** Predlažemo Vladi isključivanje (eliminisanje) dosadašnje neefikasne prakse kojom su targtirana pića sa zaslađivačem na postotak (%) šećera umjesto jedino validnog targetiranja na osnovu procenta šećera u navedenim pićima. Dosadašnje poslovanje u domenu akcizne politike koja je naširoko nedefinisana plus usko definisana unutrašnjim pravnim načelima, što se kosi sa pravnom regulativom Evropske Unije, budući da smo na korak od pristupanja istoj, pa se navedene, već pomenute stvari paradoksalno mimoilaze. Ovom revizijom gdje bi se monitoring vršio preko postotka šećera, eliminisalo bi se manipulacija od strane proizvođača kroz akreditovane laboratorije (koje nažalost kod nas nijesu osposobljene za efikasni monitoring). Mimo navedenog, rezultati bi došli i kroz veći stepen povjerljivosti samih potrošača, kao i isključivanje nelojalne konkurencije i sl. Kako bi se predloženom aktivnošću moglo lakše i jednostavnije pratiti, samim tim bi se ispunio cilj Fiskalne strategije, a to je povećanje budžeta CG, ostvarenje kontinuiteta akcizne politike koja ima za cilj smanjenje negativnih uticaja koje upotreba proizvoda od šećera ima na zdravlje stanovništva.

**Odgovor:** Predloženom Fiskalnim strategijom za period 2024-2027. godine, predviđeno je širenje obuhvata gazirane i negazirane vode i bezalkoholnih pica, sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju, na koja se plaća akciza.



Kako se u konkretnom radi o proizvodima "sa dodatkom šećera" Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama će se precizirati da će se sadržaj šećera (nezavisno od količine šećera) u predmetnim proizvodima utvrđivati na osnovu podataka označenim na ambalaži ili proizvođačkoj deklaraciji koja je pričvršćena na tu ambalažu u skladu sa propisima o informisanju potrošača o hrani ili prema pratećem dokumentu na kojem se taj podatak nalazi.

### 38. Kabinet Predsjednika Crne Gore (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 38:** Izostanak sekcije o fiskalnim rizicima. Fiskalna strategija Crne Gore po svojoj formi sadrži sve aspekte koji se, u skladu sa dobrom međunarodnom praksom, od ovakvog dokumenta srednjoročnog budžetiranja očekuju, poput srednjoročnih makroekonomskih projekcija, projekcija državnih prihoda i rashoda, sekcije koje razmatraju fiskalne efekte planiranih vladinih reformi, kao i sekciju o upravljanju javnim dugom. Međutim, očigledan je izostanak sekcije o fiskalnim rizicima, a upravo najavljeni program Evropa Sad 2 nosi sa sobom ogromne fiskalne i ekonomske rizike.

Sa suštinskog stanovišta, Fiskalna strategija (FS) ne uspostavlja kredibilnu vezu između planiranih politika Vlade i srednjoročnog fiskalnog okvira. Dobra međunarodna praksa bi sugerisala da centralno mjesto u FS zauzme plan srednjoročnih prihoda i rashoda (u nominalnom iznosu, i što je još relevantnije, kao % BDP) po godinama, i da se zatim sve planirane reforme i politike referenciraju u odnosu na ovaj srednjoročni fiskalni okvir. Umjesto toga, Fiskalni okvir je skrajnut kao Aneks, na kraj Fiskalne strategije, a njegovo referenciranje iz glavnog teksta je nekonzistentno, nejasno i najčešće nepostojeće. Na ovaj način, ne samo da se onemogućava jasna i transparentna prezentacija fiskalne politike, već se često u glavnom tekstu mogu sresti kvalifikacije koje suštinski nisu podržane prezentovanim fiskalnim planovima<sup>3</sup>.

- Planirano smanjenje državnih rashoda za zarade u 2026. i 2027. godini predstavlja najočigledniji primjer smanjenja rashoda u fiskalnom okviru koje nije objašnjeno niti podržano reformskim mjerama. Konkretno, prvo se predviđa smanjenje rashoda za zarade sa 9,3% BDP na 8,9% BDP u 2025. godini. Iako ovo smanjenje nije eksplicitno objašnjeno, možemo zaključiti da se radi o smanjenju tehničke/knjigovodstvene prirode usljed sprovođenja PES2 koje podrazumjeva ukidanje 5,5 % doprinosa na teret poslodavca, čime se formalno smanjuju rashodi za zarade. Međutim, FS predviđa dalje smanjenje rashoda za zarade na 8,6% BDP u 2026. godini i 8,3% BDP u 2027. godini, bez objašnjenja ili pratećih reformi. Ovakvo planirano smanjenje rashoda za zarade teško da je realistično imajući u vidu administrativne zahtjeve u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji, kao i činjenice da relativno visok rast zarada u privatnom sektoru u čitavom regionu Istočne Evrope zahtjeva da i plate u javnom sektoru rastu kako bi ostale konkurentne.
- Sprovođenje reforme platnih razreda veoma je rizično i nije realistično očekivati budžetske uštede po ovom osnovu. Iako je ova premisa naizgled očigledna i pravedna, ona ipak u velikoj mjeri zanemaruje velike tehničke izazove prilikom poređenja različitih radnih mjesta i takođe ignoriše višedecenijsko političko nasleđe koje postoji u svakoj državi i koje je odgovorno za postojeći sistem zarada u praksi. Iako se u opisu ovih reformi poziva na dobru Evropsku praksu, činjenica je da praktično nijedna razvijena Evropska

<sup>3</sup> Na primjer, u FS na str. 5 se navodi „otpočinjanje intenzivnog investicionog ciklusa kroz ulaganja kako kroz Kapitalni budžet tako i kroz grantove obezbijedenje od strane Evrope unije“ dok fiskalni okvir u Aneksu zapravo predviđa smanjenje Kapitalnih izdataka sa 3,8% BDP u 2024. godini na 3,6% BDP u 2025. godini (sa skromnim povećanjem planiranim na 3,9% BDP u 2026. godini i 4,1% BDP u 2027. godini).



zemlja nema (potpuno) jedinstven sistem određivanja zarada u javnom sektoru. Jedna od rijetkih zemalja u regionu koja ga ima, Slovenija, već mjesecima planira njegovo revidiranje usljed velike kompresije zarada (uravnilovke) koja onemogućava adekvatno plaćanje najstručnijih kadrova na najodgovornijim pozicijama. Sličan problem evidentan je i u Srbiji koja je, uz urgencije Svjetske Banke, uvela sličan zakon 2016. godini koji dovodi do sve veće uravnilovke zarada u javnom sektoru (odnos minimalne i maksimalne zarade je smanjen sa 9:1 na trenutnih manje od 5:1, sa daljom tendencijom kompresije). Upravo zato je Hrvatska, nakon par godina rada na ovoj reformi, riješila da je zvanično napusti 2016. godine i da se posveti sektorskim reformama u zdravstvu, školstvu, administraciji i slično. Otuda je važno naglasiti rizik sprovođenja ovakve reforme, a sasvim je izvjesno da ona neće rezultirati budžetskim uštedama, svakako ne onim koji se planiraju u FS u 2026. i 2027. godini.

- Neophodno je prezentovanje projekcija bez efekta predloženih reformi. Prezentacija Programa Evropa Sad 2 vidno i značajno odstupa od međunarodno prihvatljive profesionalne prakse. Standardna međunarodna praksa nalaže jasno prezentovanje ekonomskih projekcija bez efekta predloženih reformi (tzv. osnovni ili baseline scenario) i zatim posebno prezentovanje projekcija nakon uključivanja efekata predloženih reformi. Ovo je neophodno kako bi se jasno uvidjeli i razgraničili efekti reformi i predloženih politika Vlade, te o njima moglo da se diskutuje na jasan i transparentan način. Ova opšte prihvaćena međunarodna praksa prisutna je i u FS prilikom analize ekonomskih efekata javnih investicija finansiranih u okviru Evropskog plana rasta za zapadni Balkan (FS, str. 17-18). Otuda nije jasno zašto ova dobra profesionalna praksa nije primijenjena i u slučaju analize i prezentacije FS, koja ozbiljno odstupa od dobre međunarodne prakse i sadrži očigledne profesionalne propuste.
- Tvrdnja da će PES 2 stvoriti budžetski manjak od oko 200 miliona eura djeluje djelimično optimistično. FS (str. 34) procjenjuje da će po osnovu PES 2 „državni budžet biti uskraćen za 180-200 mil. eura“, bez ikakvog daljeg navođenja činjenica i pretpostavki na osnovu kojih je ova računica izvedena. Ne postoji opravdanje za ovako veliki stepen netransparentnosti, tim prije što je obračun očekivanog budžetskog manjka zapravo veoma trivijalan, čak i za ljude izvan ekonomske profesije. Ako bi prihodi od penzijskih doprinosa, po trenutnoj stopi od 20,5%, iznosili blizu 600 miliona eura u 2025. godini, onda običnom proporcijom dobijamo da bi smanjenje stope doprinosa na 10% u 2025. godini značilo gubitak budžetskih prihoda od 300 miliona eura. Zatim treba uzeti u obzir da će ukidanje doprinosa na teret poslodavca od 5,5% donijeti državi uštede na rashodima za zarade od oko 40 miliona eura godišnje (jer bi ti rashodi iznosili preko 700 miliona eura u 2025. godini. Iako je legitimno pitanje da li da se taj procent proslijedi zaposlenima?). Takođe, treba uzeti u obzir i indirektne efekte na državne rashode, usljed više stope indeksacije penzija i socijale, koje FS procjenjuje na 30 miliona eura (str. 34). Na kraju, treba uzeti u obzir i povećanje naplate penzijskih doprinosa i poreza na zarade usljed povećanja minimalne zarade. Nažalost, FS ne pruža nikakve podatke o distribuciji zarada niti o broju primaoca minimalne zarade (iako se u tekstu navodi da je korišćen mikrosimulacioni model, što bi značilo da je Ministarstvo finansija raspolagalo ovim podacima). Da bi projekcija FS o budžetskom manjku od 200 miliona eura bila validna, znači da bi povećanje minimalne zarade trebalo da poveća naplatu poreza i doprinosa na zarade za čak 90 miliona eura u 2025. godini. Ovu procjenu smatramo djelimično optimističnom, ali nismo u mogućnosti da dalje ulazimo u njenu analizu usljed potpunog izostanka relevantnih podataka u Fiskalnoj Strategiji.



- Prezentacija navodnih kompenzatornih mjera za pokrivanje novonastalog budžetskog manjka od 200 miliona eura predstavlja najsporniji aspekt PES2 koji ne ispunjava minimalne profesionalne standarde. Iako smo negativno ocijenili netransparentnost FS u segmentu gdje se novonastali budžetski manjak procjenjuje na „180-200 miliona eura“, najsporniji aspekt PES2 je gotovo potpun izostanak odgovarajućih kompenzatornih mjera za pokrivanje novonastalog budžetskog deficita (makar on i bio optimistično potcjenjen na „180-200 miliona eura“). Tabela na str. 35 Fiskalne strategije koja izlistava navodne kompenzatorne mjere zapravo predstavlja prilično providan pokušaj da se prikrije izostanak istih. Zato sve navedene kompenzatorne stavke iz ove tabele detaljno analiziramo i osporavamo u nastavku teksta.
- Prva navodna kompenzatorna mjera „Rast prihoda iznad planiranih u 2024. godini“ od 50 miliona eura predstavlja kršenje osnovne profesionalne etike i prakse. Kao što je navedeno, prilikom analize novih politika i reformi, neophodno je analizirati ih u odnosu na osnovni (baseline) scenario šta bi se dešavalo sa ekonomijom da PES2 nije ni sproveden. Nominalni rast prihoda u 2025. godini bi se u svakom slučaju desio (usljed inflacije i privrednog rasta), tako da ovaj očekivani nominalni rast prihoda spada u osnovni scenario i ne smije biti navođen prilikom prezentacije kompenzatornih mjera za PES2. Stvarni efekat ove mjere na smanjenje budžetskog manjka ne postoji.
- Druga navodna kompenzatorna mjera „Projektovani rast prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti u 2025. godini“ od 70 miliona eura je takođe potpuno neosnovana. U slučaju da neka reforma može da ubrza stopu privrednog rasta, onda je opravdano poreske prihode nastale od tog dodatnog privrednog rasta navoditi kao kompenzatornu mjeru. Međutim, u FS se nigdje ne navodi, niti ustanovljava na koji način i u kom obimu bi PES2 mogao da dovede do održivog povećanja privrednog rasta. Dugoročni privredni rast prije svega je rezultat strukturnih reformi na strani ponude, dok PES2 stimuliše agregatnu tražnju, koja će u velikoj mjeri biti zadovoljena porastom uvoza i porastom trgovinskog deficita (usljed ograničenja na strani ponude). Politike agregatne tražnje načelno nisu u stanju da dugoročno ubrzaju privredni rast, koji se i u samim projekcijama FS smanjuje na 3,1% u 2026. i 2027. godini. Tako da se ne može očekivati nikakvo dugoročno ubrzanje privrednog rasta usljed PES2 i samim tim nikakvi kompenzatorni prihodi po ovom osnovu.
- Treća kompenzatorna mjera „Rast lične potrošnje po osnovu rasta minimalne i prosječne zarade“ od 25 miliona eura je još jedan primjer netransparentne prezentacije. Iako je za očekivati da će povećanje raspoloživog dohotka građana dovesti do povećane potrošnje, lična potrošnja nije stavka državnih prihoda, već su to PDV i akcize koje se obračunavaju na ličnu potrošnju. Tako da je FS trebalo da transparentno prikaže očekivano povećanje lične potrošnje i da na osnovu njega procjeni odgovarajuće povećanje PDV prihoda i akciza, kako bi čitaoci mogli da ocjene vjerodostojnost ovih procjena. Do određenog povećanja PDV i akciza usljed povećanja potrošnje će zaista doći (u kratkom roku), ali kredibilnost Vladine procjene od 25 miliona eura po ovom osnovu nije moguće ocijeniti usljed nedostatka bilo kakvih dodatnih informacija.
- „Uvođenje treće stope PDV-a“ od 60 miliona eura je još jedna krajnje netransparentno prezentovana i vjerovatno precijenjena kompenzatorna mjera. Ni u ovom slučaju nije jasno zašto nisu prezentovani relevantni podaci o potrošnji, pre svega u sektoru hotela i



restorana koji su navedeni kao ključni za ovu mjeru, kako bi se mogla ocijeniti kredibilnost procjene dodatnih prihoda od 60 miliona eura. Tim prije, što je u okviru preliminarne analize poreskih rashoda Ministarstvo finansija tokom 2023. godine već identifikovalo 31 oblik poreskih rashoda kod PDV sistema u ukupnom iznosu od 1% BDP (FS, str. 63). Ovo pokazuje ne samo da su autori FS propustili da objave relevantne podatke za ovu procjenu kojima očigledno raspolažu, već i da je ukupna procjena vjerovatno precjenjena – jer 31 PDV rashod je prethodno procjenjen na 1% BDP, dok sada ova jedna mjera, koja se prevashodno odnosi na poresko ujednačavanje u sektoru hotela i restorana, treba da navodno omogući povećanje prihoda od čak 0,77% BDP.

- Upadljivo je da su obrazloženja preostalih „minijaturnih“ kompenzatornih mjera dosta kvalitetno urađena u skladu sa dobrom međunarodnom praksom. Za razliku od prve četiri kompenzatorne mjere koje se mjere desetinama miliona eura (205 miliona eura ukupno), preostale mjere koje iznose po nekoliko miliona eura – su zapravo detaljno, profesionalno i transparentno objašnjenje. Međutim, i pored adekvatnih projekcija i prezentacija ovih minijaturnih kompenzatornih mjera, činjenica je da konceptualno neke od njih, poput izmjena zakona o porezu na promet vozila ili reprograma poreskih dugovanja, ne bi smjele da budu uključene u skup kompenzatornih mjera jer su očigledno privremenog/jednokratnog karaktera i samim tim ne mogu da finansiraju trajno smanjenje penzijskih doprinosa.
- Možemo zaključiti da će PES 2 i u najoptimističnijem slučaju dovesti do budžetskog manjka od (preko) 2% BDP. Kao što smo ranije naveli, Vladina projekcija novonastalog manjka od „180-200 miliona eura“ je djelimično optimistična i stvarni gubitak prihoda će definitivno iznositi preko 200 miliona eura u 2025. godini. Takođe, evidentan je gotovo potpuni izostanak kredibilnih kompenzatornih mjera, tako suprotno Vladinom očekivanju da kompenzatorne mjere povećaju državne prihode za 240,5 miliona eura (FS, str. 35), realistično je očekivati povećanje budžetskih prihoda od maksimalno 40- 50 miliona eura. Otuda će u najoptimističnijem scenariju PES2 dovesti do ukupnog budžetskog manjka od najmanje 2% BDP, vjerovatno 2,5% BDP, a moguće je da manjak bude i veći od 3% BDP u slučaju negativnijeg scenarija i privrednog usporavanja. U svakom slučaju, PES 2 će predstavljati veliki izvor budžetskog deficita i fiskalne nestabilnosti u narednom periodu.
- Očekivanje da bi PES 2 mogao da poveća konkurentnost domaće privrede nije potkrijepljeno validnim argumentima. Pored fiskalnih rizika i povećanja deficita, treba napomenuti da PES2 nema potencijala da poveća konkurentnost domaće privrede – naprotiv, postoje izraženi rizici da će doprinijeti padu cjenovne konkurentnosti Crnogorske privrede. Iako se u FS naglašava smanjenje poreza i doprinosa na zarade kao faktor povećanja konkurentnosti, činjenica je da konkurentnost svake privrede određuju stepen domaće produktivnosti i ukupni trošak zarada (ne samo trošak za poreze i doprinose, već ukupni bruto-2 trošak). Tako na primjer ekonomije Belgije, Nemačke ili Austrije, nemaju problema sa svojom konkurentnošću, iako imaju najviše stope poreza i doprinosa na zarade (FS, str. 31-31), kao i iznose neto zarada koji su među najvišima u Evropi, ali ove države sve to uspješno održavaju usljed visokih stopa produktivnosti radne snage.
- Iako PES2 smanjuje poreze i doprinose na zarade, planirano veliko povećanje minimalnih zarada će imati izrazito negativne efekte na cjenovnu konkurentnost domaće privrede. U FS (str. 30) se navodi da će, nakon PES2, Crna Gora imati najveće minimalne i prosječne zarade u odnosu na sve ostale zemlje kandidate za EU. Međutim, predviđeno povećanje



minimalne zarade će značiti da će trošak minimalne zarade u Crnoj Gori postati viši, ili u najmanju ruku uporediv, sa mnogim razvijenijim i produktivnijim članicama EU u Istočnoj Evropi. PES2 podrazumjeva povećanje minimalne zarade tako da će bruto-2 trošak poslodavaca za nekvalifikovane radnike iznositi 675 eura i 925 eura za kvalifikovane radnike<sup>4</sup>. To znači da će trošak minimalne zarade u Crnoj Gori biti veći nego u Bugarskoj (570 evra u 2024. godini), Rumuniji (680 evra), Mađarskoj (790 evra) i uporediv sa troškovima minimalne zarade u Litvaniji (865 evra) i Hrvatskoj (965 evra). Za očekivati je da će se ovo negativno odraziti na cjenovnu konkurentnost Crnogorske privrede, tim prije što će novonastali budžetski manjak smanjiti obim javnih sredstava koji bi mogao biti iskorišćen za investicije i reforme sa ciljem povećanja domaće produktivnosti.

- PES2 će stvoriti izrazite rigidnosti na tržištu rada. Pored previsokog nominalnog iznosa minimalne plate, treba primijetiti da bi planirani odnos između minimalne i prosječne zarade od 70% (700 eura naspram 1000 eura) stvorio velike rigidnosti za nesmetano funkcionisanje tržišta rada. Među zemljama Evropske Unije, ustaljena je praksa da minimalne plate iznose do 50%, ili u nekim slučajevima oko 50% prosječne zarade. U Crnoj Gori je ovaj odnos minimalne i prosječne zarade već sada, sa oko 60%, atipično visok, a dodatno povećanje na oko 70% bi stvorilo izrazite rigidnosti za nesmetano funkcionisanje tržišta rada. Najočigledniji problemi bi se javili u slučaju minimalnih zarada za kvalifikovane radnike koji se bave profesijama koje nisu previše tražene/isplative na tržištu, i gdje poslodavci neće imati mogućnosti/interesa da ih prijavljuju na ovako visoke iznose minimalnih zarada. Za očekivati je da i regionalne razlike dođu do izražaja, gdje će nerazvijeni regioni na sjeveru imati naročito problema sa isplatom minimalnih zarada (za kvalifikovane radnike).
- Povećanje akciza na mirna vina dovodi u nezavidan položaj male vinare ali i našu državnu kompaniju Plantaže. Neshvatljivo je da se nominalna povećanja zarada kompenzuju na štetu najranjivijih privrednih grana i ujedno, jednoj od rijetkih koja nešto proizvodi. S toga, akciza na mirna vina predstavlja jednu od posebno neodgovornih mjera. U zemlji sa skromnom domaćom proizvodnjom, ali velikim potencijalom za razvoj vinogradarstva, ova mjera samo dodatno opterećuje sektor koji već pati od dugova i nekonkurentnosti. Isti je slučaj sa mjerom povećanja PDV-a za knjige, monografske i serijske publikacije dnevne i periodične štampe, autorskih prava i usluga iz oblasti obrazovanja, književnosti i umjetnosti, autorskih prava iz oblasti nauke i umjetničkih predmeta, usluga koji se naplaćuju putem ulaznica dodatno simbolizuje kratkovidost ove Fiskalne strategije, koja se čini kao plod kratkoročnih političkih interesa, a ne dugoročne ekonomske održivosti.
- Za očekivati je da PES2 predstavlja dodatni pritisak na ubrzanje inflacije i gubitak cjenovne konkurentnosti po ovom osnovu. Podaci pokazuju da se inflacija u Crnoj Gori od 2022. godine povećava bržim tempom nego u Evropskoj Uniji. Ne ulazeći u to u kojoj je mjeri ovo rezultat PES1, a u kojoj je mjeri rezultat eksternih faktora, činjenica da je kumulativna inflacija u Crnoj Gori u 2022-2023 periodu iznosila preko 21% a u Eurozoni nepunih 15% znači da je cjenovna konkurentnost umanjena za oko 6% tokom prethodne dvije godine. Ubrzanje inflacije (u odnosu na Euro zonu) predstavlja još jedan potencijalni kanal za smanjenje cjenovne konkurentnosti domaće privrede. Planirano povećanje neto zarada u okviru PES2 će definitivno stvoriti dodatne domaće impulse za povećanje

<sup>4</sup> Treba napomenuti da ovakva praksa razlikovanja minimalnih zarada u zavisnosti od kvalifikacija nije primjerena tržišnim ekonomijama i ne primjenjuje se praktično ni u jednoj zemlji EU.



Inflacije (zarade su, kao najveći trošak proizvodnje, jedan od ključnih uzročnika inflacije) i na taj način dodatno umanjiti cjenovnu konkurentnost Crne Gore u narednom periodu. Otuda se otvara makroekonomski rizik gubitka konkurentnost na sličan način na koji ga je izgubila Grčka početkom 2000ih godina kada je usled visokog povećanja cijena i zarada u susret Olimpijskim igrama 2004. godine postala cjenovno nekonkurentna sa drugim evropskim turističkim destinacijama.

- Sedmočasovno radno vrijeme. Ova mjera koja se najavljuje zaslužuje da se nađe u FS jer direktno utiče na produktivnost. Uz to morala bi biti praćena ozbiljnom analizom uticaja na privredu.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politike kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Upravo detaljan opis i kvantifikacija svake prihodne/rashodne mjere predstavlja osnov za izradu makroekonomskog i fiskalnog okvira i projekcije javnog duga za period 2024-2027. godine. Dakle, svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija. Ujedno, skrećemo pažnju da fiskalne projekcije nisu "skrajnute" već upravo date na maksimalno detaljnom pregledu u skladu sa ekonomskom klasifikacijom: prihoda, rashoda, budžetskog bilansa, otplate duga, nedostajućih sredstava i potreba finansiranja za svaku godinu projekcije pojedinačno, što je najtransparentniji mogući način prikaza kretanja javnih finansija u srednjem roku.

Kada je u pitanju investicioni ciklus, napominjemo da jedan dio investicija koje su izuzetno značajne nisu dio Kapitalnog budžeta kao što je slučaj sa finansiranjem rekonstrukcije Željeznice kao jednim od najznačajnijih infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori a čije finansiranje se sprovodi preko preduzeća koje upravlja željezničkom infrastrukturom. U ovom slučaju već je obezbijeđen grant (bespovratna sredstva EU) na nivou od oko 150 mil. € dok će preostali dio biti finansiran iz kredita.

Fiskalni okvir predviđa rast zarada u nominalnom iznosu. Projekcije se baziraju na tekućim politikama koje su obuhvaćene ovom Fiskalnom strategijom, te usklađivanja zarada u skladu sa predloženim zakonskim rješenjima uključenim u ovu Fiskalnu strategiju. Do odstupanja od projekcija može doći u narednom srednjoročnom periodu u slučaju da dođe do značajnijeg povećanja zarada usljed izmjena zakonskih rješenja ili granskih kolektivnih ugovora (što je bio slučaj u prethodnom periodu), kao i u slučaju povećanog zapošljavanja. U skladu sa usvojenim Predlogom Izmjena i dopuna budžeta za 2024. godinu, pozicija zarada je ažurirana, odnosno nominalno je uvećana u određenoj mjeri, shodno posljednjim obračunima zarada koji predstavljaju osnovu projektovanja. S druge strane, zarade imaju padajući trend sa aspekta učešća u BDP-u, imajući u vidu očekivane makroekonomske pretpostavke i brži rast BDP-a od rasta troška za zarade.

Procentualno učešće fonda bruto zarada zaposlenih koji se finansiraju iz Budžeta Crne Gore rezultat je bržeg rasta bruto domaćeg proizvoda u 2026. i 2027. godini u odnosu na rast fonda bruto zarada. Jedan od razloga za takvu situaciju jeste i to da država kao najveći poslodavac u Crnoj Gori ostvaruje takođe uštedu, kao i ostali poslodavci, po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad kroz smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret



poslodavca dok na drugoj starni u strukturi zaposlenih ne preovladavaju zaposleni sa minimalnom zaradom.

Ekonomске projekcije sadržane u Fiskalnoj strategiji daju jasne, konzistentne i detaljno opisane efekte ključnih reformi sadržanih u dokumentu. Ovo se naročito odnosi na mjere koje imaju značajan fiskalni efekat, ali i druge mjere kojima se poboljšava poslovni ambijent i ubrzava rast i razvoj ekonomije. Ekonomске projekcije sadrže uvezani makroekonomski i fiskalni okvir koji kroz analizu i konkretno prezentovane tabele jasno ističu efekte predloženih mjera reformi.

Fiskalnom strategijom, u okviru poglavlja – Metodologija korišćenja pri analizi navedeno je sljedeće: "U izradi analize efekata predloženog programa, prilikom kvantifikacije uticaja promjene minimalne zarade i poreskog opterećenja rada na prihode i rashode budžeta odnosno budžetski bilans, kao i uticaja na poslovni ambijent, korišćeni su:

- mikrosimulacioni model razvijen u okviru tehničke podrške pružene od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) Ministarstvu finansija;
- metodologija Uprave za statistiku (MONSTAT), prilikom procjene uticaja rasta minimalne zarade i promjene poreskog opterećenja rada na prosječnu zaradu.

Kao izvori podataka, korišćeni su:

- relevantna zakonska regulativa kojom se uređuju izdvajanja iz budžeta, a čija se visina usklađuje sa minimalnom odnosno prosječnom zaradom;
- podaci Poreske uprave;
- podaci Ministarstva finansija i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja;
- podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

Dakle, kompetna analiza predviđene reforme bazira se na pojedinačnim podacima Poreske uprave koji su dalje korišćeni u mikrosimulacionom modelu kako bi se dobili efekti uticaja ove reforme na prihodnu stranu budžeta.

Kada je u pitanju efekat po prihode budžeta, procijenjeno smanjenje predviđeno Fiskalnom strategijom obuhvata efekte po osnovu izgubljenih prihoda od doprinosa, uz istovremeno povećanje osnovice za obračun novih stopa doprinosa kroz porast zarada, kao i povećanje naplate poreza na dohodak fizičkih lica. Procjena takođe uključuje i smanjenje sive ekonomije na tržištu rada i veće naplate prihoda od doprinosa po tom osnovu kojima se kompenzuje dio izgubljenih prihoda.

Sve "kompenzatorne" mjere procijenjene su na bazi detaljnih analiza koje se zasnivaju na:

- ostvarenju prihoda budžeta u period januar-jun 2024. godine pri čemu je uzet konzervativan pristup i manji iznos prihoda u odnosu na naplaćeni (u period januar-jul ostvarenje prihoda veće je u odnosu na period januar-jun);
- sve mjere i pored nespornih značajnih pozitivnih finansijskih efekata na prihodnu stranu budžeta, u cilju opreznog pristupa planiranju, nisu uzeti u obzir i nisu dio srednjoročnog makro-fiskalnog okvira za period 2024-2027. godine kao što su: prihodi od legalizacije nelegalno izgrađenih objekata, prihodi od potencijalnog davanja "Aerodroma Crne Gore" pod dugoročnu koncesiju, oduzimanje nelegalno stečene imovine i sl. Upravo ova vrsta "jednokratnih prihoda" nije dio osnovnog scenarija kako bi se obezbijedila konzervativnost u planiranju prihoda;
- mjera povećanja PDV-a na 15% kvantifikovana je na bazi podataka Poreske uprave o prometu ostvarenom u sektoru turizma i ugostiteljstva u prethodnim godinama.



Prezentovani makro-fiskalni okvir i projekcija javnog duga pokazuju stabilnost javnih finansija koja će biti obezbijedena a čemu govore u prilog sljedeće činjenice:

- ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje u svim godinama projekcije, što ukazuje na ispunjenost tzv. "zlatnog pravila" prilikom planiranja budžeta a to je da država sve svoje tekuće obaveze finansira iz tekućih prihoda;
- deficit budžeta na nivou od oko 3% BDP-a;
- javni dug na nivou od oko 60% BDP-a (javni dug isključivo generiše finansiranje implementacije kapitalnih projekata planiranih u okviru Kapitalnog budžeta i Plana rasta za Zapadni Balkan).

Upravo sprovođenjem ove reforme bruto 2 za najveći broj poslodavaca je manji i predstavlja direktnu uštedu za poslodavca što je izuzetno značajno za konkurentnost svakog privrednog subjekta ako se zna da trošak zarada predstavlja najveći fiksni trošak za svakog poslodavca.

Svaki poslodavac koji trenutno isplaćuje zaradu na nivou od 600€ ostvaruje isključivo uštedu po osnovu ove reforme i to nakon povećanja zarade. Ove uštede poslodavac može iskoristiti za: povećanje zarada drugim kategorijama zaposlenih, kompenzovanje rasta troškova koje ima za zaposlene koji primaju minimalnu zaradu ili za investiranje.

Imajući u vidu visoku zavisnost crnogorske ekonomije od privlačenja investicija sa jedne i potrebu širenja proizvodne baze sa druge strane, kao i izazove sa kojima se Crna Gora suočava u dijelu nedostatka kvalifikovane radne snage (što će biti posebno izraženo u uslovima pune integracije crnogorske privrede u jedinstveno evropsko tržište u sklopu pristupanja EU) neophodno je kroz odgovarajuću poresku politiku, stvoriti podsticajan investicioni ambijent koji će rezultirati većim prilivom investicija i generisanju novih radnih mjesta.

U uslovima značajnog nedostatka radne snage, posebno tokom trajanja turističke sezone, i činjenice da su mnoge zemlje koje su pristupile Evropskoj uniji iskusile odliv visoko kvalifikovane radne snage, kao i cijeneći činjenicu da je minimalna zarada koju poslodavci isplaćuju zaposlenom, posebno u Centralnom i Južnom regionu, veća u odnosu na zakonski određeni prag usljed kretanja na tržištu rada.

Vlada Crne Gore je odgovorno prihvatila inicijativu da se unaprijedi standard zaposlenih sa minimalnom zaradom, ali istovremeno vodeći računa da se ne uspori rast zaposlenosti i konkurentnost privrede, kao i da se postigne neutralan efekat na budžet, kako bi se obezbijedilo ostvarenje prihoda projektovanih u procesu fiskalne konsolidacije.

