

**Vlada Crne Gore**

**Ministarstvo finansija**

**Nacrt**

**Program ekonomskih reformi 2024-2026. godina**

**Podgorica, decembar 2023. godine**

Sadržaj

[Lista skraćenica 3](#_Toc153305320)

[**1. OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE** 3](#_Toc153305321)

[**2. IMPLEMENTACIJA PREPORUKA SA MINISTARSKOG DIJALOGA** 4](#_Toc153305322)

[**3. MAKROEKONOMSKI OKVIR** 12](#_Toc153305323)

[**4. FISKALNI OKVIR** 29](#_Toc153305345)

[**5. STRUKTURNE REFORME U 2024-2026.** 58](#_Toc153305362)

[**5.1 Konkurentnost** 58](#_Toc153305363)

[**5.2 Održivost i otpornost** 66](#_Toc153305364)

[**5.3 Ljudski kapital i socijalne politike** 81](#_Toc153305365)

[**5.4 Sažetak reformskih mjera** 92](#_Toc153305366)

[**6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI** 93](#_Toc153305367)

# Lista skraćenica

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ARS | Anketa o radnoj snazi | MEIR | Ministarstvo energetike i rudarstva |
| AQR | Pregled kvaliteta aktive | MPNI | Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija |
| BDP | Bruto domaći proizvod | MPŠV | Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede |
| CBCG | Centralna banka Crne Gore | MSP | Ministarstvo saobraćaja i pomorstva |
| CEFTA | Centralno-evropski sporazum o slobodnoj trgovini | MMF | Međunarodni monetarni fond |
| DP | Državna preduzeća | Monstat | Uprava za statistiku CG |
| EK | Evropska komisija | MF | Ministarstvo finansija |
| EU | Evropska unija | MEEP | Projekat energetske efikasnosti Crne Gore |
| IPA | Pretpristupni instrument | NSFR | Koeficijent neto stabilnih izvora finansiranja |
| IRF | Investiciono-razvojni fond Crne Gore | NECP | Nacionalni energetski i klimatski plan |
| IRMS | Integrisani sistem upravljanja prihodima | OECD | Organizacija za ekonomski razvoj i saradnju |
| JLS | Jedinica lokalne samouprave | PIMA | Procjena upravljanja javnim investicijama |
| MREL | Minimalni zahtjev za regulatornim kapitalom i kvalifikovanim obavezama | PKCG | Privredna komora Crne Gore |
| MRSS | Ministarstvo rada i socijalnog staranja | PEEPB | Promocija energetske efikasnosti u javnim zgradama |
| MZ | Ministarstvo zdravlja | SDI | Strane direktne investicije |
| MJU | Ministarstvo javne uprave | SRB | Jedinstveni odbor za sanaciju |
| MER | Ministarstvo ekonomskog razvoja | UNEP | Ujedinjene nacije za životnu sredinu |
| MTEORRS | Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera | UPC | Uprava prihoda i carina |
| MPPUDI | Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine | ZZZCG | Zavod za zapošljavanje Crne Gore |

# **1. OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE**

Program ekonomskih reformi (PER), koji Crna Gora priprema od 2015. godine na godišnjem nivou, predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama. PER je najvažniji dokument u ispunjavanju ekonomskih kriterijuma u pregovorima za čanstvo u EU.

Da bi mala i otvorena ekonomija Crne Gore ostala održiva i da bi izdržala spoljne šokove, potrebno je razviti nove sektore rasta i povećati stepen dverzifikacije u najvećoj mogućoj mjeri. Snažan ekonomski učinak poslednjih godina ubrzao je konvergenciju crnogorskog BDP per capita sa onim u EU. Procijenjena stopa rasta ekonomije u 2023. godini je 5,8%, a njenom ostvarenju su značajno doprinijele mjere ekonomske politike iz 2022. koje su uticale na rast raspoloživog dohotka. Rastu je dodatno je doprinio i veliki priliv nerezidenata u protekle dvije godine usljed invazije Ruske Federacije na Ukrajinu.

Polazeći od identifikovanih strukturnih ograničenja crnogorske ekonomije, stepena njene konkurentnosti u regionalnom i međunarodnom kontekstu, preuzetim obavezama u oblasti integracije u Evropsku uniju kao i vizije budućeg razvoja, mjere ekonomske politike u srednjem roku biće usmjerene na postizanje sljedećih ciljeva: (i)diversifikaciju ekonomske aktivnosti i povećanje konkurentnosti privrede; (ii) jačanje otpornosti crnogorske ekonomije na eksterne šokove; (iii) obezbjeđivanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti; (iv) unapređenje poslovnog ambijenta i (v) pokretanje snažnog investicionog ciklusa.

Perspektive ekonomskog rasta u srednjem roku podržane su prioritetima ka ispunjavanju EU agende u procesu pristupanja Crne Gore. U tom smislu, posebnu važnost ima nova inicijativa Evropske unije pod nazivom - **Novi plan rasta za Zapadni Balkan** koji treba da omogući ubrzanje reforme i investicije kako bi značajno ubrzali proces proširenja i rast njihovih ekonomija.

Projektovana stopa rasta crnogorske ekonomije periodu 2024-2026. je nešto niža u odnosu na 2023. godinu, i iznosiće oko 3,2%. Rast će se bazirati na nastavku visoke privatne i javne potrošnje koja će uključiti i investicije, povećanju zaposlenosti i najavljenom povećanju minimalne penzije, od 1. januara 2024. godine. Projektovani rast uključuje i uticaj šest strukturnih reformi prikazanih u poglavlju 5 ovog programa u iznosu od oko 0,3% BDP. Reforme su fokusirane na unapređenje poslovnog okruženja važnog za rast malih i srednjih preduzeća (MSP) i njihov potencijal da podstiču inovacije u ekonomiji; borbu protiv neformalne ekonomije; reformu državnih preuzeća; jačanje energetske otprnosti, zelenu traziciju, digitalnu transformaciju kao i na jačanje ljudskog kapitala.

U kombinaciji sa setom strukturnih reformi, PER sadrži i mjere fiskalne politike usmjerene na smanjenje smanjenje budžetskog deficita na ispod 3% BDP-a prosječno u naredne tri godine, što je u skladu sa pravilima fiskalne odgovornosti. Istovremeno se projektuje ostvarenje primarnog suficita u 2026. godini i silazni trend javnog duga.

# **2. IMPLEMENTACIJA PREPORUKA SA MINISTARSKOG DIJALOGA**

U ovom poglavlju je prikazan odgovor Crne Gore na zajedničke zaključke sa ministarskog sastanka iz maja 2023. godine, u okviru ekonomskog i finansijskog dijaloga EU sa zemljama Zapadnog Balkana i Turskom. Naredna tabela prikazuje pregled aktivnosti i reformskih mjera Vlade Crne Gore u odgovoru na navedene preporuke EU sa ministarskog sastanka 2023. godine. Takođe, prikazuje i suštinu strukturnih reformi sadržanih u PER-u 2024-2026. godine kao odgovora na date preporuke.

