

SADRŽAJ

REZIME.....	Error! Bookmark not defined.
1 Srednjoročni ciljevi ekonomske politike	4
2 Makroekonomski okvir	7
2.1 Makroekonomska kretanja u 2017 i početkom 2018.	7
2.2 Makroekonomski scenario za period 2018-2021.	10
3 Javne finansije.....	13
3.1 Kretanja javnih finansija u 2017.	13
3.2 Projekcije javnih finansija za period 2018-2021.....	14
3.3 Fiskalni rizici za period 2018-2021.	17
3.4 Kvalitet javnih finansija	17
3.5 Stanje i projekcije državnog duga i garancija za period 2019-2021.	19
4 Srednjoročni budžetski okvir.....	22
4.1 Tekući budžet i budžet državnih fondova	23
41 - Tekući izdaci.....	24
42 – Transferi za socijalnu zaštitu	25
43 - Transferi pojedincima, institucijama, nevladinom i javnom sektoru.....	26
44 - Kapitalni izdaci	27
45 - Pozajmice i krediti.....	27
47 – Rezerve	27
4.2 Kapitalni budžet	28
4.3 Transakcije finansiranja.....	29
5 Limit potrošnje	30
5.1 Utvrđivanje limita potrošnje	30
5.2 Limiti potrošnje potrošačkih jedinica prvog reda.....	32
5.3 Limiti potrošnje u tekućem i budžetu državnih fondova	34
6 Kriterijumi fiskalne odgovornosti.....	36
6.1 Uslovi utvrđeni numeričkim fiskalnim pravilima.....	36
6.2 Uslovi utvrđeni limitima budžetske potrošnje	37
Aneks	39

REZIME

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Programom rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu, Ministarstvo finansija je pripremilo Predlog smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2018-2021. godine.

Navedenim dokumentom dati su srednjoročni ciljevi ekonomske i fiskalne politike, srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir, na osnovu kojih su utvrđeni limiti potrošnje, po ekonomskoj klasifikaciji i po potrošačkim jedinicama prvog reda, a koji su obavezujući za 2019. godinu, a indikativni za naredni srednjoročni period.

Smjernice predstavljaju najznačajniji input za pripremu Budžeta za 2019. godinu i Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru 2019-2021.

Strateškim razvojnim dokumentima za period od 2018. do 2020. odnosno 2021. godine, utvrđeni su osnovni makroekonomski i fiskalni ciljevi. U predstojećim godinama, razvoj Crne Gore temeljiće se na ostvarivanju prioriteta definisanih ekonomskom politikom Vlade, uvažavajući spoljnopoličke i integracione procese. **Strateški razvojni cilj** Crne Gore u Programu ekonomskih reformi 2018-2020. godine formulisan je kao, održiv i inkluzivan ekonomski rast koji će doprinijeti smanjenju razvojnog jaza zemlje u odnosu na prosjek EU i povećanju kvaliteta života svih njenih građana. U narednom periodu potrebne su dinamične stope realnog ekonomskog rasta kako bi BDP po glavi stanovnika brže konvergirao sa onim u EU, a životni standard se brže približavao životnom standardu građana razvijenih zemalja.

Na osnovu aktuelnih ekonomskih pokazatelja i izgleda u Crnoj Gori i međunarodnom okruženju, uvažavajući potrebu očuvanja fiskalne stabilnost, kao i planirane sektorske politike, dobijenu Garanciju Svjetske banke za podršku razvojnim politikama ("Policy based Guarantee") i evidentnom poboljšanju ekonomskog ambijenta, projektovana su kretanja osnovnih makroekonomskih agregata i indikatora za period 2018 – 2021. godine. Vlada će nastaviti sa vođenjem odgovorne fiskalne politike sa ciljem očuvanja i daljeg unapređenja fiskalne pozicije. Nastavkom sprovođenja strukturnih reformi doprinijeće se daljem poboljšanju investicionog i sveukupnog poslovnog ambijenta, pa će zahvaljujući značajnim javnim i privatnim investicijama, doći do povećanja zaposlenosti u srednjem roku. Za očekivati je i dalji rast plata u privatnom sektoru, što uz planirani rast penzija po osnovu redovnog usklađivanja, utiče na rast kupovne moći domaćinstava. Rastu ekonomske aktivnosti značajno će doprinijeti sektori turizam, poljoprivreda, saobraćaj i industrija, koji predstavljaju generatore budućeg ekonomskog rasta Crne Gore.

U sljedećoj tabeli dat je pregled osnovnih kategorija makroekonomskog scenarija:

Tabela 1 Makroekonomski scenario 2018-2021

Osnovni ekonomski indikatori	2018	2019	2020	2021
Nominalni BDP u mil.€	4430.9	4607.4	4747.5	4964.9
Nominalni rast	4.6	4.0	3.0	4.6
Realni rast	3.0	2.9	2.1	3.0
Inflacija (prosjeck)	2.6	1.9	1.5	2.0

Za period od 2018. do 2021. godine projektovana je kumulativna stopa rasta BDP od 11,4%, determinisana rastom investicione aktivnosti i domaće tražnje i pozitivne dinamike na strani neto izvoza, dok će prosječna stopa realnog rasta BDP-a, u periodu 2018-2021, iznositi 2,8%.

U periodu 2018-2021. **javni prihodi** će rasti sa 1.988,2 mil.€ u 2018. godini na 2.160,4 mil.€ u 2021. godini, dok će kao procenat učešća u BDP-u, javni prihodi imati opadajući trend, imajući u vidu da je nominalni rast BDP-a brži od rasta prihoda. Ovakav trend posledica je snažnog rasta bruto investicija, koje u fazi izgradnje nemaju značajan uticaj na javne prihode, dok se u operativnoj fazi očekuje značajniji uticaj na naplatu prihoda. Projekcije javnih prihoda urađene su na osnovu projekcija kretanja makroekonomskih indikatora (BDP, inflacija, zarade, zaposlenost) i procijenjenih efekata mjera fiskalne konsolidacije u srednjem roku.

Na drugoj strani, **javna potrošnja** će se u narednom srednjoročnom periodu, kretati u rasponu od 2.086,2 mil.€ u 2018. do 1.972,6 mil.€ u 2021. godini. Dakle, javni rashodi će rasti do nivoa od 2.148,8 mil.€ u 2019. godini, nakon čega uspostavljaju silazni trend. U čitavom periodu projekcije, procenat učešća javne potrošnje u BDP-u opada do nivoa od 39,7% BDP-a u 2021. godini.

U strukturi potrošnje, tekuća javna potrošnja biće stabilna pri čemu će njeno učešće u BDP-u opadati. U svim godinama projekcije, tekuća potrošnja u potpunosti se finansira iz izvornih prihoda čime se ispunjava osnovno pravilo za planiranje budžeta koje pokazuje da država sve tekuće obaveze može servisirati iz tekućih prihoda, dok se zaduživanje vrši isključivo za finansiranje kapitalnih projekata čijom se realizacijom stvara dodatna vrijednost i podspješuje ekonomski rast.

Na drugoj strani, Kapitalni budžet nominalno raste do nivoa od 398,1 mil.€ odnosno 8,6% BDP-a, nakon čega opada do nivoa od 189,8 mil.€ odnosno 3,8%.

Planirani **deficit javnih finansija** u 2018. godini iznosi 2,2% BDP-a, dok će u narednom srednjoročnom periodu u 2019. pasti na 1,8% BDP-a i u 2020. i 2021. ostvariti suficit od 3,9% BDP-a i 3,8% BDP-a respektivno.

U 2018. godini očekuje se rast **javnog duga** do nivoa od 73,6% BDP-a. Od 2019. godine uspostavlja se silazni trend javnog duga i njegovo kretanje od 70,5 % procijenjenog BDP-a, dok se u 2020. godini očekuje značajnije smanjenje javnog duga, na iznos od 65,3 % BDP-a. Procjenjuje se da će se, u 2021. godini, javni dug spustiti na nivo od 60,5 % BDP-a.

Tabela 2 Fiskalni scenario 2018-2021.

Javna potrošnja	2018		2019		2020		2021	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	1988,20	44,87	2067,42	44,9	2118,20	44,6	2160,41	43,5
Javna potrošnja	2086,25	47,08	2148,82	46,6	1931,11	40,7	1972,64	39,7
Suficit/deficit	-98,05	-2,21	-81,40	-1,8	187,09	3,9	187,77	3,8
Primarni deficit	-6,72	-0,15	18,68	0,4	278,23	5,9	275,40	5,5
Javni dug	3263,2	73,6	3247,7	70,5	3100,7	65,3	3004,7	60,5

Javna potrošnja će se u narednom srednjoročnom periodu, kretati u rasponu od 2.086,2 mil.€ u 2018. do 1.972,6 mil.€ u 2021. godini. Dakle, javni rashodi će rasti do nivoa od 2.148,8 mil.€ u 2019. godini, nakon čega uspostavljaju silazni trend. U čitavom periodu projekcije, procenat učešća javne potrošnje u BDP-u opada do nivoa od 39,7% BDP-a u 2021. godini. Glavni razlog smanjenja javne potrošnje rezultat je očekivanog završetka izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar – Boljare, koji će rasteretiti kapitalnu potrošnju koja je, u najvećoj mjeri, i generisala deficit javne potrošnje u prethodnom periodu.

U strukturi potrošnje, tekuća javna potrošnja biće stabilna pri čemu će njeno učešće u BDP-u opadati. U svim godinama projekcije, tekuća potrošnja u potpunosti se finansira iz izvornih prihoda čime se ispunjava osnovno pravilo za planiranje budžeta koje pokazuje da država sve tekuće obaveze može servisirati iz tekućih prihoda, dok se zaduživanje vrši isključivo za finansiranje kapitalnih projekata čijom se realizacijom stvara dodatna vrijednost i podspješuje ekonomski rast.

Na drugoj strani, Kapitalni budžet nominalno raste do nivoa od 398,1 mil.€ odnosno 8,6% BDP-a, u 2019. godini, nakon čega opada do nivoa od 189,8 mil.€ odnosno 3,8%. U dijelu troškova izgradnje autoputa, u 2019. godini za ove namjene, planirana su sredstva u iznosu od 245,0 mil.€.

Imajući u vidu trend rasta fonda bruto zarada i potrebu da se isti stavi pod kontrolu odnosno javna potrošnja rastereti u tom dijelu, Vlada Crne Gore je preduzela korake na ispunjavanju cilja postepenog smanjenja fonda zarada pri tom vodeći računa da visina pojedinačnih zarada zaposlenih ostane nepromijenjena.

U tom cilju, u narednom periodu, očekuju se pozitivni efekti sprovođenja reforme javne uprave konkretizovani kroz Plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine kojim su definisane dugoročne i kratkoročne mjere za optimizaciju broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, uključujući i moratorijum na zapošljavanje za period od godinu dana. Ovom mjerom, svi organi državne uprave i javne ustanove čiji je osnivač država zaduženi su da obustave zapošljavanje po osnovu zaključivanja radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme za period od godinu dana, osim u sektorima od posebnog javnog interesa, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Dakle, može se zaključiti da javne finansije u narednom srednjoročnom periodu, karakteriše rast prihoda i smanjenje rashoda što stvara uslove za ostvarivanje budžetskog suficita koji će se koristiti za servisiranje duga i omogućiti njegovo postepeno opadanje.

U skladu sa projekcijom prihoda i rashoda, u 2019. godini, deficit Centralnog budžeta iznosiće 2,9% BDP-a nakon čega će preći u pozitivni saldo te se očekuje da u 2020. godini bude ostvaren suficit od 2,8% a u 2021. godini od 2,7% BDP-a.

Ispunjavanje uslova utvrđenim numeričkim fiskalnim pravilima:

U dijelu prvog kriterijuma, kojim se propisuje da treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit, može se konstatovati da će, shodno procjenama, u 2018. i 2019. godini biti ostvaren primarni budžetski deficit na nivou od 1,3% odnosno 0,8% BDP-a. Nakon toga, u periodu 2020-2021. godine ostvaruje se primarni budžetski suficit na nivou od 4,7% BDP-a u 2020. odnosno 4,4% BDP-a u 2021. godini.

Fiskalno pravilo ujednačenosti tekućih izdataka i transfera i tekućih prihoda i donacija ukazuje na mogućnost finansiranja svih operativnih poslova državnih resora iz izvornih prihoda. Kao što je prikazano u tabeli, tekući prihodi i donacije veći su od tekućih rashoda i transfera, u periodu 2018-2021. što ukazuje na ispunjenost uslova utvrđenog ovim kriterijumom. Dakle, tekuća budžetska potrošnja, u svim godinama projekcije, finansiraće se iz izvornih prihoda čime se otvara prostor za finansiranje infrastrukturnih projekata koji podstiču privrednu aktivnost i osiguravaju rast u dugom roku.

Kriterijum kojim se propisuje da budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a ispunjava se u svim godinama projekcije budući da je za 2019. godinu projektovano ostvarenje deficita javnih finansija na nivou od 1,8% nakon čega se prelazi u pozitivan saldo i ostvaruje budžetski suficit na nivou od 3,9% odnosno 3,8% BDP-a u 2020. i 2021. godini.

Kada je u pitanju očekivano kretanje javnog duga, u srednjem roku, uspostavlja se opadajući trend budući da će nivo javnog duga kao učešća u BDP-u postepeno opadati i kretati se u rasponu od 73,6% u 2018. do 60,5% u 2021. godini. Shodno navedenom, pravilo o ograničavanju javnog duga do nivoa od 60% neće biti zadovoljeno u projektovanom periodu. Glavni razlog odstupanja jeste povećana potreba za zaduživanjem uslovljena realizacijom projekta izgradnje autoputa.

1 Srednjoročni ciljevi ekonomske politike

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Programom rada Vlade Crne Gore za 2018. godinu, Ministarstvo finansija, pripremio je Predlog smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2018-2021. godine. Ovogodišnje Smjernice predstavljaju polaznu osnovu za pripremu Budžeta za 2019. godinu i Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru 2019-2021. Navedenim dokumentom dati su srednjoročni ciljevi ekonomske i fiskalne politike, srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir, na osnovu kojih su utvrđeni limiti potrošnje, po ekonomskoj klasifikaciji i po potrošačkim jedinicama prvog reda, a koji su obavezujući za 2019. godinu, a indikativni za naredni srednjoročni period.

Strateški razvojni cilj Crne Gore u periodu 2018-2021. godine je održiv i inkluzivan ekonomski rast koji će doprinijeti smanjenju razvojnog jaza zemlje u odnosu na prosjek EU i povećanju kvaliteta života svih njenih građana. Da bi se cilj dostigao, potrebne su dinamične stope realnog ekonomskog rasta kako bi BDP po glavi stanovnika brže konvergirao sa onim u EU, a životni standard se brže približavao životnom standardu građana razvijenih zemalja.

Preliminarni podaci za 2017. godine ukazuju da je Crna Gora ostvarila snažan rast ekonomije od 4,3%, koji je među najdinamičnijim u zemljama u regionu, ali i u Evropi. Ekonomski rast je vođen: a) visokim povećanjem domaće tražnje, što je rezultiralo povećanjem zaposlenosti i raspoloživog dohotka, kao i b) rastom investicione potrošnje, kao rezultatom realizacije investicija u oblastima saobraćajne i turističke infrastrukture (radovi na izgradnji autoputa, novi hoteli i sl.), kao i u sektoru energetike. Vlada je postigla značajan napredak i na planu fiskalne konsolidacije i jačanju finansijske stabilnosti.

Ostvareni su izuzetni rezultati u evroatlantskim integracionim procesima. Crna Gora je članstvom u NATO savezu dostigla visok stepen sigurnosti i bezbjednosti zemlje čime je unaprijeđen i investiciono-poslovni ambijent, a time i stvoreni preduslovi za ubrzanje ekonomskog rasta i razvoja. Vlada posvećeno radi na pregovaračkom procesu za članstvo u EU i spremna je da tokom 2018. godine otvori dva preostala poglavlja. Odlučna je u namjeri da implementacijom reformskih mjera, ubrzanog razvoja i dostizanja višeg nivoa standarda EU, pripremi cjelokupan ekonomski i društveni sistem za ispunjavanja kriterijuma i okončanje pregovaračkog procesa. Uz visok stepen podrške evropskih partnera, Crna Gora se priprema za budući prelazak u finalnu etapu svog strateškog evropskog puta i pristupanje EU.

O postignutim rezultatima u 2017. godini i budućim izgledima, svjedoče i kvalitativne ocjene kreditnih rejting agencija Moody's i Standard & Poors, koje su potvrdile svoje ocjene i unaprijedile izgled kreditnog rejtinga Crne Gore sa negativnog u stabilan. Postignute rezultate Vlade Crne Gore u sprovođenju fiskalne konsolidacije pozitivno su ocijenile i podržale međunarodne finansijske institucije-Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka, kao i Evropska komisija.

S tim u vezi, dobijena je Garancija Svjetske banke zasnovana na razvojnoj politici u iznosu od 80,0 mil.€, čime je omogućeno zaduženje države u iznosu od 250,0 mil.€, pod povoljnijim uslovima i sa nižom kamatnom stopom.

Takođe, i inostrano investiciono tržište je pozitivno ocijenilo aktivnosti na sprovođenju fiskalne konsolidacije. Naime, Crna Gora je, u aprilu tekuće godine, emitovala obveznice u iznosu od 500,0 mil.€, sa ročnošću od 7 godina i kamatnom stopom od 3,375%, što predstavlja najpovoljnije uslove od kada Crna Gora izlazi na tržište euroobveznica, čime je omogućeno finansiranje obveznica koje dospijevaju na naplatu u periodu 2019-2021. godine.

Ekonomska i razvojna politika u srednjoročnom periodu zasnivaće se na potrebi stalnog unapređenja ekonomskog sistema i atraktivnosti poslovnog amijenta, radi dostizanja evropskih standarda proizvodnje i usluga, a na toj osnovi jačanja konkurentnosti domaće ekonomije na međunarodnom

tržištu. Implementacija adekvatnih mjera ekonomske i fiskalne politike omogućit će: kontinuirani ekonomski rast s osloncem na izgradnju i razvoj kvalitetne infrastrukture i održivu valorizaciju prirodnih resursa; podsticanje preduzetništva, posebno u prioritetnim sektorima: turizmu, poljoprivredi, energetici i prerađivačkoj industriji, čime će se omogućiti otvaranje novih radnih mjesta i rast zaposlenosti, kao i supstitucija uvoza i povećanje izvoza robe i usluga, kako bi se doprinijelo značajnijem poboljšanju platnog bilansa i unapređenju eksterne pozicije zemlje.

Radi ostvarenja strateškog cilja, prva grupa mjera u fokusu ekonomske politike u srednjoročnom periodu biće jačanje makroekonomske stabilnosti zemlje, fiskalne i finansijske. Obezbeđenje makroekonomske stabilnosti, kao ključnog izazova za Crnu Goru u srednjoročnom periodu oslanjaće se na uspostavljanje dugoročne fiskalne i finansijske stabilnosti.