U tom smislu Vlada Crne Gore je predložila izmjene Zakona o radu na način da iznos minimalne zarade počev od 1. oktobra 2024. godine ne bude niži u neto iznosu od 600,00 eura za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa kvalifikacije obrazovanja, odnosno 800,00 eura za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije obrazovanja.

Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitru. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.



Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

Crna Gora kao mala i otvorena ekonomija izuzetno niske proizvodne baze najvećim dijelom kroz uvoz ogromnog dijela proizvoda i usluga, "uvozi" i inflaciju. Upravo smanjenje fiksnog troška za poslodavce, cijena električne energije koja je posljednjih godina u Crnoj Gori ostala nepromijenjena nasuprot najvećem broju zemalja usljed rasta cijene energenata kao posljedice rata u Ukrajini načini su borbe protiv inflatornih pritisaka. Ujedno, kako bi spriječila neopravdani rast cijena i zaštitila standard građana, Vlada će predložiti Odluku o ograničavanju marži na pojedine proizvode.

Uvođenje sedmočasovnog radnog vremena predmet je detaljne analize i biće prezentovana u sklopu tripartitnog socijalnog dijaloga kako bi se obezbijedio konsenzus na relaciji Vlada, sindikati i poslodavci.

### **39. Fidelity Consulting (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 39:** Fiskalnom strategijom je predviđeno uvođenje akcize za „mirna“ vina.

**Obrazloženje:** Pomenutom mjerom će se ugroziti poslovanje kompanije 13. jul Plantaže i malih vinarija, koji su mahom porodični biznisi. Potrebno je ukinuti mjeru.

**Odgovor:** Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitr. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u



potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

Kako bi se zaštitile male vinarije, Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akcizama koji je Vlada Crne Gore utvrdila 15. avgusta, i uputila Skupštini na razmatranje propisano je da mali proizvođač mirnog vina koji u komercijalne svrhe proizvodi do 1000 hektolitara mirnog vina godišnje plaća 50% nižu akcizu.

**Primjedba/predlog/sugestija 40:** FS je predviđeno povećanje stope PDV za hotele.

**Obrazloženje:** Obzirom da ne postoje mjere koje tretiraju sivu ekonomiju u individualnom smještaju, povećanje stope PDV-a na legalni smještaj predstavlja diskriminatornu mjeru za legalne biznise. Povećanje PDV na smještaj za više nego dvostruko, dovešće do povećanja cijena smještaja, što će ugroziti turizam kao stratešku granu privrede u kojoj je zaposlen veliki broj ljudi i koji značajno doprinose budžetskim prihodima po raznim osnovama. Stoga, potrebno je ukinuti ovu mjeru.

**Odgovor:** Mjere koje tretiraju sivu ekonomiju u individualnom smještaju sastavni su dio Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori kojim su definisane mjere za njeno suzbijanje za period od 2024 – 2026. godine.

Jedna od mjera odnosi se upravo i na registraciju izdavaoca smještaja. Takođe, Vlada Crne Gore preko resornih ministarstava planira aktivnosti kako bi se vlasnicima neregistrovanog smještaja zabranilo oglašavanje preko globalnih online platformi što je jedan od modaliteta koji postoji u nekim zemljama. Osnovni ciljevi uvođenja druge snižene stope na uslugu smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama su:

- kompenzovanje izgubljenih prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čime Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada;

- ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznosi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.



Uvođenje jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bio je jedan od osnovnih zahtjeva ugostiteljske djelatnosti (primarno hotela) nakon što je od 01. januara 2024. godine prestala sa primjenom odredba koja je propisivala sniženu stopu PDV-a na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u svim ugostiteljskim objektima. Kako su isti ukazali na činjenicu da drugačije stope PDV-a u okviru ugostiteljske djelatnosti dovode do diskriminacije, odnosno negativno utiču na poslovni ambijent, donosena je odluka da stopa PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bude jedinstvena i iznosi 15%.

Važno je napomenuti da jedinstvenu stopu PDV-a na ove usluge imaju i druge države kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu (Italija, Hrvatska, Grčka, Španija).

**Primjedba/predlog/sugestija 41:** Odustati od povećanja PDV za knjige, monografske i serijske publikacije; dnevne i periodične štampe; autorskih prava i usluga iz oblasti obrazovanja, književnosti i umjetnosti; autorskih prava iz oblasti nauke i umjetničkih predmeta; usluga koji se naplaćuju putem ulaznica osim onih za koje je propisano oslobađanje od plaćanja PDV-a; usluge upotrebe sportskih objekata u neprofitne svrhe.

**Obrazloženje:** Svako povećanje PDV na pomenute djelatnosti/aktivnosti doprinijeće otežavanju poslovanja ove osjetljive privredne grane koja je na ivici rentabilnosti.

**Odgovor:** Prihvaćen predlog koji se odnosi na zadržavanje stope PDV-a od 7% za dnevnu i periodičnu štampu.

U dijelu koji se odnosi na povećanje PDV za knjige, monografske i serijske publikacije, autorskih prava i usluga iz oblasti obrazovanja, književnosti i umjetnosti; autorskih prava iz oblasti nauke i umjetničkih predmeta; usluga koji se naplaćuju putem ulaznica osim onih za koje je propisano oslobađanje od plaćanja PDV-a, kao i usluge upotrebe sportskih objekata u neprofitne svrhe, ukazujemo da je reforma snižene stope PDV-a predviđena Fiskalnom strategijom Crne Gore za period 2024-2027. godine usklađena sa Direktivom 2006/112/EU i uključuje uvođenje druge snižene stope PDV-a od 15%.

Ova mjera omogućava diferencirano oporezivanje, pri čemu će proizvodi i usluge koji značajno utiču na životni standard građana biti oporezovani po prvoj sniženoj stopi od 7%.

Ovakva struktura oporezivanja ima za cilj očuvanje socijalne pravde, pružajući podršku najugroženijim kategorijama stanovništva, dok se kroz drugu sniženu stopu osigurava fiskalna stabilnost i pravednija raspodjela poreskog tereta.

U dijelu koji se odnosi na povećanje PDV-a na dnevnu i periodičnu štampu, ukazujemo da nakon sagledavanja činjenica na koje su ukazali predstavnici štampanih medija, da bi povećanje PDV-a na 15% na dnevnu i periodičnu štampu, osim štampe koja u cjelini ili većim dijelom uključuje reklamne sadržaje dovelo do poskupljenja cijene novina, što bi dovelo do većeg pada tiraža i mijenjanja navika čitalačke publike, a sveukupno imalo izrazito negativan efekat na njihovo poslovanje, Vlada Crne Gore je odlučila da ne povećava stopu PDV-a na ove proizvode, te će se isti ubuduće oporezovati po sniženoj stopi od 7%.

**Primjedba/predlog/sugestija 42:** Odustati od smanjenja doprinosa za PIO.



**Obrazloženje:** Predloženo smanjenje doprinosa za PIO dovede do nepravredne redistribucije budućih penzija u korist sadašnjih prihoda određenih branši poslodavaca.

**Odgovor:** Vlada Crne Gore je posvećena unapređenju poslovnog ambijenta kroz umanjeње poreskih opterećenja po osnovu rada, što će dovesti do rasta stranih investicija, a dugoročno i do rasta drugih poreskih prihoda. Nakon umanjeња doprinosa za PIO na ukupno 10%, Crna Gora će postati država sa najnižim opterećenjem po osnovu rada u Evropi. Smanjenjem direktnih poreza želimo da stvorimo uslove da privredni subjekti imaju najbolje uslove za proizvodnju, a što će dovesti do rasta izvoza i naplate indirektnih poreza.

**Primjedba/predlog/sugestija 43:** Unijeti u FS kalkulacije na osnovu kojih su se pripremale projekcije budžeta i to: broj zaposlenih, struktura zarada, struktura zaposlenih po stručnoj spremi, struktura zaposlenih po vrstama ugovora, struktura po šiframa iz Poreske uprave, broj penzionera (svi podaci Poreske uprave, MF i fonda PIO, ZZZCG)

**Obrazloženje:** Fiskalna strategija nije transparentna jer nedostaju analitički podaci na osnovu kojih su pripremljene projekcije budžeta. Stoga, potrebno je istu doraditi sa navedenim podacima, kako bi bila transparentna i kredibilna.

**Odgovor:** Fiskalnom strategijom, u okviru poglavlja – Metodologija korišćenja pri analizi navedeno je sljedeće: "U izradi analize efekata predloženog programa, prilikom kvantifikacije uticaja promjene minimalne zarade i poreskog opterećenja rada na prihode i rashode budžeta odnosno budžetski bilans, kao i uticaja na poslovni ambijent, korišćeni su:

- mikrosimulacioni model razvijen u okviru tehničke podrške pružene od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) Ministarstvu finansija;
- metodologija Uprave za statistiku (MONSTAT), prilikom procjene uticaja rasta minimalne zarade i promjene poreskog opterećenja rada na prosječnu zaradu.

Kao izvori podataka, korišćeni su:

- relevantna zakonska regulativa kojom se uređuju izdvajanja iz budžeta, a čija se visina usklađuje sa minimalnom odnosno prosječnom zaradom;
- podaci Poreske uprave;
- podaci Ministarstva finansija i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja;
- podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

Dakle, kompetna analiza predviđene reforme bazira se na pojedinačnim podacima Poreske uprave koji su dalje korišćeni u mikrosimulacionom modelu kako bi se dobili efekti uticaja ove reforme na prihodnu stranu budžeta.

**Primjedba/predlog/sugestija 44:** U Fiskalnoj strategiji je navedeno da će rast izvoza roba i usluga u 2024. godini porasti 6,9%. Prema podacima MF, pad izvoza roba i usluga u Q1 2024 iznosi 20%. Dodatno, prema preliminarim podacima, u Q2 nas takođe čeka određen pad izvoza roba i usluga (podaci Monstata od spoljnotrgovinskoj razmjeni i broju turista)

**Obrazloženje:** Obzirom da se radi o vaznoj komponenti BDP-a, potrebno je dostaviti obračun na osnovu kojeg je predviđen rast ove kategorije pod 6,9%.



Odgovor: Sve komponente BDP-a procjenjuju se kroz modele Ministarstva finansija, po osnovu aktuelnih kretanja i budućih očekivanja i dostupnih informacija i pretpostavki. Povećanje izvoza u 2024. godini planirano je po osnovu rasta izvoza usluga, kroz rast prihoda ostvarenih u turizmu i drugim sektorima. Prema podacima Centralne banke Crne Gore, prihodi od turizma su u drugom kvartalu 2024. godine veći 2% u odnosu na isti kvartal godinu ranije. Podaci koji pokazuju ostvarene prihode u trećem kvartalu godine, a koji generiše najveći rast na godišnjem nivou, još uvijek nijesu dostupni. Istovremeno, u 2024. godini je projektovan pad izvoza roba, po osnovu dostupnih podataka i očekivanja do kraja godine.

**Primjedba/predlog/sugestija 45:** Doraditi projekcije budžeta sa podacima lokalnih samouprava radi sagledavanja ukupnog deficit budžeta.

**Obrazloženje:** Ovo je potrebno radi sagledavanja ukupnog deficita budžeta, koji će sa podacima lokalnih samouprava preći 5% BDP.

Odgovor: Prihvata se.

**Primjedba/predlog/sugestija 46:** Potrebno je detaljno pojasniti tabelu koja prikazuje kako će se nedostajuća sredstava budžeta nadomjestiti. Dati precizne kalkulacije zbog čega se planira „Projektovani rast prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti u 2025. godini“ od 70 miliona eura, prihod od 60 miliona eura po osnovu uvođenja treće stope PDV-a od 15%.

**Obrazloženje:** Nedovoljno obrazloženi podaci ukazuju na netransparentnost fiskalne strategije.

Odgovor: Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politke kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Upravo detaljan opis i kvantifikacija svake prihodne/rashodne mjere predstavlja osnov za izradu makroekonomskog i fiskalnog okvira i projekcije javnog duga za period 2024-2027. godine. Dakle, svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija.

Sve "kompenzatorne" mjere procijenjene su na bazi detaljnih analiza koje se zasnivaju na:

- ostvarenju prihoda budžeta u period januar-jun 2024. godine pri čemu je uzet konzervativan pristup i manji iznos prihoda u odnosu na naplaćeni (u period januar-jul ostvarenje prihoda veće je u odnosu na period januar-jun);
- sve mjere i pored nespornih značajnih pozitivnih finansijskih efekata na prihodnu stranu budžeta, u cilju opreznog pristupa planiranju, nisu uzeti u obzir i nisu dio srednjoročnog makro-fiskalnog okvira za period 2024-2027. godine kao što su: prihodi od legalizacije nelegalno izgrađenih objekata, prihodi od potencijalnog davanja "Aerodroma Crne Gore" pod dugoročnu koncesiju, oduzimanje nelegalno stečene imovine i sl. Upravo ova vrsta "jednokratnih prihoda" nije dio osnovnog scenarija kako bi se obezbijedila konzervativnost u planiranju prihoda;
- mjera povećanja PDV-a na 15% kvantifikovana je na bazi podataka Poreske uprave o prometu ostvarenom u sektoru turizma i ugostiteljstva u prethodnim godinama.



**Primjedba/predlog/sugestija 47:** Predložiti dodatne mjere za suzbijanje sive ekonomije, naročito u oblasti individualnog smještaja.

**Obrazloženje:** U Fiskalnoj strategiji nema mjera koje se odnose na sivu ekonomiju u oblasti individualnog smještaja.

**Odgovor:** Mjere koje tretiraju sivu ekonomiju u individualnom smještaju sastavni su dio Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori kojim su definisane mjere za njeno suzbijanje za period od 2024 – 2026. godine. Jedna od mjera odnosi se upravo i na registraciju izdavaoca smještaja. Takođe, Vlada Crne Gore preko resornih ministarstava planira aktivnosti kako bi se vlasnicima neregistrovanog smještaja zabranilo oglašavanje preko globalnih online platformi što je jedan od modaliteta koji postoji u nekim zemljama.

**Primjedba/predlog/sugestija 48:** Objaviti rezultate koji su dobiveni korišćenjem mikrosimulacioni model razvijen u okviru tehničke podrške pružene od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) Ministarstvu finansija kao i metodologije Uprave za statistiku (MONSTAT), prilikom procjene uticaja rasta minimalne zarade i promjene poreskog opterećenja rada na prosječnu zaradu.

**Obrazloženje:** Nedovoljno obrazloženi podaci ukazuju na netransparentnost fiskalne strategije i mogu izazvati sumnju u kredibilitet podataka.

**Odgovor:** Svi podaci koji predstavljaju rezultat korišćenih mikrosimulacionih modela sastavni su dio Fiskalne strategije. Dakle, dokumentom su predstavljeni rezultati reforme poreske politike, odnosno efekti izmjena stopa doprinosa na zarade, kao i uvećanja minimalne zarade po prihode budžeta, a takođe su predstavljeni i efekti po zaposlene i poslodavce.

**Primjedba/predlog/sugestija 49:** Predizbornih programom Evropa sad 2 predviđeno je dostizanje pune zaposlenosti, prosječne penzija od 600 eura, minimalna zarada od 700 eura, radno vrijeme od 7 sati, do 01.11.2024 godine. Obzirom da sitih nema u fiskalnoj strategiji, potrebno je pojasniti koji djelovi programa ES2 su uključeni u fiskalnu strategiju.

**Obrazloženje:** Obzirom da se program Evropa sad 2 u tekstualnom djelu fiskalne strategije pominje samo jednom, potrebno je precizirati koji su djelovi programa uključeni u fiskalnu strategiju.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine prezentuje mjere fiskalne politike 44. Vlade, shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Dakle, odredbama sistemskog zakona o budžetu utvrđeno je da Vlada za period svog mandata predlaže a Skupština donosi Fiskalnu strategiju.

**Primjedba/predlog/sugestija 50:** Potrebno je izbrisati pojam „prosječna minimalna zarada“.

**Obrazloženje:** Nešto što je minimalno ne može biti prosječno. Na primjer, ne može se napisati sljedeće: hladna vatra, mračno sunce, živa smrt, zimsko ljetovanje, veš mašina za pranje suđa, vinograd mandarina, novo polovno auto i slično. Dodatno, pojam prosječna minimalna zarada nije poznat u ekonomskoj teoriji.

Odgovor: U Zakonu o radu definisan je isključivo pojam minimalne zarade i to za različite nivoe kvalifikacije obrazovanja u iznosima od 600€ i 800€. Prosjek ova dva iznosa daje iznos od 700€ i taj pojam koristi se radi jednostavnijeg pojašnjavanja i grafičkog prikazivanja kretanja minimalne zarade.

**Primjedba/predlog/sugestija 51:** U FS se navodi da će budžetski prihodi od doprinosa za fond PIO iznositi 569,8 eura, što znači njihovu primjeru od 01.01.2025 godine. Predsjednik Vlade je međutim izjavio da će se plate po novom obračunu isplatiti već 01.10.2024 godine.

**Obrazloženje:** Obzirom da postoji neusklađenosti između cifara u FS i izjave premijera, potrebno je dati precizan odgovor da li je iznos doprinosa dobro planiran za 2024. godinu, kao i da li postoje kompenzatorne mjere za nedostatak budžetskih prihoda u 2024. godini ako se plate budu isplatile od 01.10.2024 godine. Napominjem da navedeno obećanje o isplati plata 01.10.2024 godine može dosvesti do gubitka prihoda budžeta od oko 60 miliona eura, što će dovesti do povećanja budžetskog deficita i narušavanja zlatnog pravila budžetske potrošnje.

Odgovor: Mjera povećanja minimalne zarade i svih ostalih zarada biće efektivna odnosno isplaćena zaposlenima sa oktobarskom zaradom.

**Primjedba/predlog/sugestija 52:** FS se predviđa linearno povećanje svih zarada iznad minimalne. Takođe, ne predviđa se povećanje stope poreza na dobit.

**Obrazloženje:** Ukoliko FS ne bude povučena, potrebno je uvesti progresivnu stopu oporezivanja radi pravedne redistribucije. Dodatno, potrebno je povećati porez na dobit (progresivno).

Odgovor: Kao što je više puta i najavljivano, Vlada ne predviđa povećanje opštih stopa poreza.

Izmjenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica („Službeni list CG”, br. 146/21) čija su rješenja počela da se primjenjuju 01. januara 2022. godine, izvršen je prelazak sa proporcionalnog (stopa poreza od 9% nezavisno od iznosa oporezive dobiti) na progresivno oporezivanje dobiti pravnih lica u zavisnosti od iznosa oporezive dobiti i to po stopama od 9%, 12% i 15%.

Trenutne stope poreza na dobit pravnih lica u Crnoj Gori najniže su u poređenju sa državama iz regiona, kao i u državama Evropske unije. Kad su u pitanju zemlje u okruženju, stopa poreza na dobit proporcionalna je u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Sjevernoj Makedoniji i iznosi 10%, Republici Albaniji i Republici Srbiji 15%, dok Republika Hrvatska ima progresivnu stopu od 10% i 18% u zavisnosti od iznosa oporezive dobiti. Prosjek stope poreza na dobit u Evropskoj uniji za 2024. godinu iznosi 21.3%.

Imajući u vidu da je prosjek stope poreza na dobit na nivou Evropske unije i dalje veći od najveće progresivne stope poreza na dobit, Crna Gora na ovaj način ostaje konkurentna kao investiciona destinacija. Na drugoj strani, globalna inicijativa koju je pokrenuo OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) i klub najrazvijenijih zemalja svijeta o globalnom minimalnom porezu definiše nivo stope poreza na dobit od 15% u cilju povećanja poreskog obuhvata zemalja članica.

Mikro i mala preduzeća u Crnoj Gori čine preko 90% preduzeća u Crnoj Gori i ostvaruju dobit do 100.000€ i prema novom zakonskom rješenju imaće isto poresko opterećenje na dobit od 9%.



Postojeće poreske stope na dobit pravnih lica u poređenju sa zemljama EU i zemljama u okruženju su niske i konkurentne i čine Crnu Goru atraktivnom za strane investitore i u kontinuitetu dovode do rasta broja registrovanih kompanija i povećanja zaposlenosti.

**Primjedba/predlog/sugestija 53:** Imajući u vidu da se FS predviđa povećanje prosječne bruto zarade za oko 12 posto, a shodno odredbama koje regulisu izračunavanje licnog boda kao odnosa licne bruto osnovice/prosječne bruto plate u Crnoj Gori, potrebno je pojasniti dolazili li do smanjenja vrijednosti licnog boda za sve osiguranike kojima je povećanje licne osnovice procentualno manje od predviđenog procenta povećanja prosječne bruto plate.

**Obrazloženje:** Obzirom da ovo pitanje tangira veliki broj zaposlenih, potrebno je jasno odgovoriti na pitanje.

Uticaj povećanja minimalne i prosječne zarade i smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje neće uticati na smanjenje penzija. Penzije svim penzionerima biće povećane i to upravo po osnovu redovnih usklađivanja (tri puta godišnje) sa rastom prosječne zarade koja isključivo raste u ovom obimu po osnovu implementacije reforme povećanja minimalne zarade i smanjenja poreskog opterećenja na rad. Bez implementacije ove reforme penzije bi se značajno manje usklađivale te ne bi bilo rasta penzija u ovom obimu.

Radi preciznosti, ukazujemo i na sljedeće činjenice:

- visina penzije ne usklađuje se sa bruto 2 zaradom (koja se smanjuje u ovom slučaju zbog smanjenja doprinosa za PIO na teret poslodavca) već sa bruto 1 zaradom odnosno bruto osnovicom koju objavljuje Zavod za statistiku;
- Visina penzije ne zavisi od visine doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje budući da visina doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje nije parametar koji se koristi prilikom obračuna penzije;
- usljed usklađivanja penzija sa rastom prosječne zarade (čak i u slučaju da se ne usklađuje sa inflacijom odnosno da inflacija iznosi 0%) penzija svakom penzioneru će isključivo rasti od 1. januara 2025. godine;
- i u prethodnoj reformi poreskog opterećenja na rad došlo je do još drastičnijeg rasta prosječne zarade koje nije rezultiralo smanjenjem penzija bilo kojem korisniku penzionih davanja.

**Primjedba/predlog/sugestija 54:** U FS se pominje Zakon o strateškim investicijama, koji još nije objelodanjen. Potrebno je dati detaljnije podatke o ovom zakonu, obzirom da u Fs piše sljedeće: U saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo razmoriće se mogućnost da se svi upravni postupci i drugo postupanje organa državne uprave, organa uprave, odnosno organa lokalne uprave, organa čiji je osnivač Vlada, odnosno lokalna samouprava a u vezi su sa pripremom i sprovođenjem strateške investicije i obradu urednih zahtjeva označe kao prioritarna aktivnost. Navedeno administrativno postupanje odnosi se i na rješavanje imovinsko pravnih pitanja u vezi sa strateškom investicijom.

**Obrazloženje:** Imajući u vidu osjetljivost navedenih pitanja, potrebno je detaljno razraditi navedenu problematiku u FS.

Odgovor: Fiskalnom strategijom daju se strateške mjere i pravci djelovanja u pojedinim oblastima dok su razvojne politike i zakonska rešenja dio pojedinačnih sektorskih strategija i zakonodavnog



procesa. Sa svim zakonima kroz njihove nacрте i postupke javnih nabavki javnost će biti blagovremeno i detaljno upoznata.

#### 55. UDRUŽENJE HOTELA CRNE GORE (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 55:** Zadržati poresku stopu 7% na smještaj do 01.01.2026.godine, a potom podići na 10%.

**Obrazloženje:** Cijene za 2025.godinu već su poslate globalno, a pojedini ugovori sa partnerima za narednu godinu već su potpisani i isključuju povećanje cijene.

- Planirano povećanje poreske stope neće donijeti značajniji priliv u budžet iz prostog razloga što se najveći broj hotela zatvara već u oktobru.
- Planirano povećanje poreske stope imaće destimulativni efekat na rad hotela koji su operativni tokom zimskih mjeseci. Molimo uzmite u obzir da svi hoteli koji rade tokom zime u Crnoj Gori posluju sa gubitkom minimum 4 mjeseca tokom zime, što i jeste glavna karakteristika poslovanja hotela u visoko-sezonskim destinacijama poput naše.
- Povećani PDV, koji se ne može naplatiti od gosta jer se cijena tokom zime podići ne može, ići će direktno na trošak hotela, što će za posledicu imati zatvaranje hotela koji su inače do sada ostajali otvoreni tokom cijele godine. Ovo će za posledicu imati multiplikativni negativni efekat, a ne samo na budžet države.
- Povećanje poreske stope sa 7% na 21% na usluge pripremanja hrane i pića u hotelima od 1.januara ove godine, već je rezultiralo pre-registracijom pojedinih hotela u privatni smještaj, a kategorizacijom njihovih restorana kao zasebnih poslovnih jedinica. Takođe, jedan dio hotela nije ni podnio zahtjeve za produženje odobrenja za rad u ovoj godini. Do ovog trenutka, ne postoje tačni podaci, a samim tim ni analiza negativnog efekta takve odluke.
- Uticaj na cijenu usluga: Povećanje PDV-a značajno će povećati troškove pružanja usluga, što će dovesti do povećanja cijena za krajnje potrošače. To će rezultirati smanjenjem potražnje za uslugama u hotelima, što će negativno uticati na broj dolazaka i noćenja, a time i na prihod. Ideja da PDV plaćaju u konačnici gosti, jeste opravdan ekonomski pristup, ali će negativno uticati na konkurentnost destinacije pa dalje na finansijski performans hotelske industrije.
- Konkurentnost: Crna Gora je već suočena sa jakom konkurencijom iz drugih, neuporedivo dostupnijih, turističkih destinacija koje nude slične proizvode po nižim cijenama. Povećanje PDV-a učiniće našu destinaciju manje privlačnom za turiste, što će imati dugoročne negativne posledice po naš turizam.
- Kvalitet usluga i radna mjesta: Povećani troškovi primoraće hotele da smanje kvalitet usluga ili da otpuste dio svojih radnika kako bi održali finansijsku stabilnost. Samim tim efekat Evropa Sad 2 biće umanjen.
- Investicije u sektor: U situaciji kada se borimo protiv globalnih ekonomskih izazova, povećanje PDV-a sigurno će obeshrabrati buduće investicije u hotelijerstvo i turizam.

**Odgovor:** Osnovni ciljevi uvođenja druge snižene stope na uslugu smještaja u hotelima, motelima, turističkim naseljima, pansionima, kampovima, turističkim apartmanima i vilama su:

- kompenzovanje izgubljenih prihoda države po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na zarade čirne Crna Gora postaje jedan od najpovoljnijih poreskih sistema u dijelu oporezivanja troškova rada;

- ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga.

Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznosi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

Uvođenje jedinstvene stope PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bio je jedan od osnovnih zahtjeva ugostiteljske djelatnosti (primarno hotela) nakon što je od 01. januara 2024. godine prestala sa primjenom odredba koja je propisivala sniženu stopu PDV-a na usluge pripremanja i usluživanja hrane i pića u svim ugostiteljskim objektima. Kako su isti ukazali na činjenicu da drugačije stope PDV-a u okviru ugostiteljske djelatnosti dovode do diskriminacije, odnosno negativno utiču na poslovni ambijent, donosena je odluka da stopa PDV-a na usluge smještaja i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka bude jedinstvena i iznosi 15%.

Važno je napomenuti da jedinstvenu stopu PDV-a na ove usluge imaju i druge države kojima turizam predstavlja značajnu privrednu granu (Italija, Hrvatska, Grčka, Španija).

**Primjedba/predlog/sugestija 56:** Izjednačiti poresku stopu za uslugu pripremanja i usluživanja hrane i pića za sve pravne subjekte koji pružaju tu vrstu usluge (hoteli, restorani itd.) na 10%

**Obrazloženje:** Hoteli su ozbiljno diskriminirani povećanjem poreske stope na 21% za istu uslugu koju pružaju restorani kao nezavisni privredni subjekti koji trenutno plaćaju enormno nižu stopu od 7%. Ovo će spriječiti zatvaranje hotela i prelazak u privatni smještaj, a neće ugroziti poslovanje restorana kao nezavisnih poslovnih subjekata.

**Odgovor:** Dio Fiskalne strategije Crne Gore za period od 2024. do 2027. godine je između ostalog i reforma snižene stope PDV-a, u skladu sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu na dodatu vrijednost, kroz uvođenje druge snižene stope PDV-a od 15%.

Kroz drugu sniženu stopu vrši se ujednačavanje stope PDV-a na smještaj i usluge pripremanja i usluživanja hrane, pića i napitaka, osim alkoholnih pića, gaziranih i negaziranih pića sa dodatkom šećera i kafe u objektima za pružanje ugostiteljskih usluga, čime se rješava trenutna situacija po kojoj se u hotelskim restoranima i drugim ugostiteljskim objektima, pripremanje i usluživanje hrane i pića primjenjuje stopa PDV-a od 21% a u kategorisanim restoranima i objektima za pružanje cetering usluga stopa od 7%.

**Primjedba/predlog/sugestija 57:** Započeti ozbiljnu borbu protiv sive ekonomije



**Obrazloženje:** Iako ne postoje zvanični podaci, naša procjena je da hotelski sektor učestvuje samo 15 % u ukupnom smještajnom kapacitetu naše države. Dakle, 85% smještajnog kapaciteta države predstavlja individualni smještaj (ukupno registrovani i neregistrovani). Ogroman procenat tog kapaciteta je u sivoj zoni. Digitalizacija, predviđena fiskalnom strategijom, treba da obuhvati urgentnu implementaciju sistema poput hrvatskog e-visitor. Kroz izmjene zakona, formulisati rad u sivoj zoni kao krivično djelo, a ne kao prekršaj. Kontrolisati primjenu zakona i strogo sankcionisati njegovo kršenje. Suzbijanje sive ekonomije u turizmu u kratkom roku može nadomjestiti priliv u budžet koji će izostati ukidanjem doprinosa na teret poslodavca implementacijom programa Evropa Sad 2, a dodatno pozitivno uticati na razvoj crnogorskog turizma dugoročno.

**Odgovor:** Jačanje poreske discipline je jedan od prioriteta. Vlada je krajem decembra usvojila Akcioni plan za implementaciju Programa za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori za 2024-20216. godinu. Intezivirane su inspekcijske kontrole, što potvrđuje da i u tom kontekstu Vlada vodi računa o stvarnom i naplaćenom stanju.

#### **58. Vinarija Četković DOO (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 58:** Akcizu ukinuti na domaća vina; zaštititi domaće proizvode u našem slučaju vino od uvoznih vina (da se samo dodatno operezuju uvozna vina sa dodatnim akcizama....staviti na primjer na uvozna vina 100-200e po hl) tako bi se moglo dodatno napuniti budžet); pronaći model kako da se dodatno zaštitimo, a to postoji kao mjera da se štite domaći proizvođači; pooštriti i smanjiti kvotu za uvozna vina.

**Odgovor:** Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitr. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

#### **59. MONTENEGRO BET (Predlagač)**



**Primjedba/predlog/sugestija 59:** Udruženje priređivača igara na sreću Montenegro bet podržava predlog da se izvrši povećanje prihoda budžeta Crne Gore koji se ostvaruju od igara na sreću. Kao što vam je poznato industrija igara na sreću regulisana je Zakonom o igrama na sreću (u daljem tekstu: „Zakon“). Između ostalog, tim Zakonom regulisane su naknade tj. poreska davanja kompanija u industriji igara na sreću koje predstavljaju prihod budžeta Crne Gore. Smatramo da koncesione naknade koje su regulisane Zakonom treba da budu uvećane novim izmjenama Zakona o igrama na sreću. Međutim, uvođenjem novog poreskog oblika, tj. Poreza na dohodak fizičkih lica (u daljem tekstu: „porez na dobitak“) uvodi se poreska obaveza koju bi trebalo da plaća desetina hiljada naših klijenata (igrača) nije dobar predlog sa stanovišta podizanja nivoa javnih prihoda. Ovaj poreski oblik ne postoji u SAD i napušten je u svi modernim evropskim poreskim zakonodavstvima iz razloga što je u praksi neprimjenjiv, vrlo štetan po industriju igara na sreću i značajno smanjuje prihode budžeta, jer destimuliše poslovanje privrednih subjekata u ovoj djelatnosti, a osim toga pogoduje i razvoju crnog tržišta. Više desetina hiljada naših igrača će migrirati na ilegalne internet sajtove gdje ta poreska obaveza ne postoji što neinovno dovodi do gašenja legalne industrije igara na sreću.