**Tabela 2.1: Preporuke EU Crnoj Gori za PER 2024-2026. i odgovor na preporuke.**

|  |
| --- |
| ***Preporuka 1.*** Usvojiti odgovarajuće fiskalno stanje u 2023. godine kako bi se pomoglo smanjenju inflacije, istovremeno pružajući podršku ugroženim domaćinstvima i firmama, ukoliko je potrebno.Usvojiti novu srednjoročnu fiskalnu strategiju sa budžetom za 2024. godinu, uključujući konkretne mjere konsolidacije koje treba da dovedu do primarnog suficita od 2025. godine i smanjenje javnog duga u srednjoročnom periodu.Obezbijediti odgovarajuća sredstva za nove fiskalne inicijative prije njihovog usvajanja. |
| Budžetom za 2024. godinu predviđene su mjere fiskalne konsolidacije koje rezultiraju ostvarivanjem suficita tekuće budžetske potrošnje u periodu 2024 – 2026. godine i ostvarivanjem primarnog budžetskog suficita u 2026. godini, Vlada Crne Gore će tokom drugog kvartala 2024. predložiti usvajanje Fiskalne strategije. U skladu sa Članom 17 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ("Sl.list CG", br: 070/21) propisano je pripremanje Fiskalne strategije za period trajanja mandata Vlade, i ista se dostavlja Skupštini na usvajanje. Fiskalna strategija će sadržati dodatne politike fiskalnog prilagođavanja kroz predlaganje ključnih reformskih rješenja u oblastima: socijalnog, zdravstvenog i penzijskog sistema kao i poreske politike. |
| ***Preporuka 2.*** Implementirati procjenu upravljanja javnim investicijama (PIMA), uz stavljanje prioriteta na ključne javne infrastrukturne radove u okviru raspoloživog fiskalnog prostora i izbjegavanje izuzetaka kod selekcije projekata. Usvojiti planirane amandmane na Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzeti konkretne korake ka formiranju fiskalnog savjeta. Na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih rashoda, koju treba podijeliti sa Komisijom, pripremiti budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, umanjenja, krediti, odlaganja obaveza). |
| Ministarstvo finansija je u saradnji sa MMF-om definisalo ključne prioritete u cilju poboljšanja stanja u oblasti planiranja kapitalnog budžeta. U komunikaciji sa MMF-om ugovorena je tehnička pomoć za sprovođenje preporuka i aktivnosti u skladu sa Akcionim planom i mjerama koje treba sprovesti u cilju jačanja upravljanja javnim investicijama u srednjem roku.  Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (Sl. list CG, br. 27/23), kojim je definisano formiranje Fiskalnog savjeta, djelokrug rada, postupak i uslovi za imenovanje članova Fiskalnog savjeta, način odlučivanja, pristup podacima, statut, finansiranje i obavljanje administrativnih poslova u okviru Savjeta.  U skladu sa navedenim, skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je u aprilu 2023. godine raspisao javni poziv za imenovanje tri člana Fiskalnog savjeta Crne Gore. Imajući u vidu da javni poziv nije uspješno okončan, u narednom periodu potrebno je uložiti napore na izboru članova i funkcionalnom osposobljavanju Fiskalnog savjeta što će takođe doprinjeti i ispunjavanju obaveza utvrđenih pravnom tekovinom EU, odnosno člana 6 Direktive Savjeta 2011/85/EU od 8. novembara 2011. godine kojim se propisuje potreba postojanja efektivnog i pravovremenog nadzora nad primjenom fiskalnih pravila. Očekuje se da će Fiskalni savjet biti formiran i otpočeti sa radom u 2024. godini. |
| **Preporuka 3.** Nastaviti sa pažljivom analizom kretanja cijena i pripremiti se za korišćenje ograničenih alata koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira, kako bi se osigurali stabilnost cijena. Dalje jačati okvir za izvještavanje i upravljanje rizicima u bankarskom sistemu da bi se osiguralo vjerodostojno izvještavanje o kvalitetu aktive i nastavilo smanjenje gepova u podacima, naročito na tržištu nekretnina. Nastaviti sa unapređenjem i implementacijom legislative za dalje usaglašavanje sa EU okvirom o regulaciji i superviziji, uključujući osiguranje depozita i ubrzanje napora da se obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brze i efektivne NPL rezolucije. |
| U cilju realizacije preporuke br. 3 u dijelu: „**Nastaviti da pažljivom procjenom i analizom kretanja cijena i pripremiti se za korišćenje ograničenih alata koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira kako bi se osigurala stabilnost cijena**“, Centralna banka kontinuirano analizira kretanje cijena u Crnoj Gori kako bi održala cjenovnu stabilnost. Sve banke se kvartalno anketiraju o očekivanju cijena, a stratifikovani uzorak preduzeća i rezultati su korišćeni za pripremu kvartalnog Izvještaja o stabilnosti cijena (uključujući komponente potražnje i ponude u razvoju cijena, kao i projekcije inflacije). Pored toga, u trećem kvartalu 2022, zbog značajnog rasta cijena u Crnoj Gori, urađena je posebna radna studija kako bi se analizirao doprinos ponude i tražnje inflaciji cijena. Zaključuje se da je glavni izvor povećanja cijena vezan za uvozne cijene goriva i hrane, dok novi fiskalni program ima manji doprinos. Kako je osnovni zaključak da su uzroci inflacije prvenstveno na strani ponude roba koja se pretežno obezbjeđuje uvozom, Centralna banka je izradila i dostavila Vladi Crne Gore dokument Preporuke za ekonomsku politiku za period 2022-2024. U ovom dokumentu se ukazuje da prioritet ekonomske politike treba da budu mjere usmjerene na suzbijanje inflacije i obezbjeđivanje fiskalne održivosti. Glavne preporuke bile su da se pripremi sveobuhvatan antiinflatorni paket mjera u cilju zaštite životnog standarda domaćinstava, a posebno ugroženih socijalnih kategorija, kao i konkurentnosti i održivosti privrede i preduzetnika. Antiinflatorne mjere, prema preporukama Centralne banke, treba da budu privremenog karaktera, do otklanjanja poremećaja na tržištu i pažljivo profilisane kako bi se izbjegao mogući rast sive ekonomije.  U cilju realizacije preporuke br. 3 u dijelu: „**osigurati transparentno i tačno izvještavanje o kvalitetu aktive i adekvatnim rezervama, kao i blagovremeno praćenje nalaza iz Pregleda kvaliteta aktive**“, proces AQR[[1]](#footnote-1) završen je 2021. i sve banke su primijenile efekte proizašle iz pojedinačnih radnih blokova na finansijske informacije sa stanjem na dan 31.10.2021. Svi nalazi iz Pregleda kvaliteta aktive su implementirani. Nakon implementacije, adekvatnost kapitala svih banaka je nivou iznad zakonom propisanog. Sprovedeno je testiranje svih banaka u sistemu, a osnovu za stresno testiranje su predstavljali podaci na 31.12.2021, koji su obuhvatili rezultate AQR-a. Rezultati stresnog testiranja ukazuju na zadovoljavajuću otpornost bankarskog sistema Crne Gore na nepovoljna kretanja u makroekonomskom okruženju. Tokom 2022. i 2023, neposrednim kontrolama utvrđuje se ispravnost obračuna adekvatnosti kapitala banaka u skladu sa pravilima regulative propisane Baselom III. Generalno, banke su dobro kapitalizovane i otporne na spoljašnje šokove.  U cilju realizacije preporuke br. 3 u dijelu: „**i nastaviti sa smanjenjem nedostataka u podacima, pogotovo u pogledu sektora nekretnina**“, Centralna banka sprovodi godišnju Anketu o subjektivnoj ocjeni vrijednosti nekretnina njenih vlasnika. Na osnovu rezultata ankete i ekonometrijskog modela izračunava se hedonički indeks. Takođe, za potrebe praćenja rizika finansijskog sistema, kreiran je makroprudencijalni indikator koji prati odstupanja cijena nekretnina od njenih fundamenata. U cilju poboljšanja statističkog obuhvata o cijenama nekretnina, na osnovu kretanja na tržištu, Savjet za finansijsku stabilnost je donio zaključak o uspostavljanju Registra nepokretnosti kojima se trguje u Crnoj Gori. Odlučeno je da Registar bude u nadležnosti Uprave za nekretnine (Katastra) i da obuhvati sve nekretnine kojima se trguje na teritoriji Crne Gore.  U cilju realizacije preporuke br. 3 u dijelu: „**Nastaviti sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući zaštitu depozita**“, Centralna banka je nastavila sa aktivnostima koje su usmjerene na unapređenje podzakonske regulative donesene u cilju sprovođenja Zakona o kreditnim institucijama[[2]](#footnote-2), kao i aktivnostima na izradi izmjena i dopuna tog zakona, kojima će biti obuhvaćene sve dalje izmjene trenutno važećih EU propisa. U okviru ranije započetog usklađivanja sa odredbama CRR-a kojima je utvrđen zahtjev za NSFR[[3]](#footnote-3), privode se kraju aktivnosti za izradu predloga izmjena Odluke o upravljanju rizikom likvidnosti u kreditnim institucijama i sprovođenje kvantitativne studije uticaja (QIS)[[4]](#footnote-4) radi utvrđivanja efekata uvođenja ovog zahtjeva u crnogorski regulatorni okvir, tako da je očekivano da će sve aktivnosti za potpuno usklađivanje sa NSFR zahtjevom biti izvršene do kraja tekuće godine. Dodatno, a u cilju daljeg unapređenja sistema izvještavanja kreditnih institucija, u pripremi su i izmjene i dopune Odluke o izvještajima koji se dostavljaju Centralnoj banci Crne Gore.  Takođe, nastavljene su aktivnosti na izradi izmjena i dopuna Zakona o kreditnim institucijama, kojima će biti obuhvaćene sve dalje izmjene trenutno važećih EU propisa, nakon čijeg usvajanja će biti izvršena ponovna revizija usklađenosti cjelokupnog domaćeg okvira.  Centralna banka je nastavila i sa praćenjem sprovođenja makroprudencijalnih mjera uvedenih u cilju sprečavanja negativnih uticaja COVID-19 i situacije u Ukrajini na finansijski sistem. S obzirom na to da je mjera zabrane isplate dividende, koja je usvojena početkom jula tekuće godine, prestala da važi 31.10.2023., Centralna banka je, preventivno, dana 02.11.2023. uputila kreditnim institucijama upozorenje kojima se iste upozoravaju da prije donošenja odluka o isplati dividende po osnovu stavki neraspoređene dobiti iz regulatornog kapitala i/ili dobiti ostvarene u 2022, dostave Centralnoj banci informacije o namjeravanoj isplati dividende sa dokazima da će nakon isplate dividende zadovoljiti propisane regulatorne zahtjeve, zahtjeve utvrđene supervizorskim procesom i utvrđene interne limite, radi dobijanja mišljenja od strana Centralne banke.  U cilju ispunjavanja obaveza o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji koja se odnosi na usklađivanje sa Direktivom 2002/87/EZ o dodatnom nadzoru kreditnih institucija, društava za osiguranje i investicionih društava u finansijskom konglomeratu, nakon TAIEX misije, održane krajem aprila 2023., pripremljeni su konačan predlog zakona i potrebne tabele usklađenosti, i započet rad na preostaloj dokumentaciji za dalju proceduru usvajanja.  Na kraju, u okviru projekta unapređenja regulatornog okvira kojim se reguliše poslovanje pružaoca finansijskih usluga, zasnovan na Zakonu o finansijskom lizingu, faktoringu, otkupu potraživanja, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima[[5]](#footnote-5), pripremljene su prve radne verzije predloga izmjena i dopuna pomenutog zakona i pratećih podzakonskih propisa.  Centralna banka u kontinuitetu ostvaruje komunikaciju sa kreditnim institucijama i drugim subjektima supervizije u cilju pružanja podrške i neophodne pomoći tim institucijama u primjeni svih postojećih zakonskih i podzakonskih propisa.  U skladu sa Zakonom o sanaciji kreditinih institucija, čija primjena je otpočela 1. januara 2022, Centralna banka je pripremila planove sanacije za kreditne institucije i utvrdila minimalni zahtjev za regulatornim kapitalom i kvalifikovanim obavezama (MREL), koji je dovoljan za mogući otpis ili konverziju iznosa regulatornog kapitala i kvalifikovanih obaveza, minimalno u visini zbira iznosa pokrića gubitaka i iznosa dokapitalizacije. Radi obezbjeđenja sredstava za primjenu instrumenata sanacije i sanacionih ovlašćenja utvrđenih ovim Zakonom osnovan je Sanacioni fond kojim upravlja Centralna banka. Novčana sredstva fonda vode se na posebnom računu Centralne banke. Nivo sredstava fonda mora najkasnije do 31. jula 2031. dostići nivo od najmanje 1% iznosa garantovanih depozita svih kreditnih institucija kojima je Centralna banka izdala dozvolu za rad. Sve kreditne institucije su izvršile godišnju uplatu redovnih doprinosa za 2023, u roku koji je propisan Zakonom.  Uporedo, Centralna banka je nastavila da radi na usaglašavanju Zakona o sanaciji kreditnih institucija sa Direktivom 2019/879/EU o izmjeni Direktive 2014/59/EU u pogledu kapaciteta pokrivanja gubitaka i dokapitalizacije kreditnih institucija i investicionih društava i Direktive 98/26/EZ (BRRD II), sa ciljem poboljšanja operativnog izvršenja sanacije kreditnih institucija, jačanja nadležnosti organa za sanaciju i prevazilaženja zakonskih neizvjesnosti.  U oktobru 2022, Centralna banka i Jedinstveni odbor za sanaciju (SRB[[6]](#footnote-6)) su zaključili Sporazum o saradnji u vezi razmjene informacija i saradnji u vezi sa planiranjem sanacije i implementacijom takvog planiranja u odnosu na prekogranične entitete.  U cilju realizacije preporuke br. 3 u dijelu: „**i ubrzati napore da se obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita”,** podsjećamo da ječlanom 17, stav 7 Odluke o minimalnim standardima za upravljanje rizicima u kreditnim institucijama definisano da su kreditne institucije u obavezi da primjenjuju Smjernice za upravljanje nekvalitetnim i restrukturiranim izloženostima, koje čine sastavni dio ove Odluke.Smjernicama je definisano da kreditna institucija kod koje je učešće bruto nekvalitetnih kredita u ukupnim bruto kreditima veće ili jednako od 5% primjenjuje poglavlja II i III ovih smjernica na izloženosti prema licima čije učešće nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima prelazi utvrđeni prag[[7]](#footnote-7).Takođe, Smjernicama je propisano da kreditna institucija treba da utvrdi strategiju za nekvalitetne kredite kako bi definisala vremenski ograničeno smanjenje nekvalitetnih kredita u okviru realnog, ali dovoljno ambicioznog vremenskog perioda (ciljevi smanjenja nekvalitetnih kredita)[[8]](#footnote-8). Ove strategije su predmet kontinuirane kontrole CBCG tokom neposrednih kontrola. |
| ***Preporuka 4:*** Poboljšati institucionalno i regulatorno okruženje i poboljšati energetsku otpornost i prelazak na sprovođenje Zelene agende. Dalje digitalizovati i pojednostaviti administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća i dati prioritet sajber bezbjednosti, zaštiti podataka i kontinuitetu usluga e-uprave. Pripremiti mapu puta za reformisanje državnih preduzeća (DP), pripremiti okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razviti objektivne kriterijume za izbor njihovih menadžment tijela. |
| **Dekarbonizacija.** U cilju daljeg usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, započet je rad na izradi novog Zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena i zaštiti ozonskog omotača. Novi zakon će omogućiti dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, posebno funkcionisanje sistema za trgovinu emisijama (EU ETS), kao i oblasti praćenja i izvještavanja o emisijama gasova staklene bašte. Zakon će regulisati sistem izvještavanja za inventar i projekcije emisija gasova staklene bašte, politike i mjere za ublažavanje klimatskih promjena i mjere za prilagođavanje klimatskim promenama. Zakon takođe sadrži odredbe o obaveznim ciljevima smanjenja emisije GHG u sektorima koji nisu obuhvaćeni sistemom trgovanja emisijama. Zakon sadrži i odredbe o praćenju i izvještavanju o politikama i mjerama ublažavanja klimatskih promjena, izveštavanju o planiranim mjerama i sprovođenju Strategije prilagođavanja klimatskim promjenama, obavezama i odgovornostima za prikupljanje i kvalitet podataka za izvještavanje, finansiranju zaštite od negativnog uticaja klimatskih promjena. Zakonom se uvodi i obaveza izrade Nacionalne strategije i akcionog plana za nisko-karbonski razvoj. Nacrt Nacionalnog energetskog i klimatskog plana je pripremljen i dostavljen Energetskoj zajednici na komentare.  U saradnji sa UNDP, resorno ministarstvo nastavlja realizaciju projekta „Jačanje kapaciteta Crne Gore da integriše rizike od klimatskih promjena u proces planiranja“ za razvoj Nacionalnog plana adaptacije klimtskim promjenama-NAP, koji treba bitiusvojen tokom 2024. godine.  U Crnoj Gori je u toku projekat sa Svjetskom bankom za utvrđivanje cijena ugljenika kroz program Partnerstvo za implementaciju tržišta (PMI).Krajnji cilj je uspostavljanje pouzdanog nacionalnog mehanizma za utvrđivanje cena ugljenika u skladu sa zahtevima politike EU.  **Zakonodavni okvir u oblasti energetike.** Oblast obnovljivih izvora energije regulisana je Zakonom o energetici i podzakonskim aktima. U cilju usaglašavanja sa novom direktivom EU u ovoj oblasti,u novembru 2022. započeo je proces izrade Zakona o korišćenju energije iz obnovljivih izvora, a u decembru i priprema Zakona o prekograničnim projektima energetske infrastrukture. U toku su aktivnosti na pripremi uslova za izradu novog Zakona o energetici, kao i novog Zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, sa pripadajućim podzakonskim aktima koji će biti u potpunosti usklađeni sa relevantnim direktivama i propisima EU u oblasti energetike.  **Ekološka rekonstrukcija Termoelektrane Pljevlja**. Radovi na Projektu ekološke rekonstrukcije Termoelektrane „Pljevlja“ izvode se od aprila 2022. u skladu sa revidiranim glavnim projektom i odvijaju se prema planu. Do sada je završeno više od 90% građevinskih radova. Projekat „Daljinsko grijanje u Pljevljima, za čista i topla Pljevlja – izgradnja primarnog toplovoda od termoelektrane do grada“ je projekat koji je direktno vezan za realizaciju projekta ekološke rekonstrukcije termoelektrane Pljevlja i sastavni je deo projekta Ekološke rekonstrukcije.  **Zakonodavni okvir u oblasti energetske efikasnosti**. U skladu sa Zakonom o efikasnom korišćenju energije, od juna 2022. do avgusta 2023. godine donijeto je šesnaest propisa kojima se bliže uređuju zahtevi eko-dizajna i obilježavanja energetske efikasnosti energetskih proizvoda. Pored toga, unaprijeđen je pravni okvir, posebno u oblasti uvođenja Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP) kao ključnog planskog dokumenta u oblasti energetske efikasnosti, umjesto Akcionih planova energetske efikasnosti.  **Projekti energetske efikasnosti.** Značajne aktivnosti u oblasti energetske efikasnosti sprovode se u konkretnim projektima i programima. Najvažniji projekti u ovoj oblasti su Promocija energetske efikasnosti u javnim zgradama (PEEPB). Drugi projekat je Projekat energetske efikasnosti Crne Gore (MEEP). Druga faza projekta počela je 1. septembra 2018. i trajaće do 30. juna 2025. Predmet MEEP2 je unapređenje energetskih performansi u zdravstvenim zgradama. Takođe, mjere energetske efikasnosti u domaćinstvima sprovode se kroz program Energetski efikasan dom. Trenutno se sprovodi nova faza programa Energetski efikasan dom 2023. godine.Dodatno, resorno ministarstvo počinje sa ažuriranjem glavne Strategije razvoja saobraćaja sa „zelenim“ elementima nakon Pametne i održive strategije za Zapadni Balkan, zajedno sa Studijom razvoja intramodalnosti u Crnoj Gori.  **Cirkularna ekonomija.** Crna Gora je objavila Mapu puta ka cirkularnoj ekonomiji u aprilu 2022. godine, nakon čega je uslijedilo usvajanje Strategije za cirkluarnu ekonomiju do 2030. godine, sa Akcionim planom za 2023. i 2024. godinu. Prioriteti Mape puta i strategije su poljoprivreda, šumarstvo, građevinarstvo i turizam, koje su snažno međusobno povezane i imaju potencijal da dovedu do sistemskih promjena kroz koncepte industrijske simbioze i sinergije.Takođe, u PER-u 2023-2025, realizuje se mjera smanjenja stavljanja na tržište i upotrebu lakih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu. Ovu mjeru pratiće kampanja koja je predviđena i za Zakon o upravljanju otpadom, sa ciljem podizanja svesti građana.  **Smanjenje zagađenosti.** Uz pomoć fondova EU podrške obezbijeđena su sredstva za realizaciju projekta implementacije Okvirne direktive EU o vodama i direktivama koje se odnose na kvalitet vode. Projekat je uspješno završen, a rezultat projekta je izrada Planova upravljanja riječnim slivovima sa programima mera koji su usvojeni na sjednici Vlade održanoj 3. marta 2022. godine. U fazi izrade je Program mjera definisanih za postizanje ili održavanje dobrog stanja životne sredine. Završen je razvoj GIS baze podataka.  **Održiva poljoprivreda i prehrambeni sistem**. Tehnička i administrativna postavka SWG je uspostavila subregionalno partnerstvo za zemljište Zapadnog Balkana prema odluci ministara poljoprivrede i prioritetnim akcijama u vezi sa degradacijom zemljišta, mapama erozije zemljišta, monitoringom i skupovima podataka i mapiranjem zagađenih područja .U 2023. i 2024. godini, preko SWG, planiran je rad na prikazu lokacija na kojima postoji kontaminacija, odnosno zagađenje zemljišta i uspostavljanje i usaglašavanje metodologija za šeme monitoringa zemljišta kao dugoročna obaveza.Strategijom razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2023-2028 i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2022-2023 u 2023. godini predviđeno je donošenje:Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju tržišta poljoprivrednih proizvoda i Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o opštim i posebnim standardima za stavljanje voća i povrća u promet.  **Mapa puta zaštite prirode i biodiverziteta**. U 2002. i 2023. su uvojena tri Plana upravljanja za sva zaštićena područja mora („Platamuni“, „Katič“ i „Stari Ulcinj“), a 2023. godine Vlada Crne Gore usvojila je svih pet planova upravljanja nacionalnim parkovima. Takođe, u 2022. i 2023. godini Program upravljanja i Godišnje izvještaje za nacionalne parkove takođe je odobrilo Ministarstvo, a potom ih usvojila i Vlada Crne Gore. Od početka 2023. godine sprovodi GEF 7 `Integracija biodiverziteta u sektorske politike i prakse i jačanje zaštite ključnih tačaka biodiverziteta u Crnoj Gori` do 2027. godine, koji će uključiti aktivnosti na jačanju kapaciteta za bolje rješavanje ključnih prijetnji po biodiverzitet u zaštićenim područjima i integrisanje pitanja biodiverziteta u cilju održivog razvoja politike turizma i šumarstva.Takođe, u toku je proces izrade Prostornog plana Crne Gore i Nacionalne strategije za biodiverzitet, koji će biti pripremljeni u saradnji sa UNEP-om.  **Reforma državnih preduzeća.** U okviru implementacije mjere iz PER-a 2023. Vlada je u aprilu 2023, donijela Odluku o obrazovanju Interresorne radne grupe za analizu regulatornog okvira za poslovanje državnih preduzeća. U toku je finalizacija tenderske procedure i potpisivanja Ugovora u okviru programa EU Reform Facility o pružanju tehničke i stručne pomoći u proces izrade Analize regulatornog okvira za poslovanje preduzeća u većinskom vlasništvu države,  sa argumentacijom i osvrtom na prednosti i nedostatke institucionalnih modela upravljanja, kako bi se utvrdio adekvatan model upravljanja državnim preduzećima, i mehanizmi efikasnijeg nadzora. Što se tiče ostalih planiranih aktivnosti za 2023. godinu, definisanih PER-om, važno je istaći da se kapacitet Odjeljenja za fiskalne rizike državnih preduzeća u Ministarstvu finansija aktivno unapređuje. Takodje, održana je treća ekspertska misija MMF-a, koja je trajala od 18. septembra do 11. oktobra 2023. Održano je deset sastanaka sa MMF-om i ključnim državnim kompanijama (energetika, željeznica i pomorstvo). transportni sektori) sa ciljem dobijanja potpunijih informacija o stanju u ovim sektorima-preduzećima. Do oktobra 2023. pripremljene su ekonomske i finansijske analize za 16 državnih preduzeća, uz korišćenje MMF za procjenu fiskalnih rizika (SOE Health Check Tool). U cilju stvaranja sveobuhvatne slike stanja u oblasti državnih preduzeća, urađena je kratka analiza stanja na primjeru svih 49 preduzeća, sa jasnom kategorizacijom rizika. |
| **Preporuka 5.** Na osnovu rezultata istraživanja neformalne ekonomije, uspostaviti akcioni plan za smanjenje neformalnosti. Osigurati saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u sprovođenju plana, uključujući prevenciju i podsticaje za legalizaciju neformalnih preduzeća i zaposlenih. Razviti analizu inspekcijskih službi i relevantnog pravnog okvira za optimizaciju rada inspektora, minimizirajući diskrecione odluke i nedosljednosti u inspekciji ovlašćenja. |
| Nacrt Programa za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026.godina sa Akcionim planom je pripremljen i usvaja se do kraja 2023. Akcioni plan sadrži aktivnosti saradnje izmedju centralnih i lokalnih vlasti, kao i preventivne i represivne aktivnosti za formalizaciju neformalnih bizinsa i zaposlenosti. Takođe, uključuje i planiranu aktivnost analize funkcionalnosti inspekcijskih službi. |
| **Preporuka 6**. Pripremiti aktivnosti za implementaciju pilot programa Garancije za mlade planirane za 2025. godinu, analizirati njegov učinak, i paralelno identifikovati i implementirati neophodne strukturne, operativne i organizacione promjene koje priprema Zavod za zapošljavanje Crne Gore za isporuku usluga potpune Garancije za mlade, kao i drugih funkcija. Nastaviti sa naporima da se reformiše obezbjeđivanje mjera aktivne politike tržišta rada sa naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostaviti kontinuirani mehanizam praćenja koji će omogućiti rad zasnovan na dokazima iz dizajna aktivne politike tržišta rada. Na osnovu Mape puta reformi socijalne pomoći i socijalne i usluga dječije zaštite u Crnoj Gori, uspostaviti jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za reformu sistema socijalne i dječije zaštite i krenuti u sprovođenje reformi |
| Crna Gora je 2021. preduzela konkretne korake za postepeno uvođenje i implementaciju Garancije za mlade, u skladu sa principima politike. Prvi Plan implementacije „Garancije za mlade“ u Crnoj Gori obuhvata period 2023-2026. godine i pokazuje koje strukturne reforme i inicijative treba preduzeti na unapređenju obrazovnog sistema i funkcionisanja Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. Ovo iz razloga da bi Garancija za mlade bila realizovana u planiranom periodu, uz pilotiranje sistema pružanja usluga iz Garancije za mlade, koje je planirano za 2025. i 2026. godinu.Paralelno sa ovim procesom, sprovode se strukturne, operativne i organizacione promjene kako bi Zavod za zapošljavanje Crne Gore bio spreman da pruža usluge u okviru „Garancije za mlade“ i unaprijedilo se pružanje mjera aktivne politike tržišta rada. U tom smislu započeta je reorganizacija Agencije i, shodno tome, u januaru 2023. godine donijet je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u vezi sa poslovima predviđenim Zakonom. Twining projekat realizovan kroz akciona dokumenta IPA 2020 „Ojačani kapaciteti Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZ) pokriva tri glavne oblasti podrške Zavodu za zapošljavanje i njegove buduće uloge:1) Izgradnja kapaciteta ZZZCG za pružanje usluga koje efikasno zadovoljavaju potrebe tržišta rada sa fokusom na aktivne mjere za zapošljavanje (i bliži fokus na Garanciju za mlade); 2) Jačanje institucionalnih kapaciteta za učešće u budućim ulogama EAM-a u ESF+ (Evropski socijalni fond); 3) Jačanje administrativnih kapaciteta za pružanje podrške za poboljšanje mobilnosti radne snage i pripremu za pridruživanje EURES mreži. U početnom periodu implementacije tvining projekta izrađen je set smjernica i metodoloških dokumenata koji su usaglašeni na radionicama sa osobljem ZZZCG.  U okviru projekta tehničke podrške, koji se realizuje u okviru Akcionog dokumenta IPA 2020 „Unapređeno kreiranje politika zasnovanih na dokazima, implementacija praksi i koordinacija u sektoru ESP-a i ojačani kapaciteti za učešće u ESF-u“,započeto je jačanje administrativnih kapaciteta relevantnih institucija odgovornih za buduće upravljanje i implementaciju ESF+ i Programa garancije za mlade.  Ugovorom o nabavci „Unapređenje IT infrastrukture i novog informacionog sistema Zavoda za zapošljavanje Crne Gore“ biće obezbijeđen novi hardver za sve zaposlene u Zavodu, dok će kroz drugu komponentu biti razvijeno unapređeno softversko rešenje koje će podržati uslove za implementaciju EURES-a, garancije za mlade i druge obaveze koje proizilaze iz pregovora za članstvo u EU.  Kada je riječ o reformama sistema socijalne i dečije zaštite, Ministarstvo rada i socijalnog staranja formiralo je radnu grupu za izradu Strategije razvoja sistema socijalne i dečije zaštite, a uz podršku UNICEF-a i UNDP-a, obezbijeđena je podrška za izradu ovog strateškog dokumenta.Planirano je donošenje novog Zakona o socijalnoj i dečjoj zaštiti, kojim će se unaprijediti sistem kvaliteta pružanja usluga i precizirati način finansiranja usluga sa državnog i lokalnog nivoa kako bi se obezbijedila održivost usluga u sistemu. U toku je realizacija projekta „Reforma nacionalnog sistema utvrđivanja invaliditeta“ koji ima za cilj uspostavljanje jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta(Agencija) i jedinstvenih nacionalnih kriterijuma (po socijalnom modelu) za utvrđivanje invaliditeta. |

# **3. MAKROEKONOMSKI OKVIR**

Neizvjesnosti i izazovi tokom 2022. godine, izazvani agresijom Ruske Federacije na Ukrajinu, kao i rastućim troškovima života uzrokovanim snažnim inflatornim pritiscima i porastom cijena hrane i energenata, nastavljeni su i u 2023. godini. Prema prognozama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), globalni rast će usporiti sa 3,5%u 2022, na 3,0% u 2023. i 2,9% u 2024[[9]](#footnote-9). Prema MMF-u, projekcije za naredni period ostaju znatno ispod istorijskog prosjeka (2000–19) od 3,8%, dok su prospekti rasta globalne ekonomije u narednom srednjoročnom periodu najslabiji u posljednjih nekoliko decenija, uz brojne izražene rizike po globalnu makrofinansijsku stabilnost.

Nakon snažnog postpandemijskog oporavka u 2021. i 2022, evropska ekonomija znatno usporava u 2023. godini. Evropska komisija je jesenjim prognozama revidirala rast BDP-a EU za 2023, naniže u poređenju sa ljetnjim projekcijama i sada prognozira rast od svega 0,6%, dok istovremeno očekuje da najveća evropska ekonomija, Njemačka, zabilježi privredni pad u 2023. godini od 0,3%. Nakon najveće inflacije u Eurozoni od uspostavljanja eura tokom 2022, inflacija je usporila u 2023, ali je i dalje značajno iznad targeta Evropske centralne banke, koja očekuje da će se inflacija vratiti u okviru zacrtanog cilja tek u drugoj polovini 2025[[10]](#footnote-10). Očekuje se da će ekonomski rast EU ubrzati u 2024, usljed oporavka potrošnje, rasta realnih zarada, povećanja investicija i eksterne potražnje. U 2024, prognozira se rast BDP-a EU na 1,3%, dok se u Eurozoni predviđa niži rast BDP-a od 1,2%[[11]](#footnote-11).

Redovnim ekonomskim izvještajem Svjetske banke za zemlje Zapadnog Balkana[[12]](#footnote-12), nakon usporavanja u 2023, očekuje se umjereno ubrzanje ekonomskog rasta na Zapadnom Balkanu na 3,0% u 2024. Rast bi trebao biti podržan oporavkom EU, glavnog trgovinskog partnera Zapadnog Balkana i smanjenjem inflacije, što će ojačati raspoloživi dohodak i podržati potrošnju.

**Tabela 3: Projekcije rasta BDP-a za Crnu Goru i zemlje Zapadnog Balkana**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Realni rast BDP-a, u %** | **Svjetska banka** | | **MMF** | | **Evropska komisija** | |
|  |  | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 |
|  | **Crna Gora** | 4,8 | 3,2 | 4,5 | 3,7 | 4,9 | 2,7 |
|  | **Srbija** | 2,0 | 3,0 | 2,0 | 3,0 | 2,2 | 3,1 |
|  | **Bosna i Hercegovina** | 2,2 | 2,8 | 2,0 | 3,0 | 1,5 | 2,0 |
|  | **Kosovo** | 3,2 | 3,9 | 3,8 | 4,0 | n/p | n/p |
|  | **Albanija** | 3,6 | 3,2 | 3,6 | 3,3 | 3,5 | 3,1 |
|  | **Sjeverna Makedonija** | 1,8 | 2,5 | 2,5 | 3,2 | 2,0 | 2,7 |

*Izvori: Svjetska banka – Redovni ekonomski izvještaj za zemlje Zapadnog Balkana, jesen 2023; MMF –Svjetski ekonomski izgledi, oktobar 2023; Evropska komisija – Ekonomski izgledi, jesen 2023.*

Crna Gora je u 2023. rasla brže od regionalnog prosjeka, dok će, prema procjenama međunarodnih organizacija, rast crnogorske ekonomije u 2024. usporiti, pa Evropska komisija rast predviđa na 2,7%, dok MMF i Svjetska banka očekuju 3,7%, odnosno 3,2%.

## **3.1. Najnovija ekonomska kretanja**

**3.1.1. Bruto domaći proizvod**

Crnogorska ekonomija je u 2022. pokazala visoki stepen otpornosti, uz snažan ostvareni ekonomski rast od 6,4%, čemu su doprinijeli ubrzani oporavak u turizmu, dinamična privatna potrošnja i visoki priliv stranih direktnih investicija. Sa druge strane, rekordna inflacija je uveliko ograničila potrošačku moć i dovela do stagnacije investicione aktivnosti.

Ekonomski rast u prvoj polovini 2023. godine je ubrzan u odnosu na prethodnu godinu i iznosio je 6,6% realno, pri čemu su najveći doprinos pružili izvoz roba i usluga (uticaj 10,1 procentnih poena) i lična potrošnja domaćinstava (8,5 pp). Naročito značajan je i oporavak investicione aktivnosti, pri čemu su ulaganja u fiksni kapital dodala 0,9 procentnih poena ekonomskom rastu za pola godine. Samo u drugom kvartalu 2023, u Crnoj Gori je ostvaren zvanično najveći ekonomski rast u Evropi od 6,9%.