S tim u vezi, iako su mjere fiskalne konsolidacije u dosadašnjem periodu doprinijele poboljšanju naplate prihoda, uslijed odstupanja od plana naplate akcize na duvan, kao i nepovoljnih kretanja na tržištu pojedinih akciznih proizvoda, Vlada je donijela odluku da redefiniše akciznu politiku za cigarete i gaziranu vodu sa dodatkom šećera. Adekvatnim usklađivanjem određenih kategorija akciza doći će do usporavanja akciznog kalendara. Pored reforme akcizne politike, utvrđene promjene u strukturi rashoda, usklađivanje sa međunarodnim standardima u dijelu obračuna deficita i tehnički razlozi u vezi ukidanja Ministarstva evropskih poslova, opredijelili su Vladu za donošenje Rebalansa budžeta za 2018. godinu. Rebalansom će se obezbijediti da država sve tekuće obaveze servisira iz tekućih prihoda, dok će se zaduživanje vršiti isključivo za finansiranje kapitalnih projekata kojima se podstiče ekonomski rast. Prethodno pomenuto predstavlja polazne pretpostavke za izradu srednjoročnog makroekonomskog i fiskalnog okvira.

U srednjoročnom periodu, s aspekta strukturnih reformi, povećanja konkurentnosti i jačanja izvozne pozicije zemlje, ekonomska politika Vlade biće fokusirana na:

- reformske mjere za permanentno unapređenje poslovnog ambijenta i programe podrške povećanju konkurentnosti, a za koje poseban značaj ima povećanje investicija u istraživanje i razvoj,
- razvoj malih i srednjih preduzeća i rast produktivne zaposlenosti u realnom sektoru, te dalje povećanje fleksibilnosti tržišta rada i smanjenje neformalne zaposlenosti.

U cilju ravnomjernijeg regionalnog razvoja zemlje, nužno je podsticanje dinamiziranja razvoja sjevernog regiona, u kojem je koncentrisan najveći dio razvojnog potencijala zasnovanog na raspoloživim prirodnim resursima. Razvojnog i ekonomskog politikom uticaće se na bolje korišćenje i tržišnu valorizaciju neaktiviranih potencijala ovog regiona, naročito za razvoj turizma, te raspoloživih šumskih i energetske potencijala, kao i potencijala za razvoj poljoprivrede, posebno u segment proizvodnje zdrave hrane.

Zbog karaktera mjera usmjerenih na realizaciju ciljeva ekonomske politike, iz domena fiskalne politike, kao i mjerljivih efekata u kratkom roku, njihov uticaj na makroekonomska kretanja, odnosno fiskalne agregate moguće je kvantifikovati. Efekti određenih strukturnih reformi kojima se indirektno utiče na rast i povećanje konkurentnosti ekonomije, vidljivi su i procjenljivi u dužem roku.

U periodu 2018-2021, uspješnost ekonomske politike mjerit će se sljedećim indikatorima:

1. prosječna stopa rasta BDP-a, nominalno 4,1%, a realno oko 2,8%;
2. prosječan rast zaposlenosti, oko 1,0%;
3. smanjivanje stope nezaposlenosti sa 15,0% u 2018. na 12,8% u 2021. godini;
4. nakon visokog rasta u 2017. godini, prosječna stopa rasta bruto investicija iznosiće 3,6%, uz i dalje visoko učešće u BDP-u (oko 31,0%);
5. smanjenje deficita tekućeg računa, sa 17,9% BDP-a u 2018, na 12,7% u 2021;

6. deficit javnih finansija u periodu 2018-2021. godine će se postepeno smanjivati, od 2,2% BDP-a u 2018. do 1,8% BDP-a u 2019, dok će u 2020. i 2021. bilježiti suficit od 3,9% BDP-a, odnosno 3,8% BDP-a, respektivno.
7. deficit budžeta u periodu 2018-2021. godine će se postepeno smanjivati, od 3,2% BDP-a u 2018. do 2,9% BDP-a u 2019, dok će u 2020. i 2021. bilježiti suficit od 2,8% BDP-a, odnosno 2,7% BDP-a, respektivno;
8. javni dug će dostići maksimum u 2018. godini, od 73,6% BDP-a, nakon čega se očekuje blagi pad, a na kraju posmatranog perioda iznosiće 60,5% procijenjenog BDP-a.

2 Makroekonomski okvir

Model rasta ekonomije Crne Gore u periodu 2018-2021, baziraće se na stabilnoj investicionoj aktivnosti, koja će imati snažan uticaj na ukupne ekonomske tokove. U tom smislu, kontinuirano se dograđuje investicioni ambijent, sprovodi stimulatívna investiciona politika i pozicioniranje Crne Gore kao sigurne investicione destinacije. U cilju daljeg jačanja makroekonomske stabilnosti, nastaviće se sprovođenje mjera fiskalne konsolidacije, kao i mjera za povećanje stabilnosti finansijskog sektora. Imajući u vidu nizak stepen diverzifikacije crnogorske ekonomije i visoku uvoznu zavisnost, sprovodiće se mjere strukturnih reformi, usmjerene na otklanjanje ključnih prepreka za unapređenje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijalnog privrednog rasta na srednji i dugi rok.

Makroekonomski izgledi su praćeni asimetričnim rizicima (veća mogućnost ostvarenja negativnih nego pozitivnih rizika). Rizici koji mogu ugroziti ekonomski rast su dominantno eksternog karaktera i odnose se na potencijalne geopolitičke rizike, koji su već rezultirali uvođenjem protekcionističkih mjera između Sjedinjenih Američkih Država, EU i Kine. Eskalacija ovih politika može ugroziti izgled svjetskog rasta, koji su do sada bili revidirani na gore u odnosu na prethodne projekcije MMF-a. Posljedično potencijalno povećanje finansijskih rizika i averzije prema riziku od strane investitora može dovesti do nestabilnost na finansijskim tržištima, što može povećati kamate na suvereno zaduživanje. Rizik finansiranja za Crnu Goru je sveden na minimum, imajući u vidu da je u aprilu 2018. izlaskom na međunarodno tržište kapitala obezbijeđeno finansiranje budžeta za 2018. i 2019. godinu i da se ne planira ponovni izlazak prije 2020.godne.

Uvažavajući činjenicu da je crnogorska ekonomija, mala i otvorena, vrlo osjetljiva na kretanja u međunarodnom okruženju i da su investicije glavni pokretač rasta, rizik za ostvarenje makroekonomskog scenarija 2018-2021 odnosi se i na promjenu dinamike realizacije investicija. Ovaj rizik se u pethodnom periodu već manifestovao u vidu ostvarenja višeg nivoa investicione aktivnosti od očekivanog, što je i uslovalo, pored rasta ostalih komponenti, višu stopu rasta u 2017.godini od planirane.

Imajući u vidu da su glavni generatori razvoja naše ekonomije sektor turizma, praćen poljoprivredom, koji uz proizvodnju električne energije zavise i od klime, rast u ovim sektorima može biti pod uticajem nepovoljnih vremenskih prilika, koje se po pravilu ne mogu predvidjeti. Niže ostvarenje u pomenutim sektorima, imalo bi negativan uticaj na ostvarenje osnovnog makroekonomskog scenarija.

2.1 Makroekonomska kretanja u 2017 i početkom 2018.

Tokom 2017. godine evidentno je snažno ubrzanje privredne aktivnosti, postignuto i pored implementacije mjera fiskalne konsolidacije, što je rezultiralo višim rastom u odnosu na prvobitne projekcije Vlade Crne Gore, i najvišim rastom od perioda globalne ekonomske krize 2009.godine. Prema preliminarnim podacima Monstat-a, u 2017. godini je ostvaren BDP u iznosu od 4.236,5 mil.€, uz realni rast od 4,3%. Posmatrano sa potrošne strane, pozitivan uticaj na rast su imale sve komponente BDP-a. Intenziviranje radova na realizaciji infrastrukturnih projekata, prvenstveno autoputa, kao i realizacija projekata u turizmu i energetici, podstakli su ukupan ekonomski rast u 2017.godini. Ekonomskom rastu je značajno doprinio i rast potrošnje domaćinstava, dijelom i zbog odlične turističke sezone koja podstiče domaću potrošnju i zapošljavanje, kao i pojačane kreditne aktivnosti u zemlji, dok je i dalje izražena visoka uvezna zavisnost, umanjila efekat rasta izvoza roba i usluga. Naznačajniji realni rast zabilježile su bruto investicije u osnovna sredstva (15,8%, sa uticajem na rast od 3,7 p.p, dok je povećanje bruto investicija sa zalihama 17,4%) i potrošnja domaćinstava (3,5%, sa uticajem na rast od 2,6 p.p). Kao rezultat efekata fiskalne konsolidacije, pad državne potrošnje zabilježen je u četvrtom

kvartalu, dok je na nivou godine, državna potrošnja ostvarila rast od 0,3%. Izvoz roba i usluga zabilježio je realni rast od 2,2%, ali je istovremeno uvoz roba i usluga realno bio veći 5,3%, tako da je saldo uvoza i izvoza roba i usluga imao negativan uticaj na rast od 3,1 p.p.

Na strani ponude, najveći rast bilježi sektor građevinarstva sa rastom vrijednosti građevinskih radova od 43,6%, turizam sa rastom dolazaka i noćenja od 10,3 i 6,3% i rastom prihoda od 10,3% (inostrani turisti) i trgovina na malo sa rastom prometa (tekuće cijene) od 5,2%. Pad je zabilježila industrijska proizvodnja (4,2%), najviše usljed niže proizvodnje električne energije (dug sušni period). Rast u sektoru vađenje rude i kamena od 113,9%, nije bio dovoljan da nadoknadi ovaj negativan uticaj.

Da je Crna Gora u 2017. godini ostvarila impresivne rezultate, vidi se iz uporednih pokazatelja o rastu BDP-a u Evropskoj Uniji i na Zapadnom Balkanu. Od ukupno 28 zemalja članica EU (prosječan rast u 2017.godini iznosio je 2,4%), veći ekonomski rast je zabilježilo samo sedam zemalja (Irska, Malta, Rumunija, Slovenija, Poljska, Letonija i Češka). Takođe, sa rastom BDP-a od 4,3%, Crna Gora je, uz Kosovo, bila i najbrže rastuća ekonomija Zapadnog Balkana (prosječan rast 2,4%). Stagnaciju, odnosno nultu stopu rasta bilježi Makedonija, dok su, od ostalih zemalja Zapadnog Balkana, najvišu i najnižu stopu rasta ostvarile ekonomije Albanije i Srbije.

Pozitivna privredna kretanja nastavljaju se i početkom 2018. godine. Crnogorska ekonomija je u prvom kvartalu zabilježila realni rast BDP-a od 4,5%. Prema dostupnim pokazateljima za period januar-maj, industrijska proizvodnja bilježi visok rast od 31,8%, prvenstveno kao rezultat povećane proizvodnje električne energije za 100,7%, promet u trgovini na malo veći je za 5,4% (tekuće cijene), dok dolasci i noćenja turista (kolektivni smještaj) za pet mjeseci bilježe rast od 19,8 i 17,9%, respektivno.

Inflacija je u 2017. godini bila umjerena i u osnovi uslovljena kretanjem cijena na međunarodnom tržištu. Prosječna stopa inflacije u 2017. godini iznosila je 2,4%, što je na nivou projekcija za 2017. godinu. Uvozne cijene su rasle brže od inflacije i u decembru bilježe godišnji rast od 3,6%, dominantno kao posljedica rasta cijena nafte na svjetskom tržištu od 12,1%. Istovremeno, pritisak na domaće cijene je ostao umjeren, jer je prosječni rast plata bio niži od rasta inflacije. Godišnja stopa inflacije (CPI) u decembru iznosila je 1,9%. Najveći uticaj na godišnju stopu inflacije u decembru ostvarile su cijene iz sektora alkoholna pića i duvan (0,57p.p) i prevoz (0,69p.p). Inflacija mjerena HICP-om takođe bilježi umjereni rast, sa godišnjom stopom od 2,9% u decembru 2017. Najveći uticaj na zabilježenu stopu ostvarile su cijene iz sektora alkoholna pića i duvan (0,71 p.p) i usluge smještaja (1,27p.p).

Početkom 2018. godine počela je primjena nove poreske regulative (povećanje opšte stope PDV-a sa 19 na 21% i povećanje akciza na duvan, alkoholna i negazirana pića) što je uticalo na jednokratni rast cijena. Godišnja stopa inflacije u maju iznosila je 3,1%, pri čemu su najveći uticaj (1,1p.p) ostvarile cijene iz kategorije alkoholna pića i duvan. Cijene goriva bilježe kontinuirani rast i njihov uticaj na stopu inflacije u maju iznosio je 0,59p.p, dok su cijene hrane i bezalkoholnih pića zabilježile pad od 0,2% i negativan uticaj na inflaciju od 0,01 p.p.

Tržište rada U 2017. godini je bilježi pozitivna kretanja, pa je prosječan broj zaposlenih iznosio 182.368, što je za 2,5% više u odnosu na 2016. godinu. Prosječan broj nezaposlenih u 2017. bio je 50.510, i veći je za 17,7% u odnosu na prethodnu godinu. Stopa nezaposlenosti je povećana sa 21,3% krajem 2016. na 22,1% na kraju 2017. godine. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore na dan 28.05.2018. bilo je 44.133 nezaposlenih lica, dok je registrovana stopa nezaposlenosti iznosila 19,0%, i niža je za 3,14 p.p u odnosu na isti dan prethodne godine. Prema Anketi o radnoj snazi, stopa nezaposlenosti u 2017. iznosila je 16,1%, koliko je iznosila i u prvom kvartalu 2018. godine.

Prosječna **bruto zarada** u 2017.godini iznosila je 765,0€ i viša je za 1,9% u odnosu na prosječnu bruto zaradu u 2016. godini, dok je prosječna zarada bez poreza i doprinosa u 2017. iznosila 510,25€ i viša je za 2,2% u odnosu na prosječnu zaradu bez poreza i doprinosa u 2016. godini.

U periodu januar-maj 2018. prosječna bruto zarada je ostala na istom nivou kao prethodne godine.

Tokom 2017.godine stanje u bankarskom sektoru je značajno poboljšano, što potvrđuju ostvareni finasijski pokazatelji: rast ukupnih kredita, depozita, i smanjenje nekvalitetnih kredita, uz pad kamatnih stopa. Ostvaren je rast ukupno odobrenih kredita, koji su u decembru 2017.g. iznosili 2.700,6 mil.€ i povećani su za 11,8 % na godišnjem nivou. Ukupni depoziti su u decembru dostigli iznos od 3.267,2 mil.€, i povećani su za 13,8% na godišnjem nivou, pri čemu se na sektor privrede odnosilo 34,7%, a na sektor stanovništva 52,2%. Nastavljen je trend pada kamatnih stopa, tako da je u decembru kamatna stopa na kredite dostigla iznos od 6,81%, dok je pasivna kamatna stopa iznosila 0,69%. Uspostavljen je pozitivan trend smanjenja nekvalitetnih kredita, koji su krajem decembra 2017. godine iznosili 197,0 mil.€ i činili 7,3% ukupnih kredita.

Pozitivni trendovi u bankarskom sektoru su nastavljeni i tokom prvih pet mjeseci ove godine. Ukupni krediti su u maju iznosili 2.901,3 mil.€ i ostvarili su rast na godišnjem nivou od 10,4%. Pri tome su krediti stanovništva povećani za 10,5%, a krediti privrede za 6,7%, posmatrano u odnosu na isti mjesec prethodne godine. Ukupni depoziti su sa iznosom od 3.369,9 mil.€ ostvarili rast od 15,8% na godišnjem nivou. Tome je doprinio rast depozita privrede od 21,6% i rast depozita stanovništva od 9,8%. Trend pada kamatnih stopa je nastavljen, tako da je prosječna ponderisana aktivna kamatna stopa iznosila 6,58% i smanjena je za 0,51 p.p. u odnosu na isti mjesec prethodne godine.

Deficit tekućeg računa platnog bilansa u 2017. je i dalje visok usljed rasta trgovinskog deficita, s obzirom da solidan izvoz turističkih usluga i proizvoda nisu bili dovoljni da kompenzuju rast uvoza. Tekući račun platnog bilansa je revidiran za period 2010-2017, pa je učešće deficita u 2017. značajno smanjeno sa 18,9% na 16,3% BDP-a. Spoljnotrgovinski deficit od 43,9% BDP-a je i pored rasta izvoza visok i rastući, što ukazuje na nepromijenjeno stanje iz prethodnih godina. Napredak u izvozu roba u najvećoj mjeri povezan je sa sirovinama, dok nabavke građevinskog materijala, mašina i opreme, zajedno sa povećanjem cijena nafte i većom nabavkom energenata, vrše dalji pritisak na uvoz. Suficit na računima usluga, primarnog i sekundarnog dohotka pokrio je 62,8% robnog deficita. Veća pokrivenost je ostvarena preko prihoda od rekordne turističke sezone i ličnih i ostalih tekućih transfera, uz nešto manji doprinos računa primarnih dohodaka. **Prihodi od turizma** u iznosu od 921,7 mil.€ čine 66,7% ukupnih prihoda od usluga.

Tekući račun platnog bilansa u prvom kvartalu 2018. karakteriše rast deficita tekućeg računa u uslovima visokog robnog deficita i smanjenja suficita primarnih dohodaka, uz pozitivna kretanja na računu usluga i sekundarnih dohodaka. Deficit tekućeg računa je povećan za 4,9%, kao posljedica povećanja robnog deficita i rashoda primarnih dohodaka (otplata kamata). **Spoljnotrgovinski deficit** povećan je za 7,6%, zbog većeg apsolutnog rasta uvoza, iako je izvoz ostvario veći relativan rast (20,3%). **U međunarodnoj razmjeni usluga** pozitivan saldo je povećan dva puta, zbog brže dinamike rasta prihoda (transport i turizam) od rashoda po osnovu ostalih poslovnih usluga.

Spoljnotrgovinsku razmjenu Crne Gore u periodu januar - maj 2018. karakterišu povoljna kretanja kod izvozno orijentisanih sektora, uz povećanu uvoznu tražnju za potrebe realizacije investicija i proizvoda za široku potrošnju. Spoljnotrgovinski deficit je povećan 13,2% usljed većeg apsolutnog i relativnog rasta uvoza od izvoza. Izvoz je vrijedio 159,3 mil.€, a uvoz 963,0 mil.€, što je rast od 12,3 i 13,1%, respektivno.

Neto priliv stranih direktnih investicija u periodu januar - decembar 2017.godini iznosio je 484,3 mil.€, što je za 30,3% više nego u 2016. i činio je 11,4% bruto domaćeg proizvoda (2,0 p.p. više nego u 2016). Rast neto priliva, rezultat je povećanih ulaganja u formi interkompanijskog duga i ulaganja u kompanije i banke, uz značajno manji odliv. Ukupan priliv stranih direktnih investicija iznosio je 659,2 mil.€, što je za oko 4,1% manje u odnosu na prethodnu godinu.

Neto priliv stranih direktnih investicija u periodu januar-mart 2018, iznosio je 50,8 mil.€, što predstavlja pad od oko 50,1% u odnosu na uporedni period 2017.

2.2 Makroekonomski scenario za period 2018-2021.

Na osnovu aktuelnih ekonomskih pokazatelja i izgleda u Crnoj Gori i međunarodnom okruženju, uvažavajući potrebu očuvanja fiskalne stabilnosti, kao i planirane sektorske politike, dobijenu Garanciju Svjetske banke za podršku razvojnim politikama ("Policy based Guarantee") i evidentnom poboljšanju ekonomskog ambijenta, projektovana su kretanja osnovnih makroekonomskih agregata i indikatora za period 2018– 2021. godine. Vlada će nastaviti sa vođenjem odgovorne fiskalne politike sa ciljem očuvanja i daljeg unapređenja fiskalne pozicije. Nastavkom sprovođenja strukturnih reformi doprinijeće se daljem poboljšanju investicionog i sveukupnog poslovnog ambijenta, pa će zahvaljujući značajnim javnim i privatnim investicijama, doći do povećanja zaposlenosti u srednjem roku. Za očekivati je i dalji rast plata u privatnom sektoru, što uz planirani rast penzija po osnovu redovnog usklađivanja, utiče na rast kupovne moći domaćinstava. Rastu ekonomske aktivnosti značajno će doprinijeti sektori turizam, poljoprivreda, saobraćaj i industrija, koji predstavljaju generatore budućeg ekonomskog rasta Crne Gore.