Podsjećanja radi, porez na dobitak uveden je u pravni sistem 2015. godine. Pokrenuta je građanska inicijativa za ukidanje ovog poreskog blika koju je potpisalo preko 20.000 punoljetnih građana i koja je predana Skupštini Crne Gore. konačno je, nakon brojinih argumentovanih studija i institucionalnih rasprava, ovaj poreski oblik izmjenama zakona ukinut u decembru 2015. godine, jer se pokazalo da ne samo što ne doprinosi povećanju budžetskih prihoda već i destimuliše rad kompanija i gašenje istih, gubitaka radnih mjesta, izaziva drastičan pad obima poslovanja kompanija iz drugih industrija koje posluju sa priređivačima, što na kraju dovodi do drastičnog pada poreskih prihoda po više osnova.

Montenegro bet smatra i da se budžetski prihodi značajno ne mogu povećati bez doprinosa odnosno poreskih davanja koje Crna Gora može ostvariti kroz poslovanje Državne lutrije. Državna lutrija svugdje u svijetu doprinosi sa približno 50% svih prihoda budžeta kada je riječ o igrama na sreću, a ta se razlika ne može nadomjestiti dodatnim oporezivanjem desetina hiljada građana industrije igara na sreću, već osnivanjem kompanije koja će priređivati lutrijske igre na konkurentan i održiv način.

Odgovor: Crna Gora je jedna od rijetkih država u okruženju koja u svom zakonodavstvu nema regulisan poreski tretman dobitaka od igara na sreću, a predmetno su nacionalnim zakonima uredile npr. Slovenija, Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina.

Predlaganjem oporezivanja dobitaka od igara na sreću želimo da postignemo dvostruki efekat, koji će za očekivani rezultat imati uvećanje budžetskih prihoda i smanjenje zavisnosti od kockanja naročito kod mlađe populacije. Bitno je naglasiti da je Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica sveobuhvatan i da tretira sve vrste prihoda koje građani ostvare, bez obzira na njihov izvor.

Ministarstvo finansija će predložiti da se dobitak od igara na sreću smatra dohotkom koji će biti oporezovan po stopi od 15%. Predloženo zakonsko rješenje neće u poreskom smislu opteretiti priređivače igara na sreću, već će se iz ostvarenog dobitka od igara na sreću izdvajati dio koji pripada državi a preostali iznos će se isplaćivati dobitniku.

Mišljenja smo da propisivanje poreskog statusa dobitaka od igara na sreću neće negativno uticati na poslovanje priređivača, posebno imajući u vidu činjenicu da teret ovog poreza snosi igrač a ne priređivač igara na sreću.



## 60. LOB COMPANY (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 60:** Odbor direktora LOB company d.o.o. je razmotrio informacije javno objavljene do se planira uvođenje poreza na ostvarene dobitke na igre na sreću kroz dopune poreskog zakonodavstva kojim se tretira oporezivanje ličnih primanja fizičkih lica i zaključili da bi bilo korisno blagovremeno ukazati na važne implikacije uvođenja ovog poreskog instrumenta predlagaču izmjena poreskog zakonodavstva. Pritom naglašavamo da, uvažavajući komparativna iskustva i ekonomski trenutak u kome se nalazi Crna Gora, ne dovodimo u pitanje potrebu razmatranja i uvođenja ovog poreskog instrumenta kao dopune oporezivanja kapitalnih dobitaka kao dijela dohodka koji mogu ostvariti fizička lica. Imamo potrebu da, kao neko ko organizuje igre na sreću, ukažemo na tri ključna pitanja: veličine poreske stope, načina akontativne uplate ovog poreza te tehničke aspekte vezane za uvođenje ovog poreskog instrumenta. Visoke poreske stope ovog poreza, one koje su dvocifrenih veličina, zbog specifičnosti tražnje (posebno njene elastičnosti u odnosu na egzogene faktore) i ponude u industriji igara na sreću visoko vjerovatno uzrokovala bi:

1. Smanjenje tražnje za igrama na sreću što bi dovelo do smanjenja osnovice za obračun koncesije i dodatnog redukovanja poreskih prihoda po ovom osnovu što bi značajno redukovalo efekte uvođenja novog poreskog instrumenta. Zbog neelastičnosti troškova došlo bi do smanjenja i poreza na dobit pravnih lica;

2. Uvećala bi se marginalna korist organizovanja igara na sreću u zoni sivog tržišta koje je i u okviru postojećeg poslovnog ambijenta značajno razvijen, a zbog prirode pojedinih igara na sreću veoma ga je teško kontrolisati i suzbijati. Ne treba posebno naglašavati davno dokazan ekonomski aksiom da uvođenje autonomnih poreza dovodi do redukcije ponude na mikro nivou zbog rasta varijabilnih prosječnih i marginalnih troškova;

3. Došlo bi do preliivanja igrača sa crnogorskog tržišta na neka druga tržišta čime gubici prihoda za organizatore igara na sreću i koncesija za Drzavu bilo značajno veće od broja transfera igrača na sreću zbog visoke koncentracije učešća igrača u portfoliju klijenata organizatora igara na sreću;

4. U makroekonomskim teorijama davno je matematički dokazano da uvođenje novog poreza dovodi do smanjenja granične sklonosti potrošnji što, pod pretpostavkom konstatnosti drugih faktora, uzrokuje negativan efekat na nacionalni dohodak u zavisnosti od veličine investicionog multiplikatora u koji je ugrađena granična sklonost potrošnji.

Obavezivanje organizatora igara na sreću do akontativno periodično uplaćuju predmetni novi porez prilikom evidentiranja gubitaka po osnovu organizovanja igara na sreću visoko vjerovatno bi imala sledeće implikacije:

1. Pojačan efekat regulatorne arbitraže zbog neizbežno različite poreske discipline kod pojedinih organizatora igara na sreću što bi poslijednično uzrokovalo kreiranje konkurentske prednosti za pojedine, manje disciplinovane, organizatore igara na sreću. Odvojenost inspekcijaskog nadzora od Agencije za igre na sreću i dodatno uključivanje poreskog organa kao kontrolnog za naplate ovih vrsta poreza dodatno bi pojačao rizike regulatorne arbitraže i poremećaja na ovom tržištu;

2. Upravljanje rizikom likvidnosti bi za organizatore igara na sreću bilo značajno zaoštreno jer je crnogorsko tržište igara na sreću dominantno gotovinsko, kako prilikom uplata tako i prilikom isplata, pa bi obaveza periodičnih bržeg odliva likvidnosti prema poreskom organu koje nije praćeno istovremenim odlivom prema igračima dovelo do kreiranja gap-ova nelikvidnosti koje bi organizatori igra na sreću morali pokrivati iz sopstvene akumulirane likvidnosti bez mogućnosti njenog profitabilnog upošljavanja;

3. Organizacione i tehnološke promjene evidentiranja obveznika plaćanja ovog poreza radi akontativnih uplata u njihovo ime bi za organizatore predstavljao značajan rast troškova koji bi smanjili rezultata poslovanja, a po tom osnovu i iznose plaćanja poreza na rezultate poslovanja;



4. Pojedine igre na sreću po svojoj prirodi (igre na sreću na mašinama i virtuali) isplatu obezbjeđuju odmah i računovodstveno je veoma teško evidentirati sve transakcije koje se kod ovih igara odvijaju (spinove i dobitke) posebno kad veliki broj organizatora igara na sreću ima eksternalizovano računovodstvo;

Tehničko - tehnološki govoreći uvođenje ovog poreza zahtjeva značajna ulaganja kako kod organizatora igara na sreću tako i kod Agencije igara na sreću u pogledu obuhvata, evidentiranja, čuvanja i kontrole transakcija i podataka koje do sada nije bilo potrebno prikupljati i obrađivati. Ova ulaganja, pored njihovih snažnog investicionog i troškovnog karaktera, nije moguće ostvariti u kratkom roku već zahtjevaju duži ciklus što troškove usklađivanja podiže na značajno veći nivo. O ovim aspektima je po našem mišljenju neophodno intezivno uključivanje industrije radi procjene rokova za primjenu eventualnih novih poreskih instrumenata.

Zbog svega rečenog i dodatnih manje bitnih potencijalnih implikacija uvođenja predmetnog poreskog instrumenta predlažemo da se:

Prilikom odmjeravanja poreske stope ekliktički ne prihvataju trenutna komparativna iskustva zemalja koje ovaj poreski instrument koriste duže vrijeme i da se prilikom odmjeravanja poreske stope za ovaj porez uzmu u obzir svi sistemski rizici i efekti koje bi se, različitom vjerovatnoćom, mogli ostvariti na industriju igara na sreću. Preporučujemo da ta poreska stopa za početak ne prelazi 7%;

Prilikom regulisanja uplate ovog poreza poreski obveznik, fizičko lice koje ostvari dobitak od igara na sreću, bi trebao biti subjekat (obveznikom) uplate kako akonativnog tako i finalnog obračuna ovog poreza;

U sagledovanju trenutka primjene predmetne poreske obaveze konsultovati industriju o rokovima u kojima mogu prilagoditi svoja tehnološka rješenja koja opet zavise od opredjeljenja u pogledu načina plaćanja akontativnog dijela ovog poreza.

Odgovor: Ministarstvo finansija predlaže poresku stopu na prihode ostvarene od igara na sreću koja je u saglasnosti sa poreskim stopama iz ostalih izvora prihoda, te smo mišljenja da ne treba izdvajati poresku stopu za dobitke od igara na sreću od ostalih stopa iz Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica. Analizom uporedne prakse i efikasnosti primjene zakona predloženo je da oporezivanje dobitaka od igara na sreću funkcioniše po principu poreza po odbitku. Na taj način će biti obezbijeđena efikasna naplata poreskih prihoda, ali će biti zaštićeni i dobitnici od igara na sreću na način da nemaju obavezu da podnose poresku prijavu i iz ukupnog dobitka plaćaju porez. Ministarstvo finansija će predložiti da se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica objavi u „Službenom listu Crne Gore“, a da stupi na snagu od 1. januara 2025. godine.

## 61. Inteligencija MNE (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 61:** Neophodno je brisati naziv "SMANJENJE PORESKOG OPTEREĆENJE NA ZARADE I POVEĆANJE MINIMALNE ZARADE – EVROPA SAD 2", kao i pominjanje imena političkih subjekata u kompletnom dokumentu.

**Obrazloženje:** U cilju očuvanja odvojenosti rada državnih organa te odvojenosti javnih finansija od političkih partija, nije dobro i prihvatljivo da se bilo kakve poreske reforme, i ostale reforme unutar samog sistema nazivaju shodno političkim subjektima. Na ovaj način se, kako državne institucije, tako i javne finansije stavljaju na raspolaganje i promociju jednog političkog subjekta. Upravo iz ovog razlog, neophodno je poreske i bilo koje druge reforme odvojiti od politike, jer



one moraju biti politički neutralne i ne smiju se, makar i neposredno upotrijebiti za promociju bilo kog političkog ili bilo kog drugog subjekta.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine prezentuje mjere fiskalne politike 44. Vlade, shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Dakle, odredbama sistemskog zakona o budžetu utvrđeno je da Vlada za period svog mandata predlaže a Skupština donosi Fiskalnu strategiju. Program podrazumijeva:

- smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog sa 15% na 10%;
- smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret poslodavca sa 5,5% na 0%;
- povećanje minimalne zarade na prosječno 700€ (do V stepena kvalifikacije obrazovanja MZ će iznositi 600€ dok će za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja iznositi 800€).

**Primjedba/predlog/sugestija 62:** Neophodno je definisati pojam prosječna minimalna zarada, koja se spominje u tekstu, koja u praksi ne može da postoji (strana 27 -povećanje minimalne zarade na prosječno 700€ (do V stepena kvalifikacije obrazovanja MZ će iznositi 600€ dok će za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja iznositi 800€).

**Obrazloženje:** Postojanje pojma prosječne minimalne zarade, je veoma upitno i ne postoji uporedna praksa da bi se definisali na ovaj način, posebno u Strategiji. Prvenstveno, svjesni smo činjenice da ne postoji prosječna vrijednost od minimalne vrijednosti, već postoji samo jedna minimalna vrijednost. Takođe, ovako korišćenje nepostojećeg izraza prosječne minimalne zarade nije statistički tačno.

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopini Zakona o radu utvrđuje se neto iznos minimalne zarade koji se vezuje za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa obrazovanja koji podrazumijeva iznos zarade od 600 eura, i neto iznos zarade za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije nivoa obrazovanja koji podrazumijeva iznos zarade od 800 eura. Vlada Crne Gore je odgovorno prihvatila inicijativu da se unaprijedi standard zaposlenih sa minimalnom zaradom, ali istovremeno vodeći računa da se ne uspori rast zaposlenosti i konkurentnost privrede, kao i da se postigne neutralan efekat na budžet, kako bi se obezbijedilo ostvarenje prihoda projektovanih u procesu fiskalne konsolidacije.

**Primjedba/predlog/sugestija 63:** u dijelu Nacrta Strategije „Shodno fiskalnom okviru za period 2024-2027. godine, izvorni prihodi budžeta u periodu 2024-2027. godine, kreću se u rasponu od 2.759,6 mil.€ ili 37,9% BDP-a u 2024, do 3.081,2 mil. € ili 35,8% BDP-a u 2027. godini“, veoma je važno voditi računa o trenutnom stanju i projektovanju budućeg stanja kretanja potrošnje, posebno iz ugla migracija.

**Obrazloženje:** Projektovani model prihoda je baziran na trenutnom stanju, kako u dijelu potrošnje, sa planiranim povećanjem zbog uvećanja zarada, što će dovesti do rasta cijena, kao i sa brojem stranaca koji trenutno rade i borave u Crnoj Gori. Ono što je neophodno uzeti u obzir i kreirati mogući scenario sa potencijalnim mjerama, šta će se desiti ukoliko veći broj stranaca napusti Crnu Goru zbog stabilizacije na globalnom nivou, ili zbog nekih drugih razloga, šta će se desiti ukoliko ne dođe do povećanja potrošnje građana, već odluče da štede. Upravo ovo moraju biti projektovani scenariji kako ne bi ušli u problem nestabilnosti javnih prihoda, posebno u momentu kad se orijentacija sa sigurnih prihoda od doprinosa za PIO, prebacila na finasiranje od ne stalnih prihoda od indirektnih poreza. Na ovaj način bi se smanjila neizvjesnost

koja se već primjećuje, kako kod zaposlenih tako i kod privrednika. Ovaj model bi trebao i da analizira i veoma zabrinjavajuće stanje u dijelu poslovanja malih preduzeća u Crnoj Gori, koji za razliku od velikih preduzeća bilježi ne toliko dobre rezultate. A ne treba zaboraviti da upravo mala preduzeća u strukturi čini preko 95% privrednih subjekata u Crnoj Gori.

**Odgovor:** Sugestija uvažena. Dokument Fiskalne strategije sadržaće i poglavlje relevantnih makroekonomskih i fiskalnih rizika. Pored Fiskalne strategije koja sadrži ključne mjere poreske i fiskalne politike za trajanje mandata Vlade, kojima će se zaštititi i unaprijediti standard građana, Vlada će predložiti i druge mjere sektorskih politika kako bi se uticalo na dugoročni održivi ekonomski rast i razvoj.

**Primjedba/predlog/sugestija 64:** NU dijelu Nacrta Strategije : Budžetski rashodi kreću se u rasponu od 2.982,8 mil. € ili 41% BDP-a u 2024. godini do 3.349,9 mil. € ili 38,9% BDP-a, takođe se moraju uzeti sa rezervom, posebno imajući u vidu trenutno povećanje državne administracije ali i uticaj migracija.

**Obrazloženje:** Slično kao sa budžetskim prihodima, neophodno je opet uzeti u obzir polazne osnove. Jedan od faktora koji će definitivno uticati na troškove jeste i broj stranaca koji žive i rade na teritoriji Crne Gore. Ukoliko je planirano da se zadrži na ovom nivou, što je slučaj sa prihodima, činjenica je da će javna potrošnja početi da „trpi“, zbog povećanog broja stanovništva i da ćemo veoma brzo morati da izdvajamo značajnija sredstva kako za obrazovne ustanove, tako i za zdravstveni sistem, a takođe i za komunalne i ostale usluge koje je neophodno unaprijediti upravo zbog drastičnog rasta stanovništva. Takođe, još jednom treba razmotriti ovako planirane rashode imajući u vidu konstantan rast državne administracije, posebno nakon predstavljanja same strategije, što će u značajnoj mjeri povećati troškove iste.

**Odgovor:** Projektovanje rashoda bazira se na tekućim politikama i politikama koje su obuhvaćene Fiskalnom strategijom, kao i dosadašnjim trendovima potrošnje. Dakle radi se o projekcijama koje imaju prethodno navedene primjese. Imajući u vidu da je izvršenje troškova budžeta uglavnom u određenpoj mjeri ispod plana, ne očekuje se da će doći do značajnijeg odstupanja od projekcije.

**Primjedba/predlog/sugestija 65:** Razmotriti iznos povećanja minimalne zarade na 600 i 800 eura. Kao i o pomjeranju procesa početka primjene koji je veoma kratak.

**Obrazloženje:** Još jednom, u posljednje 2 godine, imamo predlog administrativnog povećanja minimalne zarade, koji uopšte ne prati povećanje produktivnosti same privrede. Sve analize finansijskog poslovanja privrede pokazali su da crnogorska ekonomija bilježi rast, al da ne bilježi razvoj, koji je neophodan za održivo povećanje minimalnih zarada, kao i svih ostalih zarada. Smim tim, ovakvko povećanje, koje definitivno dovodi do povećanja novca u opticaju, što stvara dodatan pritisak na tražnju, dovodi do inflatornih šokova, što je slučaj i sa prvom poreskom reformom 2022.godine.

U ovom dijelu otvoren je veliki broj pitanja sa pružanjem ovakvog modela minimalne zarade. Prvo, sa predložene dvije minimalne zarade, sam koncept minimalne zarade se narušava, jer ona predstavlja minimum koji neki zaposleni treba da primi, u ovom slučaju, imamo dva minimuma.

Dalje, sa ovakvim povećanjem zarada se dovodi u veoma tešku situaciju mala preduzeća, posebno ona sa sjevera, koja dominantno isplaćuju minimalne zarade, imajući u vidu njihove



finansijske mogućnosti. Ovakvim povećanjem, ova preduzeća će biti dovedena u situaciju da apovećane nameznute troškove pokušaju da finansiraju kroz dodatno uvećanje cijena proizvoda i usluga, što će na kraju platiti građani.

Podjelom minimalne zarade na 600 i 800, otvoriće se polje za pojavu još veće neformalne ekonomije, jer privrednici neće biti u mogućnosti sve da isplate, a činjenica je da još uvijek nemamo dovoljan broj inspektora koji bi mogao sve to da iskontroliše.

Dalje, sa ovakvom podjelom otvara se mogućnost raznih zloupotreba. Može se desiti ono, što je bilo i upitno i kod prve poreske reforme, da dođe do transformacije ugovora na nepuno radno vrijeme i slično. Uzimajući reper školske spremne kao faktor za podjelu minimalnih zarada, država je otvorila takođe i pitanje sistematizovanja radnih mjesta. Činjenica je da neće svi zaposleni sa VSS primiti 800 eura, jer postoje oni čija radna mjesta su sistematizovana sa SSS, i tu se postavlja još jedno pitanje, da li treba očekivati do 1 oktobra dodatne promjene sistematizacija, jer prethodna praksa nam je pokazala da čak i radna mjesta koja yahtijevaju VSS, mogu biti sistematizovana sa SSS.

Dalje, ovako veliko povećanje zarada dovešće do „poravnanja“ određenih zarada. Tako ćemo imati situaciju da u jednoj firmi, ili državnom organu, pripravnik sa VSS mora primiti 800 eura, a da neko ko ima veću odgovornost kao i više godina staža prima samo malo iznad njega. U ovom slučaju će se dodatno morati povećavati zarade, što se nadam da je uzeto u obzir prilikom analiza stanja, jer ovo mogu biti dodatni troškovi kako za državu tako i za privredu.

Da li je prilikom ovog predloga, urađena ekonomska analiza uticaja ovakvog povećanja zarada na privredu, posebno na mala preduzeća, a posebno sa sjevera. Ukoliko jeste, koliko je procinjeno povećanje troškova. Da li je ta analiza pokazala, koliko VSS radi na mjestima koja su sistematizovana sa tom školskom spremom i primaju 450 eura itd? Da li se povećanjem minimalne zarade pojedinim VSS, a ne i onim čije je mjesto sistematizovano sa nižom stručnom spremom diskriminišu ti ljudi, i ako se vodimo principom vrjednovanja zavrđavanja škola, što je spomenuto u prezentaciji, jasno je da se sa ovim taj princip krđi i da sa ovakvim mjerama ne vrijede isto svi zaposleni koji imaju VSS.

Kada posmatramo ovako datu minimalnu zaradu postavlja se pitanje, koja će minimalna zarada se uzimati za obračunsku vrijednost za određena davanja od strane države i slično. Takođe, smatram da je rok za implementaciju ovog povećanja veoma kratak i da treba sačekati Januar 2025 godine, jer preduzeća kreiraju svoje poslovne planove početkom godine, i na ovaj način će im se kreirati dodatna administrativna opterećenja ali i naravno finansijska.

**Odgovor:** Predložena rješenja u propisu će uticati na sve zaposlene u Crnoj Gori koji primaju minimalnu zaradu. Povećanje minimalne zarade će pozitivno uticati na zaposlene na radnim mjestima do V nivoa kvalifikacije obrazovanja na način što će isti primiti iznos minimalne zarade 600 eura, odnosno za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije obrazovanja 800 eura. Na ovaj način unaprijediće se standard građana, kao i povećati kupovna moć istih, što će se pozitivno odraziti na privredu.

Imajući u vidu da je povećanje minimalne zarade, shodno Predlogu Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine planirano paralelno sa smanjenjem poreskog opterećenja na zarade (kroz smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje) očekuje se da uticaj na ukupan fond bruto zarada koje se finansiraju iz budžeta bude pozitivan, imajući u vidu uštede koje država kao poslodavac ostvaruje kroz smanjenje poreskog opterećenja na zarade sa jedne i broja zaposlenih koji u državnoj administraciji primaju zarade na nivou minimalne zarade sa druge strane.



**Primjedba/predlog/sugestija 66:** Razmisliti o smanjenju nekih drugih nameta privredi i zadržati trenutne stope doprinosa PIO koji predstavljaju sigurne prihode „ Smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret zaposlenog sa 15% na 10%; i smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na teret poslodavca sa 5,5% na 0%;

**Obrazloženje:** Ono što je karakteristično kad pričamo o smanjenju doprinosa za PIO, jeste pohvalno da Crna Gora ima najmanji poreski klin u tom dijelu, i to jeste atraktivno za privlačenje investicija. Ali nije samo faktor koji determiniše privlačenje investitora opterećenje na zarade. Ako smanjimo to opterećenje, a povećamo sbve ostale poreze, uvećavamo akcize, uvećavamo sve parafiskalne namete, onda i dalje nećemo biti atraktivni. Sa ovakvom politikom, đe smo „izgubili“ veliki priliv sredstava u budžet od strane doprinosa za PIO, donosioci odluka su se odlučili da se penzije ali i zarade u javnom sektoru dominantno finansiraju kroz prikupljanje dominantno indirektnih poreza, što stvara sistem nesigurnosti jer se postavlja pitanje šta će se desiti ukoliko imamo lošu naplatu istih, moraćemo dodatno da se zadužujemo. U tom dijelu neophodno je naglasiti da se mora raditi dodatno na razvoju realne ekonomije i da se mora dodatno raditi na diverzifikaciji crnogorske ekonomije jer treba se sjetiti da je npr pod uticajem pandemije COVID 19 Crna Gora imala ogroman problem sa javnim finansijama. Takođe, kako će se „zatvoriti“ nedostajuća sredstva u budžetu ukoliko stranci koji su privremeno kod nas napuste Crnu Goru itd. U tom dijelu, predlog je da se razmotri smanjenje ostalih nameta na privredu, i da se zadrže ovi, sigurni prihodi za budžet, kako ne bi ušli u situaciju da isplata penzija zavisi upravo od prikupljanja indirektnih poreza.

**Odgovor:** Vlada Crne Gore je posvećena unapređenju poslovnog ambijenta kroz umanjeње poreskih opterećenja po osnovu rada, što će dovesti do rasta stranih investicija a dugoročno i do rasta drugih poreskih prihoda. Nakon umanjeња doprinosa za PIO na ukupno 10%, Crna Gora će postati država sa najnižim opterećenjem po osnovu rada u Evropi. Smanjenjem direktnih poreza želimo da stvorimo uslove da privredni subjekti imaju najbolje uslove za proizvodnju, a što će dovesti do rasta izvoza i naplate indirektnih poreza.

**Primjedba/predlog/sugestija 67:** povećanja PDV i uvođenje novih PDV osnovica

**Obrazloženje:** Predloženi model povećanja stopa PDV i uvođenja novih, kao i uvođenje markiranja i dodatnih akciza, bez pogovora dovodi do rasta cijena, što definitivno nije dobro u situaciji kakva jeste u Crnoj Gori, đe je inflacija najveći problem posljednje dvije godine, i još uvijek riješen taj problem jer i dalje, stopa inflacije jeste na većem nivou u odnosu na zemlje EU.

Predložene mjere, posebno za određene sektore koji su nedovoljno konkurentni će negativno uticati na njihovo poslovanje i otvoriće pitanje njihovog prelaska u neformalnu ztonu. Posebno ako pričamo o akcizama za mirna vina, ali i u dijelu izdavaštva itd. Ovi sektori, koji nisu dovoljno konkurentni su imali manje stope PDV kako bi bili pristupačniji na tržištu i kako bi se na taj način poreskom politikom stimulisao njihov rast. Sa predloženim mjerama, postiže se suprotan efekat i potencijalno je moguće da dodđe do zatvaranja ovih preduzeća ili do njihovog prelaska u neformalnu ztonu.

Takođe u dijelu turima, sa ovakvim povećanjem stope PDV, Crna Gora ulazi u red zemalja sa najvećom stopom u tom dijelu. Ovo je jasno da će dovesti do opšteg rasta cijena, koje i u ovom trenutku kako za građane, tako i za turiste predstavljaju problem. Sličan model je primijenjen u



Hrvatskoj, pa je upravo takva cjenovna politika dovela da 2024. godina i Hrvatska izgubi na atraktivnosti i da se zbog visokih cijena ne razmatra kao potencijalna destinacija.

Sve ovo jasno govori, da ovako administrativno povećanje stopa, da bi se pokrili nedostaci zbog povećanja minimalnih zarada koje ne prati rast produktivnosti će izazvati veliki inflatorni šok. A jasno je da rast cijena se prelijeva iz jednog u drugi sektor, jer privredni subjekti jesu povezani, pa ovakav model izaziva strah, na koji način će se, jedna dobra ideja, da se unaprijedi životni standard građana, implementirati i da li može dovesti do suprotno efekta.

Ono što se mora uzeti u obzir jeste da predmetnom strategijom, sve mjere koje povećavaju PDV ili uvode nove stope, povećavaju akcize ili uvode nove, markiranje goriva, uz dodatni tršak stvaranja državnih rezervi (što će takođe povećati osnov za obračun cijena), potencijalno povećanje cijene električne energije su mjere koje imaju jaki inflatorni efekat, i ovdje se mora voditi računa da taj efekat ne bude mnogo veći u odnosu na povećanje zarada.

**Odgovor:** U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

Nadalje, reforma snižene stope PDV-a predviđena Fiskalnom strategijom Crne Gore za period 2024-2027. godine usklađena je sa Direktivom 2006/112/EU i uključuje uvođenje druge snižene stope PDV-a od 15%.

Ova mjera omogućava diferencirano oporezivanje, pri čemu će proizvodi i usluge koji značajno utiču na životni standard građana biti oporezovani po prvoj sniženoj stopi od 7%.

Ovakva struktura oporezivanja ima za cilj očuvanje socijalne pravde, pružajući podršku najugroženijim kategorijama stanovništva, dok se kroz drugu sniženu stopu osigurava fiskalna stabilnost i pravednija raspodjela poreskog tereta.



**Primjedba/predlog/sugestija 68:** Rast BDP u 2025, 4.8%, razmotriti shodno stanju na tržištu i problemu spoljnog deficita čije se uvećanje očekuje tokom 2025.godine.

**Obrazloženje:** U ovom dijelu treba biti pažljiv sa procjenama, posebno kad uimamo u vidu da će 2025.godine. Crna Gora morati u značajnoj mjeri da uvozi električnu energiju, što će negativno da utiče u velikoj mjeri na spoljnotrgovinski deficit, a svjesni smo činjenice da upravo taj indikator u značajnoj mjeri i smanjuje potencijalni rast BDP.

**Odgovor:** Procjene rasta BDP-a, kao i drugih makro-fiskalnih parametara su izrađene konzervativnim pristupom. Konkretno, procjena rasta ekonomije u 2025. uključuje snažno povećanje privatne potrošnje, shodno reformama poreske i fiskalne politike kao i blago povećanje investicija, ali sa druge strane uključuje i smanjenje izvoza shodno aktuelnim kretanjima i daljim očekivanjima na tržištu. Stoga, Vlada smatra projektovane trendove realnim i ostvarivim u 2025. godini i narednom periodu.

**Primjedba/predlog/sugestija 69:** Razmotriti projektovanu stopu inflacije od 4% u 2025 godini, jer sve predložene mjere će imati veoma jak inflatorni uticaj

**Obrazloženje:** Imajući u vidu da predložene mjere fiskalnom strategijom imaju veliki uticaj na rast cijena za očekivati je da stopa inflacije u 2025.godini bude mnogo veća. Sve mjere koje se odnose na povećanje PDV, uvođenje novih akciza, markiranje goriva kao i uvođenje državnih rezervi će doprinijeti opštem rastu cijena, kao i sama činjenica da će uvećanje minimalne zarade, zbog povećanja troškova sa jedne strane malim privrednicima, a sa druge strane povećanje potrošnje koja će napraviti veći pritisak na tražnju dovesti do rasta cijena, jasno je da se morala projektovati veća stopa inflacije. Iako se globalni trendovi u dijelu inflacije smiruju, jasno je da će sve predložene mjere, neupitno dovesti do rasta cijena. Na kraju, ukoliko se ostvare najave da e cijena električne energije u Crnoj Gori rasti u 2025.godini to će definitivno još više uticati na inflaciju pa je ova projektovana stopa veoma nisko procjenjena.

**Odgovor:** Projekcije inflacije odražavaju pretpostavke koje se odnose na dinamiku domaćeg privrednog rasta, biznis ciklus i relevantna kretanja cijena u Evropi i na međunarodnoj berzi dobara. Posljednji podaci ukazuju na djelimično smirivanje inflatornih pritisaka, odnosno godišnju inflaciju u Crnoj Gori od 3,5% u julu 2024. godine. Shodno novim mjerama poreske i fiskalne politike, rast inflacije je projektovan naviše u odnosu na prethodne prognoze. Dodatno, dokument Fiskalne strategije sadržiće i poglavlje relevantnih rizika po ekonomski rast.

**Primjedba/predlog/sugestija 70:** Veoma je važno posmatrati ovakve reforme iz više uglova jer osim pozitivnih efekata, ovakve reforme imaju i negativne posljedice za ekonomski sistem i konkurentnost. (Str 31 Poresko opterećenje troškova rada bitno utiče na mikro i makro konkurentnost, nivo investicija, te u krajnjem na ekonomski rast. Takođe, visina ovih nameta dovodi se u direktnu vezu sa stopom nezaposlenosti, kao i postojanjem neformalne zaposlenosti).

**Obrazloženje:** Iako smanjenje poreskog opterećenja na rad direktno utiče na konkurentnost i nivo investicija, u dijelu smanjenja troškova, modelom koji je predložen se povećanjem vrijednosti neto minimalne zarade Crna Gora se stavlja u zemlje regiona sa najvećim inicijalnim troškovima zarada u regionu. S tim u vezi, princip povoljnosti i opterećenja, u konkretnom slučaju regiona će imati više negativan uticaj nego pozitivan, jer je jasno da su bruto minimalne zarade u regionu, a i unekim članicama EU, niže u odnosu na Crnu Goru sa ovako postavljenim



vrijenostima minimalne zarade. S tim u vezi, neophodno je vidjeti koliki će zaista biti pozitivni efekti kreiranja ovakvog rješenja. Takođe, veliki broj studija su pokazali, da veliko povećanje minimalnih zarada, posebno u zemljama u kojima taj rast ne prati i ekonomski razvoj, dovodi do povećanja neformalne ekonomije, dovodi do nalaženja rješenja da se ista ne isplaćuje (ugovori na nepuno radno vrijeme i slično). U tom dijelu ovo je veoma neophodno testirati, posebno kad uzmemo u obzir razvijenost malih preduzeća u Crnoj Gori, posebno iz sjevernog regiona.