Povoljnim privrednim trendovima doprinio je veliki priliv nerezidenata u Crnu Goru, uz snažne efekte na privatnu potrošnju, turizam, sektor nekretnina, bankarske parametre i zaposlenost.

Ekonomski rast u 2023. snažno je opredijeljen rastom ostvarenih prihoda u turizmu, koji su prema preliminarnim podacima Centralne banke Crne Gore, za devet mjeseci 2023. iznosili 1,36 milijardi eura i veći su 48,6% u odnosu na isti period prethodne godine, ali i 33,9% u odnosu na pretkrizni period (2019. godinu). Crnu Goru je u periodu januar-jul 2023, u ukupnom smještaju (kolektivni i individualni), prema preliminarnim podacima Monstata, posjetilo 1.454.210 turista, sa realizovanih 9.244.842 noćenja, što je za 27,9%, odnosno 50,6% više u odnosu na isti period 2022. U prvih devet mjeseci 2023, ostvaren je veći izvoz električne energije za 36,9%, dok je promet u trgovini na malo rastao po stopi od 20%. Promet putnika na aerodromima je u istom periodu veći 34,4% u poređenju sa 2022. Povoljni vremenski uslovi doveli su do povećanja proizvodnje električne energije za devet mjeseci 2023. od 33,1%. Sektor vađenje ruda i kamena je rastao po stopi od 2,4%, dok je prerađivačka industrija zabilježila godišnji pad od 9,7%. U građevinarstvu je u prvih devet mjeseci 2023, zabilježen pad vrijednosti izvedenih radova za 9,6% na godišnjem nivou.

U narednoj tabeli prikazana je razlika između projekcija iz prošlogodišnjeg i novog PER-a:

**Tabela 3.1.1: Razlika između prošlogodišnjeg PER-a i najnovijih procjena za 2023. godinu**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Realni rast u 2023, u % | PER 2023-2025 | PER 2024-2026 | Razlika (u p.p) |
| Realni rast BDP-a | 4,4 | 5,8 | 1,4 |
| Potrošnja domaćinstava | 2,4 | 8,2 | 5,8 |
| Potrošnja države | 2,5 | 3,0 | 0,5 |
| Investicije | 4,6 | 1,4 | -3,2 |
| Izvoz roba i usluga | 9,0 | 12,7 | 3,7 |
| Uvoz roba i usluga | 5,1 | 10,6 | 5,5 |

*Izvor: Projekcije Ministarstva finansija*

Uporedni prikaz projekcija pokazuje odstupanja u pogledu kretanja privatne potrošnje i posljedično ekonomskog rasta. Turizam se znatno snažnije oporavio od očekivanja, dok je uvoz intenziviran shodno rastu potrošnje i privredne aktivnosti. Investicije u 2023. bilježe slabiji rast u odnosu na prošlogodišnje procjene.

**3.1.2 Inflacija**

Stopa inflacije, iako usporava nakon rekordnog rasta u 2022, je usljed eskternih faktora, snažne domaće potražnje i velikog priliva nerezidenata i dalje na visokom nivou, pa je u prvih deset mjeseci 2023. iznosila prosječno 9,5%. Najveći doprinos rastu cijena za ovaj period, dale su cijene hrane i bezalkoholnih pića (uticaj 4,5 procentnih poena, rast cijena 12,5%) i kategorija 'Stanovanje, voda, struja, gas i druga goriva' (uticaj 1,5 pp, rast cijena 10,9%). Djelimična izmjena u kompoziciji faktora koji doprinose inflaciji, u odnosu na prethodnu godinu, ukazuje na to da takozvana bazna inflacija (inflacija kada se isključi volatilni rast cijena hrane i energije), može ostati povišena i ukorijenjena tokom dužeg vremenskog perioda. Iako je u oktobru 2023. zabilježena mjesečna deflacija potrošačkih cijena (-0,3%), godišnja inflacija je 6,1% u ovom mjesecu i znatno je iznad povećanja cijena u Eurozoni (godišnja inflacija 2,9% u oktobru).

U 2023. je došlo do pada cijena industrijskih proizvoda za izvoz, koje bilježe pad 12,8% u trećem kvartalu godine, usljed pada cijena u metalskom sektoru, vođeno berzanskim međunarodnim kretanjima cijena. Sa druge strane, rast uvoznih cijena je u trećem kvartalu 2023, usporio na 2,8% na godišnjem nivou.

**3.1.3. Zaposlenost i zarade**

Tržište rada je usljed rasta privredne aktivnosti, priliva nerezidenata i smanjenja sive ekonomije, nastavilo da bilježi izrazito povoljne trendove, pa je zaposlenost porasla na 243,7 hiljada, u prvih devet mjeseci 2023, što je rast od 9,4% u odnosu na uporedni period 2022. Stopa nezaposlenosti se, prema podacima iz Ankete o radnoj snazi, na kraju drugog kvartala 2023, spustila na istorijski najnižih 12,9%. Registrovani broj nezaposlenih, prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, je na kraju oktobra 2023, iznosio 39.128 i manji je 11,6% u odnosu na kraj oktobra 2022. Izazov dugoročne nezaposlenosti i dalje ostaje strukturni problem na tržištu rada, pri čemu gotovo polovina nezaposlenih lica sa evidencije Zavoda, zaposlenje traži duže od tri godine.

U prvih devet mjeseci 2023, prosječna bruto zarada u Crnoj Gori iznosi 979€ i veća je 11,4% u poređenju sa istim periodom 2022, dok je prosječna neto zarada (bez poreza i doprinosa) iznosila 787€, uz godišnji rast od 11,2%. Uprkos snažnoj inflaciji tokom posljednje dvije godine, izmjenama poreske politike i povećanjem prosječnih zarada u 2022, a potom i rastom plata za zaposlene u javnom sektoru u 2023, realna zarada bilježi porast od 18,4% u 2022. godini i 1,2% u prvih devet mjeseci 2023.

**3.1.4. Kreditna aktivnost banaka**

Bankarski sektor je u 2023. zadržao stabilnost, visoku likvidnost, profitabilnost i dobru kapitalizovanost. Sve ključne bilansne pozicije na godišnjem nivou ostvaruju rast i to: aktiva 10,42%, krediti 12,01%, depoziti 10,65% i kapital od 27,28%. Na kraju oktobra 2023, novčana sredstva iznose 1.286,2 mil.€ i predstavljaju 18,95% ukupne aktive. Koeficijent nekvalitetnih kredita (NPL[[13]](#footnote-13)) iznosi 4,82%.

Krediti pravnim licima iznose 2.366,1 mil.€ ili 58,14% ukupnih kredita, dok krediti fizičkim licima iznose 1.703,7 mil.€ ili 41,86% ukupnih kredita. U istom periodu, krediti odobreni fizičkim licima bilježe rast od 8,75%, dok su krediti pravnim licima zabilježili rast od 14,48%. U strukturi kredita po ključnim nosiocima, nakon kredita fizičkim licima koji su dominantni sa 41,86%, slijede krediti privredi sa 31,47%, krediti Vladi Crne Gore sa 4,79%, plasmani bankama sa 16,85% i ostali krediti sa 5,03% učešća u ukupnim kreditima. Krediti privredi (privredna društva u privatnom i državnom vlasništvu) iznose 1.280,6 mil.€ i bilježe rast od 1,76% na godišnjem nivou. Krediti u drugim valutama čine 3,46% ukupnih kredita, dok krediti nerezidenata učestvuju sa 21,06% u ukupnim kreditima i navedeno se u najvećoj mjeri odnosi na sredstva na korespodentskim računima ino banaka. Dugoročni krediti, koji čine 76,57% svih kredita u sistemu, su dominantno finansirani iz stabilnih kratkoročnih depozita, koji čine 90,16% ukupnih depozita u sistemu. Na kraju oktobra 2023. godine, prosječna ponderisana efektivna kamatna stopa (PPEKS) na ukupne kredite iznosi 6,49%. U istom periodu prethodne godine je iznosila 5,68%.

Tokom deset mjeseci 2023. godine, pravnim licima je odobreno 617 mil.€ novih kredita i ovi krediti ostvaruju pad od 14,44% u odnosu na isti period prethodne godine, dok je fizičkim licima odobreno 465,2 mil.€, što je za oko 4,01% više u odnosu na isti period 2022. godine. PPEKS na novoodobrene kredite iznosi 7,34% i u odnosu na oktobar 2022. godine ostvaruje rast od 1,75 p.p. Pokazatelji kreditne aktivnosti ukazuju da je evidentno prenošenje uticaja monetarne politike ECB na tražnju i ponudu kredita u crnogorskom bankarskom sistemu.

Ukupni depoziti na kraju oktobra 2023. iznose 5.536,2 mil.€. U jednogodišnjem uporednom periodu, ukupni depoziti bilježe rast od 532,9 mil.€ ili 10,65%. Na kraju oktobra 2023, u strukturi ukupnih depozita, na depozite fizičkih lica se odnosi 2.679 mil.€ ili 48,39%, dok se na depozite pravnih lica odnosi 2.857,1 mil.€ ili 51,61%. Na godišnjem nivou, depoziti fizičkih lica ostvaruju rast od 319,5 mil.€ ili 13,54%, dok depoziti pravnih lica ostvaruju rast od 213,4 mil.€ ili 8,07%. Depoziti po viđenju su dominantni sa 81,45% u ukupnim depozitima. U bankarskom sistemu i dalje je prisutna ročna neusklađenost depozitnog potencijala. Učešće nerezidentnih depozita je značajno i iznosi 24,22%, dok depoziti u drugim valutama čine 4,78% ukupnih depozita. U oktobru 2023, pasivna PPEKS iznosila je 0,25% i u poređenju sa oktobrom 2022. ostala je na istom nivou.

Vrijednost koeficijenta kredita i potraživanja u odnosu na depozite iznosi 73,51%, što znači da je u sistemu 1.466,4 mil.€ više depozitnog potencijala u odnosu na potraživanja po osnovu odobrenih kredita.

**3.1.5. Finansijski sektor**

Finansijski sektor na kraju trećeg kvartala 2023. karakteriše stabilnost i umjereni nivo sistemskog rizika. U cilju očuvanja finansijske stabilnosti, Centralna banka je i tokom 2023. godine nastavila aktivno da prati i analizira kretanja u finansijskom sistemu i ekonomiji, kako bi kroz adekvatne mjere makroprudencijalne i monetarne politike podržala oporavak i dalji rast i razvoj crnogorske ekonomije u uslovima stalno prisutne neizvjesnosti. Mjere su značajno doprinijele održavanju stabilnosti bankarskog sistema, koji bilježi rast svih ključnih bilansnih pozicija, dok su ukupni depoziti i likvidna aktiva banaka na istorijskom maksimumu. S obzirom na ostvaren značajan efekat, te činjenicu da su rokovi za primjenu većine mjera istekli, Centralna banka ne planira da produži primjenu preostalih mjera.

Finansijski sektor na kraju septembra 2023. je imao vrijednost aktive oko 6,8 milijardi eura, koja je u odnosu na BDP iznosila 105,1%. Bankarski sektor čini 93,9% aktive finansijskog sektora, slijede sektor osiguranja sa 4,2% i ostale finansijske institucije (mikrokreditne finansijske institucije, lizing kompanije, faktoring društva i društva za otkup potraživanja) sa 1,9%.

Tokom prvih devet mjeseci 2023, na Montenegroberzi ostvareno je 8,3 mil.€ prometa (0,13% prognoziranog godišnjeg BDP-a), što je za 41,7 mil.€ ili 83,4% manje na godišnjem nivou.

Bankarski sektor je pod kontinuiranim nadzorom Centralne banke, likvidan, solventan i sa nekvalitetnim kreditima na prihvatljivom nivou. Likvidna aktiva banaka iznosi 1.731,2 mil.€ i čini 25,51% ukupne aktive na kraju oktobra 2023. U strukturi likvidne aktive, najveće učešće imaju gotovina i gotovinski ekvivalenti (57,59%), zatim sredstva kod ino banaka (depoziti po viđenju) koji čine 33,55% ukupne likvidne aktive, sredstva kod domaćih banaka (po viđenju) sa 0,49%, dok dio obavezne rezerve čini 8,37% ukupne likvidne aktive. Na nivou sistema, hartije od vrijednosti iznose 1.353 mil.€, čineći 19,95% ukupne aktive. Hartije od vrijednosti predstavljaju rezervu likvidnosti. Stabilnost bankarskog sektora podržana je adekvatnom kapitalizacijom, tako da i agregatni (20,71%) i individualni koeficijenti solventnosti kod svih banaka u sistemu (koji se kreću u rasponu od 11,92% do 29,45%) na 30.09.2023. su iznad zakonskog minimuma. Navedene tendencije su se pozitivno reflektovale na profitabilnost bankarskog sektora. Pozitivan finansijski rezultat na nivou sistema na kraju oktobra 2023. iznosi 127 mil.€, dok je u istom periodu prethodne godine iznosio 72,7 mil.€. Prinos na prosječnu aktivu (ROA) je na kraju septembra 2023. iznosio 2,30%, dok je prinos na prosječni kapital (ROE) iznosio 21,02%. Takođe, djelovanjem iz predostrožnosti, Centralna banka je blagovremeno obezbijedila 350 miliona eura od Evropske centralne banke i Banke za međunarodna poravnanja za slučaj hitne podrške za likvidnost bankama u slučaju nepredviđenih okolnosti.

**Uvažavajući preporuke Evropske komisije, Centralna banka je kontinuirano preduzimala aktivnosti iz domena svoje nadležnosti, kako bi dala maksimalan doprinos njihovoj realizaciji i očuvanju stabilnosti finansijskog sistema. Više detalja o odgovorima na smjernicu politika sa ministarskog dijaloga u Briselu u maju 2023. je dato u okviru Poglavlja 2.**

**3.1.6. Eksterni sektor**

**3.1.6.1. Tekući račun**

U periodu januar-septembar 2023, deficit tekućeg računa iznosio je 345,0 mil.€ i manji je za 28,4% u odnosu na isti period 2022, kao rezultat snažnog rasta suficita na računu usluga. Ukupan izvoz roba iznosio je 533,6 mil.€ ili 6,2% manje u odnosu na uporedni period, čemu je najviše doprinio pad izvoza obojenih metala i kategorije mineralne rude i otpaci metala. Ukupan uvoz roba iznosio je 2.761,0 mil.€ i veći je 7,7% u odnosu na isti period 2022, kao rezultat rasta uvoza drumskih vozila i industrijskih mašina za opštu upotrebu. Na računu usluga zabilježen je suficit od 1.483,1 mil.€, što je 38,5% više međugodišnje, usljed povećanja prihoda od turizma i transporta. Ukupni prihodi od usluga iznosili su 2.293,1 mil.€ ili 31,4% više u odnosu na posmatrani period. Procijenjeni prihodi od turizma iznosili su 1.361,2 mil.€, što je godišnji rast od 48,6%. Na računu primarnih dohodaka zabilježen je suficit u iznosu od 84,9 mil.€ i manji je za 14,2% u odnosu na devet mjeseci 2022. Prihodi po osnovu primarnih dohodaka iznosili su 306,4 mil.€ (rast 8,8%), dok su rashodi bili 221,5 mil.€ (rast 21,3%). Na računu sekundarnih dohodaka zabilježen je suficit u iznosu od 314,5 mil.€. Ukupan priliv transfera u Crnu Goru je bio manji za 2,3% i iznosio je 402,4 mil.€, od čega najveći dio čine lični transferi iz inostranstva (293,9 mil.€, pad 10,1%), dok je u istom periodu ukupan odliv po osnovu transfera u inostranstvo iznosio 87,9 mil.€ (rast 24,6%).

**3.1.6.2. Finansijski račun**

Na računu portfolio investicija zabilježen je neto odliv u iznosu od 388,9 mil.€, dok je na računu ostalih investicija neto odliv iznosio 455,0 mil.€. Kretanja na ovom računu karakteriše smanjenje kreditnih obaveza banaka, pri čemu je država povećala svoje zaduživanje u odnosu na isti period 2022. Neto priliv stranih direktnih investicija u periodu januar-septembar 2023, iznosio je 320,4 mil.€, što predstavlja smanjenje od 47,1% u odnosu na isti period 2022. Ukupan priliv SDI iznosio je 631,4 mil.€ (pad 26,1%), od čega su vlasnička ulaganja iznosila 403,9 mil.€ (pad 13,4%), dok je priliv u formi interkompanijskog duga iznosio 197,9 mil.€ i bilježi pad od 38,5%. U strukturi vlasničkih ulaganja, investicije u kompanije i banke iznosile su 68,7 mil.€ (pad 52,4%), dok su ulaganja u nekretnine 335,2 mil.€ (rast 4,0%). Priliv po osnovu povlačenja ulaganja iz inostranstva iznosio je 29,6 mil.€. Gledano prema strukturi ukupnog priliva SDI, učešće po osnovu ulaganja u nekretnine iznosilo je 53,1%, interkompanijski dug 31,3% i investicije u kompanije i banke 10,9%. Ukupan odliv SDI u posmatranom periodu iznosio je 311,0 mil.€, što je za 25,0% više u odnosu na isti period 2022. Odliv po osnovu ulaganja rezidenata u inostranstvo iznosio je 64,7 mil.€, dok su povlačenja sredstava nerezidenata investiranih u našu zemlju iznosila 246,3 mil.€.

**Tabela 3.1.6.2: Platni bilans Crne Gore, u 000 eura**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| R.br. | Naziv stavke | **jan-sept 2022** | **jan-sept 2023** | **Promjena u %** |
| **1** | **TEKUĆI RAČUN** | **-482.076** | **-344.954** | **-28,4** |
| **1.A.a** | **Robe** | **-1.993.592** | **-2.227.493** | **11,7** |
| 1.A.a.1 | Izvoz, f.o.b. | **568.993** | **533.551** | -6,2 |
| 1.A.a.2 | Uvoz, f.o.b. | **2.562.584** | **2.761.043** | 7,7 |
| **1.A.b** | **Usluge** | **1.070.995** | **1.483.058** | **38,5** |
| 1.A.b.1 | Prihodi | **1.744.959** | **2.293.069** | 31,4 |
| 1.A.b.2 | Rashodi | **673.964** | **810.011** | 20,2 |
| **1.B** | **Primarni dohodak** | **99.018** | **84.945** | **-14,2** |
| 1.B.1 | Prihodi | **281.551** | **306.418** | 8,8 |
| 1.B.2 | Rashodi | **182.532** | **221.473** | 21,3 |
| **1.C** | **Sekundarni dohodak** | **341.502** | **314.536** | **-7,9** |
| 1.C.1 | Prihodi | **412.033** | **402.386** | -2,3 |
| 1.C.2 | Rashodi | **70.531** | **87.850** | 24,6 |
| **2** | **KAPITALNI RAČUN** | **-2** | **-29** | **1725,8** |
| 2.A | Prihodi | **0** | **0** |  |
| 2.B | Rashodi | **2** | **29** | 1725,8 |
|  | **SALDO TEKUĆEG I KAPITALNOG RAČUNA** | **-482.078** | **-344.982** | **-28,4** |
| **3** | **FINANSIJSKI RAČUN, neto** | **-5.366** | **170.397** |  |
| **3.A** | Neto povećanje finansijske aktive | **486.126** | **349.156** | **-28,2** |
| **3.B** | Neto povećanje obaveza | **491.492** | **178.759** | **-63,6** |
| **3.1** | **Direktne investicije, neto** | **-606.014** | **-320.366** | **-47,1** |
| **3.2** | **Portfolio investicije, neto** | **103.322** | **388.915** | **276,4** |
| **3.3** | **Finansijski derivati, neto** | **-13.863** | **-66.235** | **377,8** |
| **3.4** | **Ostale investicije, neto** | **343.468** | **455.045** | **32,5** |
| **3.5** | **Rezerve CBCG (promjene)** | **167.722** | **-286.962** |  |
| **4** | **NETO GREŠKE I OMAŠKE (3-2-1)** | **476.712** | **515.379** | **8,1** |

*Izvor: CBCG*

**3.1.6.3. Međunarodna investiciona pozicija**

Na kraju 2022, neto međunarodna investiciona pozicija (MIP) Crne Gore iznosila je 7.702,9 mil.€ ili 130,0% BDP i u poređenju sa 2021, smanjena je za 493,4 mil.€. Ukupna potraživanja rezidenata prema inostranstvu iznosila su 4.484,9 mil.€, a obaveze 12.187,8 mil.€. Posmatrajući neto pozicije po investicionim instrumentima (sredstva minus obaveze), u odnosu na 2021, zabilježeno je smanjenje kod ostalih investicija za 471,0 mil.€ i portfolio investicija za 175,1 mil.€, dok je neto pozicija stranih direktnih investicija povećana 318,4 mil.€. Prema preliminarnim podacima na kraju drugog kvartala 2023, neto međunarodna investiciona pozicija (MIP) Crne Gore iznosila je 7.477,6 mil.€. Ukupna potraživanja rezidenata prema inostranstvu iznosila su 4.835,7 mil.€, dok su obaveze iznosile 12.313,4 mil.€. U poređenju sa krajem 2022, negativna neto međunarodna investiciona pozicija smanjena je za 225,3 mil.€, uglavnom zbog značajnijeg povećanja finansijskih sredstava (za 350,8 mil.€).