Za period od 2018. do 2021. godine projektovana je kumulativna stopa rasta BDP od 11,4%, determinisana rastom investicione aktivnosti i domaće tražnje i pozitivne dinamike na strani neto izvoza. Projekcije makroekonomskih agregata zasnovane su na visokoj investicionoj aktivnosti u prioritetnim sektorima razvoja (turizam, energetika, saobraćaj i poljoprivreda) i uticaju mjera fiskalne konsolidacije koje će se sprovoditi u narednom srednjoročnom periodu. Prilikom projektovanja ekonomskog rasta uvažene su pretpostavke o započetim i planiranim ulaganjima u prioritetne razvojne sektore za period 2018-2021, koja prema okvirnim procjenama dobijenim od strane resornih ministarstava iznose preko 3,0 milijarde eura. Od pretpostavki iz spoljnog okruženja korišćene su procjene ekonomskog rasta i kretanja inflacije u EU, kao i projekcije cijena sirovina na svjetskom tržištu i ostalih relevantnih podataka. Ovakav model rasta ima specifičnosti i ograničenja koja proizilaze iz veličine crnogorske ekonomije, njene strukture (diverzifikacija), kao i ograničenja u pogledu ponude i tražnje na tržištu rada.

Prema projekcijama, za 2018. godinu projektovan je realni rast od 3,0%, dok će prosječna stopa realnog rasta BDP-a, u periodu 2018-2021, iznositi 2,8%. Procjenjeno je da će crnogorska ekonomija u 2019. godini zabilježiti rast od 2,9% u 2019, 2,1% u 2020. i 3,0% u 2021. godini. Glavna pretpostavka scenarija je da će bruto investicije zadržati visok nivo od oko 1,4 milijarde eura u projektovanom periodu. Nakon prve dvije godine stabilnog rasta, dinamika i struktura rasta ekonomije u 2020. godini biće pod uticajem dva divergentna faktora. U 2019. se završava prioritetna dionica autoputa (pretpostavka scenarija), i počinje operativna faza funkcionisanja tog projekta, što će proizvesti pozitivne efekte na ekonomski ambijent i ubrzati ekonomski rast u narednim godinama. Istovremeno, završetak autoputa potencijano može uticati na niže investicije po tom osnovu (visoka baza iz 2019. godine), ukoliko ova investicija ne bude nadomještena novim investicionim projektima približne vrijednosti.

Kretanje BDP-a, u periodu od 2018-2021. godine, opredijeljeno je sljedećim kategorijama:

- Domaća tražnja (potrošnja domaćinstava, finalna potrošnja države i bruto investicije) će prosječno rasti za 1,8%. Realni rast izvoza roba i usluga prosječno će iznositi 3,4%, što je rezultat značajnih ulaganja u povećanje kapaciteta i kvalitet turističke ponude, i s tim u vezi, očekivanog rasta prihoda po tom osnovu povećanih podsticaja u rast industrijske proizvodnje namijenjene izvozu (prehrambena industrija, industrija metala, energetika) i očekivanog rasta izvoza ovih proizvoda. Realna stopa rasta uvoza roba i usluga u ovom periodu je (1,5%), što je u direktnoj vezi sa dinamikom realizacije investicija, pa će kretanje uvoza u srednjem roku imati pozitivne efekte na smanjenje deficita platnog bilansa i rast BDP-a;

- Potrošnja domaćinstava će biti pod uticajem blagog povećanja zarada i broja zaposlenih, što će biti rezultat tražnje po osnovu realizacije investicionih aktivnosti, ali i očekivanog povećanja prihoda od turizma. Prosječna realna stopa rasta potrošnje domaćinstava, u navedenom periodu, iznosiće 1,5%;
- Nakon snažnog rasta u 2017. godini i dostignutog nivoa od 1.248,5 mil.€, bruto investicije će se i u narednom periodu zadržati na visokom nivou. Osim privatnih investicija, planiran je i značajan nivo javnih investicija (nastavak gradnje prioritetne dionice autoputa). Projektovani rast bruto investicija u 2018. godini biće na nivou od 16,5%, realno. Prosječan realni rast investicija projektovan je na nivou od 3,6%, uz očekivani pad od 4,3% u 2020. godini, usljed baznog efekta - završetak dionice autoputa. Ovo će moguće stvoriti jaz od oko 200 mil.€, koliko se prosječno godišnje odnosilo na izgradnju autoputa, a što se može nadoknaditi novim investicijama približne vrijednosti. Očekuje se da će završetak autoputa stvoriti nove poslovne mogućnosti za investiranje na sjeveru i jugu zemlje, s multiplikativnim efektima na cjelokupnu ekonomsku aktivnost. Uklanjanje ove infrastrukturne prepreke smanjiće troškove za izvođenje sljedeće dionice kroz manje troškove transporta i značajno veću sigurnost.
- Finalna potrošnja države će biti pod uticajem dva divergentna faktora, sa jedne strane realizacija mjera fiskalne konsolidacije što podrazumijeva kontrolisano trošenje iz tekućeg budžeta, dok će sa druge strane dio državne potrošnje biti usmjeren na podsticaj razvoja ključnih strukturnih reformi u oblastima obrazovanja, zdravstva i socijalnih davanja. Ovo će efektuirati stabilnom finalnom potrošnjom države uz minimalnu prosječnu realnu stopu rasta od 0,5%.
- Izvoz roba i usluga će rasti po prosječnoj realnoj stopi od 3,4%, pri čemu je projektovani nominalni rast izvoza usluga 5,0%, dok je rast izvoza roba projektovan na 5,8%. Rast prihoda od turizma (nominalno) je projektovan na 6,3%. Rast ovog sektora se temelji na pretpostvkama kontinuiranog povećanja visoko-kvalitetnih smještajnih kapaciteta, unapređenja avio-dostupnosti Crne Gore i produženog trajanja turističke sezone. Očekujemo da će ove godine rast prihoda od turizma (domaći i inostrani turisti) premašiti 1 mlrd.€.
- Uvoz roba i usluga je u 2017. godini dostigao iznos od 2,8 mlrd.€, odnosno 68,0% procijenjenog BDP-a za 2017. godinu i veći je za 278,0 mil.€ u odnosu na prethodnu godinu. Ovakav rast je uslovljen povećanim uvozom roba za potrebe investicija (uvoz građevinskih materijala i opreme) i rastom uvoza usluga koji se odnosi na građevinarstvo (izgradnja autoputa i drugi projekti). U periodu 2019-2021 se očekuje stagnacija uvoza, kao posljedica održavanja investicija na visokom nivou od 1,4 mlrd.€, uz pad prosječne realne stope uvoza roba i usluga od 0,2%.

U nastavku su date projekcije osnovnih makroekonomskih indikatora od 2018-2021. godine:

- Rast prihoda od izvoza roba i usluga, uz postepeni pad uvoza roba i usluga u narednom periodu, značajno će popraviti platno-bilansnu poziciju Crne Gore. Deficit tekućeg računa će se sa visokog učešća od 16,3% BDP-a u 2017. godini i rasta na 17,9% u 2018, smanjiti na 12,7% u 2021. godini, a prosječno učešće će, u periodu 2018-2021, iznositi 15,0%.
- Zaposlenost će umjereno rasti tokom čitavog perioda, po prosječnoj godišnjoj stopi od 1,0%, kao rezultat rasta ekonomske aktivnosti, uz ograničenja koja se odnose na djelimično angažovanje domaće radne snage u izvođenju investicionih radova i nepodudaranje ponude i tražnje na tržištu rada. U posmatranom periodu, nominalne zarade će prosječno rasti po stopi od 1,4%;
- Nezaposlenost će se smanjivati, sa procijenjenih 16,1% (ARS) u 2017. godini, da bi se u 2021. godini spustila na 12,8%. Ovakva dinamika na tržištu radne snage bazira se na pretpostavci da

će reformske mjere tržišta rada imati pozitivan efekat na povećanje učešća aktivne radne snage i da će istovremeno zaposlenost imati umjeren rast.

- Strane direktne investicije će prosječno iznositi 10,9% BDP-a.
- Na projektovani nivo inflacije u 2018. godini od 2,6%, utiče jednokratni efekat povećanja PDV-a sa 19 na 21%, povećanje akciza na duvan, alkoholna i negazirana pića, kao i kretanje cijena hrane i nafte na svjetskom tržištu. U narednim godinama očekuje stabilizacija cijena sa prosječnom stopom inflacije od 1,8%.

Tabela 3 Makroekonomske projekcije 2017-2021

	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Nominalni BDP u mil.€	4236.5	4430.9	4607.4	4747.5	4964.9
Nominalni rast	7.1	4.6	4.0	3.0	4.6
Realni rast	4.3	3.0	2.9	2.1	3.0
Inflacija (prosjek)	2.5	2.6	1.9	1.5	2.0

3 Javne finansije

Strukturu javnih finansija Crne Gore čini Budžet Crne Gore sa državnim fondovima (Fondom penzijskog i invalidskog osiguranja, Fondom zdravstvenog osiguranja, Fondom za obeštećenje, Zavodom za zapošljavanje i Fondom rada) i budžeti lokalnih samouprava (Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i 21 opština).

U ovom poglavlju analizirani su preliminarni podaci ostvarenih javnih prihoda i rashoda u 2017. godini, date fiskalne projekcije za period 2018-2021, definisani rizici njihovog ostvarenja i predstavljen srednjoročni institucionalni i regulatorni okvir koji će definisati aktivnosti u sektoru javnih finansija.

3.1 Kretanja javnih finansija u 2017.

Sa ciljem dostizanja dugoročnog ekonomskog rasta Vlada Crne Gore se suočila sa brojnim izazovima, kako na strani kapitalne potrošnje, koja se prvenstveno odnosi na izgradnju prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare, koji predstavlja najveću investiciju u infrastrukturu u novijoj crnogorskoj istoriji, tako i na strani tekuće potrošnje, i to donošenjem nove zakonske regulative u oblasti zarada zaposlenih u javnom sektoru i prava iz oblasti socijalne zaštite stvorivši dodatni pritisak na javnu potrošnju i povećan rizik od nestabilnosti javnih finansija. S tim u vezi, usvojena su dva paketa mjera koji će doprinijeti konsolidaciji javnih finansija.

Kao rezultat implementacije pomenutih mjera, ali i značajnog rasta ekonomske aktivnosti, javni prihodi¹ u 2017. godini zabilježili su rekordnu naplatu u iznosu od 1.785,4 mil.€ ili 42,1% BDP-a (4.236,6 mil.€). U odnosu na 2016. godinu prihodi su nominalno veći za 101,2 mil.€ ili 6,0% dok su kao rezultat velike jednokratne naplate iz 2016. godine (nakanda po osnovu otkupa radio frekvencijskog spektra u iznosu od 50,7 mil.€) ostali na približno istom nivou u procentima BDP-a.

Javna potrošnja u 2017. godini iznosila je 2.012,5 mil € ili 47,5% i povećana je u odnosu na prethodnu godinu za 186,0 mil.€ ili 10,2%, a razlog povećanja je politika Vlade Crne Gore usmjerena na veće izdvajanje za potrebe kapitalnog budžeta (povećanje 195,8 mil.€), kao razvojne komponente. U odnosu na plan (koji uvažava rebalans budžeta iz decembra 2017. godine) javna potrošnja je povećana za 2,5%. Mandatorna potrošnja (plate i transferi za socijalnu zaštitu) i dalje ima najveće učešće od preko 50% u ukupnoj javnoj potrošnji, ali se i učešće kapitalnih izdataka iz godine u godinu povećava. Tekuća javna potrošnja iznosila je 1.714,5 mil.€ ili 40,5% BDP-a i manja je za 6,2% ili 0,4% u odnosu na 2016. godinu, a 85,2 mil.€ ili 5,2% viša u odnosu na plan. Najveća ušteda ostvarena je po osnovu prava iz oblasti socijalne zaštite kao posljedica redefinisavanja socijalne politike, dok su izdaci za penzije povećani po osnovu redovnog usklađivanja.

Deficit javne potrošnje u 2017. godini iznosio je 227,1 mil.€ ili 5,4% BDP-a, i veći je za 84,8 mil.€ ili 59,7% u odnosu na deficit prethodne godine prvenstveno zbog većeg izdvajanja iz kapitalnog budžeta, što je na nivou planiranog Fiskalnom strategijom 2017-2020, kada se uzme u obzir metodološki tretman kategorije otplate obaveza iz prethodnog perioda². Takođe, ono što je bitno napomenuti je da je prvi put nakon 2008. godine postignut suficit tekućeg budžeta (tekući javni prihodi – tekući javni rashodi) u iznosu od 70,9 mil.€ ili 1,7% BDP-a, što je bio i jedan od ciljeva Fiskalne strategije. Na osnovu svega navedenog može se zaključiti da se tokom 2017. godine, država zaduživala isključivo za refinansiranje duga i planirano finansiranje gradnje autoputa, dok je tekuća budžetska potrošnja finansirana iz izvornih prihoda.

¹ Podaci korišćeni u ovoj analizi su preliminarni, dok će konačni podaci biti sastavni dio Zakona o završnom računu budžeta za 2017. godinu

² Pri planiranju budžeta kategorija Otplate obaveza iz prethodnog perioda ne ulazi u obračun deficita, dok kada je izvršenje u pitanju ova kategorija je sastavni dio kategorije deficita budžeta.

Javni prihodi u prvom kvartalu 2018. godine iznosili su 365,8 mil.€ ili 8,3% procijenjenog BDP-a (4.397,7 mil.€), što je u odnosu na uporedni kvartal 2017. godine više za 33,5 mil.€ ili 10,1%, najvećim dijelom kao rezultat povećanja poreskih prihoda za 32,2 mil.€, odnosno za 21,2%.

Javna potrošnja u prvom kvartalu 2018. godine iznosila je 440,1 mil.€ ili 10,0% BDP-a i povećana je za 32,7 mil.€ ili 8,0% u odnosu na uporedni period prethodne godine. Javna potrošnja je povećana zbog većih transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru u iznosu od 15,8 mil.€, i većeg izdvajanja za kapitalni budžet u iznosu od 5,8 mil.€.

Deficit javnih finansija na kraju prvog kvartala 2018. godine iznosio je 74,3 mil.€ ili 1,7% BDP-a, i niži je za 0,8 mil.€ u odnosu na deficit ostvaren u istom periodu prethodne godine.

3.2 Projekcije javnih finansija za period 2018-2021.

U narednom srednjoročnom periodu nastaviće se sa implementacijom mjera fiskalne konsolidacije koje imaju za cilj značajno smanjenje deficita javnih finansija u 2019. godini i ostvarivanje suficita od 2020. godine, uz uspostavljanje silaznog trenda javnog duga od 2019. godine.

Planirani deficit javnih finansija u 2018. godini iznosi 2,2% BDP-a, dok će u narednom srednjoročnom periodu u 2019 pasti na 1,8% BDP-a i u 2020 i 2021 ostvariti suficit od 3,9% BDP-a i 3,8% BDP-a respektivno.

Tabela 4 Kretanje fiskalnih parametara u srednjem roku

Javna potrošnja	2018		2019		2020		2021	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	1988,20	44,87	2067,42	44,9	2118,20	44,6	2160,41	43,5
Javna potrošnja	2086,25	47,08	2148,82	46,6	1931,11	40,7	1972,64	39,7
Suficit/deficit	-98,05	-2,21	-81,40	-1,8	187,09	3,9	187,77	3,8
Primarni deficit	-6,72	-0,15	18,68	0,4	278,23	5,9	275,40	5,5

U periodu 2018-2021 javni prihodi će rasti sa 1.988,2 mil.€ u 2018. godini na 2.160,4 mil.€ u 2021. godini, dok će kao procenat učešća u BDP-u, javni prihodi imati opadajući trend, imajući u vidu da je nominalni rast BDP-a brži od rasta prihoda. Ovakav trend posledica je snažnog rasta bruto investicija, koje u fazi izgradnje nemaju značajan uticaj na javne prihode, dok se u operativnoj fazi očekuje značajniji uticaj na naplatu prihoda.

Projekcije javnih prihoda urađene su na osnovu projekcija kretanja makroekonomskih indikatora (BDP, inflacija, zarade, zaposlenost) i procijenjenih efekata mjera fiskalne konsolidacije u srednjem roku.

Pri projektovanju prihoda kao osnova je uzeta struktura iz 2017. godine i ostvarenje za prvih šest mjeseci tekuće godine. Shodno navedenom javni prihodi u 2018. godini iznosiće 1.988,2 mil.€, što je u odnosu na 2017. godinu više za 202,8 mil.€, kao rezultat implementacije mjera fiskalne konsolidacije i rasta ekonomske aktivnosti. Iako su mjere fiskalne konsolidacije u dosadašnjem periodu doprinijele poboljšanju naplate prihoda, uslijed odstupanja od plana u naplati akciza na duvan, kao i nepovoljnih kretanja na tržištu pojedinih akciznih proizvoda, Vlada je donijela odluku da redefiniše akciznu politiku na duvan i gaziranu vodu sa dodatkom šećera. Mjera koja će biti ublažena u odnosu na ono što je planirano Fiskalnom strategijom je usklađivanje akciznog kalendara na duvan i to od septembra tekuće godine, kada se specifična akciza na duvan vraća na nivo iz avgusta 2017. godine i na tom nivou ostaje do kraja 2019. godine. Nakon toga, od 2020. godine nastaviće se postepeno usklađivanje akciznog kalendara na način da će specifična akciza rasti za 3,5€ na 1000 komada godišnje, dok će proporcionalna padati za 1,5% godišnje.

Projekcije po glavnim kategorijama javnih prihoda 2019-2021

Porez na dohodak fizičkih lica – u narednom periodu očekuje se blagi nominalni rast zaposlenosti i zarada u privatnom sektoru, dok će u javnom sektoru shodno Strategiji reforme javne uprave doći do optimizacije broja zaposlenih, a plate će ostati na istom nivou. Kao rezultat ovih kretanja na tržištu rada projektovano je da će porez na dohodak u srednjem roku nominalno rasti u prosjeku oko 1,3%, uz očekivanu naplatu, po ovom osnovu, zaostalog poreskog duga shodno Zakonu o reprogramu poreskih potraživanja. Takođe, prilikom izrade projekcija uvažen je i fiskalni uticaj novog Zakona o finansiranju lokalnih samouprava.

Porez na dobit pravnih lica – projektovan je na osnovu kretanja rasta BDP-a iz prethodne godine, naplate zaostalog poreskog duga, što će rezultirati prosječnim nominalnim rastom od 3,2% u periodu 2019-2021.