**Odgovor:** Mjerama predloženim u Fiskalnoj strategiji, a naročito povećanjem minimalne zarade, upravo se utiče na poboljšanje rezultata tržišta rada, imajući u vidu visoke migracije domaćeg stanovništva i sve teži pronalazak domaće radne snage za raspoložive poslove. Sa druge strane, kako povećanje minimalne cijene rada ne bi ugrozilo konkurentnost privatnog sektora, Vlada je predložila i reformu poreske politike u dijelu smanjenja poreskog opterećenja na rad, što suštinski podrazumijeva uštedu za poslodavce na sve zarade koje isplaćuju iznad visine minimalne plate. Dodatno, smanjenjem doprinosa Crna Gora postaje država sa najnižim poreskim opterećenjem rada u Evropi, a kako je zarada koju isplaćuju poslodavci za svoje zaposlene značajan fiksni trošak, na ovaj način će se podstaći konkurentnost cjelokupne privrede i privući nove investicije.

Pored mjera fiskalne politike, prezentovana Fiskalna strategija Vlade sadrži i reforme unaprjeđenja poslovnog ambijenta kroz brojne mjere sektorskih politika kojima se olakšavaju barijere i postojeći biznis ambijent.

**Primjedba/predlog/sugestija 71:** Razmotriti procjenu planiranih prihoda u dijelu UVOĐENJE MARKIRANJA TEČNOG GORIVA NAFTNOG PORIJEKLA I BIOGORIVA, imajući u vidu da je obuhvat za takvu aktivnost ograničena.

**Obrazloženje:** Kada govorimo o markiranju goriva, činjenica je da finansijski efekat ove mjere ne može da donese tolike prihode, jer ovaj model je isključivo efikasan u zemljama dje postoji nelegalna trgovina naftnim derivatima, što nije slučaj sa Crnom Gorom. Ovaj model se implementira u samo dvije zemlje na teritoriji Evrope, a to su Portugal, koji je imao velike probleme zbog lučkog nelegalnog poslovanja sa naftnim derivatima, kao i u Srbiji, đe su privrednici i država tražili ovaj model kako bi se izborili sa nelegalnom trgovinom. Ovi podaci su i prezentovani u Privrednoj komori CG, od strane kompanije koja vrši markiranje goriva u Srbiji, a i koja jedina vrši ovaj proces. Kod nas, ne postoje analize koje pokazuju da postoji nelegalnu trgovinu naftnim derivatima, već nasuprot tome je sistem kontrole veoma striktan, od samog uvoza do kontrole kvaliteta, a i kroz proces fiskalizacije jasno se može utvrditi da li postoji nelegalna trgovina, a činjenica je ponavljam da u izvještajima ne postoji. Sa druge strane, ova mjera će u velikoj mjeri povećati troškove države, jer treba kreirati i izgraditi kompletnu infrastrukturu za proces markiranja, a na kraju će sve ovo platiti građani kroz uvećanje cijene goriva. A imajući u vidu da će u narednom periodu doći i do uvećanja cijene goriva po pitanju uvođenja obaveznih rezervi, činjenica je da će i ovaj trošak dodatno uvećati istu, a jasno je da kad raste cijena goriva, rastu svi troškovi privrede a to dovodi do opšteg rasta cijena. Bilo bi dobro, da se prikažu analize koje pokazuju planirane prihode, jer sa tim analizama bi se otvorilo i pitanje nelegalne trgovine naftnih derivata, ako postoji, što predstavlja veliki problem pa bi trebao da bude u listi prioriteta u dijelu sprječavanja. Opet napominjem, ne postoji niti jedan zvaničn dokument koji ovo pokazuje, te bi bilo veoma korisno da se predoče i osnovni postulati na kojima je razvijen ovaj model.

**Odgovor:** U cilju suzbijanja nelegalne trgovine na tržištu naftnim derivatima, tokom 2024. godine će se predložiti donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici kojim će se predložiti uvođenje postupka markiranja tečnih goriva naftnog porijekla i biogoriva jedinjenjem na bazi nano tehnologije. Na ovaj način će se vršiti bolja kontrola prometa naftnih derivata (motornog benzina, gasnih ulja i tečnog naftnog gasa) i biogoriva, koji se stavljaju na tržište Crne Gore. Pored navedenog, na ovaj način će se doprinijeti jačanju kontrolnih mehanizama kod prometa gorivom, a koji imaju za cilju poboljšanje kvaliteta goriva odnosno, sprječavanje nepravilnosti i zloupotreba kod prometa gorivom.

**Primjedba/predlog/sugestija 72:** Razmotriti brisanje planiranog UVOĐENJA AKCIZE NA MIRNA VINA

**Obrazloženje:** administrativnim postupcima su targetirani sektori koji nisu obuhvaćeni akciznom politikom, pa je i ova oblast prepoznata. Ono što je problem kod ove i slične djelatnosti je taj što su bili upravo oslobođeni da bi se radilo na podizanju njihove konkurentnosti i da se na taj način pruži ruka podrške domaćim proizvođačima, da istrpe veliku konkurenciju iz regiona. Na ovaj način se svi ti postićaji koji deceniju postoje potpuno anuliraju. Ono što je takođe čudno u ovom dijelu jeste nesklad ove odluke sa politikama koje ima Ministarstvo poljoprivrede. Sa jedne strane, već deceniju Ministarstvo poljoprivrede daje velike podsticaje upravo malim proizvođačima vina, sa ciljem razvoja ove oblasti kao jedne od značajnih za Crnu Goru, da bi bili konkurentniji na tržištu i da bi mogli da uz manju proizvodnju cjenovno da se takmiče sa vinima iz regiona. Upravo zbog velikih troškova prilikom poretanja ovih poslova, postojale su subvencije, a sada se ti veliki troškovi dodatno uvećavaju akcizama. Na ovaj način se neutrališe kompletna podrška koja je postojala u prethodnom periodu, na ovaj način se domaći vinari guraju u još veći problem kako sa troškovima tako i sa pozicioniranjem na tržištu. Ovo će definitivno negativno uticati na njihovu proizvodnju, što će smanjiti njihovu konkurentnost a sa druge strane će dati priliku regionalnim vinima da još više preuzmu tržište. Takođe, ovakva politika će negativno uticati i na poslovanje državne kompanije Plantaže. Činjenica je da će ovakva mjera donijeti određene prihode na godišnjem nivou, ali se mora uzeti u obzir koliko će zapravo ti, ograničeni prihodi, donijeti negativnih posljedica upravo onim koji posluju u ovoj djelatnosti.

**Odgovor:** Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitru. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.



Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

### **73. Advokatska komora Crne Gore (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 73:** Doprinosi za obavezu socijalno osiguranje (Predlog za izmjenu čl.11 st.1 tač.5 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje)

Članom 11 st. 1 tač 5 Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje propisno je:

**„Osnovicu za obračunavanje i plaćanje doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti:**

**5) ....., a za obveznike koji porez plaćaju po stvarnom dohotku, osnovica se utvrđuje u zavisnosti od visine ostvarenog, odnosno planiranog godišnjeg prometa i to:**

- **do 9.000,00 eura, 60% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,**
- **do 15.000,00 eura, 100% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,**
- **preko 15.000,00 eura, 150% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori.“**

Ovakva zakonska odredba dovodi crnogorske advokate, koji spadaju u ovu grupu obveznika plaćanja doprinosa, u veoma nezgodnu i neravnopravnu poziciju i to zbog sledećeg:

- Svako povećanje prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori (a ono se dešava svakomjesečno) dovodi do nepredviđenog i neplaniranog povećanja obaveza za advokate;
- Obaveze po osnovu doprinosa se plaćaju po osnovu prosječne zarade u decembru, odnosno na kraju fiskalne godine , a ne na kraju svakog meseca, što dodatno uvećava obavezu svakog od crnogorskih advokata po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranja
- Obaveze po osnovu doprinosa su vezane za prihode, a ne za ostvareni dohodak;
- Obaveze su nesrazmjerene u odnosu na stvarna primanja i dohodak advokata (tako npr.za 2023. godinu advokatu koji se nalazi u grupi koja ima prihode (ne dohodak) do 15.000 € osnovica za obračun doprinosa je preko 17.000,00 € (što za skoro 20% prelazi njegove prihode , pa ne možemo govoriti o stopama doprinosa koje su označene u zakonu, već su one realno i faktički značajno veće);
- Ovakav koncept obračuna i naplate doprinosa dovodi u potpuno neravnotežan položaj advokate koji samostalno obavljaju advokatsku djelatnost u odnosu na advokate koji su zaposleni u Advokatskim Ortačkim društvima (AOD) a koji mogu svoju zaradu sami odrediti i na taj način i osnovicu za obračun doprinosa (do sad je osnovica bila zarada od netto 450.00 €, a nakon primjene programa Evropa Sad 2 ako smo dobro razumjeli to će biti 800,00 €), dok je za advokate pojedince to bilo od cca 450,00 € , pa do nešto više od 1.200 € netto.

Imajući navedeno u vidu Advokatska komora predlaže da Ministarstvo finansija predloži Vladi da se izmijeni navedeni član 11 st.1 tač 5 Zakona o doprinosima na obavezno socijalno osiguranje na jedan od sledećih načina

**Verzija 1**



5) ..., a za obveznike koji porez plaćaju po stvarnom dohotku, osnovica se utvrđuje u zavisnosti od visine ostvarenog, odnosno planiranog godišnjeg prometa i to 80% minimalne mjesečne zarade za zaposlene sa visokom stručnom spremom u Crnoj Gori:

Ili

**Verzija 2:**

5) ..., a za obveznike koji porez plaćaju po stvarnom dohotku, osnovica se utvrđuje u zavisnosti od visine ostvarenog, odnosno planiranog godišnjeg prometa i to:

- do 25.000,00 €, 60% minimalne mjesečne zarade za zaposlene sa visokom stručnom spremom u Crnoj Gori,
- preko 25.000,00 eura, 100% minimalne mjesečne zarade za zaposlene sa visokom stručnom spremom u Crnoj Gori.

Ili

**Verzija 3.**

5) ..., a za obveznike koji porez plaćaju po stvarnom dohotku, osnovica se utvrđuje u zavisnosti od visine ostvarenog, odnosno planiranog godišnjeg prometa i to:

- do 25.000,00 €, 60% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,
- preko 25.000,00 eura, 150% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori.

**Odgovor:** Poreski propisi advokatsku djelatnost prepoznaju kao samostalnu djelatnost, identično kao i druge srodne djelatnosti (notari, revizori, inženjeri, arhitekte, savjetnici, konsultanti i sl.). Početkom 2022. godine je za samostalnu djelatnost promijenjen sistem oporezivanja, na način da se prešlo sa proporcionalnog na progresivni sistem oporezivanja, uz 8.400€ neoporezivog dijela. Na taj način je kreiran povoljniji poreski ambijent za sve poreske obveznike koji pripadaju advokatskoj, notarskoj, savjetničkoj i drugim sličnim djelatnostima. Sastavni dio ove fiskalne strategije je umanjeње doprinosa za PIO na ukupno 10,0%, što će značajno uticati na umanjeње obaveze advokata za doprinose za PIO u narednom periodu.

**Primjedba/predlog/sugestija 74:** Pitanje naknada za vrijeme trudničkog bolovanja i porodiljskog i roditeljskog odsustva

U prethodnom periodu, a u skladu sa važećim propisima imali smo paradoksalnu situaciju da naše kolegice advokatice koje su bile na trudničkom bolovanju ili porodiljskom i/ili roditeljskom odsustvu ne mogu ostvariti svoje pravo na naknadu prije nego što izmire obaveze po osnovu mjesečnih akontacija poreza i doprinosa za period nakon započinjanja bolovanja ili odsustva (ovdje nećemo govoriti i o drugom dijelu problema koji se odnosi na neblagovremeno plaćanje te naknade, gdje naše kolegice čekaju na isplatu naknade i duže od 6 mjeseci, jer to nije u nadležnosti Ministarstva finansija).

Imajući u vidu da su danas u Crnoj Gori polovina broja advokata žene, jasno je da je ovo pitanje koje se mora riješiti na obostrano zadovoljavajući i principijalan način koji barem neće obeshrabrivati naše kolegice u donošenju odluka o formiranju porodice i radjanju djece. Ovo i imajući u vidu da u vrijeme trudničkog bolovanja i porodiljskog i roditeljskog odsustva advokatice ne mogu i ne smiju obavljati advokatsku djelatnost (Advokatska komora kao nadležni organ uvijek kada se ispune uslovi donosi rješenje o privremenom prestanku bavljenja advokaturom).

**U skladu sa tim predlažemo**

- da Ministarstvo finansija (samostalno ili u saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja) inicira izmjenu zakona i podzakonskih akata na način što će se



advokaticama koje koriste pravo na trudničko bolovanje, porodiljsko i roditeljsko odsustvo omogućiti primanje naknade bez obaveze da unaprijed plaćaju obaveze po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje i poreza na dohodak (od trenutka započinjaa trudničkog bolovanja i/ili porodiljskog i roditeljskog odsustva) i da ta naknada sadrži bruto iznos (neto naknadu , doprinose za obavezno socijalno osiguranje i porez na dohodak ), s tim što neto naknada u vrijeme roditeljskog i porodiljskog bolovanja ne može biti manja od minimalne zarade za zaposlene sa visokom stručnom spremom u Crnoj Gori .

**Odgovor:** Planirana je izmjena i podzakonskih akata. Prilikom izrade teksta Zakona uzeće se u obzir sve primjedbe i sugestije kako bi se došlo do što kvalitetnijih rješenja uz učešće svih relevantnih subjekata.

**Primjedba/predlog/sugestija 75:** Stope poreza na dohodak (predlog za izmjenu čl.10 st.1 tač. 2 Zakona o porezu na dohodak

Članom 10 st.1 tač. 12 Zakona o porezu na dohodak propisao je:

„ Stopa poreza na dohodak:

2) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav tačka 2 ovog zakona iznosi:

- 9% na iznos oporezivog dohotka od 8.400,01 €, - do 12.000,00€, -,
- 15% na iznos oporezivog dohotka od 12.000,01€, -;

Ovakva odredba advokate dovodi u diskriminirani položaj u odnosu na pravna lica registrovana u Crnoj Gori. U skladu sa tim u nastavku ćemo ukazati na neprimjerenost i neustavnost, tačnije na neracionalno visoko određenu stopu poreza na dohodak fizičkih lica propisanu članom 10 stav 2 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica.

Kako bi lakše dokazali iznesene tvrdnje, neophodno je prednje citiranu odredbu člana 10 stav 2 Zakona dovesti u vezu sa članom 8 Ustava Crne Gore, kojim je decidno propisano: „Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.”

Neustavnost i diskriminatorni karakter pomenute odredbe Zakona, ogleda se u previsoko i drugačije određenoj stopi poreza na dohodak fizičkih lica, pogotovo pri poređenju sa stopama određenim Zakonom o porezu na dobit pravnih lica, a što lica koja obavljaju samostalnu djelatnost, kao poreske obveznike nesporno dovodi u inferioran položaj.

Drugim riječima, Zakon za lica koja obavljaju samostalnu djelatnost propisuje stope od 9% i 15% u zavisnosti od visine ostvarenog godišnjeg prihoda/dohotka , pri čemu je donja granica na koju se plaća 15% poreza određena na iznos od 12.000,00 €, dok su za pravna lica propisane progresivne stope poreza (9%, 12% i 15%), pri čemu najmanji broj društava nikada ni ne dostigne najvišu stopu oporezivanja, imajući u vidu postavljenu granicu ostvarenog godišnjeg prihoda za navedenu stopu.

Stoga, fizička lica koja obavljaju samostalnu djelatnost, moraju imati zagarantovan godišnji dohodak od 12.000,00 € i više, pa je jasno da se njihov konačan porez na dohodak uvijek obračunava po stopi od 15%, uz sve ostale zakonima propisane obaveze prema Državi, dok pravna lica ukoliko ne ostvare dobit od 1.500.000,01 € u jednoj godini, neće biti oporezivani po stopi većoj od 9% ili 12%.

Dakle, protivustavnost i diskriminatorni karakter predmetne odredbe Zakona je više nego očigledan i kao takva ima izuzetno negativan uticaj u praksi.

U nastavku dajemo dvije uporedne tabele , koje jasno ukazuju nepovoljniji položaj advokata u odnosu na pravna lica , kada je u pitanju obračun i plaćanje poreza na dohodak odnosno poreza na dobiti .

| GODIŠNJI DOHODAK OD |
|---------------------|
|---------------------|

|                              | 20.000,00<br>€    | 50.000,00 €       | 150.000,00<br>€    | 200.000,00<br>€    | 300.000,00<br>€    |
|------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Do 8.400,00 € -0%            | 0,00 €            | 0,00 €            | 0,00 €             | 0,00 €             | 0,00 €             |
| Od 8.400 € Do 12.000 € - 9 % | 324,00 €          | 324,00 €          | 324,00 €           | 324,00 €           | 324,00 €           |
| Preko 12.000 € - 15%         | 1.200,0 €         | 5.700,00 €        | 20.700,00 €        | 28.200,00 €        | 43.200,00 €        |
| <b>UKUPNO POREZA</b>         | <b>1.524,00 €</b> | <b>6.024,00 €</b> | <b>21.024,00 €</b> | <b>28.524,00 €</b> | <b>43.524,00 €</b> |

|                        | GODIŠNJA DOBIT OD |                   |                    |                    |                    |
|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                        | 20.000,00<br>€    | 50.000,00 €       | 150.00,00 €        | 200.000,00<br>€    | 300.000,00<br>€    |
| Do 100.000 € 9%        | 1.800,00 €        | 4.500,00 €        | 9.000,00 €         | 9.000,00 €         | 9.000,00 €         |
| Preko 100.001 € 12 %   | 0,00 €            | 0,00 €            | 6.000,00 €         | 12.000,00 €        | 24.000,00 €        |
| Preko 1.500.000 € 15 % | 0,00 €            | 0,00 €            | 0,00 €             | 0,00 €             | 0,00 €             |
| <b>UKUPNO POREZA</b>   | <b>1.800,00 €</b> | <b>4.500,00 €</b> | <b>15.000,00 €</b> | <b>21.000,00 €</b> | <b>33.000,00 €</b> |

|                                                          |                  |                   |                   |                   |                    |
|----------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Manje u odnosu na obračun po stopama na porez na dohodak | <b>+276,00 €</b> | <b>1.524,00 €</b> | <b>6.024,00 €</b> | <b>7.524,00 €</b> | <b>10.524,00 €</b> |
|----------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|

**U skladu sa tim predlažemo**

- da Ministarstvo finansija inicira izmjenu čl. 10 st. 1 tač. Zakona o porezu na dohodak na način što bi ta odrdeba ubuduće glasila

„ **Stopa poreza na dohodak:**

2) koji je ostvaren na osnovu prihoda iz člana 12 stav tačka 2 ovog zakona iznosi:

- od 12.000,00 € do 100.000,00 eura 9%;
- od 100.000,01 eura do 1.500.000,00 eura: 7.920,00 eura + 12% na iznos preko 100.000,01 eura;
- preko 1.500.000,01 eura: 175.920 eura + 15% na iznos preko 1.500.000,01 eura.

Odgovor: Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije predviđeno mijenjanje poreskih stopa poreza na dohodak fizičkih lica.

**Primjedba/predlog/sugestija 76:** Pitanje mjesečnih akontacija (predlog za izmjenu čl.48 Zakona o porezu na dohodak)

U cilju cjelovitog i sistematskog sagledavanja neodrživosti člana 48 st. 1 i 2 Zakona o porezu na dohodak, u kontekstu garantovanih prava, sloboda i eksplicitnih zabrana, ovdje isti citiramo uz napomenu da citirani član egzistira u pravnom sistemu Crne Gore još od prvobitne verzije Zakona,

- (1) **Poreski obveznik, tokom godine, porez na prihod od samostalne djelatnosti plaća u vidu mjesečnih akontacija, čiju visinu određuje na osnovu visine poreza na dohodak od samostalne djelatnosti iz poreske prijave za prethodnu godinu.**
- (2) **Akontacija iz stava 1 ovog člana plaća se do kraja tekućeg mjeseca za prethodni mjesec, u visini 1/12 poreske obaveze za prethodnu godinu.**

I ove odredbe kada su u pitanju advokati (kao i druga lica koja obavljaju samostalnu djelatnost) su diskriminatorne i demotivisue.



U nastavku ćemo dati prikaz legislativnih rješenja u našoj zemlji, dovodeći ih u vezu sa praktičnim primjerima i problemima iz prakse, a sve kako bi ukazali na neodrživost i negativan efekat koji sporni članovi Zakona proizvode.

Član 48 Zakona derogira slobodu preduzetništva za lica koja obavljaju poslove koje Zakon poznaje kao „samostalne djelatnosti“, odnosno pravo preduzetništva se ograničava do mjere koja praktično onemogućava normalno i nesmetano poslovanje u skladu sa zakonitostima tržišta i principima ponude i potražnje.

Iste kategorije poreskih obveznika Zakon kroz neustavni član 48, različito tretira, pa onima koji prelaze određeni cenzus dobiti na godišnjem nivou, nameće rješenja koja ograničavaju pravo na rad, a time slobodu preduzetništva, onemogućavaju korišćenje svojim pravom svojine i slobodno raspolaganje stvarima stečenim u skladu sa zakonom, na ovaj način čineći potpuno otvorenu i ničim opravdanu diskriminaciju koja za posledicu ima apsolutnu nejednakost pred zakonom, a sve suprotno članu 17 Ustava Crne Gore.

Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica („Službeni list RCG“, br.65/01,12/2002.), uvedena je obaveza plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica. Kao jedan od prihoda na koji se plaća ovaj porez predviđen je u članu 12 st.2 tač.2 Zakona i prihod ostvaren od samostalne djelatnosti.

Prihod od samostalne djelatnosti definisan je u članu 16, još prvobitne verzije Zakona - prihod ostvaren od privredne djelatnosti, slobodnih zanimanja, profesionalnih i intelektualnih usluga i prihod od drugih samostalnih djelatnosti koje nijesu osnovna djelatnost poreskog obveznika, a povremeno se obavljaju radi ostvarivanja prihoda.

Pojam „slobodnog zanimanja“ je razrađen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica („Službeni list CG“, br.14/2012 od 07.03.2012. godine), kroz član 2. Izmjena gdje je sa dva nova stava postojećeg člana 16 definisano: da se slobodnim zanimanjem smatraju profesionalne djelatnosti fizičkih lica koja su po tom osnovu osiguranci obaveznog socijalnog osiguranja u skladu sa propisima koji uređuju obavezno socijalno osiguranje, dok je propisano da se djelatnostima slobodnih zanimanja smatraju samostalne djelatnosti: zdravstvenih radnika, veterinar, advokata, notara, revizora, inženjera, arhitekata, savjetnika, konsultanata, prevodilaca, naučnika, književnika, novinara, umjetnika, sportista i druge slične djelatnosti.

Dakle, prema članu 48 Zakona, preduzetnik koji obavlja samostalnu djelatnost, porez na prihod od samostalne djelatnosti plaća u vidu mjesečnih akontacija tokom godine, čiju visinu određuje na osnovu visine poreza na dohodak od samostalne djelatnosti iz poreske prijave za prethodnu godinu, a plaćanje vrši u iznosu od 1/12 poreske obaveze iz poreske prijave, koja je podnešena za prethodnu godinu.

Konačno utvrđeni porez na dohodak, umanjen za akontacije plaćene u toku godine, poreski obveznici su u obavezi da plate sa podnošenjem poreske prijave do kraja aprila tekuće godine za prethodnu godinu. Umanjenje poreza se vrši u skladu sa članom 48 st. 3 Zakona koji propisuje da se akontacija ovako plaćenog poreza smatra kreditom u odnosu na obavezu po poslednjoj poreskoj prijavi.

#### **PRIMJER:**

U prilogu su tabele obračuna poreza na dohodak npr. u toku 2023. godine gdje je obveznik poreza na prihod od samostalne djelatnosti ostvario određeni „čisti“ prihod – dohodak u iznosu od 20.000,00 €, 50.000,00 €, 150.000,00 €, 200.000,00 € ili 300.000,00 €, a koji iznos predstavlja poresku osnovicu na koju se ima obračunati porez na dohodak u iznosu 0% do 8.400 €, 9+ % do 12.000 € i od 15%, za iznos dohoda veći od 12.000 € poreska prijava

|  | GODIŠNJI DOHODAK OD |             |              |              |              |
|--|---------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 20.000,00 €         | 50.000,00 € | 150.000,00 € | 200.000,00 € | 300.000,00 € |



|                              |            |            |             |             |             |
|------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Do 8.400,00 € -0%            | 0,00 €     | 0,00 €     | 0,00 €      | 0,00 €      | 0,00 €      |
| Od 8.400 € Do 12.000 € - 9 % | 324,00 €   | 324,00 €   | 324,00 €    | 324,00 €    | 324,00 €    |
| Preko 12.000 € - 15%         | 1.200,0 €  | 5.700,00 € | 20.700,00 € | 28.200,00 € | 43.200,00 € |
| UKUPNO POREZA                | 1.524,00 € | 6.024,00 € | 21.024,00 € | 28.524,00 € | 43.524,00 € |
|                              |            |            |             |             |             |
| MJESEČNA AKONTACIJA          | 127,00 €   | 502,00 €   | 1.752,00 €  | 2.377,00 €  | 3.627,00 €  |

Nesporno je da advokati kao poreski obveznici količinu svog posla i zaradu moraju održavati na ustaljenom nivou kako bi finansijski izdržali količinu poreza kojim kreditiraju Državni budžet, a sve zbog ostvarenog prihoda iz prethodnog poreskog perioda, koji u tekućoj godini svakako nije i ne može biti zagarantovan.

Međutim, fluktuacije na tržištu novca, rada, dobara i usluga su stalne i nepredvidive, iz kog razloga moramo postaviti opravdano pitanje, kako da advokat kao obveznik poreza na prihod od samostalne djelatnosti blagovremeno izmiruje svoju poresku obavezu akontacione uplate poreza u toku tekuće godine, kada je u toku aktuelne godine poslovanje izuzetno loše, i kada objektivno (u najvećem broju slučajeva) ne može servisirati ni osnovne dnevne troškove u vezi sa djelatnošću koju obavlja? (podsjetimo se samo na godinu CORONA 19 virusa i prve dvije godine nakon toga).

**Takav poreski obveznik ne može ispuniti zakonsku obavezu pri činjenici da, koliko god ostvarivao mali profit na mjesečnom i u konačnom – godišnjem nivou tekuće godine, svaki mjesec mora obezbijediti i predviđeni iznos kako bi platio akontaciju za porez koji je u tom momentu već plaćen - jer ga plaća na osnovu prihoda iz prethodne godine (koji je već oporezovan), a ne profita – dohotka koji trenutno ostvaruje.**

Pad obima posla, država u najvećem broju slučajeva ne amortizuje mjerama koje bi stvorile olakšice za ovakvog obveznika, već upravo suprotno, nameće obavezu uplate akontacionog poreza, bez obzira što obveznik nije u stanju ispuniti ovu zakonsku obavezu.

**Dakle, postojeće zakonsko rješenje nameće uplatu poreza na ime dohotka koji u momentu akontacione mjesečne obaveze ne postoji, jer nije riječ o novcu koji adokat posjeduje u momentu plaćanja mjesečne akontacije, odnosno nije riječ o plaćanju poreza na postojeći zarađeni novac, već o porezu koji se plaća na ime novca koji je obveznik nekada posjedovao, odnosno, kako smo naveli, po osnovu prihoda iz prethodne godine, iako je sa zaključenjem poreskog perioda na ovaj ranije posjedovani novac već platio porez!?**

Kao bi dodatno potvrdili neodrživost i neprihvatljivost ove zakonske norme, u nastavku ćemo ukazati na neusaglašenost iste kako sa odredbama drugih zakona, tako i sa Ustavom Crne Gore. Član 5 Zakona o privrednim društvima propisuje: *„Preduzetnik je fizičko lice koje se bavi privrednom djelatnošću radi sticanja dobiti, a tu djelatnost ne obavlja za račun drugoga.”*

U kontekstu člana 48 Zakona, odnosno obaveze preduzetnika – poreskog obveznika, da u korist Državnog budžeta plaća mjesečne akontacije poreza, potrebno je obratiti pažnju na usaglašenost predmetnog člana sa prednje citiranim iz Zakona o privrednim društvima.

Ukoliko je ovdje poreski obveznik zaista preduzetnik koji obavlja privrednu djelatnost za svoj račun i u cilju sticanja dobiti, ostaje nejasna odredba člana 48 Zakona u kontekstu ove samostalnosti preduzetnika koju propisuje Zakon o privrednim društvima.

Nesporna je činjenica, a kako je to i prethodno objašnjeno da je obveznik u toku poreskog perioda, dužan državi isplatiti u periodu od 12 mjeseci i u 12 jednakih rata, cjelokupni iznos njegovog poreza iz prethodne godine, koji je već oporezovan, odnosno naplaćen, što će reći da on iznos poreza mora još jednom zaraditi, bez obzira da li je to uopšte moguće.

Član 10 stav 2 Zakona o advokaturi propisuje: *„Advokat može da profesionalno obavlja samo advokatsku djelatnost....”*



Dakle, evidentno je da advokat, kao poreski obveznik poreza na prihod od samostalne djelatnosti, akontaciono plaćanje poreza može vršiti jedino i isključivo iz sredstava koje ostvari kao advokat, odnosno obavljajući poslove pružanja pravne pomoći fizičkim i pravnim licima.

I u ovom slučaju, smatramo da je potpuno opravdano zapitati se iz kojih se sredstava advokat kreditirati državni budžet plaćanjem akontativnog poreza, ako isti jednostavno nije u stanju, usljed nemogućnosti obavljanja svoje djelatnosti?

Najsvežiji primjer iz prakse, a vezan za advokatsku djelatnost, jeste slučaj sa "štrajkom" proglašenim Odlukom Advokatske komore Crne Gore iz 2021. godine. Naime, u periodu obustave pružanja pravne pomoći koji je trajao nekoliko mjeseci, svi advokati sa sjedištem na teritoriji Crne Gore bili su u nemogućnosti da obavljaju svoju djelatnost, uključujući i one advokate koji nijesu bili zagovornici istog. U tom periodu advokati nijesu imali praktično nikakva primanja, a bili su u obavezi da i u tim kriznim mjesecima redovno plaćaju akontaciju na ime već naplaćenog poreza za 2020. godinu.

Navedeni primjeri dokazuju da pored objektivnih razloga slabijeg poslovanja koji su uvijek mogući, postoje i oni nepredvidivi na koje se ne može računati, što je još jedan razlog koji ovako postavljenu zakonsku odredbu čini u cjelosti neodrživom i u kranjem neustavnom.

Takodje, ukoliko imamo u vidu da u prosjeku svaki advokat treba da plati po osnovu akontacija poreza cca 400-500 € mjesečno, proizašlo bi da advokati godišnje kreditiraju Državni budžet ( obzirom da ih je preko 1.000 ) na iznos od cca 5 do 6 miliona eura, čime bi se dodatno ugrozio položaj advokature kao nezavisne i samostalne profesije, te dovelo u pitanje i egzistencija velikog broja kako advokata tako i njihovih porodica. Čini nam se da bi bilo bolje da Zakonodavac omogući da se ova sredstva ulože u razvoj i kvalitet advokature i otvaranje novih radnih mjesta u okviru same advokature.

I na kraju moramo podsjetiti da je zakonodavac prije nekoliko godina kroz izmjene zakona ovakvu obavezu akontativnog plaćanja poreza na dobit za pravna lica ukinuo.

**Shodno navedenmo predlažemo da Ministarstvo finansija inicira izmjenu čl. 48 st. 1 i 2 na način što će se iz teksta ukloniti odredba o plaćanju akontacije, a ako to nije prihvatljivo da se izvrši izmjena na sledeći način**

- (1) Poreski obveznik, tokom godine, porez na prihod od samostalne djelatnosti plaća u vidu mjesečnih akontacija, čiju visinu određuje na osnovu visine poreza na dohodak od samostalne djelatnosti iz poreske prijave za prethodnu godinu.**
- (2) Akontacija iz stava 1 ovog člana plaća se do kraja tekućeg mjeseca za prethodni mjesec, u visini 1/12 od 50% poreske obaveze za prethodnu godinu"**

Pored navedenog, nacrtom Fiskalne strategije za period 2024 – 2027. godine, u dijelu Smanjenje poreskog opterećenja na zarade i povećanje minimalne zarade za visokoškolce – Evropa sad 2, u odjeljku povećanje minimalne zarade za VI i veći nivo kvalifikacije obrazovanja navodi se da će isti iznositi 800.00 €.