**Tabela 3.1.6.3: Struktura međunarodne investicione pozicije Crne Gore, u milionima eura**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2021** | **2022** | **Q2 2023** | ***Promjena u % 2022/2021*** | ***Promjena u % Q2 2023/2022*** |
|
| **1. Međunarodna investiciona pozicija, neto** | **-8.196,4** | **-7.702,9** | **-7.477,6** | **-6,0%** | **-2,9%** |
| **2. Sredstva** | **3.861,7** | **4.484,9** | **4.835,7** | **16,1%** | **7,8%** |
| 2.1. Direktne investicije, neto | 125,4 | 198,2 | 210,2 | 58,0% | 6,0% |
| 2.2. Portfolio investicije, neto | 586,3 | 761,5 | 1.146,5 | 29,9% | 50,6% |
| 2.3. Finansijski derivati | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 200,0% | 1377,8% |
| 2.4. Ostale investicije | 1.401,1 | 1.610,6 | 1.862,6 | 15,0% | 15,7% |
| 2.5. Rezerve CBCG | 1.748,9 | 1.914,6 | 1.616,2 | 9,5% | -15,6% |
| **3. Obaveze** | **12.058,0** | **12.187,8** | **12.313,4** | **1,1%** | **1,0%** |
| 3.1. Direktne investicije | 4.732,3 | 5.123,5 | 5.263,4 | 8,3% | 2,7% |
| 3.2. Portfolio investicije | 1.777,4 | 1.777,5 | 1.784,8 | 0,0% | 0,4% |
| 3.3. Finansijski derivati | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 10,4% | 496,2% |
| 3.4. Ostale investicije | 5.548,3 | 5.286,8 | 5.264,8 | -4,7% | -0,4% |

*Izvor: CBCG*

## **3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario**

**Rast ekonomije je tokom 2023. godine bio snažniji od očekivanog, pa je shodno snažnom rastu u prvoj polovini godine, povoljnim kratkoročnim pokazateljima u trećem kvartalu i djelimičnom oporavku investicione aktivnosti, izvršena revizija rasta ekonomije naviše u 2023. U srednjem roku se očekuje da privatna potrošnja i dalje bude glavni pokretač ekonomskog rasta, uz započinjanje novog investicionog ciklusa, sprovođenje strukturnih reformi u ekonomiji i intenziviranje evropskih integracija uz pridruživanje inicijativi Evropske unije – Novi plan rasta za Zapadni Balkan.**

Snažna potrošnja domaćinstava, povećanje minimalne penzije od 2024, započinjanje novog investicionog ciklusa, nastavak povoljnih trendova u turizmu, uz mjere sektorske podrške i relevantne prognoze kretanja ekonomske aktivnosti i inflacije u Evropi, čine osnovne pretpostavke makroekonomskog scenarija. U nastavku poglavlja, dat je pregled srednjoročnih makroekonomskih prognoza, uz identifikovane makrofinansijske rizike, kao i izrađeni alternativni scenario u slučaju materijalizacije brojnih rizika i izazova. Poglavlje sadrži i procjenu uticaja strukturnih reformi i reformskih mjera predviđenih ovogodišnjim Programom, uz komplementarne projekte iz sektora energetike, kako bi se kvantifikovao efekat dijela zelene tranzicije po rast ekonomije i zaposlenost.

**3.2.1. Osnovni makroekonomski scenario 2023-2026 i rizici za ostvarenje**

Rast ekonomije tokom 2022. i 2023, bio je snažniji od očekivanog, uprkos globalnim ekonomskim i geopolitičkim neizvjesnostima. Izmjene poreske politike i povećanje minimalne i prosječnih zarada počev od 2022, dalji rast plata u javnom sektoru u 2023, porast raspoloživog dohotka kroz transfere, zaposlenost i kreditiranje, kao i veliki priliv nerezidenata u protekle dvije godine, opredijelili su privredne trendove u Crnoj Gori.

Tokom 2023, tradicionalno najsnažniji sektori turizma, trgovine i saobraćaja bilježe visoke stope rasta, dok se industrijska proizvodnja oporavila, prevashodno pod uticajem snažnog povećanja proizvodnje električne energije. Prihodi u turizmu su, vođeni povećanjem inostranih gostiju i opštim nivoom cijena, na rekordnom nivou za prvih devet mjeseci 2023, u iznosu od 1,36 milijardi eura. Bankarski sektor je stabilan i visoko likvidan, iako se strožija monetarna politika na evropskom i globalnom nivou, odrazila na povećanje kamatnih stopa u Crnoj Gori i pad novoodobrenih kredita. Spoljnotrgovinska pozicija je pogoršana, usljed pada izvoza roba u 2023, dok uvoz bilježi visoki rast vođen domaćom potražnjom. Tržište rada je usljed rasta privredne aktivnosti, priliva nerezidenata i smanjenja sive ekonomije, nastavilo da bilježi izrazito povoljne trendove, dok je inflacija, iako usporava nakon rekordnog rasta u prethodnoj godini, na i dalje visokom nivou u 2023. U odsustvu značajnijih reformi, reformske mjere predviđene prošlogodišnjim Programom nijesu značajnije uticale na ostvareni ekonomski rast u tekućoj godini. **Shodno ostvarenim makroekonomskim kretanjima, stopa rasta ekonomije je korigovana naviše za 2023. godinu i sada se procjenjuje realni rast od 5,8%.**

U narednom periodu se očekuje nastavak visoke privatne i javne potrošnje, na bazi sektorskih kretanja, rasta zaposlenosti i najavljenog povećanja minimalne penzije, od 1. januara 2024. godine. Budući da će se povećanje odraziti na kategorije stanovništva sa niskim primanjima i dohotkom, procjenjuje se da će privatna potrošnja biti glavni transmisioni mehanizam usvajanja ove mjere, koja će samoj stopi rasta BDP-a dodati oko 0,7-0,8 procentnih poena u 2023 (neto efekat).

**Prema preliminarnim makroekonomskim prognozama, rast ekonomije će u narednom trogodišnjem periodu iznositi 3,2%.** Rast će voditi dominantno domaća potražnja, kroz jaku ličnu potrošnju domaćinstava i započinjanje novog investicionog ciklusa, koji će biti stimulisan olakšanjem biznis barijera i regulatornim reformama. Planirani rast javne potrošnje dodatno će podstaći ekonomski rast u 2024. i narednim godinama. Uslužna orjentisanost ekonomije i snažno oslanjanje na turizam biće karakteristika razvojnog modela i u srednjoročnom periodu, pri čemu će pozitivan efekat neto izvoza po rast biti neutralisan porastom uvoza za potrebe lične i investicione potrošnje, a u skladu sa nisko diversifikovanom domaćom proizvodnom bazom.

Nakon povećanja opšteg nivoa cijena u ekonomiji, koje je u periodu 2022-2023, kumulativno preko 23% u odnosu na 2021, očekuje se da će inflatorni pritisci oslabiti u srednjem roku, ali ipak ostati povišeni. Ono što zabrinjava je znatna divergencija inflacije u Crnoj Gori u odnosu na inflaciju u Eurozoni, pri čemu Evropska centralna banka (ECB) u svojim jesenjim prognozama predviđa da će se inflacija u zemljama koje zvanično koriste euro, tek u drugoj polovini 2025, vratiti u okviru targeta ECB od oko 2%[[14]](#footnote-14). U skladu sa projekcijama Ministarstva finansija, procjenjuje se da će inflacija u Crnoj Gori biti na nivou od oko 5% u 2024, dok će se u periodu 2025-26, spustiti na prosječno 3%. Rast cijena će dominantno opredjeljivati eksterni faktori, blago smirivanje cijena energenata i hrane na međunarodnim berzama, kao i domaće politike koje stimulišu agregatnu potražnju. Ukoliko se pogoršaju geopolitičke i globalne ekonomske neizvjesnosti, inflacija može biti značajno veća, što je rizik predstavljen u potpoglavlju alternativnog scenarija.

Tržište rada se tokom 2023. znatno oporavilo u odnosu na pretkrizni period, pa su ključni indikatori broja zaposlenih i stope nezaposlenosti znatno povoljniji u odnosu na pretkrizni nivo. Nakon procijenjenog, gotovo dvocifrenog rasta zaposlenosti u 2023, u periodu 2024-2026, predviđa se prosječno povećanje broja zaposlenih od oko 2%, shodno stabilizaciji ekonomskog rasta i potencijala domaće radne snage. Strukturni deficit na tržištu rada usloviće i dalje visoki broj izdatih dozvola za privremeni boravak i rad stranaca.

Prospekti rasta ekonomije u srednjem roku podržani su visokim prioritetima ka ispunjavanju EU agende u procesu pristupanja Crne Gore. U tom smislu, jedan od najvažnijih segmenata u oblasti ekonomije predstavlja nova inicijativa Evropske unije pod nazivom - **Novi plan rasta za Zapadni Balkan[[15]](#footnote-15)**. Inicijativa je posvećena jačanju ekonomske integracije zemalja regiona sa jedinstvenim tržištem EU, ubrzavanju ključnih reformi i povećanju dostupne finansijske pomoći u okviru **Instrumenta za reforme i rast[[16]](#footnote-16)**, na bazi ispunjenja zacrtanih reformskih mjera. Podsticaj dodatnog povlačenja značajnih sredstava po osnovu ovog instrumenta može doprinijeti rastu ekonomije u srednjem roku i bržoj konvergenciji ka razvojnom prosjeku EU država članica.

Tržište rada se tokom 2022. znatno oporavilo u odnosu na pretkrizni period, pa se u 2023. očekuje da ključni indikatori broja zaposlenih i stope nezaposlenosti budu povoljniji u odnosu na nivo prije pandemije. Oporavku na tržištu rada i povećanju socijalne inkluzije podsticaj će dati i prioritetne reformske mjere usmjerene ka zapošljivosti mladih i žena, uvođenjem programa Garancija za mlade u Crnoj Gori, uz dodatnu reformsku mjeru povećanja kvaliteta obrazovanja, koja će ipak imati slab uticaj na ishode na tržištu rada u srednjem roku, dok dugoročno može podstaći rast produktivnosti. U periodu 2024-2026, predviđen je prosječni rast zaposlenosti od oko 2%, uz dalji rast zarada, po osnovu blagog rasta produktivnosti u privatnom sektoru (procijenjeno potencijalnim rastom), rasta inflacije i usklađivanja plata u javnom sektoru. Očekuje da će i u srednjem roku, uprkos trajućim inflatornim pritiscima, realna prosječna zarada u državi porasti oko 0,7%, shodno preliminarnim makroekonomskim prognozama.

U srednjem roku se očekuje poboljšanje regulatornog okvira, kroz mjeru implementacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije i uvođenje integrisanog sistema za upravljanje prihodima, čime će se direktno odgovoriti na preporuku br. 5 Evropske komisije, sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. Mjera bi mogla imati veliki potencijal u unaprjeđenju poslovnog ambijenta, ukoliko bi bila praćena kadrovskim jačanjem i snažnim operativnim postupanjem u sivoj zoni na tržištu roba i usluga i na tržištu rada.

Odgovorno upravljanje javnim finansijama od ključnog je značaja po makroekonomsku stabilnost, što je prepoznato i u osnovnom scenariju kao jedan od glavnih izazova u srednjem roku. U cilju smanjenja fiskalnih rizika, planirane su reformske mjere unaprjeđenja upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, uz uspostavljanje veće kontrolne i nadzorne funkcije, kako bi se u ovim preduzećima povećao opšti nivo konkurentnosti i ostvarili bolji poslovni rezultati.

Shodno identifikovanim rizicima, od 2024. je planirano i značajno unaprjeđenje sajber bezbjednosti, dok će se kvalitet javnih usluga unaprijediti predviđenim procesima digitalizacije u javnoj upravi, sektorima zdravstva i obrazovanja.

U narednom periodu se očekuje oporavak investicija i započinjanje novog investicionog ciklusa, što će prema očekivanjima podržati prospekte rasta u srednjem roku. Prema posljednjim najavama, ulaganja u energetsku tranziciju će ostati snažna i u narednim godinama, naročito u oblasti obnovljivih izvora energije, poput projekata izgradnje novih solarnih i vjetroelektrana. Planirane mjere politika dodatno će podstaći dekarbonizaciju i povećanje energetske efikasnosti, u cilju održivog rasta i usaglašavanja sa relevantnim EU politikama. Očekuje se i da snažan doprinos privrednom rastu u narednom periodu, pored energetike, daju i projekti u turizmu i infrastrukturi. Pretpostavke, kao i rizici za rast investicija u srednjem roku, odnose se na jačanje predvidivosti poslovnog ambijenta i transparentnosti poreske politike, stabilizaciju političkih prilika i obezbjeđivanje prospekata dugoročne održivosti javnih finansija.

Iako relevantne međunarodne organizacije ističu da je ekonomski rast snažan u 2023. godini, u narednom srednjoročnom periodu se očekuje usporavanje dinamike rasta, usljed kombinacije eksternih i domaćih faktora, koji će uticati na raspoloživi dohodak, privatnu potrošnju, oporavak investicija i turistički sektor.

Makroekonomske prognoze 2024-2026. imaju sljedeće komponente sa potrošne strane:

* Dinamiku rasta ekonomije Crne Gore u srednjem roku, dominantno će opredijeliti snažna domaća potražnja, sa privatnom potrošnjom i investicijama kao pokretačima privredne aktivnosti. Lična potrošnja domaćinstava biće podstaknuta rastom u turizmu i povezanim djelatnostima, rastom zaposlenosti i zarada, transfera iz inostranstva (doznaka), uz oporavak kreditne aktivnosti i biće snažno podstaknuta budžetskim mjerama za 2024. Javnu potrošnju u narednom periodu reflektovaće visoka tekuća potrošnja i planirani porast kapitalnih ulaganja iz javnih izvora. Očekuje se da će investicije bilježiti postepeni oporavak i rast od oko 3% u narednom trogodišnjem periodu, u skladu sa očekivanom stabilizacijom političkih prilika, implementacijom Novog plana rasta Evropske komisije za Zapadni Balkan i pojačanim ulaganjima stranih investitora. Dodatni inflatorni pritisci i dalji rast ključnih kamatnih stopa u srednjem roku mogli bi ugroziti planirani rast investicija, dok bi sa druge strane, poboljšanje domaćeg regulatornog okruženja, moglo doprinijeti povoljnijim investicionim prospektima;
* Neto izvoz će imati marginalni efekat po rast ekonomije u narednim godinama, uprkos snažnom turističkom sektoru i porastu izvozne aktivnosti, zbog istovremenog rasta uvoza za potrebe lične i investicione potrošnje. Turizam je već u 2023, znatno prevazišao ostvarene prihode iz pretkriznog nivoa, dok se očekuje visoki rast ovog sektora od oko 8% godišnje i u periodu 2024-2026, uz dalju diversifikaciju strukture inostranih gostiju i izvornih tržišta. Iako se očekuje usporavanje priliva direktnih stranih investicija, one će nastaviti da podržavaju ekonomski rast, sa projektovanim učešćem u strukturi BDP-a od oko 7,4% u godinama koje slijede.

**Tabela 3.2.1: Crna Gora: Makroekonomske projekcije 2023-2026 – Osnovni scenario**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| CG: Makroekonomske projekcije, 2023-2026 - Osnovni scenario | | | | | |
|  | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** |
|  |  | | | | |
| Nominalni BDP u mil.€ | 5924,0 | 6624,3 | 7034,0 | 7424,5 | 7782,6 |
| Nominalni rast | 19,6 | 11,8 | 6,2 | 5,6 | 4,8 |
| Realni rast | **6,4** | **5,8** | **3,8** | **3,0** | **2,9** |
| Inflacija (prosjek) | 13,0 | 9,0 | 5,0 | 3,4 | 2,5 |
|  |  | | | | |
| BDP deflator | 12,4 | 5,7 | 2,3 | 2,5 | 1,8 |
| Deficit tekućeg računa, % BDP | -12,9 | -12,7 | -13,1 | -12,0 | -10,9 |
|  | (realne stope rasta u %) | | | | |
| Realni rast BDP-a | **6,4** | **5,8** | **3,8** | **3,0** | **2,9** |
| Domaća tražnja | **8,3** | **5,8** | **4,0** | **2,2** | **2,4** |
| Potrošnja domaćinstava | 9,7 | 8,2 | 4,9 | 2,3 | 2,8 |
| Potrošnja države | 1,5 | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,0 |
| Bruto investicije | 9,7 | 1,4 | 2,8 | 1,8 | 1,8 |
| Bruto investicije u osnovna sredstva | 0,1 | 2,0 | 3,9 | 2,5 | 2,5 |
| Promjena zaliha | 56,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Izvoz roba i usluga | 22,7 | 12,7 | 6,8 | 5,8 | 6,0 |
| Uvoz roba i usluga | 21,3 | 10,6 | 6,4 | 3,8 | 4,4 |
|  | rast u procentima ako nije naznačeno drugačije | | | | |
| Makroekonomski indikatori: |
| Rast zaposlenosti | 18,1 | 9,5 | 2,2 | 1,8 | 1,7 |
| Rast zarada (bruto) | 11,3 | 11,5 | 5,0 | 4,0 | 4,0 |
| Stopa nezaposlenosti | 14,7 | 13,2 | 12,6 | 12,0 | 11,6 |
| Neto SDI % BDP | 13,2 | 7,5 | 7,8 | 7,4 | 7,1 |
| Novoodobreni krediti | 31,5 | -6,0 | 2,0 | 2,0 | 4,0 |

*Izvor: Projekcije Ministarstva finansija*

Makroekonomski indikatori:

* Deficit tekućeg računa platnog bilansa će se spustiti sa procijenjenih 12,7% BDP-a u 2023. na 10,9% u 2026. godini, shodno očekivanoj dinamici kretanja uvoza i izvoza, uz rastuće suficite na računima usluga, primarnog i sekundarnog dohotka;
* Usljed pada priliva stranih direktnih investicija u 2023, očekuje se njihovo smanjenje u udjelu BDP-a na oko 7,4% u srednjem roku (neto SDI);
* Novoodobreni krediti će bilježiti znatno sporiji rast od blizu 3%, usljed pooštravanja kreditnih uslova i rasta kamatnih stopa;
* Zaposlenost će u periodu 2024-2026 rasti po prosječnoj stopi od 2% shodno usporavanju rasta ekonomije i limitima na domaćem tržištu rada. Stopa nezaposlenosti će se prema projekcijama, spustiti sa 13,2% u 2023, na 11,6% u 2026. Rast zarada u srednjem roku procijenjen je na oko 4%, shodno inflatornim pritiscima i usklađivanju u javnom sektoru;
* Inflacija će prema procjenama i u 2024. ostati na nešto višem nivou od 5%, uz postepenu stabilizaciju u srednjem roku na 3%.

Gledajući sa proizvodne strane, procijenjeni model rasta crnogorske ekonomije u srednjem roku, će dominantno opredjeljivati sektori turizma (rast 8% prosječno), poljoprivrede (rast 7%) i proizvodnje električne energije (rast 6%), u skladu sa projektima iz obnovljivih izvora energije. U srednjem roku se očekuje oporavak i rast građevinarstva po prosječnoj stopi od 3,3% godišnje, usljed projektovane dinamike investicija.

U sljedećoj tabeli dat je pregled indikatora po agregiranim proizvodnim sektorima:

**Tabela 3.2.1.1: Proizvodni sektori – realne stope rasta i učešće u BDV-u**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | realne stope rasta, u % | | | | učešće u rastu BDP-a, % | | | | učešće u BDV, u % | | | |
| Sektori | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Poljoprivreda | 16,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 1,0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 8,3 | 8,5 | 8,7 | 9,0 |
| Industrijska proizvodnja | -0,4 | 4,3 | 3,9 | 3,5 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 10,9 | 10,9 | 10,9 | 10,9 |
| Građevinarstvo | -15,0 | 3,0 | 3,0 | 4,0 | -0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| Uslužne djelatnosti | 8,7 | 4,3 | 3,2 | 3,0 | 5,4 | 2,8 | 2,1 | 2,0 | 77,0 | 76,9 | 76,6 | 76,3 |
| -od čega usluge smještaja i ishrane | 32,0 | 10,0 | 7,0 | 7,0 | 2,6 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 12,3 | 13,0 | 13,4 | 13,8 |
| BDV (bruto dodata vrijednost) | 5,8 | 3,8 | 3,0 | 2,9 | 5,8 | 3,8 | 3,0 | 2,9 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Porezi minus subvencije | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | N/A | N/A | N/A | N/A |
| BDP | 5,8 | 3,8 | 3,0 | 2,9 | 5,8 | 3,8 | 3,0 | 2,9 | N/A | N/A | N/A | N/A |

*Izvor: Projekcije Ministarstva finansija*

Ipak, prospekti rasta i makroekonomske stabilnosti u narednom periodu ostaju izuzetno neizvjesni i podložni materijalizaciji brojnih rizika. Budući da su protekle dvije godine obilježile snažne geopolitičke neizvjesnosti, naredni period bi mogao donijeti dodatne nestabilnosti, naročito na evropskom prostoru, što bi se odrazilo na rast crnogorske privrede. Kretanja cijena na globalnoj sceni takođe ostaju vrlo nepredvidiva u kratkom roku, te predstavljaju najveći izazov po planirani makroekonomski scenario. Rizike po stabilnost javnih finansija predstavljaju i unutrašnje političke prilike i ograničeni fiskalni prostor za dodatno reagovanje na tržišne nestabilnosti. Odlaganje sprovođenja strukturnih reformi, slabija dinamika planiranih investicija, klimatske promjene, mogu biti takođe dodatni izazovi dinamičnom rastu u srednjem roku.