Porez na dodatu vrijednost – projektovan je na osnovu stope rasta BDP-a, povećanja standardne stope sa 19% na 21% od 1. januara 2018. godine, mjere elektronske fiskalizacije i reprogramu poreskog duga. Shodno rastu ekonomske aktivnosti i mjerama fiskalne konsolidacije naplata PDV-a će u prosjeku rasti za 3,9%, uz značajnije učešće PDV pri uvozu od oko 67% od ukupnog prihoda od PDV-a. Posmatrano kao procenat učešća u BDP-u, u srednjem roku, prihodi će ostati približno na nivou planiranom za 2018. godinu (oko 14,1% BDP-a), što je rezultat očekivanog kretanja kategorija potrošnje domaćinstava, zaposlenosti i zarada.

Akcize – akcize će dominatno rasti pod uticajem izmjene poreske politike u ovoj oblasti. Naime, Fiskalnom strategijom u 2019. godini najavljeno je dodatno povećanje akciza duvan, akciza na etil-alkohol, akciza na gaziranu vodu sa dodatkom šećera i uvođenje akcize na ugalj. Međutim, kao što je prethodno navedeno, doći će do usporavanja akciznog kalendara kada su u pitanju duvanski proizvodi od septembra tekuće godine i gazirana pića od 1. januara 2019. godine. Pomenutim mjerama, planirano je povećanje prihoda od akciza za 3,7% prosječno godišnje.

Nakon pada u prvih šest mjeseci 2018. godine, od avgusta se očekuje oporavak na tržištu duvana, dok se očekuje vraćanje naplate akciza na duvan na nivo iz 2017. godine do 2020. godine, nakon čega će, uprkos padu prodaje, prihodi budžeta po ovom osnovu blago rasti. Kategorija akcize na duvan i dalje predstavlja najveći rizik po ostvarenje projekcija prihoda.

Doprinosi – kako se u srednjem roku predviđa blagi rast zaposlenosti i zarada, po tom osnovu doprinosi neće značajnije rasti, uz očekivanu naplatu po osnovu reprograma poreskog duga, za koji je planirano da će efekti u 2019 i 2020. godini biti na nivou od oko 15,0 mil.€ godišnje, dok će 2021. godine doći do blagog pada, jer reprogram završava sredinom 2022. godine. Istovremeno, na rast doprinosa uticaće i mjera definisana Sanacionim planom, a koja se odnosi na redovnije izmirivanje poreskih obaveza. Prema svemu navedenom, doprinosi će u srednjem roku prosječno godišnje nominalno rasti po stopi od 2,1%, dok će kao procenat BDP-a postepeno opadati imajući u vidu, sa jedne strane, blagi rast zaposlenosti i zarada, i više stope ekonomskog rasta podstaknute investicionim ciklusom, sa druge strane.

Naknade – pozicija naknada će rasti uslijed sprovođenja novih zakonskih rješenja, koja se tiču finansiranja lokalnih samouprava, ali i novog Zakona o igrama na sreću koji će se na sveobuhvatan način urediti tržište igara na sreću, definisati nove oblike igara na sreću, omogućiti potpuni i kvalitetniji on line nadzor priređivača, što će dovesti do stvaranja kvalitetnijeg ambijenta za razvoj tržišta i povećanje prihoda po ovom osnovu.

Ostali prihodi - kategorija koja će značajno rasti u odnosu na prethodne godine je kategorija prihoda od kapitala prvenstveno uslijed očekivane naplate dividende od EPCG.

Ostale kategorije javnih prihoda će zabilježiti blagi rast u srednjem roku u odnosu na baznu 2017. godinu.

Na drugoj strani, javna potrošnja će se u narednom srednjoročnom periodu, kretati u rasponu od 2.086,2 mil.€ u 2018. do 1.972,6 mil.€ u 2021. godini. Dakle, javni rashodi će rasti do nivoa od 2.148,8 mil.€ u 2019. godini, nakon čega uspostavljaju silazni trend. U čitavom periodu projekcije, procenat učešća javne potrošnje u BDP-u opada do nivoa od 39,7% BDP-a u 2021. godini. Glavni razlog smanjenja javne potrošnje rezultat je očekivanog završetka izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar – Boljare, koji će rasteretiti kapitalnu potrošnju koja je, u najvećoj mjeri, i generisala deficit javne potrošnje u prethodnom periodu.

U strukturi potrošnje, tekuća javna potrošnja biće stabilna pri čemu će njeno učešće u BDP-u opadati. U svim godinama projekcije, tekuća potrošnja u potpunosti se finansira iz izvornih prihoda čime se ispunjava osnovno pravilo za planiranje budžeta koje pokazuje da država sve tekuće obaveze može servisirati iz tekućih prihoda, dok se zaduživanje vrši isključivo za finansiranje kapitalnih projekata čijom se realizacijom stvara dodatna vrijednost i pospješuje ekonomski rast. Na drugoj strani, Kapitalni budžet nominalno raste do nivoa od 398,1 mil.€ odnosno 8,6% BDP-a, nakon čega opada do nivoa od 189,8 mil.€ odnosno 3,8%.

U strukturi tekuće javne potrošnje, najveće učešće imaju mandatorni rashodi koji se odnose na Bruto zarade i Transfere za socijalnu zaštitu preko kojih se vrši finansiranje prava iz oblasti socijalne zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja i prava iz oblasti zdravstvene zaštite.

Imajući u vidu trend rasta fonda bruto zarada i potrebu da se isti stavi pod kontrolu odnosno javna potrošnja rastereti u tom dijelu, Vlada Crne Gore je preduzela korake na ispunjavanju cilja postepenog smanjenja fonda zarada pri tom vodeći računa da visina pojedinačnih zarada zaposlenih ostane nepromijenjena.

U tom cilju, u narednom periodu, očekuju se pozitivni efekti sprovođenja reforme javne uprave konkretizovani kroz Plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine kojim su definisane dugoročne i kratkoročne mjere za optimizaciju broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, uključujući i moratorijum na zapošljavanje za period od godinu dana. Ovom mjerom, svi organi državne uprave i javne ustanove čiji je osnivač država zaduženi su da obustave zapošljavanje po osnovu zaključivanja radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme za period od godinu dana, osim u sektorima od posebnog javnog interesa, uz prethodnu saglasnost Vlade.

3.3 Fiskalni rizici za period 2018-2021.

Osnovni rizici ostvarivanja fiskalnih projekcija grupisani su u dvije kategorije, i to: politički i ekonomski.

Tabela 5 Fiskalni rizici

rizik	Pozitivni	Negativni
Politički	➤ Članstvo u NATO savezu povećaće se povjerenje stranih investitora i turista, što će pozitivno uticati na ekonomske indikatore domaće ekonomije i olakšati pristup izvorima finansiranja; ➤ Napredak na putu pristupanja Evropskoj uniji uticaće na rast povjerenja investitora, unapređenje poslovnog ambijenta i pristup EU fondovima;	Politička nestabilnost na globalnom nivou i u regionu Jugoistočne Evrope može se negativno odraziti na ekonomiju Crne Gore, prije svega na sektor turizma;
Ekonomski	➤ Sprovedenje mjera fiskalne konsolidacije pozitivno će uticati na stabilnost i održivost javnih finansija u srednjem roku; ➤ Implementacijom Strategije upravljanja dugom za period 2018-2020. smanjiće se troškovi finansiranja javnog duga; ➤ Boljom kontrolom javne potrošnje i reformama u procesu budžetiranja povećava se fiskalna disciplina što će se pozitivno odraziti na glavne fiskalne pokazatelje; ➤ Pozitivan uticaj na projekcije prihoda imaće rast multiplikativnih efekata izgradnje Autoputa i očekivanih investicija; ➤ Intenziviranje aktivnosti na smanjenju sive ekonomije uz odgovarajuće rezultate, proširiće poresku bazu, a samim tim, omogućiti povećanje budžetskih prihoda.	➤ Promjena u dinamici izvođenja radova na investicionim projektima može ugroziti srednjoročne makroekonomske i fiskalne projekcije; ➤ Neadekvatno sprovođenje mjera fiskalne konsolidacije u odnosu na planirani okvir, može dovesti do povećanja projektovanog iznosa deficita i javnog duga; ➤ Eventualan rast sive ekonomije na tržištu duvanskih proizvoda; ➤ Povećanje cijene izgradnje Autoputa, potencijalno do 10%; ➤ Implementacija ESA2010 metodologije će proširiti postojeći institucionalni obuhvat budžetskog računovodstva sa javnim preduzećima koja po ESA2010 kvalitativnim ili kvantitativnim kriterijumima trebaju biti prikazani u sektoru Opšte države. Shodno tome, postoji mogućnost da će doći do povećanja deficita i duga pomenutnog sektora u srednjem roku.

3.4 Kvalitet javnih finansija

Održivost i stabilnost javnih finansija je strateško opredjeljenje Vlade, a ogleda se kroz implementaciju mjera fiskalne konsolidacije i implementaciju Programa reformi upravljanja javnim finansijama 2016-2020 (PFM 2016-2020), koji će ujedno povećati i kvalitet javnih finansija.

Imajući u vidu činjenicu da su numerička fiskalna pravila prekoračena, zajedno sa Budžetom za 2017. godinu donesen je Plan sanacije budžetskog deficita i javnog duga za period 2017–2021, kojim su definisane mjere na prihodnoj i rashodnoj strani budžeta, čija je ukupna vrijednost 126,9 mil.€, odnosno 3,2% BDP-a. Da bi efekti konsolidacije bili značajniji i postignuti u kraćem periodu usvojen je dodatni paket mjera u julu 2017. godine u okviru Fiskalne strategije za period 2017–2020. Mjere predviđene Fiskalnom strategijom obezbjeđuju dodatno fiskalno prilagođavanje u iznosu od 117,0 mil.€ odnosno 2,8% BDP-a.

Da bi se osigurala uspješnost fiskalne konsolidacije utvrđen je Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije kojim su predviđene preventivne, restriktivne i stimulativne mjere kojima se pojačava inspeksijski nadzor i povećava angažovanje svih relevantnih nadležnih organa kako bi se onemogućilo poslovanje u neformalnom sektoru.

Nastavlja se sprovođenje Programa reformi upravljanja javnim finansijama 2016-2020 i Strategije reforme javnog sektora 2016-2020 kako bi se broj zaposlenih u javnoj upravi doveo na optimalan nivo.

Uporedo sa ovim procesom, radi se na uvođenju programskog budžetiranja, koji shodno PFM reformi treba da bude implementiran do kraja 2020. godine. U tom cilju, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o načinu pripreme i sadržaju programskog budžeta potrošačkih jedinica koja predstavlja osnov za otpočinjanje ovog procesa. Glavni elementi programskog budžeta biće postepeno uvođeni, kako bi u završnoj fazi bili razvijeni indikatori za mjerenje učinaka programa.

Imajući u vidu identifikovane potrebe za daljim razvojem na polju fiskalnog izvještavanja, planirano je u 2018. godine usvajanje novog Zakona o računovodstvu u javnom sektoru.

Aktivnosti na smanjenju poreskog duga se nastavljaju kroz mjere prinudne naplate i sprovođenjem Zakona o reprogramu poreskog potraživanja. Poreska uprava intenzivno prati sve poreske obveznike koji su ušli u reprogram, kako sa aspekta izmirivanja reprogramiranih obaveza, tako i sa aspekta redovnog servisiranja tekućih obaveza. Planom za upravljanje poreskim dugom koji je donijet početkom 2017. godine definisane su aktivnosti koje će na srednjoročnom planu rezultirati smanjenjem poreskog duga, i to kroz naplatu jednog dijela duga i otpis nenaplativih i zastarjelih obaveza. Takođe, usvojena je i Uredba o uslovima za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja kojom je definisan način odlaganja naplate dospjelih poreskih i neporeskih potraživanja (plaćanjem na rate i odlaganjem za određeni vremenski period) kroz preciziranje uslova i rokova za odlaganje, utvrđivanje ovlašćenja za odlučivanje i definisanje sredstava osiguranja naplate tih potraživanja. Odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja, može se odobriti poreskom dužniku za poreski dug koji je nastao poslije 15. februara 2017. godine, odnosno poslije objavljivanja javnog poziva za reprogram poreskih i neporeskih potraživanja.

Shodno pregovaračkom poglavlju 17-Ekonomska i monetarna unija, preporuka Evropske komisije se odnosi na uvođenje ESA 2010 metodologije u javni sektor. U dijelu Fiskalne notifikacije, odnosno Procedure prekomjernog deficita, podaci se šalju u skladu sa nacionalnom regulativom i metodologijom, a nakon potpune implementacije ESA2010 i Priručnika o deficitu i dugu podaci biće revidirani.

Važan segment ukupnog fiskalnog sistema je stanje i kretanje finansija lokalne samouprave. Pozitivan efekat na ostvarivanje prihoda koje ubira lokalna samouprava imaće primjena Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i to po osnovu legalizacije bespravnih objekata. Takođe, u 2018. godini planirano je i usvajanje novog Zakona o finansiranju lokalnih samouprava.

Dalja realizacija projekta „Podrška za procjenu makroekonomskog uticaja strukturnih reformi“, koji se finansira iz IPA sredstava i namijenjen je Ministarstvu finansija, ima za cilj unapređenje makroekonomskog modela za projekcije, koji predstavlja osnov za planiranje budžeta i pripremu strateških dokumenata za pristupanje EU.

U 2018. godini planira se realizacija projekata u saradnji sa Svjetskom bankom: Podrška za sprovođenje ocjena PEFA u Crnoj Gori i Projekta za jačanje fiskalnih pravila i institucija.

Donešena je Srednjoročna strategija upravljanja dugom Crne Gore za period 2018-2020 koja uključuje i Strategiju tržišnih odnosa (MRS) koja ima za cilj unapređenje odnosa sa investitorima i zainteresovanim stranama. Ovom strategijom definisan je način na koji bi trebalo unaprijediti saradnju sa postojećim i budućim kreditorima, kao i uspostaviti odnos sa novim investitorima, a sve u cilju širenja baze kontakata, kako bi se omogućio bolji pristup finansijskim sredstvima, a samim tim, i bolji uslovi zaduženja.

3.5 Stanje i projekcije državnog duga i garancija za period 2019-2021.

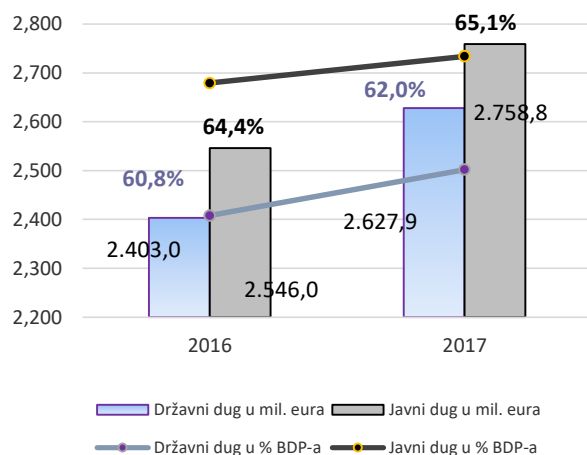
Javni dug Crne Gore, na dan 31. decembar 2017. godine, iznosio je 65,1 % BDP-a. Navedeno stanje javnog duga čine unutrašnji dug u iznosu od 9,8% BDP-a, spoljni dug u iznosu od 52,3% BDP-a, kao i dug lokalne samouprave, koji čini 3,1% BDP-a.

Tabela 6 Pregled državnog i javnog duga na kraju 2017. godine

			BDP	4.236,5 ³
Rb.	Kategorija	Iznos u mil.€	% BDP	
1	Spoljni dug	2.214,0	52,3	
2	Unutrašnji dug	413,9	9,8	
3	Ukupno državni dug (1+2)	2.627,9	62,0	
4	Dug lokalne samouprave	131,0	3,1	
5	Ukupno javni dug (3+4)	2.758,8	65,1	
6	Depoziti	70,9	1,7	
7	Ukupno državni dug sa depozitima (3-6)	2.557,0	60,4	
8	Ukupno javni dug sa depozitima (5-6)	2.687,9	63,4	

U odnosu na kraj 2016. godine, u 2017. godini, došlo je do povećanja javnog duga za 212,8 mil.€, koje je nastalo usljed većeg izdvajanja sredstava za finansiranje kapitalne potrošnje.

Grafik 1: Državni i javni dug (2016-2017)



Na kraju prvog kvartala 2018. godine ukupan državni dug iznosio je 2.665,3 mil.eura ili 60,2% BDP-a. U strukturi ukupnog državnog duga za prvi kvartal 2018. godine 2.196,1 mil.€ (49,6% BDP-a) se odnosilo na spoljni dug, dok se 469,2 mil.€ (10,6% BDP-a) odnosilo na unutrašnji dug. Depoziti (uključujući zlato) su, na dan 31. mart 2018. godine iznosili 72,4 mil.€ (1,6% BDP-a).

³ Procjena BDP-a za 2017. godinu prema preliminarnim podacima MONSTAT-a.

Tabela 7 Pregled državnog duga na kraju prvog kvartala 2018. godine

			BDP	4.430,90 ⁴
Rb.	Kategorija	Iznos u mil.€	% BDP	
1	Spoljni dug	2.196,1	49,6	
2	Unutrašnji dug	469,2	10,6	
3	Ukupno državni dug (1+2)	2.665,3	60,2	
4	Depoziti	72,4	1,6	
5	Ukupno državni dug sa depozitima (3-4)	2.592,9	58,5	

U skladu sa Zakonom o izmjenama Zakona o budžetu za 2018. godinu, u 2018. godini planirano je zaduženje za finansiranje budžeta, otplate duga i stvaranje rezerve u ukupnom iznosu od 440 mil.€, od čega se 250 mil.€ odnosi na realizaciju kreditnog aranžmana koji je podržan garancijom Svjetske banke zanovanim na javnoj politici, dok se 190 mil.€ odnosi na zaduženje za potrebe izgradnje autoputa Bar-Boljare. Osim toga, Vlada je Zakonom o izmjenama Zakona o budžetu za 2018. godinu dobila mogućnost dodatnog zaduženja putem emisije obveznica u visini do 500 mil.€ za potrebe refinansiranja i/ili otkupa duga, troškove refinansiranja i stvaranja rezerve.

Shodno navedenom, Vlada Crne Gore je u aprilu 2018. godine realizovala emisiju euroobveznica u iznosu do 500 mil.€, na period od 7 godina sa kamatnom stopom od 3,375% godišnje. Sredstva od 500 mil.€ ostvarena emisijom iskorišćena su za refinansiranje iznosa od oko 362,3 mil.€ obveznica koje dospijevaju 2019, 2020. i 2021. godine, dok je preostali iznos iskorišćen za finansiranje budžetskih potreba i stvaranje rezerve za otplatu duga u 2019. godini.

Pored navedenog, u prvoj polovini godine realizovan je i aranžman u iznosu od 250 mil.€ koji je podržan garancijom Svjetske banke. Riječ je o aranžmanu kojim je obezbijeđeno zaduženje na tržištu u trostruko većem iznosu u odnosu na garanciju koja iznosi 80 mil.€. Kreditni aranžman je zaključen sa periodom otplate od 12 godina, uključujući grejs period od 4 godine sa kamatnom stopom 6-mjesečni Euribor, uvećan za fiksnu kamatnu maržu od 2,95%.

Kada je riječ o realizaciji najvećeg infrastrukturnog projekta u Crnoj Gori, izgradnja prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare, u prvoj polovini 2018. godine povučeno je ukupno 59,2 mil.€, od čega se 8,9 mil.€ odnosi na finansiranje iz budžeta Crne Gore, dok se 50,3 mil.€ odnosi na finansiranje po osnovu zaduženja kod kineske EXIM banke.