Ovako formulisana norma navodi na zaključak da će sva lica sa VI i većim nivoom stručne kvalifikacije imati pravo na minimalnu netto zaradu od 800.00 €, odnosno na 924,90 € bruto, što je povećanje izdataka za advokata kao Poslodavca, prema licima sa pomenutom stručnom spremom i advokatskim pripravnicima predstavlja uvećanje iznosu od 359,30 € prema jednom licu i na mjesečnom nivou.

Kod ovakvog stanja stvari, ukazujemo da advokati i advokatske kancelarije zapošljavaju isključivo visokokvalifikovani kadar, pa će se navedenom fiskalnom strategijom značajno uvećati rashodi kako advokata tako i advokatskih kancelarija, na circa tri miliona € na godišnjem nivou isključivo u okviru Advokatske komore Crne Gore, što će predstavljati značajno opterećenje za advokate i advokatske kancelarije. Pored toga, postaviće se pitanje isplativosti, ekonomske održivosti i zainteresovanosti advokata i advokatskih kancelarija da uopšte zapošljavaju i obučavaju visokoškolski kadar.



Pored toga, upoznati smo sa neformalnim tumačenjem Ministarstva finansija, da će pripravnicima u pravosuđu (sudstvu i tužilaštvu) biti utvrđena i obračunata zarada shodno čl. 13 Opšteg kolektivnog ugovora, u visini koja ne može biti manja od 70% zarade odgovarajuće grupe poslova iz čl. 11 i 12 kolektivnog ugovora. Ovakakvo tumačenje proizvelo bi čitav niz problema u praksi. Naime, advokati i advokatski pripravnici bili bi dovedeni u diskriminatoran položaj jer kao što smo naprijed objasnili, advokati nemaju utvrđenu mjesečnu zaradu, već ostvaruju prihod, dok advokatima zapošljenim u advokatskim ortačkim društvima zarada varira iz različitih razloga. Stoga se postavlja pitanje u odnosu na šta bi se utvrdila i obračuna zarada za advokatskog pripravnika? A pored toga da li je moguće utvrditi i obračunati zaradu u iznosu od 70% utvrđene zarade, ako je taj iznos niži od minimalne utvrđene netto zarade od 800.00 €, odnosno na 924,90 € bruto sa VI i većim nivoom stručne kvalifikacije?

Osim navedenog, u advokatskoj praksi bilježi se i porast broja zaposlenih koji imaju 180 cca kredita, a koji zaposleni imaju svršene Osnovne studije pravnog fakulteta, ali isti nijesu u mogućnosti da obavljaju pripravničku vježbu kod advokata, dok ne steknu zvanje Mastera, odnosno ne sakupe 240 cca kredita. Predmenim tumačenjem došlo bi se u situaciju da zaposleni koji imaju 180cca kredita, imaju veću zaradu, od pripravnika u pravosuđu (sudstvu i tužilaštvu) koji imaju veći nivo zvanja i stručne kvalifikacije, te mogućnost da se obučavaju za pripravnika u pravosuđu, ali nižu zaradu.

**Shodno navedenom predlažemo da se izvrši izmjena na sledeći način:**

- (1) povećanje mjesečne zarade za visokoškolce ne obuhvati pripravnički rad u pravosuđu (sudstvu, tužilaštvu i advokaturi); ili**
- (2) povećanje mjesečne zarade za visokoškolce koji obavljaju pripravnički rad u pravosuđu (sudstvu, tužilaštvu i advokaturi) ne može biti veći od 600.00 € netto, obračunat prema mjerama fiskalne politike za period 2024 – 2027. godine;**

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopuni Zakona o radu utvrđuje se neto iznos minimalne zarade koji se vezuje za zaposlene na radnim mjestima do V nivoa obrazovanja koji podrazumijeva iznos zarade od 600 eura, i neto iznos zarade za zaposlene na radnim mjestima sa VI i višim nivoom kvalifikacije nivoa obrazovanja koji podrazumijeva iznos zarade od 800 eura. U odnosu na pitanje pripravnika ukazujemo da je odredbom člana 46 Zakona o radu propisano je da sa licem koje prvi put zasniva radni odnos u određenom stepenu školske spreme, odnosno kvalifikacije nivoa obrazovanja ili stručne kvalifikacije, poslodavac može da zaključi ugovor o radu na određeno vrijeme u svojstvu pripravnika, radi osposobljavanja za samostalno obavljanje poslova i radnih zadataka u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom.

Licu koje prvi put zasniva radni odnos, ako zakonom nije drugačije propisano, pripravnički staž traje:

- 1) devet mjeseci, za VI i VII nivo kvalifikacije obrazovanja; i
- 2) šest mjeseci, za ostale nivoe kvalifikacije.

Pripravnički staž se produžava u slučaju odsustva sa rada zbog: privremene spriječenosti za rad po propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju i porodijskog, roditeljskog, usvojiteljskog i hraniteljskog odsustva.

Odredbom člana 13 Opšteg kolektivnog ugovora propisano je da zarada pripravnika utvrđuje u visini koja ne može biti manja od 70% zarade odgovarajuće grupe poslova za koje se zarada obračunava po koeficijentima složenosti poslova iz člana 11 i 12 ovog kolektivnog ugovora.

S tim u vezi Nacrtom Fiskalne strategije kao i planiranim izmjenama radnog zakonodavstva nijesu obuhvaćeni prethodno navedene, što znači da se zarada pripravnika utvrđuje u iznosu koji ne može biti manji od 70% zarade odgovarajuće grupe poslova za koje se zarada obračunava po koeficijentima složenosti poslova iz člana 11 i 12 Opšteg kolektivnog ugovora.



Akontaciono plaćanje poreza na prihode od samostalne djelatnosti propisano je članom 48 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, i podrazumijeva obavezu poreskog obveznika da tokom godine u vidu mjesečnih akontacija plaća porez u visini koja se određuje na osnovu visine poreza na dohodak od samostalne djelatnosti iz poreske prijave za prethodnu godinu. Akontacija koja je plaćena u tekućoj godini će se smatrati kreditom u odnosu na obavezu po poreskoj prijavi, koja se podnosi do kraja aprila u narednoj za tekuću godinu. To znači da će ukupna poreska obaveza biti utvrđena u istom iznosu, bez obzira na visinu akontacije koja se plaća u tekućoj godini. Mišljenja smo da je akontativno plaćanje poreza na dohodak prilagođeno svim poreskim obveznicima koji porez plaćaju po ovom principu, te da u krajnjem podrazumijeva lakši način za plaćanje poreske obaveze posebno kod poreskih obveznika koji imaju veliku poresku obavezu, a koji bi bez akontativnog plaćanja morali poresku obavezu da plate u cjelosti sa podnošenjem poreske prijave.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 77: Pitanje PDV ( izmjene Zakona o PDV-u)**

Ko što vjerovatno znate veći broj advokata se nalazi među poreskim obveznicima čiji promet ne prelazi 30.000 €, što im omogućava da budu izvan registracije kao PDV poreskog obveznika. Na tržištu to između ostalog dovodi i do nelojalne konkurencije među advokatima, jer su oni koji su PDV obveznici u pružanju pravne pomoći fizičkim licima i pravnim licima koja nisu PDV obveznici skuplji za značajnih 21% koliko iznos stopa PDV u Crnoj Gori.

Na drugoj strani percepcija javnosti je da su građanima skupe i advokatsko pružanje pravne pomoći dok je jasno da tamo gdje je ispostavlja faktura za advokatsko pružanje pravne pomoći pravnom licu koje je PDV obveznik suštinski Država i nema prihoda (advokat plati PDV državi a pravno lice ga koristi kao odbitni=saldo Državi €)

**Imajući u vidu navedeno predlažemo da Ministarstvo finansija inicira izmjenu zakon o PDV , na način:**

- **Što će se advokatska djelatnost, odnosno pružanje pravne pomoći od strane advokata i Advokatskih ortočkih društva osloboditi od PDV ili**
- **Svi advokati i Advokatska ortočka društva bez obzira na visinu prometa koju ostvaruju svrstati u PDV obveznike, s tim što će se za advokate koji ne ostvaruju promet veći od 30.000 € (bez PDV-a) omogućiti podnošenje PDV prijave jednom ili dva puta godišnje.**

Odgovor: Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u primjedbi/predlogu/sugestiji 77.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 78: Registracija Advokata kao poreskih obveznika**

U praksi se advokati kao poreski obveznici kod nadležne službe Poreske uprave registruju kao fizička lica i to isključivo po mjestu prebivališta, bez obzira gdje obavljaju djelatnost. To dovodi do mnogo nejasnih situacija a sigurni smo da Poreska uprava i Ministratsvo finansija ne mogu dobiti ni valjane statističke podatke neophodne za kvalitetnu analizu dioprinosu advokata i AOD budžetu Crne Gore niti se mogu analizirati njihova fiskalna ponašanja i dugovi.

Takođe imamo problematiku da vjerovatno kod Poreske uprave kao poreski obveznici i advokati egzistiraju i lica koja vise nisu upasiana u imenika advokata kod Advokatske komore Crne Gore , a takođe imamo situaciju da su advokati upisani u imenik advokata sa adresom u Podgorici, a kao poreski obveznici poreza na dohodak egzistiraju u mjestu svog prebivališta .

**Stoga predlažemo:**



- **Da Ministarstvo finansija inicira izmjenu zakona i pravilnika na način što će se propisati poseban način za registraciju advokata kao poreskih obveznika i gdje će se iz dokumenta koji se izdaje po osnovu registracije jasno vidjeti da se radi o advokatima.**

**Odgovor:** Ministarstvo finansija i Poreska uprava imaju adekvatnu evidenciju o advokatima, koja se bazira na podacima iz registracije, a prije svega na osnovu opšteg šifrnika djelatnosti i dokumentacije Advokatske komore Crne Gore. Ministarstvo finansija će u narednom periodu u saradnji sa Poreskom upravom izvršiti analizu važećih propisa koji uređuju oblast registracije, te u slučaju potrebe izvršiti adekvatno predlaganje propisa koji će važiti za sve poreske obveznike bez obzira na oblast obavljanja djelatnosti.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 79: Oporezivanje Advokatskih ortačkih društava**

U dosadašnjoj praksi kada je u pitanju poreski status advokatskih ortačkih društava, od strane ortaka u crnogorskim advokatskim ortačkim društvima uočeni su određeni problemi.

Po kazivanju naših kolega koji su ortaci u AOD, Poreska uprava je stava da se AOD mora oporezivati na sljedeći način:

- 1) porez na zaradu te doprinosi kao i kod ostalih privrednih društava;
- 2) dobit AOD kao pravnog lica, shodno dostavljenim bilansima, se na kraju oporezuje shodno stopama primjenjivim na pravna lica, a u skladu sa Zakonom o porezu na dobit pravnih lica;
- 3) nakon plaćanja utvrđenog poreza na dobit, ortaci mogu podijeliti dobit (prenijeti na lične račune itd.) uz plaćanje dodatnog poreza na dohodak;

Ovakvo oporezivanje AOD (koje je društvo lica) je tipično za društva kapitala (DOO i AD) i ono je utemeljeno na strogoj odvojenosti imovine društva od imovine vlasnika, te se oporezivanje dobiti privrednog društva smatra oporezivanjem dobiti privrednog subjekta (bilo da je pravno ili fizičko lice) kao učesnika u privrednom poslovanju, naknadna raspodjela dobiti (koja postoji u slučaju pravnih lica ali ne i u slučaju fizičkih) oporezuje kao tzv. "prihod od kapitala" i nije direktno vezan za privredno poslovanje poreskog obveznika, već se u suštini oporezuje izvor prihoda koje ima vlasnik privrednog subjekta (kao subjekat koji je strogo odvojen od samog privrednog subjekta). Ovakvo tumačenje i primjena poreskog zakonodavstva počiva na odvojenosti privrednog subjekta i njegovog vlasnika;

U slučaju AOD ne postoji odvojenost imovine i oprava privrednog subjekta i njegovih vlasnika – advokati / ortaci odgovaraju solidarno ličnom imovinom za sve obaveze društva. Dodatno advokati/ ortaci nisu vlasnici kapitala privrednog subjekta kojima je kapital privrednog subjekta dodatni izvor prihoda (i shodno predmet poreza na dividendu), već isti svoju osnovnu djelatnost (advokaturu) obavljaju isključivo kroz AOD, baš kao što to rade advokati pojedinci kao fizička lica;

Obzirom na navedeno, smatramo da AOD u smislu oporezivanja ne može biti izjednačen sa društvima kapitala (čak i terminologija ide u prilog tome jer vlasnici društva kapitala **treba da plaćaju porez na prihode od kapitala**) dok se kod AOD kao društva lica uopšte ne radi o kapitalu u njegovom izvornom smislu već se radi o udruženju fizičkih lica na bazi njihovih ličnih svojstava (što je uostalom i generalna definicija ortaka).

**Odgovor:** Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u primjedbi/predlogu/sugestiji 79.



Shodno odredbama člana 2 Zakona o porezu na dobit pravnih lica ("Službeni list RCG", br. 65/01 i 80/04 i "Službeni list CG", br. 40/08, 86/09, 14/12, 61/13, 55/16, 146/21, 152/22, 28/23 i 125/23) propisano je da je poreski obveznik poreza na dobit rezidentno, odnosno nerezidentno pravno lice koje obavlja djelatnost radi sticanja dobiti.

Odredbama člana 2 stav 1 Zakona o privrednim društvima ("Službeni list CG", br. 65/20, 146/21 i 4/24) propisano je da su privredna društva pravna lica koja obavljaju privrednu djelatnost u skladu sa zakonom i to:

- 1) ortačko društvo - "OD";
- 2) komanditno društvo - "KD";
- 3) akcionarsko društvo - "AD" i
- 4) društvo sa ograničenom odgovornošću - "DOO".

#### **Primjedba/predlog/sugestija 80: (Ne)fiskalizacija advokata**

I na kraju moramo se dotaći i pitanja fiskalizacije advokata. Advokatska komora i svi advokati koji su njeni članovi u posljednjih nekoliko godina su iznijeli svoje stavove o neosnovanosti nametanja obaveze fiskalizacije za advokate, a da je ministarstvo ostalo kod svojih ranijih razloga za fiskalizaciju:

Ministarstvo kao osnovni razlog za fiskalizaciju navodi da navodno advokati borbom protiv fiskalizacije žele „da budu van sistema i da izbegavaju poreske obaveze“.

Advokati kao glavni argument protiv fiskalizacije su:

- Da je zakonom fiskalizacija zamišljena na način da se već prvom radnjom u postupku ispostavlja faktura, iako se često ne može predvidjeti koliko će postupak uopšte trajati, a da advokati i stranka račune svode najčešće kada se donese pravosnažna i izvršna sudska presuda. Tek tada advokat može znati kolika je njegova zarada. Mogućnost miješanja izvršne vlasti u rad advokata, kod činjenice da bi poreski inspektori pod izgovorom da provjeravaju ispravnost fiskalnih računa mogli da imaju uvid u predmet klijenata.
- Da je fiskalizacija advokata neprovodiva;
- Da advokatura nije komercijalna djelatnost.
- Da advokati pružaju pravnu pomoć koja je garantovana Ustavom Crne Gore, Poveljom Ujedinjenih nacija i Evropskom deklaracijom o ljudskim pravima.
- Da je advokatura je dobila šifru djelatnosti 6910, koja označava naučne i stručne delatnosti, što je u skladu sa evropskom nomenklaturom djelatnosti"
- Da je pokušaj fiskalizacije advokata još jedan pokušaj udara na advokatsku struku.

Na drugoj strani u najbližem okruženju imamo jasno zauzet stav Republike Srbije i Republike Srpske koje su kroz posebne uredbe izuzele advokatsku djelatnost iz obaveze fiskalizacije:

**Shodno navedenom i činjenici da su još uvijek pozicije i razmišljanja Ministarstva finansija i advokata u potpunosti suprotna, pri čemu u okruženju koje ima gotovo iste poreske sisteme kao i Crna Gora imamo jasno zauzeti stav da se advokati izuzimaju iz fiskalizacije, još jednom predlažemo i insistiramo:**

- **da Ministarstvo finansija Crni Vlad Crne gore inicira izmjenu Zakon o fiskalizaciji gdje će izuzeti advokate iz fiskalizacije ili da donese posebnu uredbu kojom će se to uraditi**

**Takođe ukoliko Ministarstvo i dalje ostaje pri svojim stavovima, predlažemo**

- da se imajući u vidu da je i dalje na snazi Sporazum koji je sačinjen između Vlade Crne Gore i Advokatske komore Crne Gore, formira radna grupa (u međuvremenu je došlo do promjena u izvršnoj vlasti i članovi koji su bili ispred Advokatske komore su se povukli iz ranije radne grupe), koja će imati zadatak da zajednički analizira sve razloge za i protiv fiskalizacije i ako se utvrdi da je fiskalizacija opravdana i moguća da riješi sve pravne i tehničke nedoumice;
- da se pokuša da se do zajedničkih rješenja dođe do kraja godine;
- da dok je na snazi potpisani sporazum, Poreska uprava ne poziva Advokate na fiskalizaciju i ne vodi neosnovane postupke protiv advokata zbog toga što nisu fiskalizovani;

Odgovor: Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u primjedbi/predlogu/sugestiji 80.

**Primjedba/predlog/sugestija 81:** Imajući u vidu značaj svih navedenih pitanja za Državu Crnu Goru i njen fiskalni sistem, a isto tako i za advokate kojima je obavljanje advokatske djelatnosti jedina djelatnost koju obavljaju, smatramo neophodnim da se u cilju brzih i kvalitetnih rješenja formira zajednička radna grupa (pored one koja će se baviti fiskalizacijom) i na kojoj će se pokušati da se konačno na dobar, primjenjiv i efikasan način regulišu sva poreska pitanja kada su u pitanju advokati u Crnoj Gori.

Odgovor: Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u primjedbi/predlogu/sugestiji 81.

## **82. Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 82:** Iako načelno podržavamo povećanje minimalne i prosječne zarade, smatramo da nije prihvatljivo uvoditi dvije minimalne zarade, već jednu jedinstvenu koja je 700 evra.

**Obrazloženje:** Uvođenje dvije minimalne zarade, u odnosu na stručnu spremu: jedne za srednju i niže sprema, a druge za visoku stručnu spremu, smatramo neprihvatljivima iz razloga što će dovesti do socijalnog jaza i produbiti siromaštvo i društvenu isključenost onih sa srednjom i nižom stručnom spremom. Treba imati u vidu da je i država dobrim dijelom odgovorna za obrazovanje ljudi koji žive u njoj, pa tako je i naša država i ranije i sada odgovorna i za uslove obrazovanja, kao i za ukupne uslove života. Međutim, minimalna zarada treba da omogući (minimalne) uslove života i da pokrije mjesečne osnovne troškove života, koji su isti za sve građane/ke, bez obzira na stepen i vrstu obrazovanja, odnosno stručne sprema.

Odgovor: Kroz Program Evropa sad 1 povećanjem minimalne zarade na iznos 450 eura doveo je do izjednačavanja zarada, te je na taj način lica koja su imala manji nivo kvalifikacije obrazovanja došla u nivo zarade sa licima koja su imala veći nivo kvalifikacije obrazovanja. Na ovaj način kroz uvođenje modela dvije minimalne zarade predstavlja s jedne strane izdvajanje onih kategorija zaposlenih koji rade na radnim mjestima koja zahtijevaju veći nivo kvalifikacije obrazovanja te samim tim i njihovu stručnu spremu. S druge strane, navedeno ne podrazumijeva ograničavanje poslodavca, da ne može isplatiti zaradu zaposlenom u većem iznosu od onog predviđenog zakonom, imajući u vidu da je uvođenje kategorije minimalne



zarade, određeni vid zaštite zaposlenog, kako njegova zarada ne bi mogla biti niža od one propisane Zakonom o radu.

Nadalje, dvije minimalne zarade od 600€ i 800€ (prosječno 700€), u zavisnosti od stručne spreme zaposlenog, rezultat su postignutog konsenzusa u okviru obaveznog socijalnog dijaloga koji je vođen na temu ove reforme. Time se došlo do optimalnog modela koji omogućava rast zarada svih zaposlenih, a ne samo zaposlenih u javnom sektoru. Predloženo zakonsko rješenje je u skladu sa poreskom reformom "Evropa sad 2". Ova reforma je zbog toga inkluzivna i pozitivna - za zaposlene i penzionere, kao i za poslodavce, uz očuvanje pune makroekonomske i fiskalne stabilnosti.

**Primjedba/predlog/sugestija 83:** Smatramo da nije prihvatljivo da se u tolikoj mjeri približavaju minimalna i prosječna zarada, kao i da se približava prosječna zarada s ostalim zaradama, a što će biti slučaj kod velikog broja poslodavaca ukoliko se usvoji dokument na način na koji se planira/predlaže. U tom smislu, ukazujemo da je neophodno sagledati potencijalne rizike najavljenog i način na koji će se to odraziti na sve kategorije poslodavaca, odnosno poslodavce iz različitih sektora, uključujući posebno privredu i NVO sektor.

**Obrazloženje:** Iako načelno podržavamo rast svih zarada, posebno najnižih, u konkretnom slučaju kod nas, kao poslodavca, u slučaju usvajanja najavljenog, desiće se potpuno približavanje zarada kompletnog zaposlenog kadra, bez obzira što opis poslova, opterećenje, odgovornost, uslovi i zahtjevi određenih pozicija nijesu ni uporedivi, a kamoli slični. Iako kao poslodavac cijenimo sve poslove, što je jasno i na osnovu propisivanja aktom o sistematizaciji i činjenice da nam na pomoćnim pozicijama radi kadar koji je angažovan ugovorom na neodređeno vrijeme, smatramo da nije prihvatljivo približavanje, i skoro izjednačavanje većine zarada pomoćnog kadra s onima koji rade u programskim aktivnostima i menadžmentu. To bi moglo dovesti do nezadovoljstva kadra u programskim aktivnostima i menadžmentu i do napuštanja posla/prekida ugovora o radu. Naime, kao NVO finansiramo se isključivo projektno. Prema tome, mi nijesmo u mogućnosti da, ako želimo zadržati kadar, povećamo zarade svima na način koji je pravedan jer bi nam to uvećalo troškove na mjesečnom nivou i za par hiljada evra. U tom smislu, ekonomskom računicom isplativije nam je da raskinemo sve ugovore o radu za zaposlene čije su zarade trenutno ispod 580 evra neto i da samo promijenimo obračun za preostali kadar.

**Odgovor:** Nakon implementacije Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine, Crna Gora će postati država sa jednim od najnižih poreskih opterećenja na rad, budući da će "poreski klin" kada je u pitanju prosječna zarada iznositi 16,2% (na 100€ zaposleni zadržava 83,8€ a država naplaćuje 16,2€) dok će u slučaju minimalne zarade od 600€ iznositi 11,1% a na 800€ 13,5%.

Dvije minimalne zarade, mjera su kompromisa, ostvarenog sa predstavnicima udruženja poslodavaca, postignutog u okviru vođenog socijalnog dijaloga, kako bi se zaštitili prije svega, mikro i mali privrednici i privrednici koji u strukturi zaposlenih imaju isključivo zaposlene koji primaju minimalnu zaradu, a kavih je najviše u sjevernom regionu Crne Gore. Istovremeno, minimalna zarada koja zavisi od stepena kvalifikacije obrazovanja, štiti zaposlene sa visokim stepenom kvalifikacije obrazovanja koji trenutno u Crnoj Gori primaju minimalnu zaradu od 450€ dakle isti nivo zarade kao npr. nekvalifikovani radnik. Takođe, na ovaj način vodi se računa o zaposlenima sa visokim novoom obrazovanja koji nakon završenog fakulteta i prvog zaposlenja primaju minimalnu zaradu. Napominjemo da je upravo približavanje zarada za različite stepene



kvalifikacije obrazovanja prilikom implementacije programa "Evropa sad 1" bio razlog neslaganja predstavnika sindikata koji se u ovom slučaju ispravlja.

**Primjedba/predlog/sugestija 84:** Smatramo da nije prihvatljivo ukidanje penzijskog osiguranja kroz novi obračun zarada i da treba naći drugi model povećanja zarada, a zadržavanja penzijskog osiguranja.

**Obrazloženje:** Kao organizacija koja zastupa prava i interese osoba s invaliditetom, i kao organizacija koja je i poslodavac osobama s invaliditetom, ukazujemo da bi ukidanje obaveznog penzijskog osiguranja dovelo do potpune socijalne nesigurnosti sada zaposlenih i budućih zaposlenih osoba s invaliditetom, ali vjerujemo i penzionisanih osoba s invaliditetom. Naime, osiguravajuće kuće s kojima se može ugovoriti privatno penziono osiguranje imaju diskriminatorne prakse prema kojima osobe s invaliditetom kao grupaciju smatraju rizičnom i one zbog toga ne mogu potpisati ugovor.

To bi u starijoj dobi, u slučaju ukidanja obaveznog penzionog osiguranja, mnoge osobe s invaliditetom primoralo da traže smještaj u rezidencijalnim ustanovama i da u nedostatku prihoda i uslova za život budu potpuno zavisne od sistema i brige države. Time bi navedena mjera povećala institucionalizaciju osoba s invaliditetom, koja se ionako povećava usljed nedostatka sredstava, uslova i usluga za život u zajednici.

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje nije predviđeno ukidanje doprinosa, već umanj enje ukupne stope doprinosa za PIO, sa 20,5% na 10,0%.

**Primjedba/predlog/sugestija 85:** Izjednačavanje minimalne zarade i minimalne penzije u proteklom periodu dovelo je do prijevremenog penzionisanja (odlaska u invalidsku penziju) osoba s invaliditetom, pa iskazujemo bojazan da će se isti trend nastaviti i sada u slučaju usvajanja predloženog plana zarada/penzija. U tom smislu, ponavljamo da bez obzira na opravdanost rasta minimalnih primanja, mora biti veći raspon između određenih zarada, kao i između zarada i penzija, kako ove mjere ne bi negativno uticale na određene kategorije poslodavaca i zaposlenih.

**Obrazloženje:** Iako i sama primjedba ujedno sadrži i obrazloženje, pozivamo vas da prikupite podatke o broju osoba s invaliditetom koje su u periodu januar 2023 – jul 2024. predale zahtjev za procjenu preostale radne sposobnosti i odlazak u invalidsku penziju pred komisijama Fonda PIO. Konkretno znamo za nekoliko slučajeva, a smatramo da su u odnosu na ukupan broj zaposlenih osoba s invaliditetom to ozbiljne brojke i zabrinjavajući trendovi, iako logični.

**Odgovor:** Opredjeljenje 44. Vlade Crne Gore je obezbjeđenje stabilnog makroekonomskog i podsticajnog poslovnog ambijenta kroz povoljan poreski sistem i unapređenje konkurentnosti privrede. Sve mjere koje se predlažu Fiskalnom strategijom imaju za cilj unapređenje standarda građana, uz zadržavanje opštih poreskih stopa na postojećem nivou i smanjenje poreskog opterećenja na rad kako bi se privredi obezbijedili uslovi za dodatno zapošljavanje.

Mjerama predloženim u Fiskalnoj strategiji, a naročito povećanjem minimalne zarade, upravo se utiče na poboljšanje rezultata tržišta rada

Predloženim izmjenama zakonskog rješenja u dijelu minimalne zarade, namjera je rast životnog standard građana, kroz regulisanje minimalnog iznosa zarade, ispod kojeg se ne može isplatiti zarada zaposlenom od strane poslodavca.

Kroz povećanje minimalne zarade i smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje svi zaposleni u Crnoj Gori, bez izuzetka, ostvaruju rast zarade, pri čemu najveći rast ostvaruju zaposleni koji trenutno primaju minimalnu zaradu, a čime se smanjuje "socijalni jaz" između različitih kategorija zaposlenih.

Uticaj povećanja minimalne i prosječne zarade i smanjenja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje neće uticati na smanjenje penzija. Penzije svim penzionerima biće povećane i to upravo po osnovu redovnih usklađivanja (tri puta godišnje) sa rastom prosječne zarade koja isključivo raste u ovom obimu po osnovu implementacije reforme povećanja minimalne zarade i smanjenja poreskog opterećenja na rad. Bez implementacije ove reforme penzije bi se značajno manje usklađivale te ne bi bilo rasta penzija u ovom obimu.

Radi preciznosti, ukazujemo i na sljedeće činjenice:

- visina penzije ne usklađuje se sa bruto 2 zaradom (koja se smanjuje u ovom slučaju zbog smanjenja doprinosa za PIO na teret poslodavca) već sa bruto 1 zaradom odnosno bruto osnovicom koju objavljuje Zavod za statistiku;

- visina penzije ne zavisi od visine doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje budući da visina doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje nije parametar koji se koristi prilikom obračuna penzije;

- usljed usklađivanja penzija sa rastom prosječne zarade (čak i u slučaju da se ne usklađuje sa inflacijom odnosno da inflacija iznosi 0%) penzija svakom penzioneru će isključivo rasti od 1. januara 2025. godine.

Što se tiče obrazloženja podnosioca sugestije koja se odnosi na predlog da se prikupe podaci o broju osoba s invaliditetom koje su u periodu januar 2023 – jul 2024. predale zahtjev za procjenu preostale radne sposobnosti i odlazak u invalidsku penziju pred komisijama Fonda PIO, zahtjevi u Fondu PIO se evidentiraju prema vrstama prava, a ne prema ličnom svojstvu podnosioca zahtjeva, pa tako Fond PIO ne raspolaže sa podatkom o broju lica sa invaliditetom koji su ostvarili pravo na invalidsku penziju.

U periodu januar 2023 - jul 2024. godine predato je ukupno 1.915 zahtjeva za invalidsku penziju, od čega su 693 pozitivno riješena, odnosno 693 lica kod kojih je utvrđen gubitak radne sposobnosti, čiji uzrok je bolest, povreda na radu ili profesionalna bolest, su ostvarili pravo na invalidsku penziju.

**Primjedba/predlog/sugestija 86:** Tekst Nacrta Fiskalne strategije nije ni na koji način odgovorio na to kako će, odnosno kojim politikama i mjerama država planira smanjiti broje nezaposlenih osoba s invaliditetom (trenutno preko 9,5 hiljada) i kako planira smanjiti nezapošljivost ove kategorije građana/ki, posebno onih koji su više od tri godine na evidenciji nezaposlenih, a neke od njih i više od deset godina.

U tom smislu, predlažemo da finalna verzija dokumenta obuhvati analizu trenutne situacije i planirane mjere za period 2024 – 2027. a koje se neće svoditi na grant šeme za zapošljavanje osoba s invaliditetom.



**Obrazloženje:** Ujedno je dato i obrazloženje primjedbe. Dodatno, u dokumentu je naglašeno da se Crna Gora suočava sa gubitkom radne snage, a smatramo da predložene aktivnosti, u nedostatku onih na koje ukazujemo, mogu dovesti do većeg gubitka radne snage i fluktuacije kadra, te nedorživim radnim mjestima.

**Odgovor:** Shodno sugestijama koje se odnose na smanjenje nezaposlenosti lica sa invaliditetom napominjemo da je prepoznata važnost sveobuhvatnog i ciljanog pristupa rješavanju ovog pitanja. Naime, u Crnoj Gori je u primjeni Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, koji je u smislu podsticajnih mjera (subvencije poslodavcima) najproaktivniji od svih zakona u ovoj oblasti u zemljama okruženja. U narednom periodu, planirane su aktivnosti Zavoda za zapošljavanje CG, na način što će se izvršiti reevalvacija dosadašnjih mjera i aktivnosti koje su sprovodile, s posebnim akcentom na implementaciju biosocijalnog modela utvrđivanja stepena invaliditeta. Aktivnosti će se fokusirati na nekoliko ključnih oblasti kako bi se obezbijedili dugoročni i održivi rezultati, među kojima je sprovođenje detaljne analize trenutne situacije kada je u pitanju zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Analiza će obuhvatiti: kvalitativna i kvantitativna istraživanja o barijerama sa kojima se osobe sa invaliditetom suočavaju prilikom zapošljavanja. Procjena učinkovitosti postojećih mjera podrške zapošljavanju osoba sa invaliditetom, uključujući i grant šeme, s ciljem identifikovanja oblasti koje zahtijevaju unapređenje, kao i detaljna evidencija dugoročno nezaposlenih osoba sa invaliditetom, kako bismo bolje razumjeli njihove potrebe i mogućnosti za reintegraciju na tržište rada.