**3.2.2. Potencijalni rast**

Crnogorska ekonomija tokom posljednjih nekoliko godina bilježi visoke stope ekonomskog rasta, izuzev u 2020, usljed krize pandemije. Analiza proizvodnih faktora u makroekonomskom modelu, pokazuje da se rast crnogorske ekonomije u periodu 2008-2023, kretao oko potencijala, pa je prosječni rast ekonomije u ovom periodu iznosio 2,5%. Rastu je najviše doprinio rast kapitalne aktive od 2,5%, radna snaga je kao faktor rasta dodala 1,2%, dok je ukupna faktorska produktivnost, kao faktor kombinovanja raspoloživih tehnoloških kapaciteta, oduzela rastu 1,2%. Za period 2024-2026, potencijal rasta crnogorske ekonomije se prema procjeni povećava na 3,1%, pri čemu se struktura proizvodnih faktora mijenja u korist pozitivnog doprinosa produktivnosti ekonomskom rastu.

Usljed projektovanog kretanja privredne aktivnosti u srednjem roku i opredijeljenih stopa rasta, očekuje se dalji rast zaposlenosti i potrošnje, uz postepeni oporavak investicija i započinjanje novog investicionog ciklusa. Shodno modelskim projekcijama, predviđa se kretanje ekonomije oko njenog potencijala, uz smanjivanje jaza između potencijalnog i realno projektovanog BDP-a (*output gap-a)* u narednom srednjoročnom periodu. Konvergenciju će voditi najavljene budžetske mjere i strukturne reforme, kojima se stvaraju regulatorne pretpostavke za održanje dinamičnog nivoa rasta ekonomije i rast konkurentnosti i produktivnosti.

**Grafik 3.2.2: Output gap 2007-2027**

**3.2.3. Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost**

Nedovoljna diversifikovanost crnogorske ekonomije, otvorenost za spoljnotrgovinske tokove i visoka uvozna zavisnost, predstavljaju dugoročni strukturni izazov Crne Gore. Procijenjeni izvoz roba u 2023. čini svega 10,8% BDP-a, dok se deficit u eksternom sektoru, kada je u pitanju platno bilansna pozicija, procjenjuje na 12,7% BDP-a. Spoljnotrgovinski minus je procijenjen na 47,2% BDP-a i djelimično će biti kompenzovan suficitom na računima usluga (25,5% BDP-a), primarnog (1,7%) i sekundarnog dohotka (7,4% BDP-a). Nakon rekordnog izvoza roba u 2022. godini, izvozna aktivnost je tokom 2023. u padu, usljed nižeg izvoza metalske industrije, kao i pada izvoznih cijena, uslovljenih kretanjima cijena metala, primarno aluminijuma na međunarodnim berzama. U skladu sa stabilizacijom dinamike potrošnje, ali i oporavkom investicione aktivnosti, očekuje se umjereni rast uvoza roba u srednjem roku. Shodno projektovanim kretanjima, očekuje se postepeni pad deficita tekućeg računa, sa 12,7% na i dalje visokih 10,9% BDP-a u 2026. Očekuje se da će se deficit i dalje u najvećoj mjeri finansirati prilivom stranih direktnih investicija, za koje je predviđeno usporavanje u srednjem roku i prosječno učešće od oko 7,4% u strukturi BDP-a.

**Grafik 3.2.3 Jedinični troškovi rada 2010-2026**

**Analiza konkurentnosti** koja je urađena na osnovu **jedinične cijene rada (ULC)**, pokazuje da je cjenovna konkurentnost značajno rasla u periodu 2010-2019, kao posljedica dinamike rasta zarada, zaposlenosti i BDP-a. Cjenovna konkurentnost rada je u 2020, u krizi pandemije značajno smanjena, dok je u 2021, pri snažnom oporavku ekonomije, došlo do poboljšanja konkurentnosti, usljed znatno većeg rasta BDP-a od rasta zarada. Trend pada konkurentnosti cijene rada je primjetan tokom 2022. i 2023. godine, usljed znatno bržeg rasta troškova fonda zarada u ekonomiji od porasta ekonomske aktivnosti. U periodu 2024-2026, očekuje se blagi rast cjenovne konkurentnosti rada u domaćoj ekonomiji, iako će nominalne zarade bilježiti nešto veći rast, realni fond zarada će usljed projektovanih stopa inflacije i rasta zaposlenosti, biti manji od povećanja BDP-a. Tako će realni rast BDP-a od prosječnih 3,2% biti iznad rasta realnih zarada i zaposlenosti, za koje je prognozirano povećanje od 0,7%, odnosno 1,9% u srednjem roku.

Procijenjena **produktivnost rada,** kao odnos realnog BDP-a i broja zaposlenih na nivou ekonomije, porasla je oko 1% u periodu 2008-2023, pri čemu je u posljednje dvije godine zabilježila znatan pad usljed velikog porasta zaposlenosti, koja je rasla po bržoj stopi od ekonomske aktivnosti i novostvorenog BDP-a. U narednom srednjoročnom periodu, očekuje se blago ubrzanje rasta produktivnosti, po prosječnoj godišnjoj stopi od 1,3% u periodu 2024-2026. Nivo stvorenog ekonomskog proizvoda bilježiće veću efikasnost, usljed predviđenog bržeg rasta realnog BDP-a od broja zaposlenih, imajući u vidu stabilizaciju ekonomske aktivnosti i ograničenja i strukturne izazove na domaćem tržištu radne snage.

**Grafik 3.2.4 Produktivnost, 2007-2026**

## **3.3. Alternativni scenario**

Kako su makroekonomski izgledi u kratkom roku izrazito neizvjesni i podložni fluktuacijama, neophodno je izraditi dodatni scenario makroekonomskih kretanja, koji uzima u obzir eventualnu materijalizaciju potencijalnih rizika i izazova po srednjoročni rast. Oni se odnose i na spoljno i domaće okruženje, a dominantno uključuju neizvjesnu geopolitičku situaciju, dalje inflatorne pritiske, kao i domaće faktore stabilnosti javnih finansija i ograničenog fiskalnog prostora.

**3.3.1. Makroekonomski scenario nižeg rasta 2024-2026 (downside scenario)**

Ključne pretpostavke alternativnog scenarija uključuju dalje pogoršanje nepovoljnih izgleda na globalnom nivou, usporavanje rasta ekonomija zemalja Evropske unije, pad nivoa direktnih stranih investicija, pogoršanje trgovinskog bilansa, visoke referentne kamatne stope, visoku stopu inflacije u državi, izostanak realizacije infrastrukturnih projekata i unutrašnju nestabilnost.

Sumarno, kombinacijom ostvarivanja potencijalnih rizika po makrofinansijsku stabilnost, ekonomski rast bi bio prepolovljen u srednjem roku, u odnosu na osnovni scenario projekcija. Stagnacija investicija, slabiji rast prihoda od turizma, bi u srednjem roku uticali na niži rast zaposlenosti a samim tim i na manju potrošnju domaćinstava. Nepovoljne makroekonomske performanse bi se odrazile na slabije punjenje prihoda budžeta i uslovile veću potrebu za zaduživanjem. Makroekonomske projekcije prema scenariju nižeg rasta date su u sljedećoj tabeli:

**Tabela 3.3.1: Crna Gora, makroekonomske projekcije, scenario nižeg rasta**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Crna Gora: Scenario nižeg rasta | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Nominalni BDP, u mil. € | 6624,3 | 6896,1 | 7217,4 | 7489,4 |
| Realni rast BDP-a, u % | 5.8 | 1.4 | 1.8 | 1.7 |
| Inflacija, prosjek rasta u % | 9.0 | 7.0 | 4.5 | 3.2 |
| Privatna potrošnja, realni rast u % | 8.2 | 1.4 | 0.7 | 1.5 |
| Investicije, realni rast u % | 1.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Zaposlenost, rast u % | 9.5 | 1.1 | 1.4 | 1.4 |
| Stopa nezaposlenosti, u % | 13.2 | 12.9 | 12.3 | 11.9 |
| Neto SDI, % BDP-a | 7.5 | 5.1 | 4.8 | 4.7 |

*Izvor: Projekcije Ministarstva finansija*

**3.4. Procjena uticaja**

Radi sagledavanja važnosti mjera strukturnih reformi koje su planirane ovogodišnjim Programom i najavljenih projekata u oblasti energetike, izvršena je procjena uticaja na realni sektor i tržište rada. U analizi su uzete sve navedene mjere strukturnih reformi, čiji se kvantitativni efekat procjenjuje na oko 0,3% BDP-a u srednjem roku, a najviše će se odraziti kroz unaprjeđenje okvira za dekarbonizaciju, veću zapošljivost i poboljšanje kvaliteta javnih usluga putem digitalizacije.

Pored reformskih mjera, prilikom procjene uticaja uzeti su u obzir i efekti formiranja javnog kapitala kroz izgradnju objekata obnovljivih izvora energije i ekološke modernizacije postojeće infrastrukture. Najavljeni projekti uključuju: izgradnju malih hidroelektrana, izgradnje solarnih elektrana, izgradnju vjetroelektrana, rekonstrukcije malih hidroelektrana kao i finalizaciju povezivanja Crne Gore i Italije podmorskim kablom. Procjenjuje se da će navedeni projekti značajno doprinijeti ubrzanoj zelenoj tranziciji Crne Gore u oblasti proizvodnje električne energije, budući da će se već u 2024, prema planu iz Energetskog bilansa, udio obnovljivih izvora energije u ukupnoj proizvodnji električne energije, povećati na preko 63%, sa 55% iz 2022[[17]](#footnote-17).

Kao bazna godina u procjeni (referentna godina prije započinjanja razmatranih mjera) uzeta je 2022. Procjena uključuje reformske mjere iz ovogodišnjeg Programa i projekte u energetici iz oblasti OIE. Trebalo bi napomenuti da prognoze i procjene dobijene modulom za procjenu uticaja strukturnih reformi i realizacije projekata na makroekonomska kretanja, ne generišu tačne „prognoze“, ali odražavaju strukturu i odnose u ekonomiji Crne Gore, te djelimično

uzimaju u obzir izuzetno kompleksne multiplikativne efekte povećanja investicija po privatnu potrošnju i BDP. Procjena takođe ne uključuje kapitalne infrastrukturne projekte u oblasti putne infrastrukture i projekte u oblasti turizma. Efekti realizacije prikazani su u narednoj tabeli:

**Tabela 3.4: Efekti realizacije odabranih strukturnih mjera i projekata u energetici**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Realni sektor |  |  |  |  |
| BDP, neto efekat u % | 0,3 | 0,4 | 0,8 | 1,6 |
| Privatna potrošnja, neto efekat u % | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,9 |
| Investicije, neto efekat u % | 2,5 | 3,2 | 3,2 | 3,1 |
| Tržište rada |  |  |  |  |
| Zaposlenost, neto efekat u % | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,6 |
| Nezaposlenost, neto efekat u % | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,4 |
| Stopa nezaposlenosti, neto efekat u % | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 |

*Izvor: Procjene Ministarstva finansija*

Očekivani neto efekat pomenutih reformi i projekata na realni BDP iznosi 0,4% u 2023, 0,8% u 2024. i 1,6% u 2025. godini. To se može interpretirati na način da bi nivo BDP-a na kraju 2025, bio niži za 1,6% u odnosu na scenario bez realizacije gore navedenih strukturnih reformi i projekata. Grafički prikaz procjene uticaja dat je na sljedećem grafiku:

***Grafik 3.4 Indeksi realnog rasta BDP-a***

Efekti realizacije razmatranih strukturnih mjera, zajedno sa projektima u sektoru energetike, imali bi značajan pozitivan neto efekat u oblasti rasta investicija (preko 3% u srednjem roku), dok bi efekat na indikatore tržišta rada bio nešto umjereniji, pri čemu bi zaposlenost u prosjeku bila niža 0,3-0,6% godišnje, u odnosu na scenario bez realizacije mjera i projekata.

# **4. FISKALNI OKVIR**

## **4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi**

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

Polazeći od identifikovanih strukturnih ograničenja crnogorske ekonomije, stepena njene konkurentnosti u regionalnom i međunarodnom kontekstu, preuzetim obavezama u oblasti integracije u Evropsku uniju kao i vizije budućeg razvoja, mjere ekonomske politike u narednom srednjoročnom periodu biće usmjerene na postizanje sljedećih ciljeva:

* diversifikaciju ekonomske aktivnosti i povećanje konkurentnosti privrede;
* jačanje otpornosti crnogorske ekonomije na eksterne šokove;
* obezbjeđivanje makroekonomske i fiskalne stabilnosti;
* unapređenje poslovnog ambijenta;
* pokretanje snažnog investicionog ciklusa i
* unapređenje standarda građana.

Navedene ciljeve moguće je ostvariti kombinacijom mjera ekonomske politike koje se odnose na stabilizaciju i jačanje makroekonomskog ambijenta, stvaranje uslova za odživost javnih finansija u dugom roku i povećanje stabilnosti finansijskog sektora, kao i mjera ekonomske politike koje se odnose na rješavanje strukturnih problema u ekonomiji, odnosno otklanjanje ključnih prepreka za unapređenje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijalnog privrednog rasta na srednji i dugi rok.

Strukturne reforme kao i mjere u oblasti fiskalne politike biće detaljno prezentovane: Fiskalnom strategijom koja se donosi za period trajanja mandata Vlade, Programom ekonomskih reformi Crne Gore, Planom rasta za Zapadni Balkan i sektorskim strategijama.

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

U oblasti javne potrošnje glavni ciljevi u periodu 2024 – 2026. godine odnose se na:

* ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje (finansiranje svih tekućim obaveza države iz tekućih prihoda);
* smanjenje budžetskog deficita na ispod 3% BDP-a prosječno u naredne tri godine, što je u skladu sa pravilima fiskalne odgovornosti;
* nivo javnog duga na nivou od oko 62% u 2024. godini uz postizanje silaznog trenda u period 2025 – 2026. godine;
* obezbjeđivanje uslova da se novo zaduživanje isključivo vrši za finansiranje kapitalnih projekata odnosno otplatu i refinansiranje postojećih dugova države;
* izdavanje državnih garancija samo za projekte od opšteg javnog interesa koji doprinose dugoročnom razvoju.

**Budžetom za 2024. godinu predviđene su mjere fiskalne konsolidacije koje rezultiraju ostvarivanjem suficita tekuće budžetske potrošnje u periodu 2024 – 2026. godine i ostvarivanjem primarnog budžetskog suficita u 2026. godini, čime se direktno odgovara na preporuku br: 1 sa ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske**.

Imajući u vidu značajne obaveze u dijelu otplate dugova u narednom srednjoročnom periodu, kako bi se postigli gore navedeni ciljevi, Budžetom za 2024. godinu sprovedena je:

* racionalizacija svih rashoda koji nisu u funkciji stvaranja nove vrijednosti (fiskalno prilagođavanje u dijelu budžetskih troškova u iznosu od cca 35 mil. €);
* kroz Kapitalni budžet biće finansirani samo projekti čiji stepen pripremljenosti omogućava ubrzavanje investicionog ciklusa;
* u cilju ravnomjernijeg regionalnog razvoja kroz izmjenu procenta ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica, obezbijeđena su dodatna sredstva za finansiranje opština Sjevernog regiona;
* kroz povećanje prihoda budžeta i smanjenje „neracionalne potrošnje“ obezbijeđeno je povećanje minimalnih penzija u cilju unapređenja standarda penzionera;
* sve nove mjere kojima se povećava tekuća potrošnja fiskalno su neutralne tj. finansiraju se iz izvornih prihoda a ne iz zaduženja.

Kada je u pitanju strategija upravljanja javnom potrošnjom strategija politike bazira se na: reformi penzionog i zdravstvenog sistema – u cilju što adekvatnije socijalne zaštite građana, reformi sistema socijalne zaštite u cilju usmjeravanja socijalnih fondova onima kojima je to potrebno, reformi preduzeća u većinskom vlasništvu države, optimizaciji javne uprave kroz sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje u kontekstu zahtjeva iz EU agende i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, reformi sistema zarada u javnom sektoru, kao i zadržavanje visokog nivoa izdvajanja za finansiranje kapitalnih projekata i stvaranje pretpostavki za nastavak izgradnje autoputa „Bar-Boljari“ i drugih infrastrukturnih projekata kojima se stvaraju uslovi za dugoročni rast i razvoj.

U oblasti poreske politike glavni cilj odnosi se na stvaranje uslova za sveobuhvatnu reformu poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda, kroz prije svega:

* smanjenje poreskog opterećenja na rad i sprovođenje programa za unapređenje konkurentnosti privrede i privlačenje kredibilnih investitora;
* oporezivanje po visokoj stopi neprijavljene imovine i oduzimanje nelegalno stečene imovine;
* izmjenu akcizne politike kroz povećanje visine akciza na proizvode koji negativno utiču na zdravlje stanovništa i korišćenje prihoda ostvarenih po tom osnovu za finansiranje usluga javnog zdravstva;
* implementaciju novog zakonskog rješenja u oblasti priređivanja igara na sreću;
* smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
* reformu poreske i carinske administracije;
* bolju strategiju smanjenja poreskog duga.

Polazeći od strategije makroekonomske i fiskalne politike, u periodu 2024 – 2026. godine, projektuju se:

* kontinuirani pozitivni ekonomski trendovi sa ostvarivanjem stope realnog ekonomskog rasta od preko 3% u periodu 2024-2026. godine;
* ograničavanje inflatornih pritisaka kroz smanjenje stope inflacije sa projektovanih 5% u 2024. godini na prosječno 3% u periodu 2025-2026. godine;
* započinjanje novog investicionog ciklusa, koji će podržati prospekte ekonomskog rasta, kroz realizaciju značajnih investicija posebno u sektorima: turizma, energetike, putne i komunalne infrastrukture i sektora telekomunikacija i IT, uz nastavak izgradnje autoputa „Bar-Boljari“;
* unapređenje standarda svih zaposlenih, penzionera i socijalno ugroženih građana;
* imlementaciju mjera fiskalne konsolidacija kroz smanjenje diskrecionih rashoda i stvaranje uslova za generisanje novih prihoda kroz bolju naplatu prihoda i širenje poreske baze;
* smanjenje budžetskog deficita I javnog duga u srednjem roku;

I pored pozitivnih makroekonomskih i fiskalnih trendova prezentovanih Budžetom za 2024. godinu, Vlada Crne Gore će u I kvartalu 2024. godine pripremiti Fiskalnu strategiju koja će sadržati dodatne politike fiskalnog prilagođavanja kroz predlaganje ključnih reformskih rješenja u oblastima: socijalnog, zdravstvenog i penzijskog sistema kao i poreske politike. **Pripremom kredibilne Fiskalne strategije odgovara se na preporuku br: 1 sa ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske.**

## **4.2. Izvršenje budžeta u 2023. godini**

Tokom 2023. godine zabilježen je snažan rast budžetskih prihoda. Glavni generatori rasta prihoda bili su: rast potrošnje domaćinstava, inflacija, potrošnja značajnog broja stranih državljana sa privremenim boravištem u Crnoj Gori, efekti turističke sezone, smanjenje neformalnosti na tržištu rada i suzbijanja nelegalnog prometa na tržištu duvana i duvanskih proizvoda i naplata prihoda jednokratnog karaktera.

Značajan dio povećanja budžetskih prihoda odnosio se na jednokratne prilive koji nisu vezani za nove mjere fiskalne politike ili značajnije strukturne reforme kojima se unaprjeđuje struktura privrede i stvara nova vrijednost.

Procjenjuje se da će učešće jednokratnih prihoda, u ukupnim prihodima u 2023. godini, iznositi preko 180,0 mil.€ od čega se najznačajniji odnose na:

- naplaćene prihode po osnovu hedžing aranžmana zaključenog u 2021. godini, radi zaštite od valutnog rizika kredita zaključenog u dolarima za potrebe izgradnje auto-puta „Bar-Boljare“, u iznosu od 60 mil. €;

- akumuliranih prihoda iz prethodnog perioda po osnovu implementacije programa „Ekonomskog državljanstva“, koji su planirani u 2023. godini u iznosu od 75 mil. €;

- planirane naplate dividendi po osnovu ostvarene dobiti privrednih društava u većinskom vlasništvu države u iznosu od 40 mil. €;

- ostvarene naplate EU donacija u iznosu od 27 mil. €.Tokom posmatranog perioda gotovo sve kategorije prihoda zabilježile su rast.