Kretanje državnog i javnog duga u periodu 2017-2021. godine

U 2018. godini očekuje se rast javnog duga do nivoa od 73,6% BDP-a. Od 2019. godine uspostavlja se silazni trend javnog duga i njegovo kretanje od 70,5 % procijenjenog BDP-a, dok se u 2020. godini očekuje značajnije smanjenje javnog duga, na iznos od 65,3 % BDP-a. Procjenjuje se da će se, u 2021. godini, javni dug spustiti na nivo od 60,5 % BDP-a.

Na porast javnog duga u 2018. godini, u odnosu na 2017. godinu, u najvećoj mjeri uticaće finansiranje izgradnje prioritetne dionice autoputa. Imajući u vidu da se završetak radova na pomenutoj dionici očekuje u 2019. godini, posleđično se očekuje i smanjenje javnog duga u godinama koje slijede. Osim pomenutog, na povećanje duga u tekućoj godini uticaće i emisija euroobveznica u iznosu od 500 mil.€ i refinansiranje postojećih obveznica u iznosu od 362,3 mil.€, kao i kreditni aranžman u iznosu od 250 mil.€ koji je podržan garancijom Svjetske banke. Pomenuto refinansiranje euroobveznica koje dospijevaju 2019, 2020. i 2021. godine sprovedeno je sa ciljem smanjenja pritiska na javne finansije, odnosno smanjenje otplate duga u narednim godinama.

⁴ Projekcije Ministarstva finansija

Tabela 8 Kretanje državnog i javnog duga za period 2017-2021. godine

Rb.	Kategorija	2017	2018	2019	2020	2021
1	Bruto domaći proizvod	4.236,5	4.430,9	4.607,4	4.747,5	4.964,9
2	Spoljni dug	2.214,0	2.744,3	2.582,3	2.399,3	2.305,3
3	Unutrašnji dug	413,9	387,9	539,4	580,4	583,4
4	Ukupno državni dug (1+2)	2.627,9	3.132,2	3.121,7	2.979,7	2.888,7
5	Državni dug % BDP-a	62,0	70,7	67,8	62,8	58,2
6	Dug lokalnih samouprava	131,0	131,0	126,0	121,0	116,0
7	Ukupni javni dug (4+6)	2.758,8	3.263,2	3.247,7	3.100,7	3.004,7
8	Javni dug % BDP-a	65,1	73,6	70,5	65,3	60,5

Kada je riječ o daljim potrebama za zaduženjem, treba istaći da su nedostajuća sredstva za 2019. godinu procijenjena na iznos od 561,5 mil.€. Međutim, treba napomenuti da će u 2019. godini za otplatu duga biti korišćeni depoziti ostvareni u 2018. godini, koji se procjenjuju u iznosu od 180 do 200 mil.€, pa će i potrebe za zaduženjem biti manje od procijenjenih nedostajućih sredstava. U 2020. i 2021. godini očekuje se smanjenje nedostajućih sredstava (405,2 mil.€ i 299,8 mil.€ respektivno). Osim toga, usled očekivanog ostvarenja suficita budžeta od 133,6 mil.€ u 2020. godini, odnosno 133,4 mil.€ u 2021. godini očekuje se smanjenje potreba za zaduživanjem, što će uticati i na smanjenje duga u pomenutim godinama.

Za otplatu duga u 2018. godini potrebno je izdvojiti oko 542,4 mil.€ eura, dok će se u naredne tri godine potrebe za otplatu duga smanjivati. Shodno tome, potrebno je obezbijediti 392,1 mil.€ u 2019. godini, 538,8 mil.€ u 2020. godini i 433,2 mil.€ u 2021. godini.

Stanje državnih garancija

Na dan 31. decembar 2017. godine, ukupno ugovorene državne garancije, iznosile su oko 551,9 mil.€, od čega su angažovana sredstva u iznosu od oko 461,3 mil.€. Po osnovu izdatih garancija, domaćim i ino kreditorima, stanje duga na kraju 2017. godine, iznosi 312,8 mil.€ ili 7,4% BDP-a, od čega se iznos od 262,5 mil.€ odnosi na ino garancije, dok je stanje duga po osnovu domaćih garancija 50,3 mil.€.

U 2017. godini Vlada je izdala garancije u ukupnom iznosu od 13,7 mil.€ i to jednu spoljnu garanciju u iznosu od 7 mil.€ i jednu domaću garanciju u iznosu od 6,7 mil.€. Spoljna garancija u iznosu od 7 mil.€ izdata je za potrebe realizacije Projekta rekonstrukcije i unapređenja željezničke infrastrukture, koji se finansira iz kreditnog aranžmana između Evropske investicione banke (EIB) i Željezničke infrastrukture Crne Gore AD, zaključenog 20. marta 2017. godine. Dodatno, Vlada je izdala i jednu domaću garanciju u iznosu od 6,7 mil.€ za kreditni aranžman između Regionalnog vodovoda Crnogorsko primorje i Erste banke, u cilju zamjene spoljne garancije date Abu dabi Fondu za kreditni aranžman koji je ovaj fond imao sa Regionalnim vodovodom Crnogorsko primorje.

U skladu sa Zakonom izmjenama zakona o budžetu za 2018. godinu, u 2018. godini planirano je izdavanje dvije garancije i to garancije za kreditni aranžman u iznosu od 20,0 mil.€ između Crnogorskog elektroprenosa sistema i Njemačke banke za razvoj (KfW), za projekat razvoja elektroenergetskog sistema na poluostrvu Luštica, kao i garancije za kreditni aranžman između Željezničke infrastrukture Crne Gore i Evropske Investicione banke, u iznosu od 7,0 mil.€.

4 Srednjoročni budžetski okvir

U skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, proces utvrđivanja državnog budžeta bazira se na ekonomskoj i fiskalnoj politici, očekivanim makroekonomskim i fiskalnim trendovima i utvrđenim limitom potrošnje.

U narednoj tabeli data je procjena agregatnih fiskalnih pokazatelja centralnog budžeta, u periodu 2018 - 2021. godine.

Tabela 9 Procjena ukupnih primitaka, izdataka, duga i budžetskog balansa

PROCJENA UKUPNIH PRIMITAKA, IZDATAKA, DUGA I BUDŽETSKOG BALANSA

	2018 (plan)		2018 (procjena)		Predlog 2019		2020 (procjena)		2021 (procjena)	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
Ukupni primici	2086.13	47.44%	2512.27	56.70%	2365.88	51.35%	2252.60	47.45%	2183.50	43.98%
Izvorni prihodi	1765.25	40.14%	1757.00	39.65%	1805.49	39.19%	1848.59	38.94%	1885.16	37.97%
Finansiranje	320.89	7.30%	755.26	17.05%	560.40	12.16%	404.01	8.51%	298.34	6.01%
Projekтовani ukupni izdaci	2086.13	47.44%	2512.27	56.70%	2365.88	51.35%	2252.60	47.45%	2183.50	43.98%
Tekući, Kapitalni i Budžet državnih fondova	1904.39	43.30%	1899.84	42.88%	1938.74	42.08%	1713.81	36.10%	1750.33	35.25%
Otplata duga	181.74	4.13%	542.42	12.24%	392.14	8.51%	538.79	11.35%	433.17	8.72%
Kupovina hartija od vrijednosti	0.00	0.00%	70.00	1.58%	35.00	0.76%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Planirani nivo deficit/suficit	-139.14	-3.16%	-142.84	-3.22%	-133.26	-2.89%	134.78	2.84%	134.83	2.72%
Planirani nivo javnog duga	3263.20	74.20%	3263.20	73.65%	3247.70	70.49%	3100.70	65.31%	3004.70	60.52%

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2018. godinu, izvorni prihodi planirani su u iznosu od 1.708,3 mil.€ dok su ukupni rashodi iznosili 1.822,4 mil.€ uz prvobitno planirani budžetski deficit od 114,1 mil. € odnosno 2,6% BDP-a.

U martu mjesecu tekuće godine, usljed planiranog povećanja budžetskih prihoda po osnovu prihoda od kapitala ali i povećanja budžetskih izdataka prevashodno uslovljenih potrebom obezbjeđivanja sredstava za otkup akcija Elektroprivrede Crne Gore od A2A, rezultirale su potrebom donošenja izmjena Zakona o budžetu za 2018. godinu, po kojem je planirani deficit uvećan za 25,0 mil.€ i iznosio je 139,1 mil.€ odnosno 3,2% BDP-a.

Polazeći od analize budžetske potrošnje u dosadašnjem periodu godine, procjene potencijalnih obaveza do kraja godine kao i procjene ostvarenja izvornih prihoda budžeta usljed izmjene akcizne politike ali i metodološke promjene obračuna budžetskog deficita, Skupštini Crne Gore predložen je drugi rebalans budžeta kojim su ukupni primici povećani dok su tekući budžetski izdaci umanjeni.

Shodno navedenom, procjenjuje se da će u 2018. godini biti ostvaren deficit Centralnog budžeta u iznosu od 142,8 mil.€ odnosno 3,2% BDP-a što je na neznatno višem nivou u odnosu na prethodno planirani.

U 2019. godini projektuje se rast izvornih prihoda budžeta do nivoa od 1.805,5 mil.€ odnosno 39,2% BDP-a dok će budžetski izdaci (ne uključujući obaveze po osnovu otplate duga) iznositi 1.938,7 mil.€ ili

42,1% BDP-a. Povećanje budžetskih rashoda uslovljeno je, prije svega, projektovanim povećanjem Kapitalnog budžeta kroz koji se ostvaruje razvojna funkcija budžeta i podstiče ekonomski rast. Veće izdvajanje po ovom osnovu odnosi se na implementaciju projekta izgradnje autoputa "Bar – Boljare" kao i na ostale projekte koji se realizuju iz Kapitalnog budžeta. Na drugoj strani Tekuća budžetska potrošnja biće na približno istom nivou kao i projektovana za 2018. godinu.

U narednom srednjoročnom periodu, koji obuhvata budžetski ciklus za period 2019 – 2021. godine, izvorni prihodi nominalno će rasti u svim godinama projekcije dok će budžetski izdaci nakon 2019. godine opadati usljed očekivanog završetka projekta izgradnje autoputa koji će rasteretiti kapitalnu potrošnju. Na drugoj strani, Tekuća budžetska potrošnja biće stabilna pri čemu će njeno učešće u BDP-u opadati. U svim godinama projekcije, tekuća budžetska potrošnja u potpunosti se finansira iz izvornih prihoda čime se ispunjava osnovno pravilo za planiranje budžeta koje pokazuje da država sve tekuće obaveze može servisirati iz tekućih prihoda dok se zaduživanje vrši isključivo za finansiranje kapitalnih projekata čijom se realizacijom stvara dodatna vrijednost.

U skladu sa projekcijom prihoda i rashoda, u 2019. godini, budžetski deficit iznosiće 2,9% BDP-a nakon čega će preći u pozitivni saldo te se očekuje da u 2020. godini bude ostvaren suficit od 2,8% a u 2021. godini od 2,7% BDP-a.

Dakle, može se zaključiti da javne finansije u narednom srednjoročnom periodu, karakteriše rast prihoda i smanjenje rashoda što stvara uslove za ostvarivanje budžetskog suficita koji će se koristiti za servisiranje duga i omogućiti njegovo postepeno opadanje. U vezi sa nevedenim, javni dug kretaće se u rasponu od 73,6% BDP-a u 2018. godini do 60,5% u 2021. godini.

4.1 Tekući budžet i budžet državnih fondova

Izdaci tekućeg budžeta i državnih fondova, u periodu 2018 – 2021. godine, kretaće se u rasponu od 1.610,8 mil.€ ili 36,4% BDP-a do 1.630,3 mil.€ ili 32,8% BDP-a. Dakle, potrošnja u dijelu tekućeg i budžeta državnih fondova biće stabilna i rasti samo usljed potrebe usklađivanja pojedinih kategorija rashoda uzrokovanih zakonodavnim okvirom dok će njeno učešće u BDP-u postepeno opadati.

U narednoj tabeli prikazana je projekcija izdataka tekućeg i budžeta državnih fondova u periodu 2018 - 2021. godine, po ekonomskoj klasifikaciji:

Tabela 10 - Izdaci tekućeg i budžeta državnih fondova – Ekonomska klasifikacija

IZDACI TEKUĆEG I BUDŽETA DRŽAVNIH FONDOVA- Ekonomska klasifikacija											
		2018 (plan)		2018 (procjena)		Prijedlog 2019		2020 (procjena)		2021 (procjena)	
		mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
4	IZDACI	1732.65	39.40%	1610.77	36.63%	1607.74	34.89%	1619.31	34.11%	1630.33	32.84%
41	Tekući izdaci	853.13	19.40%	759.63	17.27%	774.04	16.80%	768.89	16.20%	764.88	15.41%
42	Transferi za socijalnu zaštitu	551.41	12.54%	558.93	12.71%	563.70	12.23%	571.70	12.04%	578.90	11.66%
43	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	192.14	4.37%	206.68	4.70%	200.28	4.35%	202.00	4.25%	203.00	4.09%
44	Kapitalni izdaci	120.03	2.73%	53.00	1.21%	55.02	1.19%	60.00	1.26%	69.00	1.39%
45	Kredit i pozajmice	2.88	0.07%	2.88	0.07%	2.85	0.06%	2.43	0.05%	2.55	0.05%
47	Rezerve	13.06	0.30%	29.65	0.67%	11.86	0.26%	14.30	0.30%	12.00	0.24%

41 - Tekući izdaci

Tekući izdaci u 2018. godini projektovani su na iznos od 759,6 mil. € odnosno 17,3% BDP-a pri čemu njihovo učešće u strukturi ukupnih budžetskih uzdataka iznosi 47,2%. U srednjem roku, očekuje se da će tekući izdaci rasti u nominalnom iznosu, dok će se njihovo učešće u BDP-u smanjivati.

Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca predstavljaju najznačajniji izdatak u okviru tekućih izdataka, i za 2018. godinu, ukupan fond bruto zarada projektovan je u iznosu od 461,8 mil. €.

Shodno realizaciji rashoda planiranih za isplatu Bruto zarada zaposlenih u potrošačkim jedinicama budžeta, u dosadašnjem periodu tekuće godine, očekuje se da će ova kategorija rashoda premašiti prvobitni plan. Razlog tome su identifikovane potrebe za planiranjem dodatnih sredstava po ovom osnovu prevashodno kod Ministarstva prosvjete i Fonda za zdravstveno osiguranje koji i predstavljaju sisteme sa najvećim brojem zaposlenih imajući u vidu obim javnih usluga koje pružaju.

Dakle, povećanje ukupnog fonda bruto zarada nastalo je, prije svega, kao rezultat potrebe popunjavanja radnih mjesta za obavljanje poslova važnih sa aspekta kvaliteta pružanja javnih usluga, a to su prvenstveno oblast zdravstvene i socijalne zaštite i obrazovanja.

U skladu sa utvrđenim srednjoročnim budžetskim okvirom, izdaci za bruto zarade će tokom projektovanog perioda biti stabilni budući da projekcija polazi od pretpostavke da neće doći do pojedinačnog povećanja zarada osim u dijelu njihovog usklađivanja po osnovu minolog staža. U 2019. i 2020. godini fond bruto zarada uvećava se za ukupan iznos sredstava za koji su zarade zaposlenima, čiji su koeficijenti za utvrđivanje zarade veći od 4,10, umanjani za 1% zaključno sa 31. decembrom 2018. godine a koja će se shodno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl.list CG", br. 21/17) isplatiti zaposlenima u 2019. i 2020. godini.

U narednom periodu očekuju se pozitivni efekti sprovođenja reforme javne uprave konkretizovani kroz Plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine kojim su definisane dugoročne i kratkoročne mjere za optimizaciju broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, uključujući i moratorijum na zapošljavanje za period od godinu dana. Ovom mjerom, svi organi državne uprave i javne ustanove čiji je osnivač država zaduženi su da obustave zapošljavanje po osnovu zaključivanja radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme za period od godinu dana, osim u sektorima od posebnog javnog interesa, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Dakle, cilj optimizacije je stvaranje efikasnije javne uprave koja na bolji način odgovara na potrebe građana i privatnog sektora, uz istovremeno rasterećivanje državnog i opštinskih budžeta.

Rashodi za materijal i usluge planirani su u ukupnom iznosu od 98,4 mil. € u 2018. godini, što predstavlja oko 2,2% procijenjenog BDP-a. U narednom srednjoročnom periodu, očekuje se da ova kategorija izdataka raste usljed realizacije aktivnosti planiranih akcionim planovima za realizaciju zahtjeva EU integracija i višegodišnjih projekata resornih ministarstava preko kojih se realizuju njihove programske aktivnosti.

Rashodi za materijal čine sredstva za nabavku administrativnog materijala neophodnog za nesmetano funkcionisanje potrošačkih jedinica, materijala za posebne namjene vezanih za materijal za izvođenje nastave, odbranu, javni red i bezbjednost i dr. Takođe, u okviru ove grupe rashoda planirani su i izdaci za energiju i gorivo.

Rashodi za usluge podrazumijevaju sve obaveze koje se odnose na troškove službenih putovanja, reprezentaciju, komunikacione usluge, usluge prevoza, bankarske usluge i druge troškove koji su vezani za obavljanje redovnih aktivnosti potrošačkih jedinica. Pored navedenog, rashodi za usluge obuhvataju Konsultantske usluge, projekte i studije i Ostale usluge, koje su u najvećem broju slučajeva, vezane za duži rok i preko kojih se realizuju strateške politike Vlade u pojedinim oblastima. Najveći dio sredstava

u okviru ovog izdatka planiran je za realizaciju projekata utvrđenih nacionalnim programima kulture, donošenje prostornih planova i studija lokacije, finansiranje naučno-istraživačkih projekata, promotivne aktivnosti u oblasti turizma, monitoring životne sredine i ostale programske aktivnosti potrošačkih jedinica.

Rashodi za tekuće održavanje planirani su u iznosu od 22,3 mil. € sa očekivanim blagim povećanjem u srednjem roku. Najveći dio sredstava u okviru ove grupe izdataka planiran je za održavanje putne i željezničke infrastrukture. Pored navedenog, sredstva će se koristiti za održavanje opreme i građevinskih objekata državnih organa.

Sredstva za kamate u 2018. godini planirana su u iznosu od 87,4 mil. € i namijenjena su isplati kamata po osnovu zaključenih kreditnih aranžmana. Ukupan iznos neophodan za izmirenje obaveza po osnovu kamata uslovljen je povećanom potrebom za zaduživanjem u prethodnom periodu usljed realizacije infrastrukturnih projekata ali i finansiranja deficita javne potrošnje. U narednom periodu izdaci po osnovu kamata iznosiće 95,9 mil.€ u 2019. godini nakon čega će se smanjivati do nivoa od 83,3 mil.€ u 2021. godini.

Subvencije, u 2018. godini, planirane su u iznosu od 26,7 mil. € odnosno 0,6% BDP-a, i to u okviru: Ministarstva ekonomije, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Sekretarijata za razvojne projekte i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja. U srednjem roku očekivano je blago smanjenje ove kategorije rashoda.