Nadalje, na osnovu dobijenih rezultata iz analize, Zavod za zapošljavanje će kreirati niz specifičnih programa i mjera, među kojima su programi obuke i stručnog osposobljavanja. Ovi programi će biti prilagođeni potrebama lica sa invaliditetom i tržištu rada. Poseban akcenat će biti na prekvalifikaciji i dokvalifikaciji osoba sa invaliditetom kako bi im se omogućio lakši pristup novim radnim mjestima, podsticaji za poslodavce, kao i podsticaji za samozapošljavanje kroz direktno otvaranje radnih mjesta. Cjelokupni proces otvaranja radnih mjesta će se sprovoditi uparivanjem potreba poslodavca sa mogućnostima i kvalifikacijama lica sa invaliditetom koja su na evidenciji. Ovo znači da će se u procesu selekcije lica koristiti odgovarajuće mjere profesionalne rehabilitacije koje već postoje u zakonskim okvirima Crne Gore. Postojeće grant šeme biće prilagođene na način da njihova svrha bude implementiranje onih aktivnosti za koje nijesu propisane norme, a sa ciljem poboljšanja položaja lica sa invaliditetom u društvu. Osim revidiranih grant šema, razmatraćemo uvođenje dodatnih finansijskih i nefinansijskih podsticaja za poslodavce koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom, a koji će da obezbijede dugoročno zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Takođe, planirano je razvijanje socijalnog preduzetništva kojim će omogućiti fizičkim i pravnim licima osnivanje i finansiranje socijalnih preduzeća, radnih centara i radnih pogona, koja će za cilj imati zapošljavanje onih lica sa invaliditetom koja su na evidenciji, a za koje postoji procjena ili će se utvrditi da se ne mogu zaposliti na otvorenom tržištu rada.

U konačnom, resorno ministarstvo, u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje će raditi u budućnosti na kreiranju dodatnih mjera u cilju unapređenja položaja lica sa invaliditetom u Crnoj Gori, te samim tim ističemo da činjenica da isto nije navedeno u Fiskalnoj strategiji, ne znači da navedeno pitanje ne igra značajnu ulogu u programu rada ove Vlade. Naprotiv, ističemo, kako je i prethodno pojašnjeno, da će mjere podrške svakako biti kreirane i vidljive kroz realizaciju istih i obezbjeđivanje sigurnog okruženja i poslovnog ambijenta u kojem mora biti mjesta za osobe sa invaliditetom, uz maksimalnu podršku i zaštitu njihovih prava, shodno važećim propisima.



**Primjedba/predlog/sugestija 87:** U dijelu teksta u kojem se pominju socijalna davanja, riječi treba promijeniti sa materijalna davanja jer crnogorsko zakonodavstvo ne poznaje koncept socijalnih davanja, već materijalnih davanja u socijalno i dječjoj zaštiti. Zbog navedenog, ovaj dokument treba biti usklađen sa sistemskim zakonima, pa prema tome i navode o usmjeravanju "socijalnih davanja tamo gdje su potrebna" treba izbrisati jer se ne radi o milostinji države, o njenoj humanosti i dobroj volji, nego o pravima građana/ki, te prema tome obavezi države.

U tom kontekstu, podržavamo rast iznosa za materijalna davanja, razvoj, povećanje i unapređenje usluga socijalne i dječje zaštite kroz adekvatnije garancije, sprovođenje u praksi, ali i povećanje budžeta u ovoj oblasti. Navedeno podrazumijeva i adekvatno planiranje rasta cijela usluga socijalne i dječje zaštite u skladu sa rastom ostalih cijena, pa i cijene rada/zarada.

**Obrazloženje:** Kako je naša predstavica i naglasila na Okruglom stolu u okviru Javne rasprave, unapređenje života građana/ki (što je i strateški cilj ekonomske politike Crne Gore) i povećavanje standarda života se ne postiže samo i isključivo povećanjem zarada i penzija, već brojnim drugim mjerama i aktivnostima, uključujući i unapređenje materijalnih davanja, njihovo adekvatnije propisivanje, garantovanje nedostajućih prava, te usluga socijalne i dječje zaštite i njihovu skoro potpunu reformu. U tom smislu, nikakva manja izdvajanja, smanjenje budžeta na uštrb socijalne zaštite nije prihvatljivo, već naprotiv ova oblast mora adekvatnije da odgovori na savremene izazove i uslove života građana/ki, posebno ugroženih kategorija i kategorija u riziku.

**Odgovor:** U odnosu na pasus 1 komentara u tekstu riječi "socijalna davanja" treba zamijeniti riječima "osnovna materijalna davanja iz socijalne i dječje zaštite" čime se sugestija prihvata.

Kada je u pitanju drugi pasus, kao što je u prethodnom odgovoru navedeno povećanje, između ostalih, materijalnih davanja biće predmet razmatranja prilikom izrade teksta Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

**Primjedba/predlog/sugestija 88:** Sličnu sugestiju koju smo dali za oblast socijalne zaštite dajemo i u dijelu „transfera za NVO“ odnosno projekata i programa nevladinih organizacija, koji moraju pratiti ostali rast, i u odnosu na to povećavati se u skladu s ukupnim povećanjem budžeta.

**Obrazloženje:** Ostaje nejasan dio iz dokumenta na stranama 36 – 37, kao i na stranama 44 – 45, a na koji je dio mislila naša predstavica kada je na Okruglom stolu postavila pitanje o tome da li Vlada namjerava da smanji izdvajanja za NVO.

U slučaju da se navedenim tekstom ispod planira navedeno, to smatramo neprihvatljivim:

3) Jasno definisanje izdataka fizičkih lica koji se priznaju na teret rashoda: Shodno važećem Zakonu o porezu na dohodak fizičkih lica, izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne,

vjerske, kulturne, sportske i humanitarne svrhe, smanjenje siromaštva, zaštitu životne sredine, zaštitu lica sa invaliditetom, društvenu brigu o djeci i mladima, pomoć starijim licima, zaštitu i promovisanje ljudskih i manjinskih prava, vladavinu prava, razvoj civilnog društva i volonterizma, evroatlantske i evropske integracije Crne Gore, umjetnost, tehničku kulturu, unapređenje poljoprivrede i ruralnog razvoja, održivi razvoj, zaštitu potrošača, rodnu ravnopravnost, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i borbu protiv bolesti zavisnosti - priznaju se kao rashod najviše do 3% ukupnog prihoda.

Izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predložiće se da se izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne i sportske svrhe, zaštitu životne sredine, izdaci namijenjeni ustanovama ili pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite priznaju kao rashod najviše do 3% ukupnog prihoda. Ovim se želi postići smanjenje poreske evazije u dijelu ovog poreskog oblika, odnosno zloupotreba od strane poreskih obveznika.

...

Ministarstvo finansija namjerava da predloži zakonsko rješenje kojim će se izdaci za zdravstvene, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne i sportske svrhe, zaštitu životne sredine, izdaci namijenjeni ustanovama ili pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite priznati kao rashod najviše do 3,5% ukupnog prihoda. Sa druge strane, predložiće se mjera koja će pravna lica motivisati da iz ostvarenog prihoda izdvajaju sredstva za nacionalne sportske saveze, što će pozitivno uticati na finansiranje sportskih organizacija. Prethodno navedeno će podrazumijevati da se izdaci pravnih lica za nacionalne sportske saveze priznaju kao rashod najviše do 5% ukupnog prihoda.

Kako je naša predstavnica i naglasila na Okruglom stolu u okviru Javne rasprave, unapređenje života građana/ki (što je i strateški cilj ekonomske politike Crne Gore) i povećavanje standarda života se ne postiže samo i isključivo povećanjem zarada i penzija, već brojnim drugim mjerama i aktivnostima, uključujući i unapređenje materijalnih davanja, njihovo adekvatnije propisivanje, garantovanje nedostajućih prava, te usluga socijalne i dječije zaštite i njihovu skoro potpunu reformu. U tom smislu, nikakva manja izdvajanja, smanjenje budžeta na uštrb socijalne zaštite nije prihvatljivo, već naprotiv ova oblast mora adekvatnije da odgovori na savremene izazove i uslove života građana/ki, posebno ugroženih kategorija i kategorija u riziku.

**Odgovor:** Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predloženo je da se izdaci za zdravstvene, humanitarne, socijalne, obrazovne, naučne, vjerske, kulturne i sportske svrhe, zaštitu životne sredine, izdaci namijenjeni ustanovama ili pružaocima usluga socijalne i dječije zaštite priznaju kao rashod najviše do 3% ukupnog prihoda, ako su izvršeni pravnim licima (državnim organima, javnim ustanovama, nevladinim i drugim organizacijama) koja obavljaju poslove, odnosno djelatnosti u oblastima za koje su izdaci namijenjeni.

#### **89. VIP Broker Montenegro AD (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 89:** Razmotriti oslobađanje poslodavaca od obavezne uplate poreza i doprinosa, na ime uplata u privatne penzione fondove izvršene za račun zaposlenih, kroz odgovarajuće izmjene Zakona o porezu na dohodak i Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.



**Obrazloženje:** Kao što je u Nacrtu tačno navedeno, III penzioni stub nije dovoljno razvijen budući da dobrovoljni penzioni fondovi nisu u punom kapacitetu zaživjeli u Crnoj Gori. Jedan od razloga zbog kojih nijesu zaživjeli je i postojanje obaveze poslodavca da za svaku uplatu u dobrovoljni penzioni fond, mora da obračuna odgovarajući iznos poreza i doprinosa. Kako Država namjerava da oslobodi poslodavce doprinosa za PIO, odnosno, svakako se svjesno odriče tih prihoda, razmotriti mogućnost da poslodavci bez dodatnih nameta, mogu uplatiti za račun zaposlenog, u penzioni fond iz III stuba, iznos koji neće biti veći od 5-5,5% bruto zarade zaposlenog. Na taj način, stvara se šansa za razvoj III stuba, koji prikupljena sredstva može da koristi za nove investicije, odnosno ulaganja u obveznice i druge instrumente, što može pozitivno uticati na tržište kapitala, pojavu novih učesnika i proizvoda koje će koristiti građani Crne Gore. Istovremeno, poslodavci dobijaju šancu da dodatno stimulišu zaposlene, bez dodatnih nameta, te time budu konkurentniji na tržištu rada. Paralelno sa ovim, predlažemo uvođenje skalarnog oporezivanja za upotrebu tako uplaćenih sredstava od strane zaposlenih, u zavisnosti od trenutka početka upotrebe istih, odnosno na način da se stimuliše korišćenje sredstava koje će otpočinjati u što je moguće dužem roku.

Odgovor: Nacrtom Fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine nije obuhvaćena oblast sadržana u primjedbi/predlogu/sugestiji 89.

**Primjedba/predlog/sugestija 90:** Razmotriti skraćenje roka dospjeća za planirane retail obveznice

**Obrazloženje:** Emitovanje retail obveznica je svakako ideja koju podržavamo. Međutim, ukoliko je cilj da se (vremenom) prikupi što je moguće veća suma sredstava stanovništva, predlažemo da se razmotri da rok dospjeća bude kraći od 3 godine. Smatramo da što je taj rok kraći (npr. godina dana) veća je šansa da će veći broj građana upisati, odnosno kupiti obveznice. Periodičnim emitovanjem novih izdanja, sa prethodno isplaćenim obavezama po osnovu glavnice i kamate, građani će steći dodatno povjerenje i nanovo vršiti upis obveznica. Prethodna iskustva prilikom emisija su pokazala da su dominantni kupci obveznica profesionalni investitori, odnosno banke i osiguranja, jer su prema našoj procjeni, građani skloniji da ulažu u instrumente sa kraćim rokom dospjeća. Skraćenjem roka dospjeća, emitovani instrumenti dobijaju na atraktivnosti i konkurentnosti, naročito ako se kao njihova alternativa posmatra deponovanje novca kod poslovnih banaka, među kojima je više onih koje su pasivne stope približile planiranim stopama za emitovanje obveznica

Odgovor: Cilj Ministarstva finansija jeste da uvođenjem novog finansijskog instrumenata omogućiti građanima da plasiraju višak novčanih sredstava, sa jedne strane, kao i da doprinese "pokretanju" domaćeg tržišta kapitala, sa druge strane. Činjenica je da u strukturi ukupnog duga, veliki dio zauzima ino dug, stoga, nastojaćemo da se okrenemo ka domaćem tržištu, kako građanima, tako i profesionalnim investitorima. Ministarstvo finansija je u proteklom periodu pratilo dešavanja na tržištu novca i kapitala, radilo analize, i s obzirom da već duže vrijeme nije bilo izdavanja obveznica na domaćem tržištu, mišljenja smo da postoji veliko interesovanje za ulaganje na rok koji je duži od jedne godine. Takođe, ono što bismo naglasili, jesu i dešavanja u proteklom periodu gdje smo imali ogromno interesovanje stranih investitora za USD obveznice, zatim ocjene od strane rejting agencije, a što svakako jesu indikatori za jačanje povjerenja u navedeni vid plasmana sredstava.



Što se tiče sugestije za emisiju retail obveznica na rok do godinu dana, mišljenja smo da bi retail obveznice trebalo emitovati na rok od dvije do tri godine. Time se osigurava veća stabilnost i za državu i za građane. Rok od dvije do tri godine omogućava građanima da planiraju svoje finansije na srednji rok, što im daje više sigurnosti i smanjuje potrebu za čestim reinvestiranjem. Takođe, obveznice sa dužim rokom obično nude konkurentnije kamatne stope. To znači da građani mogu ostvariti veći prinos na svoja ulaganja.

Imajući u vidu da bi ovo bilo prvo izdanje retail obveznica u Crnoj Gori, važno je da građani steknu povjerenje u ovaj instrument, a duži rok omogućava državi da pokaže ozbiljnost i stabilnost, što će podstaći građane da se uključe. Emitovanjem obveznica na duži rok, država pokazuje spremnost da preuzme dugoročnu odgovornost prema svojim obvezama. To može dodatno ojačati povjerenje građana u stabilnost državnih finansija, jer dugoročniji planovi sugerišu stabilnu ekonomsku politiku.

Emitovanje obveznica na duži rok smanjuje potrebu za čestim izdanjima, čime se optimizuju troškovi emisije i upravljanja obveznicama.

## **91. Udruženje naftnih kompanija Crne Gore (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 91:** Detaljno razmotriti uvođenje markiranja tečnog goriva naftnog porijekla i biogoriva, i utvrditi precizne parametre po pitanju projekcija naplate dodatnih prihoda po osnovu uvođenja markiranja, i uporediti ih sa procijenjenim troškovima uvođenja markiranja, kao i razmotriti uticaj uvođenja markiranja na učesnike i konkurentnost na tržištu.

**Obrazloženje:** U okviru Nacrta Fisklane strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine, u dijelu mjera kojima se kompenzuju izgubljeni prihodi po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad, a na strani 35-38, predviđeno je uvođenje markiranja tečnog goriva naftnog porijekla i biogoriva. U samom obrazloženju se navodi da je cilj uvođenja markiranja bolja kontrola prometa naftnih derivata radi suzbijanja nelegalne trgovine na tržištu naftnih derivata. Procijenjeni fiskalni efekat je 14 mil.€ na godišnjem nivou, dok je konzervativna procjena ove mjere planirana na nivou od 5mil.€ fiskalnog efekta godišnje.

Ovim putem želimo, da kao predstavnici naftnih kompanija iz Crne Gore, ukažemo na nelogičnosti i neadekvatne polazne pretpostavke na osnovu kojih se olako donose zaključci, ali se i brojne naftne kompanije u javnosti označavaju kao učesnici nelegalne trgovine, što u potpunosti odbacujemo kao netačno. Ukoliko bi u brojkama izrazili procjene nelegalne trgovine, tj. fiskalne efekte koji se Fiskalnom strategijom žele ostvariti, onda dolazimo do procjene da bi trebalo dodatno ocariniti oko 11,3 mil. litara naftnih derivata, kako bi ostvarili povećanje naplate akcize u iznosu od približno 5 mil.€. To znaci da se na svakih 24h nelegano trguje sa 31.000 litara odnosno jednom autocisternom, i to u konzervativnom modelu procjene.

Tokom višegodisnje izgradnje autoputa, a na kojem je bilo omogućeno snabdijevanje goriva bez PDV-a i akcize, kao naftne kompanije ukazivali smo da postoji mogućnost zloupotrebe takve olakšice za izvođače i podizvođače radova. Takođe, oslobađanje od akcize i PDV-a inostranih privatnih plovila koja izlaze iz Crne Gore, takođe je bila potencijalna mogućnost za zloupotrebu i nelegalnu trgovinu. Nakon ovih ukazivanja, gdje je moguće bilo određene nelegalne trgovine, organi vlasti su donijeli odluku da se ukinu pomenute olakšice, i uz završetak radova na autoputu, ovi mogući kanali zloupotrebe su se zatvorili. Bez obzira na to što danas ne postoje ove dvije pomenute olaksice, iste nisu razlog uvođenja markiranja goriva.



Ovo iz razloga što se cjelokupne količine naftnih derivata u Crnoj Gori uvoze, i to drumskim putem gdje se trenutno koriste dva granicna prelaza (Bozaj i Debeli brijeg), kao i za TNG još jedan dodatni (Dobrakovo). dok morskim putem u Luci Bar monopolski upravlja jedna kompanija. Sa obzirom na vrlo jasnu i izrazito malu složenost načina i vidova transporta naftnih derivata, smatramo da je neracionalno uvoditi skupi proces markiranja goriva, a prethodno ne unaprijediti kontrolu uvoza i distribucije naftnih derivata na svega par ulaznih tacaka, za koje postoje opredeljena sredstva i ljudstvo od raznih državnih službi koje prate takav proces. Uvođenje markiranja goriva, prema procjenama kompanija koje se bave ovim poslom, a čije izlaganje smo imali priliku da čujemo u Privrednoj komori Crne Gore, procjenjuje se da bi trosak bio između 2-3 centa po litru. Ovaj trosak, pomnožen sa ukupno uvezenim količinama na nivou godine se kreće između 7 -10 mil.€ za građane i privredu, a koji bi ovu aktivnost platili kroz maloprodajne cijene.

Ukazujemo da se ukupan promet i uvoz naftnih derivata u Crnoj Gori svake godine uvećavao, i pratio je rast broja registrovanih vozila, kao i povećanje broja putničkih vozila kojima dolaze turisti u Crnu Goru. Kada bi se kontinuirani realni godišnji rast uvoza isključio iz projekcija, tada rezultati markiranja ne bi mogli ostvariti ni 5% fiskalnog efekta u odnosu na planirani iznos u konzervativnom modelu, a šta je po našem mišljenju daleko ispod stvarnog troška uvođenja ovog postupka.

Napominjemo da Udruženje naftnih kompanija Crne Gore, nema ništa protiv suzbijanja nelegalne trgovine, već štaviše nastojimo da u tom procesu pomognemo i doprinesemo sprečavanju nelojalne konkurencije, koji proces svim članicama može biti samo od interesa. Zbog toga stojimo na raspolaganju da uložimo dodatne napore i podršku da država Crna Gora ubira sve Zakonom predviđene poreze i akcize bez narušavanja poslovnog ambijenta i bez povećavanja biznis barijera. Osim sprečavanja nelegalne trgovine, kao cilj uvođenja markiranja tečnog goriva pominje se i poboljšanje kvaliteta goriva.

Ovim Primjedbama želimo da ukažemo da naftne kompanije u Crnoj Gori, pored toga što za svaku isporuku koju dopremaju u Crnu Goru iako posjeduju međunarodne sertifikate o kvalitetu, te se dodatno i nepotrebno kontrolišu pri svakom uvozu, pa tek nakon toga pristupaju postupku carinjenja robe, moraju da vrše kontrolu i na maloprodajnim mjestima. U izvještajima koji su predstavljeni u okviru radne grupe za izmjenu Pravilnika o kvalitetu i kontroli kvaliteta goriva naftnog porijekla, od strane sertifikovanog tijela predloženo je da je u toku prethodnih pet (5) godina izvršeno više hiljada uzorkovanja i analiza goriva, te da su imali svega par neusaglasenih izvještaja u odnosu na važeće standarde. Zbog navedenog sumnjamo na tačnost podataka da je moguće ostvariti poboljšanje kvaliteta goriva uvođenjem markiranja goriva.

Za kraj kao ključni problem u implementaciji markiranja goriva jasno uočavamo uticaj koji bi ovakav proces mogao imati na pojedine naftne kompanije, ali i na konkurentnost na tržištu sa aspekta načina dopreme. Da bi ste izvršili markiranje goriva nano markerima, neophodno je prije vršenja carinskog postupka utvrditi kvalitet goriva, pa zatim pristupiti preciznom markiranju goriva. Za jednu naftnu kompaniju koja robu uvozi morskim putem, ovaj postupak ne bi značio preveliki trošak, kao i značajno povećanje vremena uvoza naftnih derivata. Sa druge strane, oko 40% količina koja se uvoze drumskim putem bilo bi u značajnoj mjeri diskriminisano, na način što bi za svaku autocisternu kojom se roba uvozi u Crnu Goru, kao i za svaku komoru unutar autocisterne, moralo precizno određivati količina i ubrizgavanje markera, a koji postupak bi značajno usporio postupak uvoza robe, kao i značajno povećao troškove uvoza u odnosu na morski način dopreme robe. Kao primjer uvoza jedne autocisterne koja posjeduje prosječno četiri unutrašnje komore, sa ukupnim kapacitetom od 30.000-31.000 litara derivata, treba izvršiti postupak markiranja po svakoj komori, dok sa druge strane dopremanje brodom koji se kreće

prosječno 25 miliona litara je potrebno svega jedan postupak markiranja. Odnos u potrebnom broju markiranja za obim uvoza od 25.000t robe, između morskog nasuprot drumskog puta, bio bi 1:3900. Uvođenje ovakvog procesa bi samo dodatno pogodovalo jednoj kompaniji nasuprot svim ostalim učesnicima na tržištu.

Razumijemo potrebu države da napravi poreske i fiskalne reforme na putu pristupanja i učlanjenja u EU, i kod kompanija UNKCG će uvijek imati partnera u tim procesima, ali ovim neracionalnim predloženim postupkom se samo može dodatno pogoršati stanje konkuretnosti na tržištu. Takođe, sve članice UNKCG su implementirale programske reforme "Evropa sad 1", te tako podržavamo i određene ključne predložene mjere na strani smanjenja doprinosa na zarade na teret zaposlenog i na teret poslodavca sa povećanjem minimalnih zarada uz zalaganje da se svim kompanijama koje se bave distribucijom naftnih derivata omogući da implementiraju predložene reforme.

**Odgovor:** U cilju suzbijanja nelegalne trgovine na tržištu naftnim derivatima, tokom 2024. godine će se predložiti donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o energetici kojim će se predložiti uvođenje postupka markiranja tečnih goriva naftnog porijekla i biogoriva jedinstvenim na bazi nano tehnologije. Na ovaj način će se vršiti bolja kontrola prometa naftnih derivata (motornog benzina, gasnih ulja i tečnog naftnog gasa) i biogoriva, koji se stavljaju na tržište Crne Gore. Pored navedenog, na ovaj način će se doprinijeti jačanju kontrolnih mehanizama kod prometa gorivom, a koji imaju za cilj poboljšanje kvaliteta goriva odnosno, sprječavanje nepravilnosti i zloupotreba kod prometa gorivom.

## 92. Institut alternativa (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 92:** Redefinisanje mjere "Formiranje finansijske policije"

**Obrazloženje:** Fiskalna strategija teško može biti dobro mjesto za promociju strateške novosti u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije i teških oblika kriminala. Naročito kada je obrazloženje ostalo u obimu jednog pasusa, a u opisu problema koji bi se ovime riješio zadržao na konstataciji "imajući u vidu trenutnu decentralizovanost institucija koje vrše kontrolu u ovoj oblasti". Iz tako šturog objašnjenja nije jasno čije nadležnosti bi ovaj novi "organ" preuzeo. Treba imati u vidu da o ovoj ideji nije bilo javne rasprave, niti je takva rasprava ikada vođena u parlamentarnim odborima, vladinim komisijama, Nacionalnom savjetu za borbu protiv korupcije, Vijeću za nacionalnu bezbjednost. Kada je riječ o ideji uvođenja "poreske policije" u pravni sistem Crne Gore, treba imati u vidu da nije riječ o novoj ideji, već da se ideja istog naziva pojavljivala u izjavama zvaničnika u više navrata u posljednjih 5 godina, a najmanje jednom u kontekstu uporednih iskustava Italije i njihove "Guardia di Finanza". Uvidom u istorijat razvoja ove institucije u Italiji može se steći određeni stepen informisanosti o obimu i složenosti transformacije od "carinske policije" do "moderne ekonomske i finansijske policije". Bez namjere da polemismo sa idejom koja nije detaljno objašnjena i obrazložena, treba ukazati na mogućnost da bi uvođenje novog posebnog organa sa policijskim nadležnostima u vezi sa pojedinim krivičnim djelima, vodilo daljem fragmetiranju institucionalnog okvira, a da za kadrovsko popunjavanje u ovom trenutku i na srednji rok, nema odgovarajućih kapaciteta. Istina je da je u usvojenom tekstu Strategije za borbu protiv korupcije predviđena aktivnost "izraditi analizu potrebe za osnivanjem finansijske policije" i to u periodu između IV kvartala 2024.



godine i IV kvartala 2025. godine. Na osnovu nacrtu Fiskalne strategije, izgleda da Vlada ne čeka rezultate analize potreba već pretpostavlja što će biti njen rezultat i zaključak. U vezi sa ovim pitanjem, treba istaći da je od 2022. godine unaprijeđeno povjerenje domaće i međunarodne javnosti u rad Specijalnog državnog tužilaštva i Specijalnog policijskog odjeljenja. Polovinom 2024. godine je na prijedlog aktuelne Vlade izmijenjen Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu u pogledu obima krivičnih djela za koja je nadležno SDT, sa ciljem sužavanja nadležnosti SDT na najteže oblike korupcije i organizovanog kriminala, a imajući u vidu broj predmeta, prosječno trajanje istrage, kapacitete tužilaca i dr. Imajući u vidu sadašnji institucionalni okvir, kao i javno dostupne podatke o kadrovskim kapacitetima Uprave policije, postoje ozbiljni, strukturni izazovi u pogledu kadrovskih kapaciteta u policiji, a što je i bio razlog da aktuelna Vlada predloži izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima, kao i brojne druge izazove konstatovane u informaciji o presjeku zatečenog stanja u MUP na dan 31. oktobar 2023. godine sa predlogom mjera i prioriteta koju je Vlada usvojila 23.11. 2023. godine.

**Odgovor:** Ministarstvo finansija će predložiti zakonsko rešenje kojim će se stvoriti formalne pretpostavke za formiranje finansijske policije, uvažavajući praksu relevantnih državnih institucija "Guardia di Finanza" Republike Italije.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 93:** Dopuna mjere "Budžetska inspekcija"

**Obrazloženje:** Budžetska inspekcija je zadobila posebno mjesto u Fiskalnoj strategiji, ali samo u pogledu novog zakona koji je u pripremi. Inspekcija sada funkcioniše sa samo jednim inspektorom, iako su joj u nadležnosti 4 sistemska zakona koja prožimaju cijeli javni sektor. Uprkos aktivnostima budžetskih inspektora u toku 2024. godine koje su pokazale značaj ovog organa, nije promijenjen broj sistematizovanih izvršilaca, niti su stvoreni uslovi da finansijska pozicija inspektora bude unaprijeđena kako bi se privukli kandidati za ova radna mjesta. Neophodno je predvidjeti kadrovsko jačanje budžetske inspekcije, kroz izmjenu pravilnika o sistematizaciji i organizaciji Ministarstva finansija kojim bi se duplirao broj planiranih izvršilaca (sa trenutnih 3), kao i učinili dodatni napor da se sistematizovana mjesta popune u pogledu povećanja finansijske nadoknade za rad.

**Odgovor:** Primjedba se prihvata.

#### **Primjedba/predlog/sugestija 94:** Uvesti novu mjeru: "Jačanje pozicije Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore"

**Obrazloženje:** Institucija Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore suočava se sa brojnim problemima u svom radu, a nije dio bilo kojeg strateškog dokumenta u ovoj oblasti. Jačanjem ove institucije, posredno će se uticati na smanjenje potrošnje u oblasti sudskih sporova, iako je to samo dio rješenja ovog problema. Neki od elemenata ove mjere mogu uključiti unaprijeđenje transparentnosti rada Zaštitnika redovnim izvještavanjem Vlade i javnosti o predmetima, koji će ponuditi, osim statističkog prikaza predmeta, i dodatne informacije o sporovima najveće vrijednosti, dinamici njihovog rješavanja i ključnim izazovima, kao i informacije o sprovođenju konsultativne i preventivne funkcije Zaštitnika, kroz prikaz broja i sadržaja mišljenja datih drugim državnim organima, pokretanjem posebne internet stranice Zaštitnika, kao sprovođenje preporuke DRI za uvođenjem elektronskih evidencija. Neophodno

je i unaprijediti poziciju i ovlašćenja Zaštitnika kroz zakonske izmjene kojima treba precizirati uslove postavljenja i razrješenja Zaštitnika i zamjenika i uslove obnove mandata. Potrebno je i omogućiti Zaštitniku da samoinicijativno daje pravna mišljenja i pokreće postupak ustavnosti i zakonitosti u odnosu na ugovore koji mu se dostavljaju shodno Zakonu o državnoj imovini, ali i uvesti prekršajnu odgovornost državnih organa (njihovih odgovornih lica) za nedostavljanje informacija Zaštitniku neophodnih za zastupanje u sudskim i vansudskim sporovima.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politke kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija.

**Primjedba/predlog/sugestija 95:** Osigurati vršenje nadzora nad primjenom kriterijuma fiskalne odgovornosti

Obrazloženje: Izmjenama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti iz 2023. godine nadležnost za davanje mišljenja na utvrđivanje primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti je sa Državne revizorske institucije prebačena na Fiskalni savjet. Kako Fiskalni savjet još uvijek nije funkcionalan, niti je realno očekivati da bude u doglednom periodu (drugi pokušaj imenovanja članova Savjeta je u toku, samo dva kandidata su zadovoljila kriterijume, a biraju se tri člana), neophodno je obezbijediti da se tokom cijelog trajanja Fiskalne strategije, do imenovanja Savjeta, vrši ova procjena. Stoga je neophodno izmijeniti Zakon i na trajni način urediti nadležnost za ovaj zadatak tokom trajanja ove fiskalne strategije. Čak i u slučaju da Savjet bude kompletiran do kraja ove ili naredne godine, ne može se očekivati da bude operativan u toj mjeri koju zahtijeva složenost nadzora nad primjenom kriterijuma fiskalne odgovornosti, za šta je i samoj DRI bilo potrebno vrijeme za pripremu i izradu metodoloških akata.

**Odgovor:** Članom 88d Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti uređuje se tranzicioni period preuzimanja nadležnosti koje se tiču ocjene primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti iz člana 26 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Ovim članom se uređuje takođe i obaveza u pružanju stručne i metodološke pomoći Fiskalnom svjatu od strane DRI, kako bi se obezbijedilo adekvatno prenošenje ove nadležnosti.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija je saglasno da je potrebno da ocjena primjene kriterijuma bude delegirana nezavisnoj ustanovi u kontinuitetu. S tim u vezi, a imajući u vidu da formiranje Fiskalnog Savjeta kasni u odnosu na inicijalna očekivanja, norme ovog člana Zakona su već u prethodnom periodu mijenjane (sa godišnjim zakonom o budžetu za 2024. godinu usvojene su izmjene ovih normi takođe i koje su stupile na snagu 1.1.2024. godine), kako bi se obezbijedio kontinuitet ove nadležnosti. Ukoliko Fiskalni savjet ne bude formiran u nekom narednom bliskom vremenskom periodu, ove norme će biti predmet novih korekcija, iz prethodno navedenog razloga.