**Javni prihodi** u 2023. godini planirani su u iznosu od 2.760,1 mil. € ili 42,8% procijenjenog BDP-a (6.447,1 mil. €) i u odnosu na naplaćene u 2022. godini veći su za 437,8 mil. € ili 18,9%. Zabilježeni rast prihoda, osim priliva koji se tiču jednokratnih prihoda, rezultat su uspješne turističke sezone, unaprijeđene poreske discipline, suzbijanja nelegalnog prometa na tržištu duvana i duvanskih proizvoda kao i povećane lične potrošnje i uvoza.

U skladu sa procjenom, najznačajniji rast u 2023. godini planiran je kod naplate prihoda po osnovu **PDV**-a koji su iznosili 1.028,0 mil. € i veći su za 120,0 mil. € ili 13,2% u odnosu na naplaćene u 2022. godini. Snažan rast prihoda po ovom osnovu rezultat je više faktora od kojih su najznačajniji: rezultati ljetnje turističke sezone, unaprijeđena poreska disciplina kao i značajan rast uvoza i potrošnje domaćinstava, što uz projektovanu inflaciju najviše opredjeljuje rast ove kategorije prihoda.

**Porezi i doprinosi na zarade** procijenjeni su u iznosu od 643,1 mil. € što je u odnosu na 2022. godinu veće za 43,6 mil. € ili 7,3%. Snažan rast ove kategorije prihoda prvenstveno je rezultat smanjenja „sive“ ekonomije na tržištu rada (prevashodno kao mjere smanjenja ukupnog poreskog opterećenja na zarade u sklopu paketa reformi Evropa sad 1) i uvećane osnove za obračun doprinosa usljed povećanja koeficijenata za zarade zaposlenih u javnom sektoru. Pored navedenog, na rast ove kategorije prihoda uticali su i efekti implementacije Zakona o reprogamu poreskog potraživanja.

Prihodi od **akciza** planirani su u iznosu od 296,4 mil. € ili 4,6% BDP-a, što je za 50,5 mil. € ili 20,6% veće u odnosu na 2022. godinu. Najznačajniji doprinos rastu akciza zabilježen je kod akciza na mineralna ulja i njihove derivate, kao i na duvan i duvanske proizvode. Rastu prihoda po osnovu akciza na duvan i duvanske proizvode dopinijele su aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije na tržštu duvana ali i ubrzanje akciznog kalendara za ovu vrstu proizvoda u drugoj polovini godine. Na rast kategorije akciza na mineralna ulja i njihove derivate dominantno je uticao prestanak implementacije Odluke o umanjenju iznosa akcize za promet bezolovnog benzina i gasnih ulja 28. februara 2023. godine, usljed stabilizacije cijena nafte na međunarodnom tržištu. Prethodno je planirano da se Odluka o umanjenju akcize po ovom osnovu može sprovoditi šest mjeseci 2023. godine.

Osim toga, 01. jula 2023. godine stupio je na snagu i član Zakona o akcizama, kojim se uvodi akciza na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled.

Prihodi po osnovu **poreza na dobit pravnih lica** planirani su u iznosu od 134,7 mil. € i bilježe značajan rast u odnosu na ostvarene u 2022. godini, i to u iznosu od 44,5 mil. € ili 49,3%. Značajan rast ove kategorije prihoda rezultat je prevashodno implementacije progresivne stope oporezivanja dobiti, kao i rasta ekonomske aktivnosti i ostvarenih rezulata privrednih subjekata u prethodnoj godini, uz poboljšanu poresku disciplinu.

Prihodi od **poreza na međunarodnu trgovinu i transakcije** planirani su u iznosu od 47,7 mil. € i veći su u odnosu na ostvarene u 2022. godini za 7,4 mil. € ili 18,4%, a najviše kao rezultat rasta uvoza i rasta cijena.

**Ostali prihodi** planirani su u iznosu od 215,5 mil. € što je u odnosu na 2022. godinu veće za 162,9 mil. €. Rast ove kategorije prihoda dominantno je rezultat prekida hedžing aranžmana iz 2021. godine, i to u iznosu od skoro 60 mil. € i prenosa sredstava akumuliranih iz prethodnih godina, po osnovu implementacije programa „Ekonomskog državljanstva“ u iznosu od 75 mil. €.

**Donacije** za 2023. godinu planirane su u iznosu od 134,2 mil. € što je za 46,8 mil. € ili 53,6% veće u odnosu na prethodnu godinu. Rast ove kategorije prihoda prevashodno je rezultat izvršene uplate sredstava od strane EU, a po osnovu direktne budžetske podrške za energetsku efikasnost.

Na drugoj strani, **javna potrošnja** planirana je u iznosu od 3,076 mil € i veća je za 505,24 mil € ili 19,7% u odnosu na 2022. Uvećanje se dominantno odnosi na rast ukupnog fonda bruto zarada i to po osnovu povećanja zarada zaposlenih u javnom sektoru kao i kapitalnih izdataka. Pored navedenog, uvećanje je usovljeno i mandatornim izdvajanjima u oblasti **socijalnog staranja** u skladu sa važećim zakonskim rješenjima (Sredstva za isplatu prava iz oblasti socijalne zaštite i Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja), zatim **Sektora obrazovanja, nauke i sporta** korz implementaciju uvećanih transfera za lična primanja pripravnika, **Javne bezbijednosti i odbrane** za potrebe jačanja kapaciteta i opremljenosti policijskih službi i izdvajanje za potrebe vojske od 2% BDP-a, shodno obavezama u okviru NATO alijanse), uvećanja kod Fonda za obeštećenje u cilju ubrzanja dinamike otplate obaveza države po osnovu obeštećenja, kao I na drugim pozicijama.

Pored navedenog, u novembru 2023. godine usvojene su izmjene Zakona o budžetu za 2023. godinu, kojim su ukupni izdaci budžeta uvećani za **129,84** mil €.

Naime, dodatna potrošnja odnosi se na sljedeće namjene:

* Realizaciju aktivnosti na prevazilaženju energetske krize u iznosu od 22.36 mil €;
* Nedostajućih sredstava iz oblasti socijalne zaštite 21 mil €;
* Nedostajućih sredstava za prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja 25 mil €;
* Nedostajućih sredstava za izmirenje obaveza po osnovu nabavke ljekova 12,6 mil €;
* Nedostajućih sredstava za isplate subvencija poslodavcima koji zapošljavaju lica sa invaliditetom u iznosu od 11,5 mil €;
* Nedostajućih sredstava za zarade 7,4 mil €.

Na osnovu plana potrošnje za 2023. godinu u ukupnoj strukturi potrošnje tekuća javna potrošnja planirana je u iznosu od 2,698,45 mil.€ ili 41,9% BDP-a i veća je za **442,7** mil. € ili cca 20% u odnosu na 2022. godinu. Najveća odstupanja u odnosu na 2022. godinu odnose se dominantno na sljedeće kategorije izdataka javne potrošnje:

1. Uvećanje zarada **105,07 €,** usljed redovnog usklađivanja zarada, kao I uvećanja zarada u različitim oblastima javnog sektora usljed uvećana koeficijenata shodno potpisanim revidiranim kolektivnim ugovorima za pojedinačne oblasti;
2. Transfera po osnovu prava iz oblasti socijalne zaštite u iznosu od **cca 77** mil €, po osnovu dječijih dodataka, materijalnog obezbjeđenja porodice, porodiljskih odsustva, tuđe njege i pomoći, ishrane djece u predškolskim ustanovama, izdržavanja štićenika u domovima, kao i ostalih prava iz oblasti socijalne zaštite, u skladu sa važećim zakonskim propisma Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Zakonom o obeštećenju bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece i Odlukom Ustavnog suda.
3. PIO – **97 mil €** usljed uvećanja penzija shodno redovnom i vanrednom usklađivanju usklađivanju i promjenama broja korisnika
4. Kamate – **18 mil €** koje se odnose na redovno servisiranje duga
5. Ministarstvo odbrane –usljed potrebe dostizanja izdvajanja od 2% BDP-a za sektor odbrane
6. Usljed potrebe opredjeljnivanja sredstava na nivou procentualnog učešća u budžetskoj potrošnji odnosno BDPu, shodno zakonskim rješenjima, okvirno **10 mil €** je uvećano u odnosu na 2022. godinu
7. Fond za obeštećenje – **7.5 mil €** u cilju ubrzanja dinamike otplate obaveza države po osnovu obeštećenja

Shodno planiranim nivoima prihoda i rashoda budžeta u 2023. godini, projektovan je deficit javne potrošnje u iznosu od 316,3 mil. €, odnosno 4.9% procjenjenog BDP-a, dok je primarni deficit planiran na nivou od 203,53 mil € ili 3,2%.

Potrebno je napomenuti, da je članom 14 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, izmijenjena definicija Budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita da isti predstavlja razliku primitaka i izdataka, pri čemu se primici umanjuju za pozajmice, primljene transfere, primitke od prodaje imovine i primitke od povraćaja datih pozajmica i kredita, a izdaci za otplatu glavnice u zemlji i inostranstvu po osnovu duga nastalog uzimanjem kredita ili emitovanjem hartija od vrijednosti, izdatke za kupovinu hartija od vrijednosti i izdatke po osnovu datih pozajmica i kredita, koji predstavljaju transakcije finansiranja. Navedena deficinija je bila predmet korekcija u okviru izmjena Zakona o budžetu i fiskalnoj dogovornosti koje su usvojene u februaru 2023. godine. Naime, navedenim izmjenama izvršena je primjena medunarodnog računovodstvenog standarda IPSAS 2 - Cash flow statement, kojim se utvrđuje da date pozajmice i primici od povraćaja datih pozajmica pripadaju aktlvnostima finansiranja i ne ulaze u obračun finansijskog rezultata.

## **4.3. Budžetski planovi za 2024. godinu**

Stabilan makroekonomski ambijent, stvaranje uslova za dugoročnu održivost javnih finansije, konkurentna i predvidiva poreska politika, kao i finansijski sistem koji podržava inovacije i razvoj predstavljaju osnovne ciljeve fiskalne politike i implementacije reformi u 2024. godini.

Pozitivni makroekonomski izgledi, vođeni rastom domaće tražnje, rezultirali su kontinuiranim rastom budžetskih prihoda u srednjem roku, ali fiskalni okvir za period 2024 – 2026. godina, ostaje pod snažnim uticajem rasta budžetskih izdataka uslovljenim prije svega rastom mandatorne budžetske potrošnje. U skladu sa navedenim neophodno je sprovesti niz reformi, uz opsežnu fiskalnu konsolidaciju.

U tom kontekstu akcenat, u narednom periodu, biće na implementaciji ključnih strukturnih reformi u oblasti socijalnog staranja, reforme zdravstvenog sistema, odlučne borbe protiv neformalne ekonomije, kao i sprovođenja fiskalne konsolidacije i optimizacija javne uprave.

U oblasti poreske politike glavni cilj u periodu 2024 – 2026. godine odnosi se na stvaranje uslova za sveobuhvatnu reformu poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda, kroz prije svega:

* smanjenje poreskog opterećenja na rad i sprovođenje programa za unapređenje konkurentnosti privrede i privlačenje kredibilnih investitora;
* oporezivanje po visokoj stopi neprijavljene imovine i oduzimanje nelegalno stečene imovine;
* izmjenu akcizne politike kroz povećanje visine akciza na proizvode koji negativno utiču na zdravlje stanovništa i korišćenje prihoda ostvarenih po tom osnovu za finansiranje usluga javnog zdravstva;
* implementaciju novog zakonskog rješenja u oblasti priređivanja igara na sreću;
* smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
* reformu poreske i carinske administracije;
* bolju strategiju smanjenja poreskog duga.

Rast javnih prihoda bazira se na:

* Rastu makroekonomskih indikatora koji utiču na kretanje prihoda budžeta, shodno osnovnom makroekonomskom scenariju;
* Postojećoj zakonskoj regulativi;
* Mjerama poreske politike u srednjem roku.

**Ukupni javni prihodi** u 2024. godini projektovani su u iznosu od 3.082,3 mil. € ili 43,8% BDP-a i veći su za 322,2 mil. € u odnosu na 2023. godinu.

**Porezi i doprinosi na zarade** u 2024. godini planirani su u ukupnom iznosu od 756,8 mil. € ili 10,8% projektovanog BDP-a, što je za 113,7 mil. € ili 17,7% više u odnosu na ostvarene u 2023. godini. U narednom srednjoočnom periodu porezi i doprinosi na zarade rastu po osnovu projektovanih stopa rasta zaposlenosti i zarada iz makroekonomskog scenarija kao i očekivane naplate ove kategorije prihoda po osnovu implementacije Zakona o reprogramu poreskog potraživanja.

U periodu 2025-2026. godine ova kategorija prihoda će prosječno godišnje rasti po stopi od 5,1%.

**Porez na dobit pravnih lica** u 2024. godini planiran je u iznosu od 164,7 mil. € ili 2,3% BDP-a, što je za 30,0 mil. € ili 22,3% više u odnosu na procijenjene u 2023. godini. Procjena ove kategorije prihoda u srednjem roku izvršena je na osnovu projektovanog nominalnog rasta BDP-a u periodu 2024-2026, kao i očekivanih efekata naplate obaveza reprogramiranih po ovom osnovu, iz prethodnog perioda, a u skladu sa Zakonom o reprogramu poreskog potraživanja.

**Porez na dodatu vrijednost** u 2024. godini planiran je u iznosu od 1.199,6 mil. € ili 17,1% BDP-a što je u odnosu na procjenu za 2023. godinu više za 171,6 mil. € ili 16,7%, što je u skladu sa projekcijama rasta potrošnje domaćinstava i uvoza shodno makroekonomskom scenariju, i mjerama za smanjenje „sive“ ekonomije.

**Prihodi od akciza** u 2024. godini planirani su u iznosu od 365,8 mil. € ili 5,2% BDP-a, što je za 69,4 mil. € ili 23,4% više u odnosu na projektovane u 2023. godini, prevashodno kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti i potrošnje domaćinstava. Pored navedenog, u 2024. godini i u srednjem roku očekuje se povećanje legalnog prometa duvana i duvanskih proizvoda kao i primjena akciznog kalendara na duvan i duvanske proizvode shodno Zakonu o akcizama.

Dodatni prihodi planirani su i od akciza na proizvode od šećera, kakaoa i sladoled kao i efekti uvođenja akcize na negaziranu vodu sa dodatkom šećera.

U dijelu prihoda od akciza na mineralne ulje i njihove derivate planirano je povećanje naplate, imajući u vidu da je tokom dva mjeseca 2023. godine na snazi bila Odluke o umanjenju iznosa akcize za promet bezolovnog benzina i gasnih ulja, što neće biti slučaj tokom narednog perioda, usljed kontinuiranog pada cijena nafte na međunarodnom tržištu.

U 2024. godini planirano je umanjenje **ostalih prihoda** u iznosu od 91,5 mil. € ili 42,5%, manje u odnosu na planirane u 2023. godini. Predmetno umanjenje odnosi se na efekte implementacije programa „Ekonomskog državljanstva“ iz prethodnih godina (akumulirana a neutrošena sredstva), koja su prebačena na konsolidovani račun Trezora tokom 2023. godine.

U okviru **prihoda po osnovu kapitala** planirani su očekivani prihodi od uplate dividendi od strane preduzeća u većinskom vlasništvu države u iznosu od 50 mil. €.

Prihodi od **Naknada** planirani su u iznosu od 138,4 mil. € ili 2% BDP-a, što je za 26,6 mil. € ili 23,8% veće u odnosu na planirane u 2023. godini. Povećanje projektovane naplate po ovom osnovu izvršeno je usljed očekivanih efekata implementacije novog Zakona o igrama na sreću.

**Kako bi se uticalo na ravnomjerniji regionalni razvoj, kroz izmjenu Zakona o finansiranju lokalne samouprave, biće smanjen procenat ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica, opštinama Centralnog i Južnog regiona dok će ta sredstva biti usmjerena opštinama Sjevernog regiona.**

**Javna potrošnja** u 2024. godini projektovana je na nivou od 3.358,7 mil. € ili 47,7% procijenjenog BDP-a i u odnosu na procjenu za 2023. godinu veća je za 282,2 mil. € ili 9,2%. U strukturi izdataka, tekuća budžetska potrošnja iznosi 2.913,7 mil. € ili 41,4% BDP-a, a kapitalna potrošnja 399,6 mil. € ili 5,7% BDP-a. Ukupan rast izdataka u 2024. godini prevashodno je rezultat rasta tekuće budžetske potrošnje od čega se najveći dio odnosi na mandatorne rashode čiju visinu opredjeljuju postojeća zakonska rješenja.

Rast tekuće javne potrošnje, u najvećoj mjeri, opredjeljuje:

* planirani rast fonda Bruto zarada, u iznosu od 43,5 mil. € ili 6,1% u odnosu na planirane u 2023. godini, kao rezultat povećanja broja zaposlenih u javnoj administraciji tokom 2023. godine;
* planirani rast kamata u iznosu 141.2 mil € ili 2% BDP, što je za 28,4 mil. € ili 25% više od planiranih izdataka za kamate u 2023. godini, imajući u vidu velike potrebe otplate duga;
* planirani rast fonda transfera za socijalnu zaštitu u iznosu od 170,2 mil. € ili 20% više u odnosu na 2023 godinu, a kao rezultat povećanja minimalne penzije i redovnog usklađivanja penzija sa revevantnim makroekonomskim indikatorima.

Sredstva kapitalnog budžeta planirana su u iznosu od 399,6 mil. € ili 5,7% BDP-a, što predstavlja uvećanje za cca 22 mil € ili 5% u odnosu na 2023. godinu. Kapitalnim budžetom tokom srednjoročnog perioda planirana su sredstva za otpočinjanje izgradnje druge dionice autoputa „Bar-Boljare“ već u 2024. godini.

**Na osnovu projektovanih prihoda i rashoda opšteg nivoa države (budžet države i lokalnih samouprava), projektuje se da će u 2024. godini biti ostvaren deficit u iznosu od 276,4 mil €, odnosno 3,9% procijenjenog BDP-a.**

**U svim godinama projekcije (2024-2026.) ostvaruje se suficit tekuće javne potrošnje, čime se ispunjava pravilo fiskalne odgovornosti prilikom planiranja i upravljanja javnim finansijama.**

**Ostvarivanjem suficita tekuće javne potrošnje postiže se da se država zadužuje isključivo za finansiranje kapitalnih projekata kojima se stvaraju uslovi za dugoročni rast i razvoj i za otplatu duga nastalog u prethodnim godinama.**

## **4.4. Srednjoročni budžetski izgledi**

Shodno utvrđenom srednjoročnom budžetskom okviru, deficit javnih finansija projektovan je do nivou od 3,3% BDP-a u 2025. godini odnosno 2,7% BDP-a u 2026. godini. Smanjenjem deficita javnih finansija utiče se na uspostavljanje smanjenja javnog duga do nivoa od 62% BDP-a u 2026. godini.

**Javni prihodi** u periodu 2025 – 2026. godina nastavljaju pozitivan trend i kreću se u rasponu od 3.200,8 mil. € ili 43,1% BDP-a u 2025. godini do 3.325,2 mil. € ili 42,7% procijenjenog BDP-a u 2026. godini.

Dominantan efekat na kretanje prihoda za period 2025-2026. godine imaće projektovane stope ekonomskog rasta i mjere poreske politike koje utiču na kretanje javnih prihoda, i to:

* smanjenje zaostalog poreskog duga kroz implementaciju Zakona o reprogramu poreskog potraživanja;
* ubrzanja akciznog kalendara;
* zakonske regulative koja se odnosi na priređivanje igara na sreću;
* smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
* efikasnije kontrole kroz nastavak unapređenja rada inspekcijskih službi.

**Porez na dobit pravnih lica** u periodu 2025-2026. godine, kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti zabilježiće prosječnu stopu rasta od oko 2,2%.

Prihodi po osnovu **poreza na dodatu vrijednost** u periodu 2025-2026. godina, prosječno će rasti po stopi od oko 4,4%, uz stabilno učešće u procentu BDP-a od oko 16,9%, prevashodno kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, efikasniju naplatu kroz reformu poreske administracije i veći obuhvat inspekcijskih kontrola što će rezultirati smanjenjem „sive“ ekonomije.

Prihodi od **akciza** u posmatranom periodu ostvariće prosječan rast od oko 3% uz stabilno učesće od oko 5,3% BDP-a. Navedeni rast obezbijediće se zakonskom regulativom, ubrzanjem akcizog kalendara i u, skladu sa navedenim, smanjenjem neformalne ekonomije na tržištu.

Kretanje **javne potrošnje** u periodu 2024-2025. godine karakteriše kontrolisani rast tekuće potrošnje koji će biti definisan kroz kontinuirano smanjenje neproduktivne potrošnje, međutim, uz stabilan rast mandatornih rashoda čije je kretanje determinisano redovnim usklađivanjem u skladu sa postojećim zakonskim rješenjima.