Najveći dio subvencija biće usmjeren na ostvarivanja ciljeva razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, odnosno gazdovanja poljoprivrednim resursima, u skladu sa principima održivosti, obezbjeđenja stabilne ponude bezbjedne hrane prihvatljive u pogledu kvaliteta i cijena, jačanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača kao i implementaciju programa mjera zdravstvene zaštite životinja. Subvencije su, u značajnom iznosu, planirane i "Željezničkom prevozu Crne Gore" za pružanje usluga u putničkom željezničkom prevozu. U okviru planiranih izdataka, dio sredstava se odnosi na subvencije JP "Nacionalni parkovi Crne Gore" dok je dio sredstava planiran za subvencioniranje električne energije domaćinstvima koja pripadaju socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva. U okviru Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja planirano je subvencionisanje troškova u okviru aktivnosti odmora i oporavka penzionera pod povoljnijim uslovima.

Preostali izdaci u okviru tekućih izdataka opredijeljeni su za rentu, isplate po osnovu angažovanja lica po ugovora o djelu, troškove sudskih postupaka, izradu i održavanje softvera, osiguranje, kontribucije za članstvo u domaćim i međunarodnim orgaizacijama, komunalne naknade i ostale izdatke. Najveći dio izdataka za isplate po osnovu ugovora o djelu i rentu planiran je u okviru Ministarstva vanjskih poslova za potrebe angažmana lokalnog osoblja i zakupa objekata za diplomatsko konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu kao i zakup objekata u kojima su smješteni državni organi a koji se planiraju u okviru budžeta Uprave za imovinu.

Najveći dio sredstava na izdacima za izradu i održavanje softvera planiran je kod Ministarstva javne uprave.

42 – Transferi za socijalnu zaštitu

Transferi za socijalnu zaštitu u 2018. godini planirani su u iznosu od 558,9 mil. €, što čini 12,6% BDP-a, a u srednjem roku planira se njihovo nominalno povećanje do nivoa od 578,9 mil. € u 2021. godini.

Prava iz oblasti socijalne zaštite namijenjena su za finansiranje dječijeg dodatka, boračko invalidske zaštite, materijalnog obezbjeđenja porodice, porodijska odsustva, tuđe njege i pomoći, ishranu djece u predškolskim ustanovama i izdržavanje šticenika u domovima. Takođe, u okviru ove grupe izdataka

namijenjena su sredstva i za isplatu naknada korisnicama po osnovu rođenja troje ili više djece u skladu sa Zakonom o izvršenju Odluke Ustavnog suda. Naime, korisnice koje su radi ostvarivanja ovog prava prekinule radni odnos primaju privremenu naknadu i to u periodu ne dužem od pet godina od stupanja na snagu zakona, po kriterijumima utvrđenim pomenutim Zakonom. U srednjem roku očekivano je zadržavanje izdataka na relativno istom nivou za ove namjene.

Sredstva za tehnološke viškove u 2018. godini planirana su u iznosu od 17,3 mil. € i čine oko 0,4% BDP-a, a u srednjem roku planira se postepeno smanjenje ovih izdataka, tako da će u 2021. godini iznositi 15,4 mil. €.

Najveći dio sredstava na ovom izdatku planiran je za potrebe Zavoda za zapošljavanje, i to za isplatu naknada nezaposlenim licima koje obuhvataju neto novčane naknade sa doprinosima Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja i doprinosima Fondu zdravstva. Dio sredstava planiran je u skladu sa Zakonom o fondu rada za zaposlene kojima je radni odnos prestao usljed stečaja. Preostali iznos sredstava planiran je na poziciji Ministarstva finansija za isplatu otpremnina po osnovu tehnoloških viškova za sve potrošačke jedinice.

Najznačajniji izdaci u okviru Transfera za socijalnu zaštitu odnose se na **prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja** koja su za 2018. godinu planirana u iznosu od 425,7 mil. €, odnosno 9,6% BDP-a i namijenjena su za finansiranje starosnih, invalidskih i porodičnih penzija, naknada, dodataka, penzija u stranim zemljama i doprinosa za zdravstvenu zaštitu penzionera. U srednjem roku, izdaci za penzije planirani su u skladu sa postojećom regulativom, uvećani po osnovu predviđenog povećanja broja nosilaca penzijskog osiguranja i po osnovu usklađivanja izdataka sa rastom potrošačkih cijena i prosječne zarade. U skladu sa navedenim, u 2019. godini izdaci za penzije planirani su u iznosu od 432,1 mil. €, odnosno 9,4% BDP-a, a za naredni period projektuje se njihovo nominalno povećanje za oko 7,5 mil. € godišnje.

Sredstva po osnovu ostalih prava iz oblasti zdravstvene zaštite i iz oblasti zdravstvenog osiguranja, u srednjem roku, zadržaće se na stabilnom nivou, u skladu sa realnim potrebama ali i mogućnostima budžeta.

43 - Transferi pojedincima, institucijama, nevladinom i javnom sektoru

Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru u 2018. godini planirani su na nivou od 206,3 mil. €, što predstavlja oko 4,7% BDP-a.

U okviru ove grupe izdataka sredstva se, najvećim dijelom, opredjeljuju za transfere za zdravstvenu zaštitu i finansiranje javnih zdravstvenih ustanova u okviru Fonda za zdravstveno osiguranje.

Dio sredstava namijenjen je za transfere obrazovanju, odnosno transfere domovima učenika i studenata i transfere pojedincima koji se odnose na jednokratne socijalne pomoći u vidu besplatnih udžbenika, stipendija i povlastica za prevoz, kao i za stručno osposobljavanje visokoškolaca u skladu sa Zakonom o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem. U okviru ove grupe izdataka planirana su i sredstva koja se usmjeravaju Univerzitetu Crne Gore.

U okviru Ostalih transfera pojedincima sredstva se planiraju kod Zavoda za zapošljavanje za finansiranje sprovođenja aktivne politike zapošljavanja, stručno osposobljavanje, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju i posebne programe zapošljavanja teže zapošljivih lica i kod Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za isplatu staračkih naknada u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju, a u cilju obezbjeđivanja socijalne sigurnosti staračkih domaćinstava na selu.

Sredstva na izdatku Transferi institucijama kulture i sporta opredjeljuju se Ministarstvu sporta za finansiranje sportskih klubova i saveza u skladu sa Zakonom o sportu.

Na izdatku Ostali transferi institucijama sredstva se opredjeljuju za finansiranje JP Radio i Televizija Crne Gore, finansiranje Instituta za standardizaciju i Akreditacionog tijela, finansiranje programa iz IPA fondova i dr.

44 - Kapitalni izdaci

Kapitalni izdaci za 2018. godinu planirani su u iznosu od 53,0 mil. € odnosno oko 1,2% BDP-a. Kapitalni izdaci u tekućem budžetu i budžetu državnih fondova planiraju se za izdatke za opremu, izdatke za opštu i lokalnu infrastrukturu, izdatke za građevinske objekte, investiciono održavanje, uređenje zemljišta i ostale kapitalne izdatke.

U narednim godinama rast ove kategorije rashoda povezan je sa potrebom dalje modernizacije Vojske Crne Gore, u skladu sa NATO standardima, realizaciju višegodišnjih projekata Ministarstva unutrašnjih poslova i to prije svega implementacije Strategije integrisanog upravljanja granicom koja se finansira sredstvima direktne budžetske podrške.

Kroz kapitalne izdatke i to: Izdatke za infrastrukturu opšteg značaja i Izdatke za lokalnu infrastrukturu finansiraju se programi unaprjeđenja ruralnog razvoja, finansiranje izgradnje vodovoda u seoskim područjima kao i finansiranja poslova uređenja šuma, pošumljavanje i izgradnju šumskih puteva.

45 - Pozajmice i krediti

Pozajmice i krediti planirani su u iznosu od oko 2,9 mil. € u 2018. godini, a planirano je da ostanu na približno istom nivou u narednom srednjoročnom periodu. Značajan dio sredstava, shodno Zakonu o visokom obrazovanju i Pravilniku o kriterijumima, načinu uslovima i visini naknade za smještaj i ishranu u domu, studentski kredit, stipendiju i participaciju prevoza, planiran je za isplatu deset mjesečnih rata studentskog kredita za studente koji se finansiraju iz budžeta, kao i za studente koji se školuju na privatnim univerzitetima u Crnoj Gori.

Dio sredstava koji se predviđa za pozajmice i kredite kod Zavoda za zapošljavanje planiran je za kreditiranje samozapošljavanja, u skladu sa Programom rada Vlade Crne Gore, dok se preostali iznos sredstava odnosi na kredite za rješavanja stambenih potreba.

47 – Rezerve

Sredstva tekuće i stalne budžetske rezerve opredjeljuju se za finansiranje hitnih i nepredviđenih izdataka tokom fiskalne godine, u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, a uslovi za dodjelu ovih sredstava definisani su Pravilnikom o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve.

Sredstva budžetske rezerve u 2018. godini planirana su u iznosu od 29,6 mil. €, pri čemu je projektovano njihovo smanjenje na 11,9 mil. € u 2019. godini. U 2020. godini planirano je nominalno povećanje rashoda za ove namjene usljed potrebe planiranja sredstava po osnovu održavanja redovnih izbora, a u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Iz sredstava opredijeljenih u okviru Tekuće budžetske rezerve, pored hitnih i nepredviđenih izdataka, odnosno neplaniranih izdataka opredjeljivaće se i sredstva za kofinansiranje projekata koji se realizuju iz IPA fondova.

4.2 Kapitalni budžet

Kapitalnim budžetom za 2018. godinu planirana su sredstva u iznosu od 289,1 mil. €, što čini oko 6,5% procijenjenog BDP-a.

Shodno odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i Odluci o izradi kapitalnog budžeta, kojim se uređuje planiranje i realizacija kapitalnog budžeta, u 2018. godini, planirana su sredstva u okviru budžeta Direkcije javnih radova u iznosu od 44,7 mil. € i u okviru budžeta Direkcije za saobraćaj u iznosu od 244,4 mil. € od čega se iznos od 207,2 mil. € odnosi na sredstva za izgradnju autoputa Bar –Boljari, dok se iznos od 37,2 mil. € odnosi na sredstva opredijeljena za realizaciju projekata koji se odnose na rekonstrukciju i izgradnju magistralnih i regionalnih puteva. U skladu sa dosadašnjom praksom, prilikom planiranja izdataka, akcenat je na nastavku i završetku započetih kapitalnih projekata u prethodnim godinama kao i finansiranju radova na izgradnji autoputa Bar-Boljari, prioritetne dionice Smokovac-Mateševo.

Kapitalnim budžetom za 2018. godinu, za potrebe izgradnje autoputa planirana su sredstva u iznosu od 207,2 mil. €. Od navedenog iznosa planirano je da se za potrebe izgradnje prioritetne dionice u 2018. godini opredijeli iznos od 199,3 mil. €, dok se preostali iznos od 7,9 mil. € odnosi na sredstva namijenjena za eksproprijaciju i konsultantske usluge. U zavisnosti od realizacije planiranih aktivnosti, sredstva za ove namjene će se povlačiti u skladu sa pristiglim situacijama do završetka radova na ovom projektu.

Sredstva koja će biti opredijeljena Kapitalnim budžetom za 2019. godinu projektovana su na iznos od 331,0 mil. € odnosno 7,2% procijenjenog BDP-a, od čega se na sredstva neophodna za finansiranje radova na izgradnji autoputa odnosi iznos od 245,0 mil. €. Ostale aktivnosti usmjerene su na nastavak i završetak radova na projektima koji se odnose na izgradnju i rekonstrukciju magistralnih, regionalnih i lokalnih puteva kao i projekte iz oblasti: obrazovanja, zdravstva, socijalnog staranja, zaštite životne sredine, administrativnih objekata, objekata turističke infrastrukture kao i sportskih objekata koji će biti finansirani iz sredstava opredijeljenih u iznosu od 86,0 mil. €. Do povećanja ovih sredstava može doći ukoliko se sredstva obezbijede iz donatorskih sredstava.

Projektovana sredstva za realizaciju kapitalnih projekata u 2020. godini iznose 94,5 mil. € i to za finansiranje početka realizacije novih i nastavak radova na postojećim kapitalnim projektima, imajući u vidu planirani završetak radova na izgradnji autoputa koji je predviđen do kraja 2019. godine.

Sredstva kapitalnog budžeta u 2021. godini projektovana su na iznos od 120,0 mil. € i predviđena su za finansiranje početka realizacije novih i nastavak radova na započetim kapitalnim projektima u iznosu od 99,9 mil.€, dok se preostali iznos od 20,1 mil.€ odnosi na isplatu garantnog depozita po osnovu ugovora o projektovanju i izgradnji autoputa Bar –Boljari, dionica Smokovac- Mateševo.

4.3 Transakcije finansiranja

Na osnovu izmjena Zakona o budžetu za 2018. godinu, projektovanog deficita i plana otplate duga, za 2018. godinu planirano je zaduživanje u visini od 940,0 mil. €, što je dominantno realizovano u prvoj polovini godine.

Tabela 11 - Nivo i otplata javnog duga

	2018 (procjena)		2019		2020		2021	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
Ukupan dug	3.263,2	73,6%	3.247,7	70,5%	3.100,7	65,3%	3.004,7	60,5%
Izdaci za otplatu dugova	542.4	12.2%	392.1	8.5%	538.8	11.3%	433.2	8.7%
Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	50.7	1.1%	45.4	1.0%	104.7	2.2%	43.7	0.9%
Otplata hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima	461.5	10.4%	326.2	7.1%	413.6	8.7%	369.0	7.4%
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	30.2	0.7%	20.5	0.4%	20.5	0.4%	20.5	0.4%

Od planiranog iznosa za zaduženje, iznos od 190,0 mil. € odnosi se na finansiranje kapitalnog budžeta i izgradnje prioritetne dionice autoputa, a 250,0 mil. € za finansiranje budžeta, otplatu duga i stvaranje rezerve. Takođe, u skladu sa gore pomenutim Zakonom, Vlada se u 2018. godini, može zadužiti i za potrebe refinansiranja i/ili otkupa duga, troškove refinansiranja/otkupa i stvaranja rezerve maksimalno do iznosa od 500,0 mil.€, a što može biti obijezbeđeno kroz aranžman sa međunarodnim finansijskim institucijama, zatim kroz emisiju obveznica na domaćem ili međunarodnom tržištu, zaključenjem kreditnih aranžmana ili izdavanjem državnih zapisa. Navedeno je realizovano u aprilu 2018. godine. Za 2019. i 2020. godinu, za ove potrebe potrebno je izdvojiti oko 528,0 odnosno 406,3 mil.€. U 2021. godini, biće potrebno obezbjediti skoro 299,3 mil.€.

Kao što je navedeno, najznačajniju stavku u povećanju duga predstavljaće povlačenje sredstava od kredita zaključenog sa Exim Bankom Kine, koja će biti iskorišćena za izgradnju dionice autoputa, kao i povlačenje sredstava za infrastrukturne projekte u iznosu od 60,0 mil.€.

Za 2018. godinu, planirano je da se sredstva u iznosu od 750,0 mil.€ obezbijede na osnovu kreditnog aranžmana sa međunarodnim ili domaćim kreditnim institucijama. Do sada je obezbjeđen iznos od oko 750,0 mil.€ kroz izdavanje emisije obveznica na međunarodnom tržištu u iznosu od 500,0 mil.€. Pomenuti bond je izdat na period od 7 godina, po kamatnoj stopi od 3.375%, a iskorišten je za refinansiranje dijela obveznica koji dospijevaju u 2019, 2020 i 2021. godini. Takođe, zaključenjem kreditnog aranžmana sa sindikatom banaka (OTP, Credit Suisse, Crnogorska komercijalna banka i Societe Generale), uz garanciju Svjetske banke, obezbjeđen je iznos od 250,0 mil.€, po kamatnoj stopi 6 mjesečni Euroibor i 2.95 na period od 12 godina uključujući i grejs perioda od 4 godine.

Između ostalog, u prvoj polovini 2018. godine obezbjeđena su sredstva u iznosu od 59,6 miliona eura za emisiju državnih zapisa, koja će biti otplaćena do kraja godine.

5 Limit potrošnje

Limit potrošnje predstavlja polaznu osnovu za pripremanje Zakona o budžetu za 2019. godinu i ukazuje na budžetski okvir, odnosno gornju granicu budžetske potrošnje centralnog budžeta Države za tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet, budžetsku rezervu, kao i gornju granicu budžetske potrošnje potrošačkih jedinica prvog reda.

Limit se odnosi na period od tri godine, od 2019. do 2021, i u fazi pripremanja Zakona o budžetu za 2019. godinu limit potrošnje je obavezujući za 2019. godinu i indikativan za 2020. i 2021. godinu, a u skladu sa članom 22 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

5.1 Utvrđivanje limita potrošnje

Limit potrošnje utvrđuje se kao ukupan iznos budžetske potrošnje, izuzimajući izdatke za otplatu duga i kamata, izdatke koji se finansiraju iz donacija i izdatke za kofinansiranje, kao i izdatke za finansiranje materijalne štete, nastale usljed elementarnih nepogoda i drugih vanrednih i nepredvidivih okolnosti nastalih usljed više sile.

Shodno navedenom, u narednoj tabeli prikazani su limiti potrošnje, koji proizilaze iz ukupno projektovanih budžetskih izdataka uzimajući u obzir prethodno navedene izuzetke.

Tabela 12 - Utvrđivanje limita potrošnje

UTVRĐIVANJE LIMITA POTROŠNJE										
	2018 (plan)		2018 (procjena)		Predlog 2019		2020 (procjena)		2021 (procjena)	
	mil €	% BDP			mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
UKUPNI PROJEKTOVANI TROŠKOVI	2086.13	47.44%	2512.27	56.70%	2365.88	51.35%	2252.60	47.45%	2183.50	43.98%
Projektovani troškovi izvan Limita potrošnje	289.08	6.57%	720.73	16.27%	544.91	11.83%	644.70	13.58%	531.47	10.70%
Izdaci za otplatu duga	181.74	4.13%	542.42	12.24%	392.14	8.51%	538.79	11.35%	433.17	8.72%
Izdaci za kamate	85.47	1.94%	87.44	1.97%	95.92	2.08%	86.90	1.83%	83.30	1.68%
Troškovi kofinansiranja donacija ako donator obezbijeduje minimum 55% potrebnih sredstava	3.00	0.07%	3.00	0.07%	3.00	0.07%	3.00	0.06%	3.00	0.06%
IPA i ostale donacije	18.86	0.43%	17.86	0.40%	18.85	0.41%	16.01	0.34%	12.00	0.24%
Finansiranje materijalne štete nastale usljed elementarnih nepogoda i drugih vanrednih i nepredvidivih okolnosti, odnosno usljed više sile	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0.00	0.00%	70.00	1.58%	35.00	0.76%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
LIMIT POTROŠNJE	1797.06	40.86%	1791.54	40.43%	1820.97	39.52%	1607.90	33.87%	1652.03	33.27%

Izdaci za otplatu duga i kamata planirani su na bazi stanja duga, projekcija njegovog kretanja i troškova njegovog servisiranja u srednjem roku, što je detaljno obrazloženo u prethodnim poglavljima. Ukupna sredstva donacija nijesu ukalkulisana u ukupne budžetske izdatke, imajući u vidu nemogućnost njihovog preciznog planiranja.

Kroz Instrument pretpristupne podrške za period 2014-2020 (IPA II) finansijska sredstva koja će Crnoj Gori biti dostupna iz EU fondova u pomenutom periodu iznose 270,5 mil.€. Ključni dokument koji definiše prioritete na nacionalnom nivou za podršku iz sredstava IPA II jeste Indikativni strategijski dokument Crne Gore za IPA 2014-2020. godine.