**Primjedba/predlog/sugestija 96:** Uvesti novu mjeru "Sprovođenje pregleda potrošnje (spending reviews)"

**Obrazloženje:** Stalni rast tekućeg budžeta i "neproduktivnih i diskrecionih" budžetskih linija je signal za alarm koji Fiskalna strategija mora prepoznati. Jedan od načina za argumentovano bavljenje ovim problemom je uvođenje sistematskih pregleda potrošnje, sa aspekta zakonitosti ali i uspješnosti i učinkovitosti je neophodno zbog stalnog rasta tekućeg budžeta i, posebno, stavki diskrecione potrošnje. Usljed situacije ambicioznih mjera na strani ukidanja i smanjenja određenih budžetskih prihoda, neophodno je uložiti napore u cilju identifikacije ušteda i preraspodjelu resursa na nove prioritete. Pregledi potrošnje se mogu fokusirati na sektore (na primjer prosvjeta) ili na određene budžetske linije, kao što su reprezentacija, nabavka vozila, stavke za predznakom "ostalo" itd.

Preglede potrošnje je potrebno sistematski integrisati u pripremu državnog budžeta, a iz njih može prosteći argumentacija za izmjenu propisa i sistemsko uređenje određenih procesa potrošnje. Veza sa budžetskim procesom bi omogućila da se preporuke iz pregleda potrošnje povežu sa fiskalnim upravljanjem i procesima planiranja budžeta, odnosno, omogućila bi provjeru namjenske potrošnje i otvorila prostor za ostvarenje ušteda. Postoji značajno uporedno iskustvo u ovoj oblasti kao i smjernice OECD-a koje se mogu iskoristiti za definisanje konkretnih koraka (razvoj metodologije, određivanje nadležnosti za sprovođenje budžetskim analitičarima u okviru Ministarstva finansija uz mogućnost formiranja međuresorskih timova).

Odgovor: Ministarstvo finansija je saglasno da je potrebno sprovoditi na regularnoj osnovi kontrolu potrošnje kroz tzv. instrument "Spending Review". S tim u vezi, a imajući u vidu zahtijevnost systemske implementacije ovog procesa, u prethodnom periodu je postojala komunikacija i zatražena je tehnička pomoć partnerskim međunarodnim organizacijama, Svjetskoj banci i Međunarodnom monetarnom fondu, u cilju jačanja kapaciteta držanih ustanova, a prije svih Ministarstvo finansija, na implementaciji ove mjere. Shodno navedenom, u narednom periodu, nakon sprovedenih tehničkih misija, te definisanja narednih koraka na uspostavljanju ove aktivnosti u sistematskom smislu, biće definisane norme u okviru ogranskog zakona o budžetu koje će dodatno ojačati ovaj segment djelovanja MF. Treba podsjetiti da su različite prakse kada je u pitanju "spending reviews", odnosno ne postoji jedinstven primjer koji je potrebno primjeniti u pitanju zahtijevan proces koji se sprovodi od strane više državnih ustanova, a koji je potrebno da bude sistemski integrisan u naš sistem djelovanja i zakonski okvir, te da je za implementaciju ovakve mjere je potreban jasno osmišljen pristup i odabrana adekvatna model koji će se primjeniti. Svakako, Ministarstvo finansija prepoznaje potrebu za istim, već su u prethodnom periodu predzete aktivnosti na ovom polju koje će se intenzivirati u narednom periodu, sa ciljem da u najskorijem mogućem roku sprovedemo integrisemo "spending review" u sistem cionogorskih javnih finansija i sprovodimo iste na regularnoj osnovi.

**Primjedba/predlog/sugestija 97:** Uvesti novu mjeru "Optimizacija javne uprave"

**Obrazloženje:** Nacrt fiskalne strategije ne obuhvata problem rasta javnog sektora i broja zaposlenih, koji je potvrđen i zvaničnim podacima u Vladinoj javnoj bazi podataka (iako ista ne uključuje oblike privremenog zapošljavanja, državna preduzeća, niti se zasniva na pouzdanim



podacima iz CROO registra). Nedostatak rada na boljim evidencijama, na optimizaciji broja zaposlenih i zaustavljanju rasta u svim sektorima su značajan fiskalni rizik i moraju se naći u Fiskalnoj strategiji. Ključna mjera u ovom poglavlju bi morala da bude obavezivanje Vlade na određeno procentualno smanjenje broja zaposlenih na svim nivoima javnog sektora, obezbjeđivanje pouzdane i precizne baze zaposlenih u javnom sektoru uz praćenje promjena broju zaposlenih u realnom vremenu kao i sistemske mjere za bolje kadrovsko upravljanje. Ovakva mjera bi, pored već postojećih aktivnosti vezanih za izradu sektorskih funkcionalnih analiza, trebalo da uključi unapređenje sistema praćenja učinka zaposlenih, kao i usvajanje nove Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine kojim će se obnoviti ovaj proces smanjenja javnog sektora koji je prekinut na kraju prethodnog Plana optimizacije. Bolja i tačnija evidencija o stvarnom broju zaposlenih kroz uvezivanje CROO registra za praćenje broja zaposlenih na nivou opština, ustanova i privrendih društava, kao i državne uprave u pogledu broja zaposlenih kroz ugovore o djelu i ugovore o privremenim i povremenim poslovima je jedna od mjera koju treba uključiti. Jačanje kadrovskog planiranja na centralnom, uz poboljšanu ažurnost centralne kadrovske evidencije i pojačan nadzor od strane kadrovske evidencije su takođe neke od neophodnih mjera.

**Odgovor:** Vlada će raditi na procesu optimizacije javne uprave, koja ne znači nužno smanjenje broja zaposlenih, već profesionalizaciju, usavršavanje i raspored zaposlenih prema njihovim kvalifikacijama i vještinama u cilju pružanja efikasne usluge građanima.

**Primjedba/predlog/sugestija 98:** Uvesti novu mjeru "Racionalizacija korišćenja ugovora o djelu"

Obrazloženje: Neophodno je predvidjeti sistemsku mjeru kojom će se riješiti nedostaci u načinu na koji organi koriste institute ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a koji predstavlja sve veći teret po budžet države. Zahtjevi za budžetskim sredstvima potrošačkih jedinica ne sadrže analize i obrazloženja potreba i očekivane efekte angažovanja putem ugovora na određeno. Ne postoji metodologija za obračun obezbijeđenosti budžetskih sredstava od strane Ministarstva finansija kojom bi bile propisane procjene dugoročnog uticaja novih zapošljavanja na budžet. Prilikom odobravanja godišnjeg budžeta, Ministarstvo finansija ne posjeduje sve informacije značajne za odlučivanje o broju i vrijednosti ugovora na određeno (o djelu i o privremenim i povremenim poslovima) koji se žele potpisati. Ne postoje sistemske kontrole u procesu zapošljavanja (na određeno i neodređeno) koje bi spriječile da zaposleni koji dobije otpremninu (na osnovu sporazuma o prestanku radnog odnosa) može opet naći zaposlenje u javnom sektoru prije isteka roka od 5 godina odnosno povraćaja dobijenog novca. Takođe, ne postoje jedinstvena pravila i procedure u pogledu angažovanja (izbora) lica putem ugovora, visine naknade, trajanja ugovora, izvještavanja o obavljenom poslu, potrebnih stručnih kvalifikacija isl. Ugovori o djelu i ugovori o privremenim i povremenim poslovima se zaključuju i za radna mjesta koja su sistematizovana, suprotno ZDSiN-u. Ne postoji praksa pripreme izvještaja o izvršenom predmetu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Nije moguć uvid u preciznu analitiku ukupnih troškova za svrhe angažovanja po ugovorima o djelu i privremenim i povremenim poslovima. Izdaci po osnovu ugovora o djelu i privremenim i povremenim poslovima se evidentiraju na više različitih budžetskih pozicija. Ne postoje ni sveobuhvatne evidencije (baze podataka) ugovora o djelu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima niti adekvatan nadzor i kontrola sprovođenja zaključenih ugovora (o djelu i o povremenim i povremenim poslovima) od strane naručilaca, organa za čije je potrebe

ugovor sklopljen. Sve navedeno utiče na konstantan porast troškova po ovom osnovu, uz nedopustivo lošu ili nepostojeću evidenciju o vrijednosti koja je dobijena za uloženi novac i veliki prostor za zloupotrebu.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politke kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija.

**Primjedba/predlog/sugestija 99:** Predvidjeti mjere za povećanje efikasnosti suđenja za krivična djela iz nadležnosti SDT / Višeg tužilaštva po odredbama izmjena Zakona o SDT

**Obrazloženje:** Efikasnost suđenja, odnosno, suđenje u razumnim rokovima, preduslov je donošenja pravosnažnih presuda, a ove preduslov za trajno oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom. Za efikasnija suđenja, neophodan je veći broj sudija u specijalnom odjeljenju Višeg suda, veći broj sudnica, bolja organizacija suđenja, unapređenje procesnih normi u cilju sprečavanja zloupotreba i odugovlačenja postupaka. u vezi sa ovim pitanjem, nije bilo pomaka u protekle 3 godine. Niti ima više sudija, niti više sudnica, niti je došlo do ubrzanja sudskih postupaka. Neophodno je predvidjeti pripremu akcionog plana, iz nadležnosti Vlade odnosno Skupštine, u cilju povećanja broja sudija Višeg suda u Podgorici, unapređenje prostornih kapaciteta i odgovarajućih izmjena Zakona o krivičnom postupku.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politke kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija.

**Primjedba/predlog/sugestija 100:** Uvesti novu mjeru "Optimizacija voznog parka države"

**Obrazloženje:** Ne postoji jedinstvena politika nabavke i korišćenja službenih vozila, dok je nejasno definisana prioritizacija nabavke ove vrste, a dešava se značajno i neefikasno izdvajanje budžetskih sredstava za ove namjene. Prema podacima MUP-a iz februara 2024, registrovano je 4.658 vozila u državnoj svojini, što je za 377 više u odnosu na 2022, odnosno za 85 prevoznih sredstava više nego 2020. godine. istovremeno, u pogledu regulisanja korišćenja vozila, nastavile su se loše prakse iz prošlosti: ne postoji jedinstven nadzor korišćenja vozila (GPS), još uvijek su na snazi odredbe koje definišu kubikažu vozila u odnosu na rang službenika koji će ih koristiti, krug lica koja imaju pravo na cjelodneno korišćenje službenih vozila je nepromijenjen i ostaje preširok uz dozvoljavanje slobodnih interpretacija od strane organa, dok je nadzor nepostojeći. Neophodno je unaprijediti upravljanje postojećim službenim vozilima u vlasništvu države kao dio opštih napora u pogledu optimizacije potrošnje,



ukidanja neproaktivnih privilegija rukovodnog kadra u ovom pogledu i boljem nadzoru kako nad procesom nabavke vozila, tako i nad njihovim korištenjem.

**Odgovor:** Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine sadrži mjere fiskalne politike kao i mjere za unapređenje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede. Sve mjere fiskalne politike podijeljene su na mjere usmjerene na prihodnu stranu budžeta i mjere na rashodnoj strani budžeta, i svaka pojedinačna mjera ima svoju kvantifikaciju koja predstavlja projekciju uticaja mjere na 1) povećanje/smanjenje prihoda budžeta i 2) povećanje/smanjenje rashoda budžeta. Svaka pojedinačna mjera inkorporirana je u makro-fiskalni okvir i srednjoročne projekcije javnog duga čime se jemči kredibilnost prezentiranih projekcija.

**Primjedba/predlog/sugestija 101:** Uvesti novu mjeru "Jačanje budžetske transparentnosti"

**Obrazloženje:** U nacrtu strategije nije obrađen problem nedostatka budžetske transparentnosti. Crna Gora zauzima 64. mjesto od ukupno 125 zemalja po indeksu budžetske transparentnosti koji smo sproveli u zvaničnom, globalnom rangiranju Open Budget Survey. U regionu, jedino su Sjeverna Makedonija i Bosna i Hercegovina ostvarile gori rezultat od nas – sve ostale zemlje su u ovom pogledu ispred nas. Crna Gora je po istraživanju ostvarila 48 od mogućih 100 bodova, što znači da postoje značajni nedostaci u pristupu budžetskim podacima.

Izrada budžeta za građane, polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta koji bi se dostavljao Skupštini, nefinansijski podaci o ostvarenju ciljeva i indikatora programskog budžeta, mehanizmi za uključivanje građana u izradu budžeta su samo neke od preporuka koje treba ispuniti kako bi Crna Gora popravila svoj rezultat.

**Odgovor:** Za implementaciju Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026 (PFM Program) predviđen je projekat tehničke podrške koji se finansira iz IPA sredstava, a ima za cilj jačanje kapaciteta institucija u sistemu javnih finansija Crne Gore, kao i podršku u realizaciji aktivnosti koje su komplementarne aktivnostima koje su planirane PFM Programom. S tim u vezi, predviđena je podrška MF u razvoju budžeta za građane kroz analizu potreba i pripremu tehničke specifikacije za nadogradnju informacionog Sistema za upravljanje budžetom. Potpisivanje ugovora i početak realizacije pomenutog EU projekta tehničke podrške za implementaciju PFM Programa se očekuje u narednom mjesecima, na osnovu čega će se moći pristupiti daljem razvoju informacionog Sistema za upravljanje budžetom – BMIS.

Navedena aktivnost razvoja budžeta za građane predstavlja jednu od aktivnosti, koje između ostalih predviđa PFM Program, a koje doprinose unapređenju budžetske transparentnosti. Naime, PFM Programom su predviđene i realizuje se niz aktivnosti koje će doprinijeti unapređenju transparentnosti budžeta i to:

U okviru Strateškog cilja 1 – Ojačani fiskalni okvir i planiranje budžeta, Podsystem 1.1 Makroekonomska analiza i fiskalna politika, predviđene su aktivnosti na poboljšanju identifikacije i praćenja fiskalnih rizika kroz Izradu metodologije o fiskalnim rizicima, pripremu Izjave o fiskalnim rizicima kao dijela Smjernica fiskalne politike, kao i periodičnom praćenju istih.



U Podsystemu 1.2 Srednjoročno planiranje budžeta predviđene su aktivnosti na daljem jačanju veze između strateških planova i budžeta kroz koordinaciju sa kancelarijom za reformu javne uprave; uspostavljanje funkcije planiranja u svim većim potrošačkim jedinicama, zatim povezivanje SRBO-a sa sistemom strateškog planiranja i srednjoročnim programom rada Vlade kao i povezivanje strateških dokumenata sa programskim budžetom

U Podsystemu 1.3 Dalji razvoj programskog budžetiranja predviđeno je poboljšanje strukture programa i informacija o učinku kroz usklađivanje i unaprijeđenje kvaliteta programske strukture potrošačkih jedinica, analiziranje postojećih ciljeva i indikatora i eventualno unaprijeđenje kvaliteta istih, uključujući definisanje rodne dimenzije kao i razvoj procedura i priručnika za evaluaciju učinka programa i projekata

U Podsystemu 1.4 Upravljanje javnim investicijama, predviđeno je unaprijeđenje procesa planiranja kapitalnog budžeta i kapaciteta za upravljanje javnim investicijama kroz jačanje pravnog i regulatornog okvira za upravljanje javnim investicijama, razvoj metodologije za upravljanje javnim investicijama, kao i uspostavljanje (javne) baze podataka kapitalnih projekata i procedura za praćenje i izvještavanje o realizaciji kapitalnih projekata.

Takođe, u okviru strateškog cilj 3 – Računovodstvo, praćenje i finansijsko izvještavanje, podsystem 3.3 Izvještavanje o izvršenju budžeta, predviđeno je uspostavljanje procesa i objavljivanje transparentnih godišnjih i periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta, zatim nadograditi BMIS kako bi se poboljšali godišnji i periodični izvještaji o izvršenju budžeta, zatim povećanje transparentnosti i unaprijeđena vizuelizacija budžetskih iskaza – Budžet za građane, kao i Izraditi polugodišnjih i godišnjih izvještaja o učinku budžeta putem BMIS.

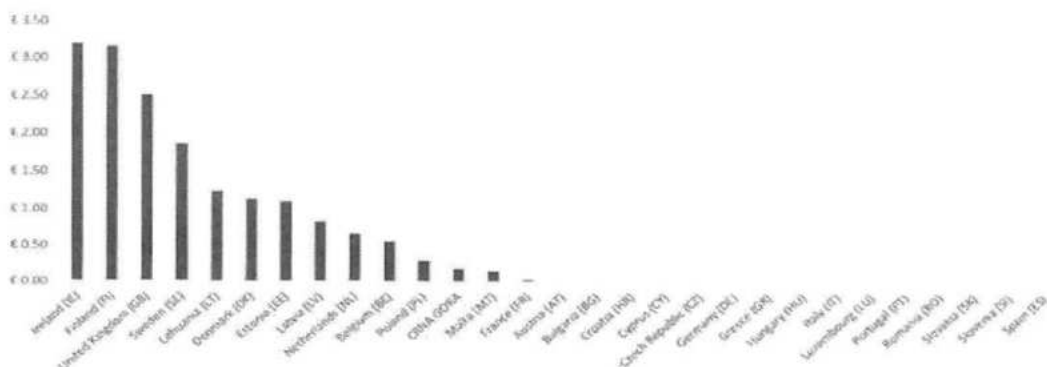
Sve navedene aktivnosti će u značajnoj mjeri unaprijediti ocjenu kada je u pitanju Open budget Survey koji je sproveden u 2023. godini, imajući u vidu da su navedene aktivnosti direktno povezane sa ispunjavanjem preporuka iz ovog izvještaja

## 102. 13. jul Plantaže AD (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 102:** Kada se uzme u obzir značaj kako kompanije "13. jul Plantaže" a.d. tako i drugih proizvođača grožđa i vina za razvoj i konkurentnost sektora poljoprivrede, obraćamo Varn se sa molbom za ozbiljno razmatranje i ukidanje prijedloga za uvođenje akciza za mirna vina, koja je s razlogom uvijek iznosila 0 eura po hektolitr. Praksa u većini zemalja Evropske Unije jeste da ne postoji obaveza plaćanja akcize na mirna vina. Akciza (taksa) na vino je uvedena uglavnom u zemljama u kojima vinogradarsko-voćarska proizvodnja praktično ne postoji i koje su samo uvoznici vina, kao što su Poljska, Danska, Estonija, Finska, Irska, Latvija, Litvanija i druge zemlje u kojima se ne gaji vinova loza ili se zanemarljivo gaji (Tabela 1.). Izuzetak je Francuska koja ima zanemarljivo malu akcizu na vino u iznosu od 4€/hl, što je neuporedivo manje u odnosu na prijedlog od 25€/hl, kako je navedeno u Nacrtu Fiskalne strategije Cme Gore za period 2024- 2027, godine. Pored toga, ističemo da i druge velike vinske zemlje, ujedno i značajne turističke destinacije, kao što su Italija, Portugalija i Španija, takođe, i vinska zemlja iz regiona, Hrvatska, nemaju akcize na vino, odnosno ona iznosi 0€ (Grafikon 1.). Upravo ove zemlje, koje ulažu značajna sredstva u razvoj vinogradarsko-vinarskog sektora, su primjer koji treba da slijedimo.

Tabela 1. Akcize na mirna vina u zemljama EU po flaši zapremine 0.75 L

|                     | Euros  | US-Dollars |
|---------------------|--------|------------|
| Austria (AT)        | —      | —          |
| Belgium (BE)        | € 0.56 | \$0.64     |
| Bulgaria (BG)       | —      | —          |
| Croatia (HR)        | —      | —          |
| Cyprus (CY)         | —      | —          |
| Czech Republic (CZ) | —      | —          |
| Denmark (DK)        | € 1.13 | \$1.29     |
| Estonia (EE)        | € 1.11 | \$1.26     |
| Finland (FI)        | € 3.16 | \$3.60     |
| France (FR)         | € 0.03 | \$0.03     |
| Germany (DE)        | —      | —          |
| Greece (GR)         | —      | —          |
| Hungary (HU)        | —      | —          |
| Ireland (IE)        | € 3.19 | \$3.63     |
| Italy (IT)          | —      | —          |
| Latvia (LV)         | € 0.83 | \$0.95     |
| Lithuania (LT)      | € 1.24 | \$1.41     |
| Luxembourg (LU)     | —      | —          |
| Malta (MT)          | € 0.15 | \$0.18     |
| Netherlands (NL)    | € 0.66 | \$0.76     |
| Poland (PL)         | € 0.29 | \$0.33     |
| Portugal (PT)       | —      | —          |
| Romania (RO)        | —      | —          |
| Slovakia (SK)       | —      | —          |
| Slovenia (SI)       | —      | —          |
| Spain (ES)          | —      | —          |
| Sweden (SE)         | € 1.87 | \$2.14     |
| United Kingdom (GB) | € 2.51 | \$2.86     |
| CRNA GORA           | € 0.19 | \$0.21     |



Grafik 1: Akcize na mirna vina u zemljama EU po flaši zapremine 0.75 L

Vino i turizam su dvije komplementarne grane, neraskidivo povezane, pa je neophodno, itekako, voditi računa da se sačuva i podstakne razvoj sektora, za koji imamo komparativne prednosti, pružajući podršku proizvođačima u vidu poreskih olakšica i većih izdvajanja iz nacionalnog budžeta. Činjenica je da neke zemlje iz regiona, koje nisu članice EU (BiH, Kosovo, Albanija) imaju akcizu na vino, međutim, riječ je o zemljama koje proizvode minimalne količine vina i ne spadaju u značajne vinske destinacije.



Ukoliko predložena zakonska odredba stupi na snagu, a imajući u vidu činjenicu da je kompanija „13. Jul Plantaze“ a.d. u 2023. na teritoriji Crne Gore prodala ukupno 3.850,809 l vina, to bi značilo da bi Plantaže po ovom osnovu bile dužne uplatiti cc 1 milion € Poreskoj upravi. Kompanija najviše prihoduje na domaćem tržištu i na proizvodima u okviru niže cjenovne kategorije, pa bi porast cijene od 0.25€/l odnosno 0.19€/l za 0.75l značajno uticao na povećanje cijene najprodavanije kategorije proizvoda, obzirom da 50% proizvodnje čine vina jeftinija od 5 eura. Preciznije, efekat obaveze plaćanja akcize na mirna vina bi bio veći od 0.25€ po litru iz razloga što akciza ulazi u osnovicu za obračun PDV-a, čime bi cijena litarskog programa bila veća za 0.30€ po flaši, tj za 0.75l program 0.23€ po flaši.

Fiskalni teret kompanija bi prenijela na krajnje potrošače, što će posljedično, sigurno, uticati na pad prodaje u Crnoj Gori. Pad prodaje će dovesti i do nastajanja viškova proizvedenog vina u Crnoj Gori, što neminovno dovodi i do smanjenja zasada pod vinovom lozom, i na kraju ne ide u prilog promovisanja Crne Gore kao vinske destinacije pred ulazak u EU.

Kompanija je iz razloga rasta troškova proizvodnje bila prinuđena da poveća prodajne cijene svojih proizvoda, vodeći računa o tome da sačuva konkurentnost na tržištu, istovremeno prateći inflaciju. Pored toga, ističemo da je poljoprivreda niskoprofitabilna djelatnost, međutim, značaj poljoprivrede je porastao u ukupnom sistemu nacionalnog i svjetskog privrednog razvoja.

Prosječna prodajna cijena koju su Plantaže ostvarile u 2023. godini iznosi 1.94€ po flaši. Uvođenje akcize na vino dovelo bi do uvećanja cijena za 14-20%, u zavisnosti od zapremine ambalaže, što predstavlja značajno procentualno uvećanje. Imajući u vidu prosječnu prodajnu cijenu Plantaža po flaši, koja je značajno ispod svjetskog prosjeka, i činjenicu da bi akciza na vino bila umnogome veća od akcize u ostalim zemljama, proizvođačima vina, definitivno bi došlo do negativnih efekata na obim prodaje vina Plantaža.

Uvođenjem akcize na mirna vina Plantaže bi bile u sljedećoj situaciji:

- trenutna akciza na prirodne rakije stvara godišnju obavezu od cca 0.5 miliona €, i tu neće biti značajnih promjena;
- uvođenje akcize na mirna vina stvorilo bi dodatnu obavezu Plantažama od cca 1 milion € godišnje, što bi uzrokovalo povećanje prodajne cijene vina i pad prodaje vina, posebno vina u cjenovnom rangi do 5 eura;
- zakonska obaveza posjedovanja instrumenata obezbjeđenja plaćanja akcize na nivou prosječne vrijednosti jednodnevnih zaliha u prethodnoj godini stvorila bi dodatni teret Plantažama, jer prosječna vrijednost zaliha vina Plantaža je u 2023. godini bila oko 4 miliona €. Posjedovanje instrumenata obezbjeđenja plaćanja akcize podrazumjevalo bi i polaganje keš kolaterala u višemilionskom iznosu, pa možemo reći da bi ovaj iznos obaveze za akcize na taj način bio udvostručen.

Upravo su ovo i razlozi zbog čega zemlje, koje su proizvođači vina, uglavnom, nemaju akcize na vino, ili imaju simbolično niske akcize, jer se time stvara dodatni pritisak domaćim proizvođačima koji čine značajan dio ukupnog izvoza zemlje.

Uvođenjem akciza i dodatnog oporezivanja direktno bi ugrozili ne samo konkurentnost crnogorskih vina na domaćem tržištu, već i egzistencija kako naše kompanije tako i brojnih malih i srednjih vinogradara koji čine osnovu ovog sektora. Uvođenje akciza će za posledicu imati rast cijena finalnih proizvoda, što će direktno dovesti do pada prodaje. Ovo bi imalo lančanu reakciju na čitav sektor, od proizvodnje grožđa, preko prerade i proizvodnje vina i njegove distribucije.

Osim toga, dodatni nameti će destimulisati ulaganja u unapređenje vinograda i proizvodnih tehnologija, što je ključno za održavanje kvaliteta i konkurentnosti na globalnom tržištu. Bez tih



investicija, sektor će stagnirati, što će imati dugoročne negativne posljedice po ekonomski razvoj. Takođe, nedostatak investicija i otežani uslovi poslovanja će dovesti do smanjenja površina pod vinogradima, jer bi se mnogi vinogradari odlučili za manje rizične i profitabilnije kulture.

Ovakav razvoj situacije bi bio posebno nepovoljan za Crnu Goru uoči pristupanja Evropskoj uniji, jer bi smanjenje površina pod vinogradima značilo gubitak jednog od ključnih poljoprivrednih resursa i tradicija zemlje. Ulazak u EU zahtijeva od država članica da održavaju i razvijaju svoje poljoprivredne kapacitete kako bi bile konkurentne na zajedničkom tržištu. Smanjenje površina pod vinogradima bi moglo ugroziti sposobnost Crne Gore da iskoristi prednosti članstva u EU, uključujući pristup fondovima za ruralni razvoj i poljoprivredu.

Ističemo da će uvođenje akciza na vino, u velikoj mjeri, osim na Plantaže negativno uticati na sve domaće vinogadare i vinare. Od svih registrovanih vinarija u Crnoj Gori, jedino naša kompanija izvozi svoja vina, ostali mali proizvođači preko 99% svojih količina realizuju, isključivo, na cmogorskom tržištu. Takođe, vina koja se proizvode u Crnoj Gori su preko 99% mirna vina (nepjenušava), te bi uvođenje akciza predstavljalo direktan udar na sve proizvođače vina u našoj zemlji. Dodatno oporezivanje vina može povećati troškove proizvodnje i smanjiti konkurentnost crnogorskih vina na domaćem i inostranom tržištu. Vinarstvo je i dio kulturne i istorijske baštine Crne Gore, te bi uvođenje akciza moglo biti shvaćeno kao udar na tradiciju i kulturno nasleđe. Vinogradarsko-vinarski sektor je važan dio ekonomskog razvoja, posebno u kontekstu turizma. Mnogi turisti dolaze u Crnu Goru zbog vina i vinskih tura. Dodatni porezi mogu povećati cijene vina i smanjiti atraktivnost Crne Gore kao destinacije za ljubitelje vina.

Podsjećamo da u svijetu vina, ubjedljivo dominira pet država. Italija, Španija, Francuska, Čile i Australija su najveći izvoznici vina, sa oko 70% udjela u međunarodnom izvozu. Izvesti vino nije jednostavno, jer svaka država štiti i forsira svoje proizvođače. Crna Gora, pri tom, na globalnoj mapi svijeta, nije prepoznata kao vinska destinacija. Sa druge strane, vinarije iz našeg regiona, dominantno prodaju realizuju na domaćim tržištima. Plantaže, sa izvozom od 52% od ukupne proizvodnje su, uz kompaniju Tikveš, najveći izvoznici vina u regionu. Ova ne znači da kompanija ima mogućnost da opstane bez jakog i stabilnog domaćeg tržišta, gdje smo, činjenica je - najprofitabilniji. Zato je svim vinskim zemljama od ključne važnosti da u matičnim zemljama potrošnja vina po glavi stanovnika bude što veća, kao i da se ovaj proizvod rastereti poreskih nameta. Potrošnja vina po glavi stanovnika u drugim zemljama se kreće: Portugalija 67.9l, Luksemburg 49.1l, Francuska 46.9l, Italija 43.2l, Slovenija 37.5l, Švajcarska 32.1l, Danska 31.1l, Austrija 30.8l, Hrvatska 27.6l, Njemačka 27l, dok je u Crnoj Gori prosječna potrošnja 14l po glavi stanovnika, što je značajno manje u poređenju sa drugim evropskim zemljama.

(<https://www.statista.com/statistics/232754/leading-20-countries-of-wine-consumption/>). Zemlje koje su prepoznate po proizvodnji vina nastoje da strateškim odlukama pospiše i povećaju potrošnju vina po glavi stanovnika. Uvođenje akcize na vino će dovesti da poskupljenja ovog proizvoda, što će izazvati suprotan efekat. Osim svega navedenog, u obrazloženju za uvođenje akciza na mirna vina navodite da Crna Gora tretira proizvode od šećera, kakaoa, sladoleda, gaziranih i negaziranih voda sa dodatkom šećera, te bezalkoholno pivo kao akcizne proizvode. Stoga se smatra neopravdanim da "mirna vina" kao alkoholni proizvodi sa negativnim efektom na zdravlje stanovništva budu izuzeta od akciza.

Međutim, treba imati u vidu da je proizvodnja pomenutih proizvoda u Crnoj Gori marginalna, odnosno, zanemarljiva u poređenju sa proizvodnjom grožđa i vina. Takođe, treba imati u vidu i ključnu činjenicu, da se vino kategorizuje kao poljoprivredno-prehrambeni proizvod sa bogatom nutritivnom vrijednošću, a njegova umjerena konzumacija ima izuzetno pozitivan efekat na zdravlje, što potvrđuje i dokazani francuski paradoks, kao i brojne naučne studije koje ukazuju na antioksidativno dejstvo polifenola koji su prirodan sastojak grožđa i vina. U skladu sa

navedenim studijama, jasno je da se vino razlikuje od drugih alkoholnih pića i dokazano je da umjerena konzumacija ne samo da smanjuje rizike od pojave hroničnih degenerativnih bolesti nego je i povezana sa benefitima zdravstvenim ukoliko se ujedno i primjenjuje mediteranski način ishrane (Wurz 2019.; Hrella i dr., 2022.; Lombardo 2023.). Gajenje vinove loze i pravljenje vina je nauka, serviranje vina je tehnika, a vinska kultura ima obrise umjetnosti.

Kompanija Plantaže ima, prethodno, negativno iskustvo sa efektom uvođenja akciza na prirodne rakije. Tada je u roku od svega nekoliko godina obim prodaje višestruko opao, a to je bio segment na kome su Plantaže temeljile svoju profitabilnost. Količinski, u posljednjih 20 godina, od uvođenja akcize, prodaja prirodnih rakija Plantaža je opala za čak 85% (sa 560 hiljada flaša godišnje prije 20 godina na 145 hiljada flaša u 2023. godini). U ovom slučaju je takođe važno istaći da, nažalost, pad prodaje naših prirodnih rakija, istovremeno, nije uticao na pad potrošnje rakija po glavi stanovnika. Prema procjenama Svjetske zdravstvene organizacije iz 2019. godine, Crna Gora je bila čak na 12. mjestu po količini popijenog alkohola po glavi stanovnika sa 12.24 l (muškarci: 19.51, žene: 5.3) i to je najviša izmjerena potrošnja do sada. Ovo ukazuje da se rakije, za čije porijeklo i bezbjednost definitivno ne postoje podaci, i dalje konzumiraju.

Imajući u vidu navedeno, može se istaći da je značaj vinogradarstva i vinarstva za Crnu Goru nemjerljiv, a da je ova poljoprivredna grana već, na neki način, ugrožena, obzirom na klimatske promjene koje itekako utiču na vinovu lozu, kao i da je proizvodnja grožđa fabrika pod otvorenim nebom, koja u startu nosi mnoge rizike. Samim tim, svaka proizvodna godina nosi velike rizike, pa bi uvođenje akciza predstavljalo dodatni udar na cijelu granu, i u značajnoj mjeri nam otežalo buduće poslovanje.