U posmatranom periodu, značajna sredstva će biti obezbijeđena za Kapitalni budžet, a sve u cilju podsticanja ekonomskog rasta kroz investiranja u infrastrukturne i druge značajne razvojne projekte.

U 2025. i 2026. ostvaruje se suficit tekuće javne potrošnje.

U 2026. godini postiže se primarni suficit potrošnje Centralnog budžeta.

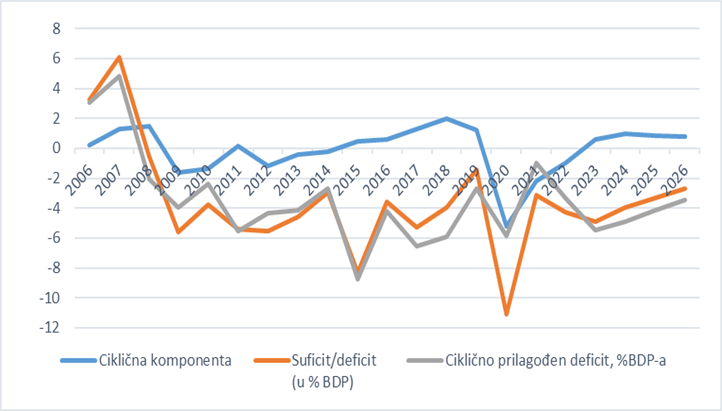
**4.5 Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav)**

Ciklično prilagođeni bilans pokazuje stvarne disbalanse javne potrošnje, a odnosi se na stvarni suficit/deficit u odnosu na BDP, koji bi prevladao ukoliko bi ekonomija rasla na nivou potencijala. Izračunava se kao razlika između suficita/deficita kao učešća u BDP-u i procjenjene ciklične komponente.

Ciklična komponenta je izračunata na osnovu metode koju koristi Evropska komsija, a sprovodi se kroz dva koraka i to:

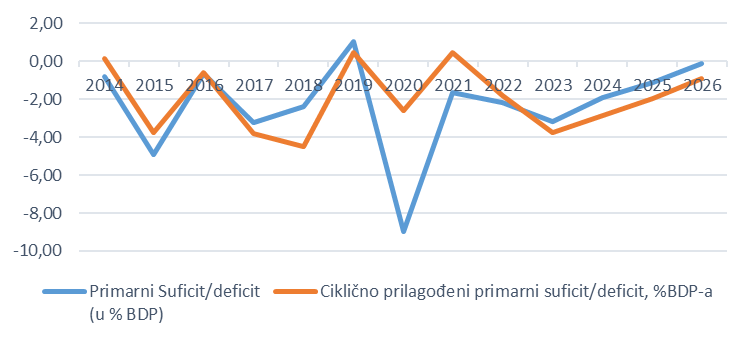
1. Ocjena output gap-a kao pokazatelja privrednog ciklusa;
2. Procjena elastičnosti javnih prihoda i javnih rashoda u odnosu na gap;

Vrijednosti potencijalne stope rasta, i potencijalnog BDP-a i output gap-a neophodnih za kalkulaciju, predstavljene su poglavlju 3 – Makroekonomski okvir.

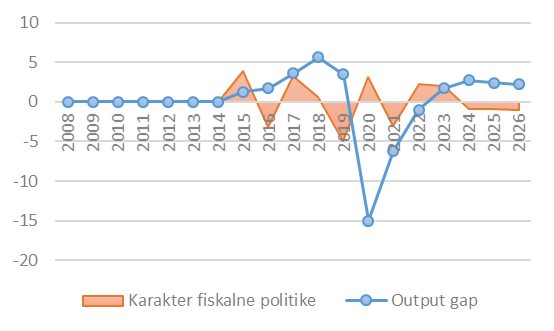
U drugom koraku su procijenjeni koeficijenti elastičnosti pojedinih kategorija prihoda: indirektni porezi, porez na dohodak, porez na dobit i doprinosi. Svaka od navedenih kategorija se uzima u odnosu na relevantu osnovicu. pa se zatim množenjem sa ponderom (učešće pojedine kategorije prihoda u ukupnim prihodima), dobija elastičnost ove komponente prihoda u odnosu na output gap. Množenjem koeficijenata elastičnosti pomenutih kategorija prihoda sa učešćem ukupnih prihoda u BDP-u dobija se parametar osjetljivosti prihoda, a ujedno i parametar osjetljivosti bilansa javnih finansija, jer je koeficijent elastičnosti rashoda približno jednak 0. Kategorija rashoda za koji je urađen izračun elastičnosti je rashodi za nezaposlene, ali kada se uzme u obzir jako nisko učešće pomenutih rashoda u ukupnim rashodima dobije se da je ukupni parametar osjetljivosti rashodne strane budžeta jednak 0.

Grafik 4.5.1 – Kretanje suficita/deficita, ciklične komponente i cikličino prilgođenog deficita

Grafik 4.5.2 – Kretanje primarnog suficita/deficita

Parametar osjetljivosti suficita/deficita u odnosu na proizvodni jaz ocijenjena je na prosjek 0,35. Rezultati modela su ograničeni zbog specifičnosti zemlje i čestih promjena mjera fiskalne politike, dužine vremenske serije korišćene u ocjeni elastičnosti, ali odražavaju suštinska kretanja strukturne i ciklične komponente balansa javnih finansija. Takođe, urađena je i kalkulacija ciklično prilagođenog primarnog bilansa (suficit/deficit bez kamata), koji je dodatno umanjen za jednokratnu naplatu prihoda i jednokratnih rashoda.

Predznak kategorije godišnje promjene ciklično prilagođenog primarnog sufita/deficita, označava fiskalnu poziciju i govori o karakteru fiskalne politike u određenoj godini. Pozitivne vrijednosti na grafiku 4.5.3 predstavljaju ekspanzivnu, dok negativne vrijednosti predstavljaju restriktivu fiskalnu politiku.

Prema trenutnom scenariju projektovanih trendova, nakon blagog negativnog output gap-a u 2022. Godini se očekuje pozitivni **output gap** od 1,7% u 2023. godini, zatim raste do 2,7% u 2024 i nakon toga blago opada do 2,2% u 2026. godini, obzirom da se u srednjem roku stvaraju preduslovi za značajno ubrzanje rasta crnogorske ekonomije.

Grafik 4.5.3 - Karakter fiskalne politike

Kao što se na grafiku može vidjeti nakon 2022. i 2023. godine koja pokazuje ekspazivnu politiku što je rezultat uvećanih troškova, 2024. godinu karakteriše restriktivna politika sa pozitivnim output gap-om, što ukazuje na stabilizacioni (kontraciklični) karakter fiskalne politike, što se nastavlja i u srednjem roku.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Godišnji BDP (u mil. €)* | *6447.1* | | *7034.0* | | *7424.5* | | *7782.6* | | *6896.1* | | *7217,4* | | *7489,4* | |
|  | *preliminarno* | | *osnovni scenario* | | | | | | *scenario nižeg rasta* | | | | | |
| ***Procjena javnih finansija za 2021-2024. godine*** | **2023** | | **2024** | | **2025** | | **2026** | | **2024** | | **2025** | | **2026** | |
| **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **%** | **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **%** | **mil. €** | **%** | **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **%** |
| Javni prihodi, *od čega:* | *2760.06* | *42.8* | *3082.28* | *43.8* | *3200.82* | *43.1* | *3325.15* | *42.7* | *3016.00* | *42.9* | *3124.69* | *42.1* | *3249.13* | *41.7* |
| Porez na dohodak | *130.83* | *2.0* | *151.36* | *2.2* | *155.37* | *2.1* | *162.56* | *2.1* | *135.78* | *1.9* | *140.08* | *1.9* | *146.47* | *1.9* |
| Porez na dodatu vrijednost | *1028.04* | *15.9* | *1199.63* | *17.1* | *1255.44* | *16.9* | *1310.27* | *16.8* | *1174.63* | *16.7* | *1235.44* | *16.6* | *1290.27* | *16.6* |
| Akcize | *296.41* | *4.6* | *365.80* | *5.2* | *400.18* | *5.4* | *412.10* | *5.3* | *353.80* | *5.0* | *380.18* | *5.1* | *392.10* | *5.0* |
| Lokalni porezi | *16.61* | *0.3* | *17.44* | *0.2* | *18.31* | *0.2* | *19.05* | *0.2* | *17.44* | *0.2* | *18.31* | *0.2* | *19.05* | *0.2* |
| Doprinosi | *512.23* | *7.9* | *605.40* | *8.6* | *637.36* | *8.6* | *670.22* | *8.6* | *593.40* | *8.4* | *625.36* | *8.4* | *658.22* | *8.5* |
| Javna potrošnja, *od čega:* | *3076.42* | *47.7* | *3358.66* | *47.7* | *3447.07* | *46.4* | *3532.35* | *45.4* | *2.440,7* | *47,4* | *2.422,0* | *44,5* | *2.468,9* | *43,3* |
| Bruto zarade | *704.73* | *10.9* | *748.21* | *10.6* | *752.67* | *10.1* | *753.41* | *9.7* | *599,6* | *11,6* | *602,5* | *11,0* | *611,0* | *10,7* |
| Kamate | *112.83* | *1.8* | *141.19* | *2.0* | *164.45* | *2.2* | *195.89* | *2.5* | *96,3* | *1,9* | *90,1* | *1,7* | *86,4* | *1,5* |
| Transferi za socijalnu zaštitu | *841.97* | *13.1* | *1012.20* | *14.4* | *1062.69* | *14.3* | *1106.92* | *14.2* | *652,6* | *12,7* | *703,0* | *12,9* | *712,0* | *12,5* |
| Transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru | *455.78* | *7.1* | *504.07* | *7.2* | *526.29* | *7.1* | *527.19* | *6.8* | *298,4* | *5,8* | *277,3* | *5,1* | *320,7* | *5,6* |
| Kapitalni budžet | *377.97* | *5.9* | *399.59* | *5.7* | *412.90* | *5.6* | *439.42* | *5.6* | *318,5* | *6,2* | *315,3* | *5,8* | *309,1* | *5,4* |
| Suficit/deficit | *-316.36* | *-4.9* | *-276.38* | *-3.9* | *-246.26* | *-3.3* | *-207.20* | *-2.7* | *-319,0* | -6,2 | *-182,7* | -3,4 | *-173,6* | -3,0 |
| Primarni suficit/deficit | *-203.53* | *-3.2* | *-135.19* | *-1.9* | *-81.81* | *-1.1* | *-11.31* | *-0.1* | *-222,7* | *-4,3* | *-92,6* | *-1,7* | *-87,1* | *-1,5* |
| Otplata duga | *350.27* | *5.4* | *532.03* | *7.6* | *819.55* | *11.0* | *290.27* | *3.7* | *311,1* | *6,0* | *273,1* | *5,0* | *374,9* | *6,5* |
| Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti | *0.78* | *0.00* | *2.28* | *0.00* | *2.28* | *0.00* | *1.58* | *0.00* | *0,7* | *0,0* | *0,7* | *0,0* | *0,7* | *0,0* |
| Finansiranje, *od čega:* | *673.49* | *10.4* | *815.19* | *11.6* | *1072.58* | *14.4* | *503.55* | *6.5* | *630,9* | *12,2* | *456,5* | *8,4* | *549,1* | *9,6* |
| Zaduživanje u inostranstvu | *100,00* | *0.0* | *103.06* | *1.5* | *103.09* | *1.4* | *103.09* | *1.3* | *174* | *3,4* | *280,9* | *5,2* | *299,4* | *5,2* |
| Zaduživanje u državi | *170,00* | *0.0* | *554.22* | *7.9* | *822.72* | *11.1* | *250.83* | *3.2* | *8* | *0,2* | *158* | *2,9* | *108* | *1,9* |
| Korišćenje depozita | *120.82* | *1.9* | *115.64* | *1.6* | *103.23* | *1.4* | *105.04* | *1.3* | *426,9* | *8,3* | *-4,5* | *-0,1* | *119,7* | *2,1-* |

## **4.6. Nivoi i trendovi zaduživanja, analiza operacija “ispod crte” i prilagođavanja tokova i stanja**

### **Državni i javni dug tokom 2023. godine**

Ukupan javni dug Crne Gore na dan 31.12.2022. godine, iznosi 4.102,21 miliona eura, odnosno 69.25% BDP-a[[18]](#footnote-18), i obuhvata državni dug koji je iznosio 4.026,32 miliona eura, odnosno 67.96% BDP-a, i dug lokalne samouprave koji je iznosio 75,89 miliona eura, odnosno 1,28% BDP-a.

Neto javni dug Crne Gore na dan 31.12.2022. godine, uključujući depozite Ministarstva finansija, iznosio je 3.990.46 miliona eura, odnosno 67.36% BDP-a.

Depoziti Ministarstva finansija, koji uključuju i 38.477 unci zlata, i depozite lokalne samouprave, na kraju 2022. godine, iznosili su ukupno 166.20 miliona eura, od čega su depoziti Ministarstva finansija iznosili 111.8 miliona eura, dok su depoziti lokalne samouprave iznosili 54,40 miliona eura.

**Grafik 1 Državni i javni dug Crne Gore u mil. €**

*-Dug prikazan na grafiku ne uključuje depozite Ministarstva finansija i depozite lokalne samouprave.*

Zakonom o budžetu za 2023. godinu, predviđeno je finansiranje budžeta u ukupnom iznosu od 705 miliona eura, od čega je planirano da 600 miliona eura bude pokriveno iz zaduživanja. Predlogom Zakona o Izmjenama Zakona o budžetu za 2023. godinu iznos nedostajućih sredstava je korigovan na iznos od 560, dok je iznos mogućeg zaduženja ostao nepromijenjen.

U prvom kvartalu 2023. godine Ministarstvo finansija se zadužilo 100 miliona eura na inostranom tržištu. Dana 28. februara 2023. godine, zaključen je finansijski aranžman u visini od 100 miliona eura, između Države Crne Gore, odnosno Ministarstva finansija i Deutsche banke AG. Ugovor je zaključen na period od tri godine, sa grejs periodom od 12 mjeseci. Kamatna stopa kredita sastoji se od šestomjesečnog EURIBORA uvećanog za iznos margine od 5,9%. Prva rata kamate plaća se šest mjeseci od povlačenja kreditnih sredstava, dok će otplata glavnice započeti dvanaest mjeseci nakon povlačenja kreditnih sredstava i biće sprovedena plaćanjem pet jednakih rata glavnice.

Ostatak nedostajućih sredstava planirano je da se obezbjedi putem kredita ili putem drugih oblika zaduživanja, na domaćem ili inostranom tržištu, u zavisnosti od kretanja uslova na tržištu. Aktivnosti obezbjeđenja nedostajućih sredstava su u toku.

**Tabela 1. Kvartalno kretanje spoljnjeg i domaćeg duga, kao i duga lokalne samouprave u mil. eura tokom 2023.god**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Godina | Spoljnji dug | Domaći dug | Državni dug | Dug lokalne samouprave | Javni dug |
| 31.12.2022. | 3,557.56 | 468.77 | 4,026.33 | 75.89 | 4,102.22 |
| 31.03.2023. | 3,619.56 | 461.00 | 4,080.56 | 73.28 | 4,153.84 |
| 30.06.2023. | 3,613.40 | 411.07 | 4,024.47 | 70.60 | 4,095.07 |
| 30.09.2023. | 3,593.62 | 393.14 | 3,986.76 | 70.60 | 4,057.36 |

Državni dug Crne Gore, na dan 30.09.2023. godine, preliminarno iznosi 3.986,76 miliona eura, ili 61,18% procijenjenog BDP-a za 2023. godinu[[19]](#footnote-19). U odnosu na kraj 2022. godine, došlo je do smanjenja državnog duga za 39,57 miliona eura. Smanjenje predstavlja neto efekat između novog zaduženja kod Deutsche banke, u iznosu od 100 miliona eura, kao i povlačenja kreditnih sredstava iz postojećih aranžmana, sa jedne strane, i redovne otplate duga po osnovu zaključenih kreditnih aranžmana sa inostranim i domaćim kreditorim, sa druge strane. Imajući u vidu gore navedeno, javni dug na 30.09.2023. godine, prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija iznosi 4.057,36 miliona eura ili 61,25% procijenjenog BDP-a.

**Tabela 2: Kretanje spoljnjeg, domaćeg duga i duga lokalne samouprave kao % BDP-a**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Godina | Spoljnji dug kao  % BDP-a | Domaći dug kao  % BDP-a | Dug lokalne samouprave % BDP-a |
| 31.12.2022. | 60.05% | 7.91% | 1.28% |
| 31.03.2023. | 54.64% | 6.96% | 1.11% |
| 30.06.2023. | 54.55% | 6.21% | 1.07% |
| 30.09.2023. | 54.25% | 5.93% | 1.07% |

*-U tabeli 1 i 2 prikazani su podaci o dugu na dan 30.09.2023. godine, prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija, kao i podaci o dugu lokalne samouprave na 30.09.2023. godine, prema projekcijama Ministarstva finansija.*

Kada govorimo o strukturi dugovanja prema rezidentima, najveći iznos duga odnosi se na obaveze po osnovu kredita kod poslovnih banaka u iznosu od 133,25 miliona eura, dok se u strukturi spoljnjeg duga izdvaja dug po osnovu euroobveznica u iznosu od 1.750,00 miliona eura.

**Tabela 3 Najveća dugovanja na 30.09.2023. godine[[20]](#footnote-20)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Dugovanja prema rezidentima | iznos u mil. € | Dugovanja prema nerezidentima | iznos u mil. € |
| Krediti kod poslovnih banaka | 133,25 | Eurobond | 1.750,00 |
| Domaće obveznice | 142,44 | Kineska Exim banka | 711,79 |
| Obaveze po osnovu obeštećenja | 73,61 | Sindicirani zajmovi PBG 1 i PBG 2 | 380,78 |
| Pravna lica i privredna društva | 31,86 | Međunarodna banka za obnovu i razvoj (IBRD) | 176,99 |
| Stara devizna štednja | 10,09 | Deutsche banka | 100,00 |

**Grafik 2 Struktura spoljnjeg duga prema kreditorima na 30.09.2023. godine**

U strukturi spoljnjeg duga, najveće učešće ima dug po osnovu euroobveznica od 48.7%, dok je na drugom mjestu kredit kod Exim Kina banke sa ukupnim učešćem od 19,81%. U odnosu na državni dug, obaveze po osnovu euroobveznica čine 48,70%, dok je učešće duga po osnovu kredita da Exim Kina bankom u državnom dugu 17,85%.

Do 30.09.2023. godine, izvršena je otplata duga po osnovu glavnice, rezidentima i nerezidentima, u ukupnom iznosu od 214,35 miliona eura, otplata po osnovu stare devizne štednje u iznosu od 0,08 miliona eura i otplata po osnovu garancija u iznosu od 2,81 miliona eura. Otplata po osnovu kamate, rezidentima i nerezidentima, iznosila je ukupno 79,81 miliona eura.

**Tabela 4: Servisiranje državnog duga do 30.09.2023. godine**

|  |  |
| --- | --- |
| Budžetska pozicija | Iznos u mil EUR |
| Otplata glavnice rezidentima | 61,99 |
| Otplata glavnice nerezidentima | 152,36 |
| Ukupna otplata glavnice | **214,35** |
| Otplata kamate rezidentima | 10,91 |
| Otplata kamate nerezidentima | 68,50 |
| Ukupna otplata kamate | **79,41** |
| Otplata garancija | **2,81** |
| Stara devizna štednja | **0,08** |
| UKUPNO | **296,65** |

### **Valutna i kamatna struktura državnog duga**

Od ukupnog državnog duga na kraju trećeg kvartala 2023. godine, 79,92% iznosa duga izraženo je u domaćoj valuti tj. u eurima. Izlaskom iz hedžing transakcije u izvještajima o državnom dugu došlo je do povećanja vrijednosti duga prema Exim Kina banci u eurima imajući u vidu da se postojeći dolarski dug više ne prikazuje po kursu iz hedžing aranžmana od 1,18, već po tekućem (tržišnom) kursu. Ovaj porast uticao je i na valutnu strukturu duga, pa je udio eurskog duga u ukupnom državnom dugu, koji je na kraju prvog kvartala iznosio 95,58%, u drugom kvartalu značajno smanjen i iznosio je 79,68%, odnosno 79,92% na dan 30.09.2023. godine. Međutim, u ovom trenutku se ipak ne očekuju efekti valutnog rizika koji bi se mogli značajno odraziti na kretanje državnog duga.

Kada je riječ o riziku promjene kamatnih stopa, u ukupnom državnom dugu preovladavaju zaduženja sa fiksnom kamatnom stopom. Međutim, imajući u vidu značajne promjene na globalnom finansijskom tržištu koje karakteriše porast kamatnih stopa, kako fiksnih tako i varijabilnih, očekuje se uticaj ovih kretanja na portfolio duga Crne Gore. Zaduženja sa varijabilnom kamatnom stopom, koja su uglavnom vezana za EURIBOR, čine 22.17% državnog duga. S toga, očekuje se porast troškova zaduživanja u narednom periodu.