Ovim dokumentom predviđa se usmjeravanje pretpristupne podrške Crnoj Gori tokom perioda 2014-2020 kroz osam sektora: 1) Demokratija i upravljanje; 2) Vladavina prava i temeljna prava; 3) Životna sredina i klimatska akcija; 4) Saobraćaj; 5) Konkurentnost i inovacije; 6) Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika; 7) Poljoprivreda i ruralni razvoj i 8) Regionalna i teritorijalna saradnja.

Shodno navedenom, izvjesno je da će određeni iznos sredstava iz Instrumenata pretpristupne podrške, kao i iz donacija, biti opredjeljen Crnoj Gori u periodu 2019-2021. Međutim, iako ukupna sredstva iz donacija nijesu planirana godišnjim zakonom o budžetu, u cilju stvaranja tehničkih preduslova da sredstva iz donacija budu iskorišćena od strane državnih institucija kao krajnjih korisnika, posebnim članom godišnjeg zakona o budžetu definišu se odredbe kojima se uređuje da se izdaci potrošačkih jedinica koji se finansiraju iz donacija izvršavaju u visini njihovog ostvarenja.

Takođe, u cilju ispunjavanja obaveza Crne Gore za potrebe kofinansiranja projekata koji se finansiraju iz EU izvora, u 2019. godini sredstva za kofinansiranje obezbijediće se iz Tekuće budžetske rezerve.

Na osnovu utvrđenog ukupnog budžetskog limita potrošnje, koji ne uključuje prethodno navedene izuzetke od limita potrošnje (utvrđene članom 23 Zakona o budžetu i fiskalnoj dogovornosti), u narednoj tabeli prikazana je raspodjela limita potrošnje na tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet i budžetsku rezervu.

Na osnovu limita potrošnje, troškovi bruto zarada u odnosu na BDP će se smanjivati iz godine u godinu.

Tabela 13 - Raspodjela limita potrošnje

RASPODJELA LIMITA POTROŠNJE										
	2018 (plan)		2018 (procjena)		Predlog 2019		2020 (procjena)		2021 (procjena)	
	mil €	% BDP			mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
LIMIT POTROŠNJE	1777.65	40.42%	1791.54	40.43%	1820.97	39.52%	1607.90	33.87%	1652.03	33.27%
Tekući budžet	784.48	17.84%	784.48	17.70%	775.62	16.83%	781.46	16.46%	792.89	15.97%
Bruto zarade i Ostala lična primanja	370.39	8.42%	370.39	8.36%	375.93	8.16%	376.95	7.94%	373.29	7.52%
Ostalo	414.09	9.42%	414.09	9.35%	399.69	8.68%	404.50	8.52%	419.60	8.45%
Budžet državnih fondova	691.34	15.72%	691.34	15.60%	705.49	15.31%	720.65	15.18%	730.14	14.71%
Bruto zarade i Ostala lična primanja	104.69	2.38%	104.69	2.36%	106.25	2.31%	106.55	2.24%	105.51	2.13%
Ostalo	586.65	13.34%	586.65	13.24%	599.24	13.01%	614.10	12.94%	624.63	12.58%
Kapitalni budžet	291.78	6.63%	289.08	6.52%	331.00	7.18%	94.50	1.99%	120.00	2.42%
Budžetska rezerva	10.06	0.23%	26.65	0.60%	8.86	0.19%	11.30	0.24%	9.00	0.18%

5.2 Limiti potrošnje potrošačkih jedinica prvog reda

Imajući u vidu da je utvrđivanje limita potrošnje primarno bazirano na realizaciji fiskalne politike i ispunjavanju srednjoročnih fiskalnih ciljeva, kao i na realno očekivanim potrebama finansiranja budžetskih korisnika, vrši se raspodjela limita potrošnje na potrošačke jedinice prvog reda.

Potrošačke jedinice prvog reda, u postupku planiranja budžeta, planiraju i koordiniraju planiranje budžeta potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor i dužne su da, u skladu sa članom 24 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, svoj budžet i budžete potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor planiraju u skladu sa utvrđenim limitima potrošnje.

Potrošačke jedinice prvog reda su Predsjednik Crne Gore, Skupština Crne Gore (u daljem tekstu: Skupština), pravosudni organi, Generalni sekretarijat Vlade i ministarstva, samostalne potrošačke jedinice i državni fondovi.

Potrošačke jedinice prvog reda kao i potrošačke jedinice koje vrše nadzor i koordiniraju njihovo planiranje budžeta su sljedeće:

101 – Predsjednik Crne Gore;

201 – Skupština Crne Gore obuhvata: Skupštinu, Državnu izbornu komisiju, Sredstva za rad parlamentarnih partija, Savjet za građansku kontrolu rada policije, Cetinjski parlamentarni forum;

301 – Ustavni sud Crne Gore, Sudstvo, Tužilaštva, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu;

401 – Generalni sekretarijat Vlade obuhvata: Generalni sekretarijat Vlade, Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, Sredstva za rješavanje stambenih potreba, Komisija za koncesije, Savjet za članstvo u NATO;

402 – Ministarstvo pravde obuhvata: Ministarstvo i Centar za posredovanje Crne Gore;

403 – Ministarstvo unutrašnjih poslova;

404 – Ministarstvo odbrane obuhvata: Ministarstvo i Direkciju za zaštitu tajnih podataka;

405 – Ministarstvo finansija obuhvata: Ministarstvo, Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Upravu za imovinu, Upravu za javne nabavke, Zavod za statistiku, Komisiju za kontrolu državne podrške i pomoći i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore;

406 – Ministarstvo vanjskih poslova;

407 – Ministarstvo prosvjete obuhvata: Ministarstvo, Univerzitet Crne Gore, Zavod za školstvo, Ispitni centar, Policijsku akademiju, Fakultet za crnogorski jezik i književnost i Centar za stručno obrazovanje;

408 – Ministarstvo kulture obuhvata: Ministarstvo, Državni arhiv, Crnogorsko narodno pozorište, Kraljevsko pozorište „Zetski dom“, Nacionalnu biblioteku Crne Gore "Đurđe Crnojević", Prirodnjački muzej Crne Gore, Crnogorsku kinoteku, Muzički centar Crne Gore, Biblioteku za slijepe Crne Gore, JU Narodni muzej Crne Gore, Pomorski muzej Crne Gore, Centar savremene umjetnosti Crne Gore, Centar za konzervaciju i arheologiju Crne Gore i JU Filmski centar Crne Gore;

409 – Ministarstvo ekonomije obuhvata: Ministarstvo, Zavod za metrologiju, Agenciju za zaštitu konkurencije i Upravu za ugljovodonike;

410 – Ministarstvo saobraćaja i pomorstva obuhvata: Ministarstvo i Komisiju za istraživanje nesreća;

411 – Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja;

413 – Ministarstvo zdravlja;

414 – Ministarstvo za ljudska i manjinska prava obuhvata: Ministarstvo, Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, Centar za razvoj i očuvanje kulture manjina Crne Gore i Nacionalni savjeti;

415 – Ministarstvo održivog razvoja i turizma obuhvata: Ministarstvo, Nacionalnu turističku organizaciju Crne Gore i Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju;

416 – Ministarstvo rada i socijalnog staranja obuhvata: Ministarstvo, Socijalni savjet i Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu;

419 – Ministarstvo nauke;

420 – Ministarstvo javne uprave obuhvata: Ministarstvo i Upravu za kadrove;

421 – Ministarstvo sporta;

5 – Posebni organi obuhvataju sljedeće potrošačke jedinice: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državna revizorska institucija; Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Dotacije opštinama, Savez udruženja boraca, Matica crnogorska, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Crveni krst Crne Gore, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Senat Prijestonice, Fondacija Petrović Njegoš, Revizorsko tijelo, Uprava za inspeksijske poslove, Javno preduzeće Radio i Televizija Crne Gore, Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca, Agencija za sprječavanje korupcije, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i Službeni list Crne Gore;

6 – Državni fondovi obuhvataju: Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond za zdravstveno osiguranje, Zavod za zapošljavanje, Fond za obeštećenje i Fond rada.

5.3 Limiti potrošnje u tekućem i budžetu državnih fondova

Imajući u vidu ciljeve fiskalne politike, kriterijume fiskalne odgovornosti, kao i očekivani trend kretanja budžetskih primitaka i izdataka, za period od 2019. do 2021. godine, utvrđeni su limiti potrošnje za potrošačke jedinice prvog nivoa u okviru tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova.

Tabela 24 Tekući budžet – Limiti potrošnje za budžetske korisnike prvog nivoa

TEKUĆI BUDŽET - Limiti potrošnje za budžetske korisnike prvog nivoa		2018 g. (mil €)	2019 g. (mil €)	2020 g. (mil €)	2021 g. (mil €)
UKUPNI IZDACI		784.48	775.62	781.46	792.89
101	Predsjednik Crne Gore	0.99	0.99	1.15	1.25
201	Skupština Crne Gore	15.63	13.69	15.16	13.86
3010	Ustavni sud Crne Gore	1.14	1.14	1.24	1.28
1					
3010	Sudstvo	29.78	29.78	30.12	30.13
2					
3010	Tužilaštva	8.95	8.95	8.97	9.34
3					
3010	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	0.62	0.62	0.62	0.63
4					
401	Generalni sekretarijat Vlade	8.56	9.04	9.11	9.17
402	Ministarstvo pravde	13.72	13.32	13.61	13.82
403	Ministarstvo unutrašnjih poslova	94.82	92.30	93.46	94.87
404	Ministarstvo odbrane	49.58	55.58	59.25	64.51
405	Ministarstvo finansija	70.37	67.64	68.21	69.10
406	Ministarstvo vanjskih poslova	18.80	18.12	18.46	18.59
407	Ministarstvo prosvjete	184.62	181.39	182.46	183.70
408	Ministarstvo kulture	21.40	22.14	22.25	22.54
409	Ministarstvo ekonomije	11.85	10.85	11.10	11.35
410	Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	41.26	36.83	37.45	37.77
411	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	29.92	29.75	31.02	31.44
413	Ministarstvo zdravlja	2.68	2.55	2.58	2.68
414	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	4.61	3.58	3.60	3.62
415	Ministarstvo održivog razvoja i turizma	13.22	13.61	14.20	14.21
416	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	99.17	97.20	97.35	97.46
418	Ministarstvo evropskih poslova	0.50	0.00	0.00	0.00
419	Ministarstvo nauke	4.47	4.37	4.51	4.81
420	Ministarstvo javne uprave	6.12	9.82	9.94	9.96
421	Ministarstvo sporta	6.72	6.63	6.67	6.92
502	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	0.69	0.69	0.69	0.71
503	Državna revizorska institucija	3.82	3.82	1.82	1.83
504	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	1.74	1.74	1.75	1.81
506	Dotacije opštinama	0.20	0.20	0.21	0.22
507	Savez udruženja boraca	0.11	0.11	0.12	0.13
508	Matica crnogorska	0.24	0.24	0.25	0.26
509	Agencija za nacionalnu bezbjednost	8.29	8.29	8.30	8.33

510	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	0.62	0.62	0.63	0.64
511	Crveni krst Crne Gore	0.28	0.28	0.28	0.28
513	Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	0.58	0.58	0.58	0.58
514	Senat Prijestonice	0.10	0.10	0.10	0.10
515	Fondacija Petrović Njegoš	0.05	0.05	0.05	0.05
516	Revizorsko tijelo	0.49	0.49	0.50	0.52
517	Uprava za inspekcijske poslove	4.80	4.73	4.85	4.88
518	JP RTCG	18.58	19.27	14.24	14.89
519	RCUD	0.36	0.36	0.37	0.38
520	AGENCIJA ZA SPRIJEČAVANJE KORUPCIJE	1.79	1.79	1.82	1.83
521	Sekretarijat za zakonodavstvo	0.41	0.39	0.40	0.41
522	Sekretarijat za razvojne projekte	1.38	1.51	1.52	1.53
523	Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	0.42	0.42	0.43	0.44
524	Službeni list Crne Gore	0.05	0.05	0.06	0.06

Tabela 15 Budžet državnih fondova – Limiti potrošnje

BUDŽET DRŽAVNIH FONDOVA - Limiti potrošnje

		2018 g. (mil €)	2019 g. (mil €)	2020 g. (mil €)	2021 g. (mil €)
UKUPNI IZDACI		691.34	705.49	720.65	730.14
601	Fond penzionog i invalidskog osiguranja	431.94	438.64	447.04	454.54
602	Fond za zdravstveno osiguranje	230.38	237.99	244.37	246.13
603	Zavod za zapošljavanje	26.88	26.96	27.10	27.21
605	Fond za obeštećenje	0.16	0.16	0.16	0.16
606	Fond rada	1.97	1.74	1.98	2.10

Shodno članu 24 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, potrošačke jedinice prvog nivoa dužne su da svoj budžet i budžete potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor planiraju i koordiniraju u skladu sa prethodno utvrđenim limitima potrošnje.

Bitno je ponovo napomenuti da u okviru utvrđenih limita za potrošačke jedinice prvog nivou u tekućem i budžetu državnih fondova nijesu uključeni izdaci za kamate, otplatu duga, budžetsku rezervu, izdaci za kofinansirane projekata koji se finansiraju iz IPA sredstava i donacije.

6 Kriterijumi fiskalne odgovornosti

6.1 Uslovi utvrđeni numeričkim fiskalnim pravilima

Shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, članom 19 definisani su kriterijumi na kojima se bazira fiskalna politika, dok su članom 20 definisani kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju nivoi planiranja i izvršenja budžeta.

Shodno članu 19, fiskalna politika planira se i realizuje u skladu sa sljedećim kriterijuma:

- treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit;
- nivo tekućih izdataka i transfera trebalo bi da bude niži od tekućih prihoda i donacija;
- politika zaduživanja treba da bude odgovorna i sa povećanom pažnjom prema pravilima struke u cilju obezbjeđenja fiskalne održivosti.

Planiranje i izvršenje budžeta vrši se u skladu sa sljedećim kriterijumima:

- budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a po tržišnim cijenama;
- javni dug neće biti veći od 60% BDP-a po tržišnim cijenama.

U narednoj tabeli prikazani su agregatni podaci državnog budžeta u odnosu na propisane kriterijume fiskalne odgovornosti.

Tabela 16 Ispunjavanje uslova utvrđenih numeričkim fiskalnim pravilima

ISPUNJAVANJE USLOVA UTVRĐENIH NUMERIČKIM FISKALNIM PRAVILIMA										
	2018 (plan)		2018 (procjena)		Predlog 2019		2020 (procjena)		2021 (procjena)	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
Ostvarenje primarnog gotovinskog budžetskog suficita	-53.67	-1.22%	-55.40	-1.25%	-37.33	-0.81%	221.68	4.67%	218.13	4.39%
Gotovinski budžetski deficit	-139.14	-3.16%	-142.84	-3.22%	-133.26	-2.89%	134.78	2.84%	134.83	2.72%
Izdaci za kamate	85.47	1.94%	87.44	1.97%	95.92	2.08%	86.90	1.83%	83.30	1.68%
Tekuci izdaci i transferi nizi od tekućih prihoda i donacija	163.74	3.72%	171.49	3.87%	205.09	4.45%	238.57	5.03%	261.83	5.27%
Tekući prihodi i donacije	1760.42	40.03%	1749.74	39.49%	1798.12	39.03%	1841.15	38.78%	1877.61	37.82%
Tekući izdaci i transferi	1596.68	36.31%	1578.25	35.62%	1593.03	34.58%	1602.59	33.76%	1615.78	32.54%
Budžetski deficit opšteg nivo Vlade manji od 3% BDP-a	-93.71	-2.13%	-98.05	-2.21%	-81.40	-1.77%	187.09	3.94%	187.77	3.78%
Javni dug nebi trebalo da pređe granicu od 60% BDP-a	3263.20	74.20%	3263.20	73.65%	3247.70	70.49%	3100.70	65.31%	3004.70	60.52%

U dijelu prvog kriterijuma, kojim se propisuje da treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit, može se konstatovati da će, shodno procjenama, u 2018. i 2019. godini biti ostvaren primarni budžetski deficit na nivou od 1,3% odnosno 0,8% BDP-a. Nakon toga, u periodu 2020-2021. godine ostvaruje se primarni budžetski suficit na nivou od 4,7% BDP-a u 2020. odnosno 4,4% BDP-a u 2021. godini.

Fiskalno pravilo ujednačenosti tekućih izdataka i transfera i tekućih prihoda i donacija ukazuje na mogućnost finansiranja svih operativnih poslova državnih resora iz izvornih prihoda. Kao što je prikazano u tabeli, tekući prihodi i donacije veći su od tekućih rashoda i transfera, u periodu 2018-2021. što ukazuje na ispunjenost uslova utvrđenog ovim kriterijumom. Dakle, tekuća budžetska potrošnja, u svim godinama projekcije, finansiraće se iz izvornih prihoda čime se otvara prostor za finansiranje infrastrukturnih projekata koji podstiču privrednu aktivnost i osiguravaju rast u dugom roku. Kriterijum kojim se propisuje da budžetski gotovinski deficit opšteg nivoa države neće biti veći od 3% BDP-a ispunjava se u svim godinama projekcije budući da je za 2019. godinu projektovano ostvarenje deficita javnih finansija na nivou od 1,8% nakon čega se prelazi u pozitivan saldo i ostvaruje budžetski suficit na nivou od 3,9% odnosno 3,8% BDP-a u 2020. i 2021. godini.

Kada je u pitanju očekivano kretanje javnog duga, u srednjem roku, uspostavlja se opadajući trend budući da će nivo javnog duga kao učešća u BDP-u postepeno opadati i kretati se u rasponu od 73,6% u 2018. do 60,5% u 2021. godini. Shodno navedenom, pravilo o ograničavanju javnog duga do nivoa od 60% neće biti zadovoljeno u projektovanom periodu. Glavni razlog odstupanja jeste povećana potreba za zaduživanjem uslovljena realizacijom projekta izgradnje autoputa.

6.2 Uslovi utvrđeni limitima budžetske potrošnje

Članom 22 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti definisan je limit potrošnje kao maksimalan nivo budžetske potrošnje koji je obavezujući za 2019. godinu i indikativan za 2021. i 2020. godinu. Limit potrošnje se utvrđuje kao prosti zbir limita potrošnje za tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet i budžetsku rezervu.

Stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope realnog rasta BDP-a, dok stopa rasta limita potrošnje za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od stope nominalnog rasta BDP-a.

U skladu sa planiranim limitima potrošnje u srednjem roku, u narednoj tabeli prikazani su indikatori usklađenosti opredjeljenih izdataka za tekući budžet, budžet državnih fondova, kapitalni budžet i budžetsku rezervu sa limitima potrošnje.