**Odgovor:** Kao jedna od mjera iz Nacrta Fiskalne strategije, predložena je izmjena Zakona o akcizama kojim će se predložiti povećanje visine akcize za mirna vina čija visina bi iznosila 25 eura po hl, umjesto postojeće visine koja iznosi "0" eura po hektolitru. U kontekstu cjelokupne poreske reforme koja je predložena Fiskalnom strategijom, istom se prvenstveno želi doprinijeti povećanju budžetskih prihoda po osnovu akciza, imajući u vidu da su shodno EU Direktivi, propisane vrste alkoholnih pića na koja se plaća akciza a to su pored ostalih i mirna vina.

Imajući u vidu prethodno navedeno, ukazujemo na činjenicu da su u Crnoj Gori najbrojniji proizvođači koji imaju vinograde površine do 2ha (čak 83% ukupnog broja svih proizvođača grožđa), dok nešto više od 6% proizvođača imaju vinograde površine do 5ha. Takođe, struktura proizvođača vina u Crnoj Gori je slična kao i struktura proizvođača grožđa, dakle preovlađuju vinarije sa veoma malim kapacitetima za proizvodnju vina, stoga će se izmjenama Zakona o akcizama, shodno mogućnostima koje su propisane Direktivom 2020/1151, predložiti uvođenje u akcizni sistem malih proizvođača mirnog vina, koji u komercijalne svrhe, radi puštanja u potrošnju proizvodi do 1000 hl mirnog vina godišnje i koji bi plaćao akcizu i iznosu od 50% od visine akcize koja je propisana članom 43 stav 2 tačka 2 Zakona.

Pored navedenog, ukazujemo da se predloženim mjerama Fiskalne strategija obezbjeđuje i smanjenje poreskog opterećenja na rad čime smo osigurali ujednačenost predloženih mjera iz FS koje su bile predmet Javne rasprave i detaljnih analiza od strane svih zainteresovanih subjekata.

### **103. Branko Borožan, bivši radnik AD "Radoje Dakić", Podgorica (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 103:** Predlog da se Fiskalnom strategijom obuhvate svi bivši radnici, koji su u ranijim decenijama, kroz sprovođenje stečajnih postupaka oštećeni zbog neuplaćivanja doprinosa i da za njih Država, za sav period neizmirenih obaveza uplati doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, pa makar i u visini minimalne zarade.

**Odgovor:** Pitanje bivših radnika i njihovih potraživanja predstavlja kompleksno pitanje, zapostavljeno dugim nizom godina, nakon čega se protokom vremena situacija dodatno usložnjavala.

Naime, Vlada je svakako svjesna problema bivših radnika, te da se istim neophodno što prije pozabaviti i doći do održivog rješenja, kako kada su u pitanju radnici, tako i u skladu sa raspoloživim sredstvima u okviru budžeta države. Resorno ministarstvo je više puta najavilo da će svakako doći do detaljne analize svih prethodnih postupaka i zaostalih potraživanja radnika, nakon čega će se kreirati plan i program isplate, u slučaju utvrđivanja osnovanosti potraživanja. Imajući u vidu navedeno, te da ne postoje pomenute analize, kako bi Vlada mogla sa sigurnošću da tvrdi koje su to ranije firme, koliko je zaposlenih i koja su priznata, a neisplaćena potraživanja, jasno je da isto ne može biti sastavni dio Fiskalne strategije, već je u pitanju zadatak kojim se resorno ministarstvo mora pozabaviti u okviru svojih redovnih nadležnosti, kakav pristup se u narednom periodu i očekuje.

### **104. Vanja Radonjić, advokat iz Podgorice (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 104:** Pitanje naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Crne Gore, koje je kod mnogih zaposlenih na prvom mjestu, nije regulisano propisima i nije predviđeno Nacrtom fiskalne strategije Crne Gore za period 2024 – 2027. godine.

**Obrazloženje:** Ukoliko država želi brz oporavak i prosperitet društva, u obavezi je nadoknaditi pravo na prevoz svim licima koja su pretrpjela štetu zbog njenog nepravilnog i nepravедnog postupka.

**Odgovor:** Pitanje naknade troškova prevoza na rad i sa rada zaposlenih kod korisnika budžeta Crne Gore ne može biti sastavni dio Fiskalne strategije, već je u pitanju zadatak kojim će se Vlada posvetiti u narednom periodu.

**Primjedba/predlog/sugestija 105:** Osnivač Fonda rada je Vlada Crne Gore. Saglasno članu 14 Zakona o fondu rada, sredstva za rad Fonda obezbjeđuju se iz:

- doprinosa u visini od 0,20% na teret poslodavca koji obveznik osiguranja od nezaposlenosti obračunava na osnovicu koja se odnosi na taj doprinos, u skladu sa posebnim zakonom;
- budžeta Crne Gore;
- sredstava fondova Evropske unije;



- donacija, poklona; i
- drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Država je zaposlenom u državnom organu oduzela pravo na prevoz, a nametnula razne obaveze plaćanja doprinosa, što se može utvrditi iz obračunskog lista zarade zaposlenog. Imajući u vidu iznijeto, neophodno je revidirati (preispitati, preinačiti) dosadašnje rješenje da zaposleni u državnom organu svakog mjeseca u visini od 0,20%, izdvajaju doprinose za Fond rada.

**Obrazloženje:** Treba pomoći kod neisplaćenih potraživanja zaposlenih kod poslodavca usljed stečaja, ali ne na taj način što će se od pojedinih zaposlenih samo oduzimati i njihova prava uskraćivati.

**Odgovor:** Predmetno pitanje ne može biti sastavni dio Fiskalne strategije, već će Vlada u narednom periodu preispitati dosadašnje rješenje da zaposleni u državnom organu svakog mjeseca u visini od 0.20%, izdvajaju doprinose za Fond rada.

**Primjedba/predlog/sugestija 106:** U Nacrtu fiskalne strategije Crne Gore za period 2024 - 2027 godine je navedena reforma sistema zarada (strane 81- 82) i istaknuto da je Vlada Crne Gore snažno fokusirana na stvaranje uslova za unapređenje standarda svih građana Crne Gore. Iako je navedeno da je reforma rezultat „zahtjeva reprezentativnih predstavnika poslodavaca u okviru obaveznog socijalnog dijaloga koji je vođen na temu ove reforme“, trebala se razdvojiti osnovna škola od srednje škole. Neophodno je koeficijent složenosti poslova „ex professo“ utvrditi. Takođe, utvrditi jednaka prava za sve zaposlene, kao što su prevoz, zimnica, varijabla itd.

**Obrazloženje:** Zaista je optimističan zaključak nadležne ustanove - da je reforma „inkluzivna i pozitivna“ za zaposlene i penzionere, kao i za poslodavce, uz očuvanje pune makroekonomske i fiskalne stabilnosti i da su sve reforme predviđene Fiskalnom strategijom za period 2024 - 2027. fiskalno održive, i to:

- povećanje minimalne i prosječne zarade, povećanje penzija, poreska reforma koja podrazumijeva smanjenje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, neće biti povećanja opštih stopa: PDV-a, poreza na dohodak, poreza na dobit, nema zaduženja, stopa nezaposlenosti će biti niska itd.

Po mojem misljenju, neophodno je navedenu Strategiju preispitati i utvrditi sve realne mogućnosti.

**Odgovor:** Predloženim izmjenama zakonskog rješenja u dijelu minimalne zarade, namjera je rast životnog standard građana, kroz regulisanje minimalnog iznosa zarade, ispod kojeg se ne može isplatiti zarada zaposlenom od strane poslodavca. Kao rezultat socijalnog dijaloga, što je neophodno u pogledu izmjena Zakona o radu, i mjera koje se odnose na zaposlene i poslodavce, kroz uvažavanje tripartitnog načina pregovaranja sa socijalnim partnerima, uvažen je predlog za uvođenje dvije kategorije minimalnih zarada, shodno nivoima kvalifikacije obrazovanja. Takođe, naznačeno podrazumijeva minimalnu zaradu, dakle navedeno ne podrazumijeva da poslodavac zaposlenom sa IV1 nivoom kvalifikacije obrazovanja mora isključivo isplatiti zaradu u iznosu od 600 eura, ili zaposlenom sa VII-1 nivoom kvalifikacije

obrazovanja 800, već je to minimum iznosa zarade koji zaposleni na radnim mjestima sa tim nivoom kvalifikacije obrazovanja moraju ostvariti kao iznos mjesečne zarade.

#### **107. Marko Ilijanić (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 107:** Primjedba na reformu snižene stope PDV-a, tačka 4. Usklađivanje odredbe koja se odnosi na oslobođenja pri uvozu proizvoda sa direktivom 2009/132 EU za ukidanje oslobođanja od plaćanja PDV pri uvozu proizvoda koje se odnosi na pošiljke neznatne vrijednosti do 75€.

**Obrazloženje:** Navedeno oslobođanje plaćanja poreza na dodatu vrijednost pri uvozu pošiljki u EU (2009/132 EU) je iz trećih zemalja, dok je za trgovinu unutar unije oslobođeno plaćanje dodatnog poreza. Naše zakonodavstvo povodom ovog pitanja se ne može skroz uskladiti sa zakonodavstvom EU, jer je direktiva donijeta zbog zaštite zajedničkog slobodnog tržišta, kome Crna Gora nema pristup. Ne možemo preuzeti „minuse“ od EU, a da prije toga ne uvedemo „pluseve“. Potrebno je povećati limit na pošiljke vrijednosti do 150€, jer direktiva iz EU taj limit na području EU povećava sa 22€ na 150€ (Article 23 of Regulation (EC) 1186/2009) čime bi se izjednačili sa politikom EU ili zadržati već postojeći limit.

**Odgovor:** Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

U dijelu koji se odnosi na Direktivu 1186/2009/EU o uspostavljanju sistema oslobođenja od carina u Zajednici napominjemo da se navedena Direktiva odnosi na carinsku materiju, koja je regulisana odredbama Carinskog zakona, a ne Zakona o porezu na dodatu vrijednost.

#### **108. Nikolina Dabetić (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 108:** Pored zakona o radu, u skladu sa principima i duhom fiskalne strategije treba izmijeniti i sljedeći zakon-u zakonu o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem („Službeni list Crne Gore“, br. 038/12 od 19.07.2012. 086/22 od 03.08.2022), u članu 10 stav 1 mijenja se i glasi: „*Korisnik za vrijeme stručnog osposobljavanja ima pravo na mjesečnu novčanu naknadu u neto iznosu od 800,00 eura*“.



**Obrazloženje:** Uvođenje naknade za visokoškolce tokom stručnog osposobljavanja u iznosu minimalne zarade za svršene visokoškolce ima više socijalni, ekonomskih i pravnih aspekata koje je važno razmotriti. Visokoškolci koji su u fazi stručnog osposobljavanja obavljaju poslove koji su često kompleksni i zahtijevaju specifična znanja i vjetine stečene tokom višegodišnjeg obrazovanja. Trenutna naknada od 450,00€ nije dovoljna da pokrije osnovne životne troškove i afirmiše nejednakosti i socijalnu nepravdu. S obzirom na to da je minimalna zarada za osobe sa završenom srednjom školom 600,00 €, visokoškolci bi trebali imati naknadu koja odgovara njihovom obrazovnom nivou i uloženom trudu. Visoko obrazovanje zahtijeva značajna ulaganja u vrijeme, trud i novac. Dajući visokoškolcima adekvatnu naknadu, društvo priznaje njihov trud i doprinos, čime se povećava njihova motivacija za dalje usavršavanje i angažman. Adekvatan prihod tokom stručnog osposobljavanja može poboljšati njihov standard života i omogućiti im fokus na sticanje praktičnih znanja i vještina umjesto brige o egzistencijalnim pitanjima. Investiranje u ljudski kapital uključujući odgovarajuću naknadu za visokoškolce ima pozitivan uticaj na ekonomski rast i razvoj zemlje. Visokoškoci su ključni za inovacije, tehnološki napredak i konkurentnost na tržištu rada. Osiguranje minimalne zarade koja odgovara njihovom obrazovanju može povećati njihovu produktivnost i doprinijeti stvaranju bolje kvalifikovane radne snage što je ključno za dugoročni ekonomski prosperitet. Pravična naknada za visokoškolce može pomoći u njihovoj socijalnoj integraciji i smanjenju nezaposlenosti. Ako se visokoškolci osjećaju cijenjenima i pravedno plaćenima manja je vjerovatnoća da će tražiti posao u inostranstvu ili odustati od daljnjeg stručnog usavršavanja. To može pomoći u zadržavanju mladih talenata u zemlji i smanjenju odliva mozgova. Zaključno, povećanje naknade za visokoškolce tokom stručnog osposobljavanja na nivo minimalne zarade za svršene visokoškolce je nužno za podstizanje socijalne pravde, motivacije ekonomskog rasta, zaštite prava i socijalne integracije. Država ima odgovornost da osigura adekvatne uslove za sve radnike uključujući i one koji su u fazi stručnog osposobljavanja kako bi se stvorilo pravedno i prosperitetno društvo.

**Odgovor:** Cijeneći značaj stručnog osposobljavanja za lica sa stečenim visokim obrazovanjem, koji ima za cilj lakši prelazak mladih visokoškolaca iz svijeta učenja u svijet rada, a istovremeno imajući u vidu da trenutno zakonsko rješenje kojim je propisana naknada korisniku stručnog osposobljavanja u mjesečnom neto iznosu od 450,00€, nije dovoljna da pokrije osnovne životne potrebe, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija je donijelo Predlog zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem, a koji je Vlada na sjednici od 15. avgusta tekuće godine, razmatrala i usvojila. Predlogom zakona o izmjeni i dopuni Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem („Službeni list CG“, br. 38/12 i 86/22) predlaže se izmjena člana 10 stav 1 ovog zakona koja se odnosi na pravo korisnika stručnog osposobljavanja na mjesečnu novčanu naknadu, i to na način da se ta naknada utvrđuje u neto iznosu od 600,00 eura. Predlog zakona je upućen Skupštini Crne Gore na dalju proceduru.

**Primjedba/predlog/sugestija 109:** Pored zakona o radu u skladu sa principima i duhom fiskalne strategije treba izmijeniti i sledeći zakon-u zakonu o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece mijenja se član 8 i glasi: Mjesečni iznos obeštećenj iz člana 7 ovog člana iznosi:

- 1) 70% prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnom polugodištu za žene koje su ostvarile to pravo po osnovu rođenja troje djece i ostvarivanjem najmanje 25 godina radnog staža, odnosno, za žene koje su ostvarile to pravo po osnovu rođenja četvoro i više djece i osvrivanjem najmanje 15 godina radnog staža u skladu sa članom 4 (član 54a) Zakona dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“, broj 42/15).



- 2) 40% prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnom polugodištu za žene koje su ostvarile to pravo po osnovu rođenja troje ili više djece i koje su bile na evidenciji Zavoda za zapošljavanje najmanje 15 godina u skladu sa članom 4 (54b) Zakona o dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“, 42/15).

**Obrazloženje:** Izmjena Zakona o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece kako bi im se omogućilo polugodišnje usklađivanje naknada je nužna iz nekoliko ključnih razloga praktičnih i etičkih razloga. Trenutno stanje u kojem naknade za majke troje ili više djece ostaju fiksirane na 336€ i 192€, dok se plate i penzije redovno usklađuju, predstavlja očiglednu naravdu. Ove žene su dale značajan doprinos društva i koje su se borile za svoja prava, zaslužuju da budu tretirane jednako kao i ostali građani. Polugodišnje usklađivanje naknada bi osiguralo da njihova primanja prate inflaciju i rast životnih troškova, čime bi se održala kupovna moć i kvalitet života ovih porodica. Fiksirana naknade koje ne prate rast životnih troškova dovode do smanjenja ekonomske sigurnosti za majke sa troje ili više djece. Polugodišnje usklađivanje naknada bi omogućilo ovim ženama da bolje planiraju svoje finansije i osiguraju osnovne životne potrebe za sebe i svoje porodice. U trenutnom ekonomskom okruženju, gdje se troškovi života stalno povećavaju neophodno je da i naknade budu prilagođene tim promjenama kako bi se spriječila ekonomska nesigurnost i siromaštvo. Osiguranje pravednih i adekvatnih naknada za majke sa troje ili više djece doprinosi socijalnoj stabilnosti i koheziji. Društvo koje se brine o svojim najranjivijim članovima je društvo koje gradi stabilne i održive temelje za budućnost. Polugodišnje usklađivanje naknada bi pokazalo da država prepoznaje i vrednuje doprinos ovih žena, te da je posvećena socijalnoj pravdi i jednakosti.

**Odgovor:** Kada je u pitanju Zakon o obeštećenju bivših korisnika naknada po osnovu rođenja troje ili više djece, ukazujemo da je isti predložen od strane grupe poslanika Skupštine Crne Gore i da nije propisano usklađivanje. Pravo i naknade su utvrđene, kao i u Zakonu o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“, 42/15), čije odredbe su proglašene neustavnim, a takođe ni tada nije bilo propisano usklađivanje, pa bi eventualno predloženo usklađivanje bilo suprotno osnovu za njegovo uspostavljanje. Neusklađivanje naknada je bio jedan od osnova za njegovo usvajanje. Činjenica je i da zakon ne predviđa ostvarivanje prava za nove korisnice. Primjedba Evropske komisije je bila prilikom donošenja Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti da se žene stavljaju u neravnopravan položaj i sklanjaju se kao radno sposobne sa tržišta rada, što je suprotno konvencijama koje se odnose na tu oblast. Sadašnje korisnice su radno sposobne žene, imajući u vidu da im pravo prestaje između ostalog i ako ostvare pravo na penziju. U junu 2024. godine to pravo su koristile 11.472 korisnice za čije potrebe je opredijeljeno 2.452.454,40 eura. Ističemo da je pravo opredijeljeno bez utvrđivanja socijalno zaštitnih kriterijuma (svi pihodi i primanja, imovina pokretna i nepokretna, obaveza izdržavanja po Porodičnom zakonu i dr.), kao i da su mnoge korisnice ostvarile pravo i poslije punoljetstva djece, uzimajući u obzir i da pravo nisu ostvarili očevi djece koji su samostalno podizali djecu. U svakom slučaju, ukoliko se zauzme stav da se pristupi izmjenama i dopunama navedenog zakona uzeće se u obzir navedeni predlog.

#### 110. Nela Radunović (predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 110:** Da li se minimalna zarada za diplomce od 800eur odnosi na zaposlene koji po sistematizaciji pokrivaju radno mjesto sa srednjom školom, a imaju diplomu fakulteta?



Odgovor: Odredbom člana 20 st. 1 i 2 Zakona o radu propisano je da se radni odnos zasniva zaključivanjem ugovora o radu uz prethodno ispunjavanje opštih uslova kao što su opšta zdravstvena sposobnost i starost od 15 i više godina života. Takođe, neophodno je da lice koje zasniva radni odnos ispunjava i posebne uslove predviđene zakonom, drugim propisima i aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Imajući u vidu da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, u skladu sa članom 5 stav 1 tačka 9 zakona, kod poslodavca utvrđuje unutrašnja organizacija; radna mjesta; opis poslova radnog mjesta; posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa (kompetencije, znanje, vještine i radno iskustvo, kvalifikacija nivoa obrazovanja, odnosno stručna kvalifikacija u rasponu od najviše dva nivoa obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije), prilikom zasnivanja radnog odnosa zaposleni treba da ispunji posebne uslove za radno mjesto koji se traže ovim aktom.

Dakle, minimalna zarada se vezuje za radno mjesto, odnosno skup poslova i zadataka predviđenih aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji za čije izvršavanje je neohodan određen nivo kvalifikacije obrazovanja odnosno stručne kvalifikacije. Navedeno znači da ako je zaposleni zaključio ugovor o radu za obavljanje poslova radnog mjesta za koje je aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrđen stepen kvalifikacije do V nivoa, a zaposleni ima nivo kvalifikacije IV i više, ostvarivaće najmanje minimalnu zaradu za radno mjesto kako je predviđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kod poslodavaca.

#### **111. Ivan Mićović (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 111:** Zaposleni u privatnom sektoru koji ima završenu VSS a ima platu između 600€-700€ i pokriva radno mjesto sa SSS da li će imati minimalnu zaradu od 800€?

Odgovor: Odredbom člana 20 st. 1 i 2 Zakona o radu propisano je da se radni odnos zasniva zaključivanjem ugovora o radu uz prethodno ispunjavanje opštih uslova kao što su opšta zdravstvena sposobnost i starost od 15 i više godina života. Takođe, neophodno je da lice koje zasniva radni odnos ispunjava i posebne uslove predviđene zakonom, drugim propisima i aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Imajući u vidu da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, u skladu sa članom 5 stav 1 tačka 9 zakona, kod poslodavca utvrđuje unutrašnja organizacija; radna mjesta; opis poslova radnog mjesta; posebni uslovi za zasnivanje radnog odnosa (kompetencije, znanje, vještine i radno iskustvo, kvalifikacija nivoa obrazovanja, odnosno stručna kvalifikacija u rasponu od najviše dva nivoa obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije), prilikom zasnivanja radnog odnosa zaposleni treba da ispunji posebne uslove za radno mjesto koji se traže ovim aktom.

Dakle, minimalna zarada se vezuje za radno mjesto, odnosno skup poslova i zadataka predviđenih aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji za čije izvršavanje je neohodan određen nivo kvalifikacije obrazovanja odnosno stručne kvalifikacije. Navedeno znači da ako je zaposleni zaključio ugovor o radu za obavljanje poslova radnog mjesta za koje je aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrđen stepen kvalifikacije do V nivoa, a zaposleni ima nivo kvalifikacije IV i više, ostvarivaće najmanje minimalnu zaradu za radno mjesto kako je predviđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kod poslodavaca.



#### 112. Daniel Lončarević (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 112:** Neadekvatno transponovanje porezne politike kada su u pitanju pošiljke sa interneta, koja se ogleda u tački 4) u dijelu POREZA NA DODATNU VRIJEDNOST, tačnije "USKLAĐIVANJE ODREDBE KOJA SE ODNOSI NA OSLOBOĐENJA PRI UVOZU PROIZVODA SA DIREKTIVOM 2009/132 EU"

**Obrazloženje:** Direktiva 2009/132/EC je izmijenjena/ažurirana 2021.godine sa još nekim dodacima 2022. godine. Direktiva je namijenjena zaštiti EU tržišta što je sasvim razumno. Razumno je da je to u interesu država EU u cilju zaštite svog tržišta i obezbjeđivanja konkurentnosti. Prije svega zato što imaju potpuno slobodno tržište unutar same EU gdje nema nikakvog PDV-a, carine niti ikakvih drugih dažbina. To definitivno nije slučaj sa Crnom Gorom koja nema slobodno tržište sa zemljama EU već se dažbine (PDV, carina i špedicija) za pošiljke iz EU naplaćuju identično onima koje potiču iz zemalja van EU.

Direktiva EK je transponovana samo djelimično, ukidajući u potpunosti oslobađanje PDV-a za "pošiljke male vrijednosti" iako u samoj direktivi (koja se pominje u strategiji) postoji upravo taj termin "uvozi male vrijednosti" gdje postoji jasan izuzetak da se PDV ne naplaćuje za pošiljke male vrijednosti do 10, odnosno 22 eura (zavisno od zemlje članice).

Odgovor: Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### 113. Balša Žugić (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 113:** Porez na dodatu vrijednost - reforma snižene stope PDV-a: tačka 4. usklađivanje odredbe koja se odnosi na oslobođenja pri uvozu proizvoda sa Direktivom 2009/132 EU

**Obrazloženje:** Ovo usklađivanje ne uzima u obzir da građani EU mogu da uvoze bez dažbina robu iz ostalih zemalja EU, te smo ovim sebi stavili namet na sve uvoze. Kako je naše tržište malo, lager naših preprodavaca je ograničen, te ogroman broj proizvoda za ličnu upotrebu, edukaciju (strane knjige, elektroničke komponente, itd) manje vrijednosti se jedino mogu nabaviti



iz inostranstva. Pogotovo su ovim pogođene pošiljke sa platformi poput AliExpress, koja nudi veliki broj proizvoda pristupačnih cijena za naš niski standard. Ukoliko ne postoji na lokalnom tržištu, građani država EU, proizvode mogu pronaći na ostalim tržištima EU bez plaćanja PDV-a. Ostavimo ovo usklađivanje sa propisima EU pred samo pristupanje.

Odgovor: Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### **114. Igor Ćulafić (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 114:** REFORMA SNIŽENE STOPE PDV-A, tacka 4. Usklađivanje odredbe koja se odnosi na oslobodjenja pri uvozu proizvoda sa Direktivom 2009/132/EU za ukidanje oslobodjenja od plaćanja PDV pri uvozu proizvoda koje se odnosi na pošiljke neznatne vrijednosti do 75e.

**Obrazloženje:** Zakon šteti obrazovanje i edukaciju naroda zbog otezanja nabavke knjiga, opreme za hobije, struke i obrazovanje koje je nepristupacno za nabavku u lokalnim prodavnicama. Zakon narušava vec problematyczne nacine nabavke stvari preko online prodavnica.

Odgovor: Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### **115. Miloš Mirković (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 115:** Predlog da se ukine olakšica za neplaćanje poreza na vrijednosti poštanskih pošiljki ispod 75 eura. Lično koristim usluge pošiljki desetak puta godišnje, jer je CG jako malo trziste. Kako je postarina poskupjela, jednim dijelom zbog globalne inflacije a jednim dijelom i zbog loše poštanske usluge u CG (cestog vraćanja pošiljki), čak i ovako sa olaksicom skoro da je neisplativo. Sa uvođenjem poreza, troškova uputa na carinu (koji je takodje nekontrolisan sa cijenama) i troškovima carinjenja doveste do toga da niko više nista neće porucivati jer konačna cijena toga proizvoda bi bila uvreda za zdrav razum, bez obzira na nedostupnost istog u CG. Takodje umanicete zaradu poste CG koja nije zanemarljiva jer je dostava paketa koji bez obzira sto su oslobođeni poreza i carine do sada naplacivala od 2-5 eura (uput na carinsku kontrolu).

**Odgovor:** Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### **116. Ante Lukšić (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 116:** Stavljanje predloga van snage, do ulaska Crne Gore u Evropsku Uniju

**Obrazloženje:** Zakonsko rješenje je selektivno, i da, ako se već poziva na zakone EU, narudžbe unutar EU ne bi trebale biti oporezovane i carinjene. Ovako kako je napisano, građani su dobili najgore od obje strane - još\_nismo u EU, propis zanemaruje bitnu stavku EU zakona, a dok ne uđemo u EU, plaćamo PDV i carinu za stvari za koje građani EU ne plaćaju.



<https://eclear.com/newsroom/customs-news/#:~:text=Understanding%20Import%20Costs%20in%20the,purchase%20price%2C%20including%20shipping.>

Za pošiljke unutar EU, ne postoje dodatni carinski i poreski troškovi.

Za pošiljke ispod 150 EUR pristigle van EU, građani EU plaćaju samo PDV.

Za pošiljke iznad 150 EUR pristigle van EU, građani EU plaćaju PDV i carinu.

Kako Crna Gora još uvijek nije članica EU, a Nacrt pokušava da uskladi naš zakon sa zakonima EU, jedino logično bi bilo da ga potpuno uskladi, i da ili:

a) Uvoz iz zemalja EU ne bude carinjen i oporezivan, a van zemalja EU carinjen i oporezivan prema zakonima EU ili

b) Zakon bude primjenjen od datuma ulaska Crne Gore u EU, odnosno ne bude usvojen i ne bude primjenjivan od 1.1.2025. godine.

**Odgovor:** Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### **117. Milica Adžić (Predlagač)**

**Primjedba/predlog/sugestija 117:** REFORMA SNIŽENE STOPE PDV-A, tacka 4. Uskladjivanje odredbe koja se odnosi na oslobodjenja pri uvozu proizvoda sa direktivom 2009/132EU za ukidanje oslobadjanja od placanja PDV pri uvozu proizvoda koje se odnosi naposiljke neznatne vrijednosti do 75e.

**Obrazloženje:** Navedenim će se ukinuti online kupovina i time će se smanjiti poštarina.

**Odgovor:** Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.



Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

#### 118. Tijana Radulović (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 118:** Odustajanje od reforme snižene stope PDV-a u dijelu koji se odnosi na a na knjige i štampu, na autorska prava i ulaznice za kulturne i sportske događaje

**Obrazloženje:** Povećanje stope PDV-a na knjige i štampu, na autorska prava i ulaznice za kulturne i sportske događaje, neće "napuniti" budžet Crne Gore, ali će se izrazito negativno odraziti na crnogorsko izdavaštvo, štampane medije, naučne i kulturne institucije, i u krajnjem - na građane. Ovo nije samo pitanje finansija već jednakog pristupa obrazovanju, kulturi i nauci, te razvoju i podsticanju konkurentnosti tih oblasti na međunarodnoj sceni.

**Odgovor:** Reforma snižene stope PDV-a predviđena Fiskalnom strategijom Crne Gore za period 2024-2027. godine usklađena je sa Direktivom 2006/112/EU i uključuje uvođenje druge snižene stope PDV-a od 15%.

Ova mjera omogućava diferencirano oporezivanje, pri čemu će proizvodi i usluge koji značajno utiču na životni standard građana biti oporezovani po prvoj sniženoj stopi od 7%.

Ovakva struktura oporezivanja ima za cilj očuvanje socijalne pravde, pružajući podršku najugroženijim kategorijama stanovništva, dok se kroz drugu sniženu stopu osigurava fiskalna stabilnost i pravednija raspodjela poreskog tereta.

#### 119. Lazar Spićanović (Predlagač)

**Primjedba/predlog/sugestija 119:** REFORMA SNIŽENE STOPE PDV-A, tačka 4. Usklađivanje odredbe koja se odnosi na oslobođenja pri uvozu proizvoda sa direktivom 2009/132/EU za ukidanje oslobađanja od plaćanja PDV pri uvozu proizvoda koje se odnosi na pošiljke neznatne vrijednosti do 75 €.

**Obrazloženje:** Iako je tačan navod iz nacrta da "Navedeno oslobođenje pri uvozu pošiljki neznatnih vrijednosti je ukinuto u EU od 01. jula 2021. godine, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV", napravljen je previd, jer EU oporezuje samo pošiljke koje dolaze van teritorije EU, ali zato ne i one koje dolaze iz zemalja članica, bez obzira na njihovu vrijednost. EU posjeduje široko tržište za koje ne vrši naplatu poreza na pošiljke, dok Crna Gora

to trenutno ne posjeduje. Ovo bi bilo u redu da smo već zemlja članica, ali kako nijesmo, nacrt u ovoj formi može biti samo štetan za Crnu Goru. Naše zakonodavstvo se ne može u ovom slučaju uskladiti sa onim EU, jer nam ne pruža jednaku alternativu globalnom tržištu. Usklađivanje ove odredbe sa onom EU, bez primjene pomenutih olakšica koje EU primjenjuje, bi bilo apsolutno pogubno po građane.

**Odgovor:** Od 01. jula 2021. godine donošenjem Direktive 2017/2455/EU o izmjeni Direktive 2006/112/EU i Direktive 2009/132/EU u pogledu određenih obaveza u vezi sa porezom na dodatu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu, te sve komercijalne pošiljke uvezene u EU podliježu plaćanju PDV, bez obzira na njihovu vrijednost. Cilj ukidanja oslobođenja od plaćanja PDV pri uvozu pošiljki je stvaranje pravednijeg i transparentnijeg sistema oporezivanja i smanjenje utaje poreza.

Osnovni razlog za ukidanje ovog oslobođenja je izbjegavanje narušavanja tržišne konkurencije među dobavljačima unutar Zajednice i izvan nje te kako bi se izbjegli gubici poreskog prihoda.

U Crnoj Gori prag za neoporezivanje pošiljki neznatne vrijednosti se odnosi na sve pošiljke vrijednosti do 75 eura i značajno je viši od praga koji se u EU primjenjivao sve do 01. jula 2021. godine i propisivao oslobođenje od plaćanja PDV pri uvozu za pošiljke vrijednosti do 22 eura.

Važno je napomenuti da je usklađivanje sa Direktivom 2006/112/EU o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrijednost jedan od preduslova za zatvaranje Pregovaračkog poglavlja 16 - Porezi.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 22.8.2024. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona, odnosno strategije:

- Direktorat za državni budžet, Direktor za javni dug, Direktor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije i Direktor za poreski i carinski sistem.

Potpis ministra, odnosno rukovodioca organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona, odnosno strategije



Novica Vuković, ministar