Tabela 17 Indikatori usklađenosti sa limitima potrošnje

INDIKATORI USKLAĐENOSTI SA LIMITIMA POTROŠNJE				
	2018	2019	2020	2021
BDP	4430.90	4430.90	4747.50	4964.90
Nominalna stopa rasta (%)		4.00%	3.00%	4.60%
Realna stopa rasta (%)		2.90%	2.10%	3.00%
Tekući budžet (mil €)	784.48	775.62	781.46	792.89
Stopa rasta (%)		-1.13%	0.75%	1.46%
Budžet državnih fondova (mil €)	691.34	705.49	720.65	730.14
Stopa rasta (%)		2.05%	2.15%	1.32%
Kapitalni budžet (mil €)	289.08	331.00	94.50	120.00
Stopa rasta (%)		14.50%	-71.45%	26.98%
Budžetska rezerva (mil €)	26.65	8.86	11.30	9.00
Stopa rasta (%)		-66.74%	27.49%	-20.34%

Kao što je prikazano u tabeli, uzimajući u obzir procijenjenu stopu realnog rasta BDP-a koja iznosi 2,9% u 2019. godini odnosno 2,1% u 2020. i 3,0% u 2021. godini, tekući budžet u 2019. godini u odnosu na procjenu za 2018. godinu opada a zatim raste u 2020. i 2021. godini ali po stopi nižoj od stope realnog rasta u skladu sa postavljenim kriterijumom. Budžet državnih fondova ima tendenciju rasta u svim godinama projekcije pri čemu ovi troškovi rastu u skladu sa zadatim pravilom. Rast troškova planiranih u okviru državnih fondova uzrokovan je, prije svega, rastom izdvajanja za potrebe pružanja usluga zdravstvene zaštite kao i rastom izdvajanja za isplatu prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja u dijelu redovnog usklađivanja penzija u skladu sa obavezama propisanim zakonom.

Rashodi u okviru kapitalnog budžeta rastu u 2019. godini da bi nakon toga zabilježili značajan pad u 2020. godini što se i poklapa sa vremenskom dinamikom izgradnje autoputa kao najznačajnjeg dijela kapitalnog budžeta.

Prema projekciji za 2019. godinu, troškovi u okviru tekuće budžetske rezerve biće manji u odnosu na baznu 2018. da bi nakon toga zabilježili rast u 2020. godinu uslovljen potrebom planiranja sredstava za sprovođenje izbornog procesa.

	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Nominalni BDP u mil.€	4236.5	4430.9	4607.4	4747.5	4964.9
Nominalni rast	7.1	4.6	4.0	3.0	4.6
Realni rast	4.3	3.0	2.9	2.1	3.0
Inflacija (prosjeak)	2.5	2.6	1.9	1.5	2.0
(u % BDP-a)					
Glavne karakteristike:					
Deficit tekućeg računa	-16.3	-17.9	-16.0	-13.6	-12.7
Izvoz	41.5	42.4	42.6	43.3	43.3
Uvoz	-65.3	-67.7	-66.0	-64.3	-63.0
Ostalo	7.5	7.4	7.4	7.4	7.0
Potrošnja domaćinstava	75.6	74.1	73.8	73.7	72.9
Bruto investicije	29.5	33.0	31.7	29.6	29.5
Bruto investicije u osnovna sredstva	25.2	28.9	27.8	25.8	25.9
Promjena zaliha	4.3	4.1	3.9	3.8	3.7
Potrošnja države	18.7	18.2	17.8	17.6	17.2
BDP deflator	2.7	1.5	1.1	0.9	1.5
(realne stope rasta %)					
Realni rast BDP-a	4.3	3.0	2.9	2.1	3.0
Domaća tražnja	6.0	4.2	1.1	0.1	1.9
Potrošnja domaćinstava	3.5	0.4	2.0	1.8	1.9
Bruto investicije	17.2	16.5	-0.5	-4.3	2.8
Bruto investicije u osnovna sredstva	15.8	19.4	-0.5	-4.9	3.4
Promjena zaliha	28.9	-0.5	-0.5	-0.5	-1.5
Potrošnja države	1.3	0.3	0.3	0.7	0.7
Izvoz roba i usluga	5.4	4.9	2.7	3.0	3.1
Uvoz roba i usluga	8.4	6.5	-0.5	-1.1	1.0
(učesće u realnom rastu u % BDP-a)					
Realni rast BDP-a	4.3	3.0	2.9	2.1	3.0
Domaća tražnja	7.4	5.2	1.4	0.1	2.3
Potrošnja domaćinstava	2.6	0.3	1.5	1.3	1.4
Bruto investicije	4.5	4.9	-0.2	-1.4	0.8
Bruto investicije u osnovna sredstva	3.7	4.9	-0.1	-1.4	0.9
Promjena zaliha	0.8	0.0	0.0	0.0	-0.1
Potrošnja države	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Neto izvoz	-3.1	-2.2	1.5	2.0	0.7
Izvoz roba i usluga	2.2	2.0	1.1	1.3	1.3
Uvoz roba i usluga	-5.3	-4.3	0.3	0.7	-0.6
Glavne pretpostavke:	rast u procentima ako nije naznačeno drugačije				
Rast zaposlenosti	2.1	1.3	1.3	0.3	1.0
Rast zarada	1.9	1.5	1.5	0.2	2.5
Stopa nezaposlenosti	16.1	15.0	13.9	13.7	12.8
SDI % BDP-a	11.2	11.3	10.9	10.5	11.1
Domaći krediti (kompanije i stanovništvo)	7.1	4.6	4.0	3.0	4.6

BDP (u mil. €)	4430,9		4607,4		4747,5		4964,9	
Budžet Crne Gore	Procjena 2018		Procjena 2019		Procjena 2020		Procjena 2021	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1757,00	39,7	1805,49	39,2	1848,59	38,9	1885,16	38,0
Porezi	1078,4	24,3	1110,6	24,1	1149,5	24,2	1186,9	23,9
Porez na dohodak fizičkih lica	121,4	2,7	113,7	2,5	115,9	2,4	118,5	2,4
Porez na dobit pravnih lica	61,7	1,4	64,2	1,4	66,4	1,4	67,8	1,4
Porez na promet nepokretnosti	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	2,0	0,0
Porez na dodatu vrijednost	624,4	14,1	649,4	14,1	673,5	14,2	701,2	14,1
Akcize	232,7	5,3	244,4	5,3	254,3	5,4	259,4	5,2
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	26,9	0,6	27,2	0,6	27,5	0,6	27,9	0,6
Ostali državni prihodi	9,6	0,2	9,8	0,2	10,0	0,2	10,1	0,2
Doprinosi	522,3	11,8	533,4	11,6	543,8	11,5	556,0	11,2
Takse	17,7	0,4	15,3	0,3	12,5	0,3	12,8	0,3
Naknade	28,1	0,6	37,5	0,8	37,9	0,8	38,3	0,8
Ostali prihodi	71,7	1,6	71,7	1,6	72,5	1,5	58,6	1,2
Primici od otplate kredita	7,3	0,2	7,4	0,2	7,4	0,2	7,6	0,2
Donacije	31,5	0,7	29,6	0,6	25,0	0,5	25,0	0,5
Izdaci	1899,84	42,9	1938,74	42,1	1713,81	36,1	1750,33	35,3
Tekuća budžetska potrošnja	1610,8	36,4	1607,7	34,9	1619,3	34,1	1630,3	32,8
Tekući izdaci	812,6	18,3	829,1	18,0	828,9	17,5	833,9	16,8
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	461,8	10,4	468,7	10,2	469,5	9,9	464,5	9,4
Ostala lična primanja	13,3	0,3	13,5	0,3	14,0	0,3	14,3	0,3
Rashodi za materijal i usluge	98,4	2,2	98,3	2,1	101,0	2,1	105,0	2,1
Tekuće održavanje	22,3	0,5	22,5	0,5	22,8	0,5	23,1	0,5
Kamate	87,4	2,0	95,9	2,1	86,9	1,8	83,3	1,7
Renta	10,3	0,2	9,9	0,2	9,9	0,2	10,1	0,2
Subvencije	26,7	0,6	26,9	0,6	26,0	0,5	25,0	0,5
Ostali izdaci	39,3	0,9	38,4	0,8	38,8	0,8	39,6	0,8
Kapitalni izdaci u tekućem budžetu	53,0	1,2	55,0	1,2	60,0	1,3	69,0	1,4
Transferi za socijalnu zaštitu	558,9	12,6	563,7	12,2	571,7	12,0	578,9	11,7
Prava iz oblasti socijalne zaštite	82,8	1,9	81,1	1,8	81,3	1,7	81,5	1,6
Sredstva za tehnološke viškove	17,3	0,4	17,4	0,4	16,4	0,3	15,4	0,3
Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	425,7	9,6	432,1	9,4	439,5	9,3	447,0	9,0
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	19,0	0,4	19,0	0,4	19,5	0,4	20,0	0,4
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	14,2	0,3	14,2	0,3	15,0	0,3	15,0	0,3
Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru	206,7	4,7	200,3	4,3	202,0	4,3	203,0	4,1
Kapitalni budžet	289,1	6,5	331,0	7,2	94,5	2,0	120,0	2,4
Pozajmice i krediti	2,9	0,1	2,9	0,1	2,4	0,1	2,6	0,1
Rezerve	29,6	0,7	11,9	0,3	14,3	0,3	12,0	0,2
Otplata garancija	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedostajuća sredstva	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Neto povećanje obaveza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suficit/ Deficit	-142,8	-3,2	-133,3	-2,9	134,8	2,8	134,8	2,7
Korigovani deficit/ suficit	-142,8	-3,2	-133,3	-2,9	134,8	2,8	134,8	2,7
Primarni deficit	-55,4	-1,3	-37,3	-0,8	221,7	4,7	218,1	4,4
Otplata duga	542,4	12,2	392,1	8,5	538,8	11,3	433,2	8,7
Otplata duga rezidentima	50,7	1,1	45,4	1,0	104,7	2,2	43,7	0,9
Otplata duga nerezidentima	461,5	10,4	326,2	7,1	413,6	8,7	369,0	7,4
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	30,2	0,7	20,5	0,4	20,5	0,4	20,5	0,4
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	70,0	1,6	35,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedostajuća sredstva	-755,3	-17,0	-560,4	-12,2	-404,0	-8,5	-298,3	-6,0
Finansiranje	755,3	17,0	560,4	12,2	404,0	8,5	298,3	6,0
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	0,0	0,0	196,0	4,3	196,3	4,1	50,0	1,0
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	739,3	16,7	358,4	7,8	201,7	4,2	242,3	4,9
Prihodi od privatizacije	16,0	0,4	6,0	0,1	6,0	0,1	6,0	0,1

BDP (u mil. €)	4430,9		4607,4		4747,5		4964,9	
Lokalna samouprava	2018		2019		2020		2021	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	231,19	5,22	261,93	5,68	269,61	5,68	275,25	5,80
Porezi	138,55	3,13	154,0	3,34	157,9	3,33	161,0	3,39
Porez na dohodak fizičkih lica	34,23	0,77	42,08	0,91	42,70	0,90	43,42	0,91
Porez na promet nepokretnosti	16,69	0,38	17,01	0,37	17,27	0,36	17,61	0,37
Lokalni porezi	87,63	1,98	94,94	2,06	97,98	2,06	99,94	2,11
Takse	6,69	0,15	6,76	0,15	6,96	0,15	7,10	0,15
Naknade	67,02	1,51	82,02	1,78	84,48	1,78	86,17	1,82
Ostali prihodi	13,65	0,31	13,78	0,30	14,22	0,30	14,51	0,31
Primici od otplate kredita	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Donacije	5,29	0,12	5,34	0,12	6,00	0,13	6,50	0,14
Izdaci	186,41	4,21	210,08	4,56	217,30	4,58	222,31	4,68
Tekuća potrošnja lokalne samouprave	134,36	3,03	143,0	3,10	148,9	3,14	152,6	3,21
Tekući izdaci	82,31	1,86	89,94	1,95	94,76	2,00	97,31	2,05
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	48,15	1,09	52,61	1,14	54,69	1,15	56,44	1,19
Tekuće održavanje	6,29	0,14	6,92	0,15	7,56	0,16	7,71	0,16
Kamate	3,88	0,09	4,16	0,09	4,25	0,09	4,33	0,09
Renta	0,60	0,01	0,61	0,01	0,62	0,01	0,63	0,01
Subvencije	1,24	0,03	1,26	0,03	1,29	0,03	1,31	0,03
Ostali izdaci	3,81	0,09	4,13	0,09	4,21	0,09	4,30	0,09
Transferi za socijalnu zaštitu	0,83	0,02	0,85	0,02	0,86	0,02	0,88	0,02
Prava iz oblasti socijalne zaštite	0,83	0,02	0,85	0,02	0,86	0,02	0,88	0,02
Sredstva za tehnološke viškove	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferi inst. pojedincima NVO i javnom sektoru	46,80	1,06	47,73	1,04	48,69	1,03	49,66	1,05
Rezerve	2,04	0,05	2,08	0,05	2,1	0,04	2,2	0,05
Otplata garancija	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Neto povećanje obaveza	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Suficit/deficit	44,79	1,01	51,85	1,13	52,30	1,10	52,94	1,12
Korigovani suficit/dficit	44,79	1,01	51,85	1,13	52,30	1,10	52,94	1,12
Primarni deficit	48,67	1,10	56,02	1,22	56,55	1,19	57,27	1,21
Otplata duga	49,00	1,11	51,00	1,11	49,50	1,04	48,00	1,01
Otplata glavnice rezidentima	12,00	0,27	14,0	0,30	14,0	0,29	14,0	0,29
Otplata glavnice nerezidentima	4,00	0,09	4,0	0,09	4,0	0,08	4,0	0,08
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	33,00	0,74	33,0	0,72	31,5	0,66	30,0	0,63
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nedostajuća sredstva	-4,21	-0,10	0,85	0,02	2,80	0,06	4,94	0,10
Finansiranje	4,21	0,10	-0,85	-0,02	-2,80	-0,06	-4,94	-0,10
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	10,00	0,23	8,0	0,17	8,0	0,17	8,0	0,17
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	6,00	0,14	6,0	0,13	6,0	0,13	6,0	0,13
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	5,00	0,11	5,00	0,11	5,00	0,11	5,00	0,11
Korišćenje depozita lokalne samouprave	-20,79	-0,47	-23,85	-0,52	-25,80	-0,54	-27,94	-0,59
Transferi iz budžeta CG	4,00	0,09	4,0	0,09	4,0	0,08	4,0	0,08

BDP (u mil. €)	4430,9		4607,4		4747,5		4964,9	
Javna potrošnja	2018		2019		2020		2021	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	1988,20	44,87	2067,42	44,9	2118,20	44,6	2160,41	43,5
Porezi	1216,95	27,47	1264,68	27,4	1307,42	27,5	1347,91	27,1
Porez na dohodak fizičkih lica	155,59	3,51	155,80	3,4	158,63	3,3	161,91	3,3
Porez na dobit pravnih lica	61,68	1,39	64,23	1,4	66,37	1,4	67,79	1,4
Porez na promet nepokretnosti	18,55	0,42	18,90	0,4	19,18	0,4	19,57	0,4
Porez na dodatu vrijednost	624,39	14,09	649,43	14,1	673,45	14,2	701,18	14,1
Akize	232,70	5,25	244,36	5,3	254,32	5,4	259,44	5,2
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	26,86	0,61	27,24	0,6	27,52	0,6	27,93	0,6
Lokalni porezi	87,63	1,98	94,94	2,1	97,98	2,1	99,94	2,0
Ostali državni porezi	9,55	0,22	9,78	0,2	9,96	0,2	10,15	0,2
Doprinosi	522,25	11,79	533,37	11,6	543,79	11,5	556,04	11,2
Takse	24,39	0,55	22,01	0,5	19,45	0,4	19,85	0,4
Naknade	95,15	2,15	119,54	2,6	122,40	2,6	124,47	2,5
Ostali prihodi	85,38	1,93	85,52	1,9	86,71	1,8	73,09	1,5
Primici od otplate kredita	7,26	0,16	7,36	0,2	7,44	0,2	7,55	0,2
Donacije	36,82	0,83	34,94	0,8	31,00	0,7	31,50	0,6
Javna potrošnja	2086,25	47,08	2148,82	46,6	1931,11	40,7	1972,64	39,7
Tekuća javna potrošnja	1745,13	39,39	1750,77	38,0	1768,23	37,2	1782,88	35,9
Tekući izdaci	894,94	20,20	918,99	19,9	923,65	19,5	931,19	18,8
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	509,97	11,51	521,27	11,3	524,19	11,0	520,94	10,5
Ostala lična primanja	16,55	0,37	17,71	0,4	18,77	0,4	19,17	0,4
Rashodi za materijal i usluge	113,48	2,56	114,33	2,5	118,37	2,5	122,72	2,5
Tekuće održavanje	28,58	0,65	29,43	0,6	30,36	0,6	30,81	0,6
Kamate	91,33	2,06	100,09	2,2	91,15	1,9	87,63	1,8
Renta	10,94	0,25	10,47	0,2	10,52	0,2	10,73	0,2
Subvencije	27,97	0,63	28,12	0,6	27,29	0,6	26,31	0,5
Ostali izdaci	43,12	0,97	42,55	0,9	43,00	0,9	43,88	0,9
Kapitalni izdaci tekućeg budžeta	53,00	1,20	55,02	1,2	60,00	1,3	69,00	1,4
Transferi za socijalnu zaštitu	559,76	12,63	564,55	12,3	572,56	12,1	579,78	11,7
Prava iz oblasti socijalne zaštite	83,61	1,89	81,91	1,8	82,16	1,7	82,38	1,7
Sredstva za tehnološke viškove	17,30	0,39	17,39	0,4	16,40	0,3	15,40	0,3
Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	425,67	9,61	432,07	9,4	439,50	9,3	447,00	9,0
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	19,00	0,43	19,00	0,4	19,50	0,4	20,00	0,4
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	14,18	0,32	14,18	0,3	15,00	0,3	15,00	0,3
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	253,48	5,72	248,01	5,4	250,69	5,3	252,66	5,1
Kapitalni budžet	341,12	7,70	398,05	8,6	162,89	3,4	189,75	3,8
Kapitalni budžet CG	289,08	6,52	331,00	7,2	94,50	2,0	120,00	2,4
Kapitalni budžet lokalne samouprave	52,05	1,17	67,05	1,5	68,39	1,4	69,75	1,4
Pozajmice i krediti	5,26	0,12	5,29	0,1	4,91	0,1	5,09	0,1
Rezerve	31,68	0,72	13,94	0,3	16,42	0,3	14,16	0,3
Otplata garancija	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Neto povećanje obaveza	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	0,00	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Suficit/deficit	-98,05	-2,21	-81,40	-1,8	187,09	3,9	187,77	3,8
Korigovani suficit/deficit	-98,05	-2,21	-81,40	-1,8	187,09	3,9	187,77	3,8
Primarni deficit	-6,72	-0,15	18,68	0,4	278,23	5,9	275,40	5,5
Otplata duga	591,42	13,35	443,14	9,6	588,29	12,4	481,17	9,7
Otplata glavnice rezidentima	62,68	1,41	59,42	1,3	118,71	2,5	57,70	1,2
Otplata glavnice nerezidentima	465,50	10,51	330,23	7,2	417,58	8,8	372,97	7,5
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	63,24	1,43	53,50	1,2	52,00	1,1	50,50	1,0
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	70,00	0,00	35,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nedostajuća sredstva	-759,48	-17,14	-559,55	-12,1	-401,20	-8,5	-293,40	-5,9
Finansiranje	759,48	17,14	559,55	12,1	401,20	8,5	293,40	5,9
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	10,00	0,23	204,00	4,4	204,30	4,3	58,00	1,2
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	745,26	16,82	364,40	7,9	207,71	4,4	248,34	5,0
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	21,00	0,47	11,00	0,2	11,00	0,2	11,00	0,2
Transferi iz budžeta CG	4,00	0,09	4,00	0,1	4,00	0,1	4,00	0,1
Korišćenje depozita države	-20,79	-0,47	-23,85	-0,5	-25,80	-0,5	-27,94	-0,6