Agencija za kreditni rejting “Standard&Poors” u izvještajima u 2023. godini potvrdila je ocjene za Crnu Goru B/B, uz stabilne izglede zemlje. Agencija za kreditni rejting “Moody's'' takođe je potvrdila stabilne izglede Crne Gore, uz zadržavanje ocjene B1 i zadržavajući "pozitivne" izglede, zbog visokog BDP-a po glavi stanovnika, optimističnih izgleda za pristupanje EU i snažnog trenda ulaganja sa fokusom na direktne strane investicije.

### **Upravljanje dugom tokom 2023. godine**

Vlada Crne Gore je 2018. godine donijela srednjoročnu startegiju za upravljanje dugom koja je pokrivala period 2018-2020. godine. Tom prilikom su utvrđene osnovne smjenice za dugoročno upravljanje dugom, a koje su proizašle iz tadašnje strukture duga. Osnovne smjernice su se odnosile na:

* ujednačavanje profila otplate duga po godinama i produžavanje ročnosti komercijalnog duga;
* upravljanje valutnim rizikom i rizikom kamatnih stopa;
* postepeni razvoj domaćeg tržišta državnih hartija od vrijednosti, kao i
* minimiziranje troškova zaduživanja.

Pomenute smjenice korišćene su za definisanje pravaca upravljanja dugom, ne samo u periodu važenja Srednjoročne strategije upravljanja dugom 2018-2020, već i u kasnijem periodu čineći osnove po kojima se postupalo u procesu upravljanja dugom. Važna obilježja prethodne tri godine kao što su pandemija COVID 19, promjenljive političke prilike u Crnoj Gori, te opšti globalni poremećaji na finansijskom tržištu uzrokovali su da novi dokument stetegije upravljanja dugom nije donijet, međutim samo upravljanje dugom se orijentisalo prema gore pomenutim smjernicama, imajući u vidu da su osnovne karateristike portfolija duga veoma slične onima koje su važile npr. 2018. i 2019. godine, pa se čini da je svaka od smjernica aktuelnija nego ikad.

Naime, ukoliko se uzme u obzir činjenica da će, 2025, 2027. i 2029. godine dospjeti obaveze po osnovu euroobveznica u ukupnom iznosu od 1.750,00 miliona eura (2025. godine dospijeva 500 miliona eura, 2027. godine dospijeva 750 miliona eura i 2029. godine dospijeva 500 miliona eura) prva smjernica vezana za ujednačavanje profila otplate duga, u cilju smanjenja pritiska na pojedine godine, zahtijevaće aktivno upravljanje predmetnih obavezama, kroz instrument operacija upravljanja obavezama (liability management operation-LMO), slično onom koji je sproveden 2018. godine. Naime, 2018. godine emisijom euroobveznica od 500 miliona eura, po kamatnoj stopi od 3,375% na period od 7 godina, izvršeno djelimično refinansiranje obveznica koje su dospijevale 2019, 2020. i 2021. godine u ukupnom iznosu od oko 362 miliona eura, pa su pojedinačne otplate po osnovu ovih euroobveznica smanjene, čime je olakšana otplata duga u narednim godinama.[[21]](#footnote-21) Osim toga u 2018. i 2020. godini zaključeni su kreditni aranžmani podržani garancijom Svjetske banke zasnovanoj na javnim politikama (Policy Based Guarantee-PBG) koji su zaključeni na period od 12 godina, utičući time kako na ujednačavanje otplate duga, tako i na na produžetak prosječne ročnosti duga.

Takođe, oslanjajući se na strategiju i neophodnost upravljanja valutnim rizikom i rizikom kamatnih stopa, u okviru druge smjernice strateškog upravljanja dugom, 2021. godine realizovan je hedžing aranžman putem uanrskog valutnog svopa (cross currency swap) za kreditni aranžman sa Exim Kina bankom. Tada je “hedžovano” 818 miliona USD, putem unakrsnog valutnog svopa, koji podrazumijeva razmjenu eurskih i dolarskih gotovinskih tokova između partnerskih banaka i Ministarstva finansija. Transakcija je zaključena na period od 14 godina po prosječnoj eurskoj kamatnoj stopi od 0,88% i prosječnom ugovorenom deviznom kursu USD/EUR 1,18. Važno je naglasiti da su svi bankarski troškovi za ovu transakciju bili uključeni u pomenutu eursku kamatnu stopu, koja je predstavljala cijenu izloženosti banaka prema Crnoj Gori.

Osim što je značio obezbjeđenje od valutnog rizika, što mu je bio primarni cilj, pomenuti hedžing aranžman doprinio je da se kamatna stopa od 2% na dolarski dug, zamijeni eurskom kamatnom stopom od 0,88% što je uticalo na smanjenje prosječne ponederisane kamatne stope za 2021. godinu (Grafik 1) i dovelo do ušteda prilikom obezbjeđenja američkih dolara za otplatu duga u ukupnom iznosu od 23,72 miliona eura. Osim toga hedžing transakcija uticala je i na valutnu strukturu duga, što se može vidjeti u objašnjenju za grafik 3 u prethodnom tekstu.

Pomenute operacije doprinijele su poboljšanju kvaliteta duga na način što je produžena prosječna ročnost duga i poboljšana prosječna ponderisana kamatna stopa, što se može vidjeti na graficima 5 i 6.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Zbog smanjene potrebe za zaduživanjem tokom perioda 2020-2022. godine, tokom kojih je se dešavala redovna otplata duga koja je skraćivala ročnost duga za po jednu godinu, kao i povećanje kamatnih stopa usled poremećaja na finansijskom tržištu koje je uslovilo povećanje kamatnih stopa (prije svega euribora koji je praktično do kraja 2022. godine imao netivnu vrijednost), došlo je do skraćenja prosječne ročnosti duga, a očekuje se i značajnije povećanje prosječne ponderisane kamatne stope.

U skladu sa tim, opšte smjernice za dugoročno upravljanje dugom, pomenute na početku ovog odjeljka, ponovo će doći do izražaja u cilju iznalaženja rješenja koja će omogućiti efikasno upravljanje dugom i unapređenje parametaka kvaliteta duga.

### **Osnovni scenario kretanja državnog duga u periodu 2024-2026**

U 2024. godini nedostajuća sredstva iznosiće oko 765 mil. eura, za koje je planirano da budu pokrivene dijelom iz depozita ostvarenih u 2023. godini, a dijelom iz kreditnih zaduženja na inostranom i domaćem tržištu.

U 2024. godini, očekuje se povećanje duga u apsolutnom iznosu odnosu na 2023. godinu, kao i u odnosu na BDP, usled činjenice da je procijenjeni BDP za 2024. godinu veći za oko 409,66 miliona eura u odnosu na BDP iz 2023. godine. Očekuje se da će državni dug na kraju 2024. godine iznositi 60,61% BDP-a, dok se očekuje da će javni dug iznositi oko 61,62 % BDP-a. Projekcija kretanja duga u periodu 2024-2026. godine može biti prikazana na sledeći način.

**Tabela 5 Kretanje državnog i javnog duga za period 2024-2026 - osnovni scenario**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| bdp | 6,624.34 | 7,034.00 | 7,424.50 | 7,782.56 |
| domaći dug | 545.68 | 332.92 | 334.04 | 240.79 |
| ino dug | 3,506.56 | 3,930.69 | 4,144.68 | 4,432.90 |
| ukupno državni dug | 4,052.24 | 4,263.61 | 4,478.72 | 4,673.69 |
| %bdp-a državni dug | 61.17 | 60.61 | 60.32 | 60.05 |
| dug lokalnih samouprava | 70.60 | 70.60 | 70.60 | 70.60 |
| ukupno javni dug | 4,122.84 | 4,334.21 | 4,549.32 | 4,744.29 |
| %bdp-a javni dug | 62.24 | 61.62 | 61.27 | 60.96 |

*\*Iznos duga lokalne samouprave je prema projekcijama Ministarstva finansija*

*\*\*Dug prikazan u tabeli ne uključuje depozite Ministarstva finansija i depozite lokalne samouprave.*

### **Državne garancije**

Ugovoreni iznos izdatih državnih garancija, na 30.09.2023. godine, iznosi 630,13 miliona eura. Od ovog iznosa, angažovana sredstva iznose oko 507,85 miliona eura. Preliminarno stanje duga na 30.09.2023. godine, po garancijama izdatim domaćim i ino kreditorima, iznosi 157,83 miliona eura, što predstavlja 2,38% BDP-a.

Angažovani iznos garancija koje je Vlada Crne Gore izdala za zajmove kod ino kreditora, prema preliminarnim podacima, iznosi oko 443,67 miliona eura, dok je stanje duga po istim 130,35 miliona eura ili 1,97% BDP-a.

Prema preliminarnim podacima, angažovani iznos garancija koje je Vlada Crne Gore izdala za zajmove kod domaćih kreditora, na dan 30. septembar 2023. godine, iznosi oko 65,19 miliona eura, dok je stanje duga po istim 27,48 miliona eura ili 0,41% BDP-a. Najveći dio postojećih domaćih garancija čine garancije izdate za lokalnu samoupravu za realizaciju sanacionih planova, čije stanje duga, na kraju istog perioda, iznosi 13,83 miliona eura.

**Grafik 6 Stanje državnih garancija na 30.09.2023**.

Krajem decembra 2022. godine, država Crna Gora zaključila je Ugovor o garanciji sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD) za Ugovor o kreditu između EBRD-a i Željezničke infrastrukture Crne Gore a.d. Podgorica, potpisanim 28. decembra 2022. godine, u iznosu od 11 miliona eura, a za potrebe realizacije Projekta nabavke mehanizacije za održavanje pruga (građevinsko i elektrotehničko) i nove opreme za pomoćni voz.

Takođe, tokom 2023. godine, država je izdala još dvije garancije. Dana 01.08.2023. godine Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Crna Gora, zaključili su Ugovor o garanciji za Amandman na ugovor o kreditu između EBRD-a i Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD, potpisanim istog dana, u iznosu od 9.000.000,00 eura, a za potrebe finansiranja Projekta izgradnje varijabilne prigušnice u trafostanici Lastva.

Druga državna garancija odnosi se na kreditni aranžman između EUROFIME (Specijalizovana finansijska institucija za finansiranje nabavke i opravke voznih sredstava) i Željezničkog prevoza Crne Gore a finansiranje Projekta urgentnog generalnog remonta voznih sredstava koja se koriste za željeznički putnički saobraćaj, u iznosu od 2 miliona eura. Ugovor o garanciji potpisan je 18. septembra 2023. godine.

Garancije koje su izdate u prethodnih nekoliko godina najvećim dijelom se odnose na kredite kojima su realizovani različiti infrastrukturni projekti, putevi, željeznice, vodovod i kanalizacija, električna energija, obezbjeđena podrška razvoju malih i srednjih preduzeća ili restrukturiranje.

Zaključivanje novih garancija predviđeno je Predlogom Zakona o budžetu za 2024. godinu.

## **4.7. Analiza osjetljivosti i poređenje s prethodnim programom**

### **4.7.1. Osjetljivost projekcija javnih finansija na alternativne scenarije rizika**

Glavni rizici u ostvarenju fiskalnih projekcija bilo pozitivni ili negativni odražavaju se na osnovni scenario javnih finansija. Pregled glavnih ekonomskih rizika po ostvarenje datih fiskalnih projekcija dat je u narednoj tabeli:

**Tabela 4.7.1. Pregled fiskalnih rizika u srednjem roku**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| RIZIK | POZITIVNI | NEGATIVNI |
| Politički | * Napredak na putu pristupanja Evropskoj uniji uticaće na rast povjerenja investitora, unaprjeđenje poslovnog ambijenta i pristup EU fondovima; | * Geopolitički rizici na globalnom nivou mogu negativno uticati na cjelokupnu svjetsku, a posljedično, na crnogorsku ekonomiju; * Unutrašnje političke prilike i percepcija stabilnost javnih finansija mogu dodatno uticati na povjerenje investitora i privredni rast u srednjem roku. |
| Ekonomski | * Sprovođenjem Plana rasta za Zapadni Balkan obezbjeđuju se dodatni prihodi za finansiranje reformi; * Reformom Uprave prihoda i carina utiče se na unaprjeđenje poslovnog ambijenta, efikasniju naplatu a samim tim i na povećanje javnih prihoda; * Pojačanim inspekcijskim nadzorom i implementacijom sistema elektronskog nadzora fiskalnih registar kasa, smanjuje se obuhvat "sive ekonomije" što pozitivno utiče na javne prihode; * Reformama u procesu budžetiranja i u oblasti upravljanja javnim finansijama povećava se fiskalna disciplina i transparentnost javnih finansija što se pozitivno odražava na glavne fiskalne pokazatelje; * Implementacijom novog zakonodavnog okvira u oblasti priređivanja igara na sreću stvaraju se uslovi za ubiranje dodatnih prihoda u odnosu na planirane po ovom osnovu; * Potencijalna naplata prihoda po osnovu davanja "Aerodroma Crne Gore" AD na dugoročno korišćenje može uticati na uvećanje ukupnih javnih prihoda u srednjem i drugom roku. * Nastavak izgradnje autoputa i stavljanje u komercijalnu upotrebu uticaće pozitivno na bolju povezanost sjeverne sa centralnom i južnom regijom, veću turističku atraktivnost i ekonomsku aktivnost | * Ograničeni fiskalni prostor, slabija dinamika realizacije planiranih investicija kao i kašnjenje u realizaciji strukturnih reformi mogu negativno uticati na ekonomski oporavk i rast u srednjem roku * Dalje intenziviranje eksternih inflatornih pritisaka, koji se snažno odražavaju na domaće cijene; * Implementacijom ESA2010 metodologije može do?i do proširenja postoje?eg institucionalnog obuhvata budžetskog ra?unovodstva u sektoru Opšte države. Shodno tome, može do?i do pove?anja deficita i duga pomenutnog sektora u srednjem roku. Sa druge strane, implementacija navedene metodologije, po istom principu, može ostvariti i pozitivne efekte na fiskalne indikatore. * Kašnjenje u implementaciji pojedinih mjera usmjerenih na povećanje javnih prihoda, utiče na izgubljene prihode države i povećava projektovani gotovinski deficit budžeta |

## **4.7.2 Upoređivanje sa prethodnim programom**

### **Tabela 4.7.2 Upoređivanje sa prethodnim programom, u mil. €**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **PER 2022 - 2025** | | | | |
|  | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Javni prihodi | 2425.95 | 2486.43 | 2603.68 |  |
| Javna potrošnja | 2790.87 | 2892.81 | 3031.48 |  |
| Sufict/deficit javnih finansija | -364.92 | -406.38 | -427.8 |  |
|  |  |  |  |  |
| **PER 2023 - 2026** | | | | |
|  | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Javni prihodi | 2760.06 | 3082.28 | 3200.82 | 3325.15 |
| Javna potrošnja | 3076.42 | 3358.66 | 3447.07 | 3532.35 |
| Sufict/deficit javnih finansija | -316.36 | -276.38 | -246.25 | -207.2 |
|  |  |  |  |  |
| **RAZLIKA** | | | | |
|  | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
| Javni prihodi | 334.11 | 595.85 | 597.14 |  |
| Javna potrošnja | 285.55 | 465.85 | 415.59 |  |
| Sufict/deficit javnih finansija | 48.56 | 130 | 181.55 |  |

Kao što se može vidjeti iz tabele 4.7.2, javni prihodi u svim godinama projekcije će biti ostvareni na višem nivou nego što je to bilo projektovano prethodnim programom. Navedeni rast ostvariće se prvenstveno implementacijom reformi koje su dio ovog Programa, a koje će dodatno ubrzati stope ekonomskog rasta.

Sa druge strane, javna potrošnja u 2023. godini je na višem nivou nego što je to bilo projektovano prethodnim programom kao rezultat dodatnih potreba za izdacima usljed usvojenih zakonskih rješenja, kretanja mandatornih idvajanja, I drugih troškova, kako je elaborirano u okviru poglavlja 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4.

Imajući u vidu projektovane prihoda i rashode, kako u 2023. Godini, tako u srednjem roku, projektuje se bolji rezultat, odnono niže deficit javne potrošnje u svim posmatranim godinama.

## **4.8. Kvalitet javnih finansija**

Upravljanje javnim finansijama, jedan je od osnovnih preduslova ukupne makroekonomske i fiskalne stabilnosti, imajući u vidu da Crna Gora ne raspolaže instrumentima monetarne politike, u nedostatku emisione funkcije. Usljed navedenog, transparenta poreska politika, predvidiv i stimulativan poslovni ambijent i racionalno upravljanje troškovima, glavni su ciljevi kada je u pitanju kvalitet javnih finansija.

Shodno srednjoročnom okviru prezentovanom u ovom poglavlju, u periodu 2024 – 2026. godine postiže se stabilizacija ekonomskih tokova kroz projektovano povećanje javnih prihoda, optimizaciju diskrecionih rashoda, što uz projektovano povećanje investicija i smanjenje inflacije daje doprinos dugoročnoj održivosti javnih finansija. U tom cilju, ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje u svim godinama projekcije, otvara prostor da se zaduživanje isključivo vrši za finansiranje infrastrukturnh projekata kojima se generiše nova ekonomska vrijednost i otplatu starih dugova.

Dinamične stope ekonomskog rasta doprinose rastu javnih prihoda, što u uslovima značajnog rasta potrošnje mandatornog karaktera nije dovoljno za balansiranje javnih finansija. U vezi sa navedenim, novom Fiskalnom strategijom Vlade biće formulisane nove mjere poreske politike i politike upravljanja rashodima kao i nove strukturne mjere koje treba da doprinesu dodatnom ubrzavanju ekonoskog rasta i većoj otpornosti crnogorske ekonomije.

U oblasti poreske politike glavni cilj odnosi se na stvaranje uslova za sveobuhvatnu reformu poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda, kroz prije svega:

* smanjenje poreskog opterećenja na rad i sprovođenje programa za unapređenje konkurentnosti privrede i privlačenje kredibilnih investitora;
* oporezivanje po visokoj stopi neprijavljene imovine i oduzimanje nelegalno stečene imovine;
* izmjenu akcizne politike kroz povećanje visine akciza na proizvode koji negativno utiču na zdravlje stanovništa i korišćenje prihoda ostvarenih po tom osnovu za finansiranje usluga javnog zdravstva;
* implementaciju novog zakonskog rješenja u oblasti priređivanja igara na sreću;
* smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja nelojalne konkurencije;
* reformu poreske i carinske administracije;
* bolju strategiju smanjenja poreskog duga.

Bolje poslovno okruženje, povećanje broja preduzeća, formalne zaposlenosti, a samim tim i prihoda države obezbijediće se i implementacijom Programa za suzbijanje neformalne ekonomije uz prateći Akcioni plan za njegovu implementaciju za period 2024-2026. godina, koji sadrži niz stumulativnih i represivnih aktivnosti, za smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP. U tom pravcu, ovu oblast posebno tangiraju mjere poput ’’Jačanje mehanizama za formalizaciju ekonomije kroz donošenje Programa za suzbijanje neformalne ekonomije’’, čiji je cilj doprinos unapređenju poslovnog ambijenta i smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP i ’’Unapređenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države”, čiji je cilj doprinos uspostavljanju funkcionalnog sistema monitoringa i planiranja, izvještavanja i nadzora nad radom privrednih društava u većinskom vlasništvu države, u skladu sa najboljim praksama zemalja OECD-a.

Pored navedenog jedna od najznačajnijih mjera jeste i reforma preduzeća u većinskom vlasništvu države koja je detaljno razrađena u poglavlju 5 – Strukturne reforme.

Kako bi se obezbijedila puna podrška planiranim reformskim procesima i povećala efikasnost rada Uprave prihoda i carina, koja vrši naplatu preko 90% javnih prihoda, Crna Gora uz podršku Svjetske banke realizuje projekat „Reforma poreske administracije“ koja podrazumijeva uvođenje integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS), kao i sistema on line fiskalizacije u realnom vremenu, čime je unaprijeđena poreska disciplina što je u velikoj mjeri je doprinijelo ostvarenoj dobroj naplati po osnovu poreza na dodatu vrijednost.

Takođe, implementacijom projekta “Podrška Upravi carina u oblasti akciza“, obezbijedila se primjena nove nacionalne aplikacije za akcize u IT sisitemu Carinske uprave (CIS), kao i međusobna povezanost i interoperabilnost sa drugim carinskim aplikacijama kao i sa budućim aplikacijama. Uvođenjem novog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka omogućilo se programsko povezivanje softvera za razmjenu podataka o akcizama u digitalnom obliku, što doprinosi jačanju naplate akcizne dažbine kao i efikasnijoj borbi na planu suzbijanja sive ekonomije.

Jedan od prioriteta u narednom period biće i efikasnije regulisanje i nadzor u oblasti priređivanja igara na sreću. Imajući u vidu da se oblik i dinamika priređivanja igara na sreću mijenjaju, kao i neophodnost širenja poreske baze kroz dalju primjenu elektronske fiskalizacije, Ministarstvo finansija je otpočelo aktivnosti koje u narednom periodu treba intezivirati, a tiču se izrade novog sistema nadzora. Svrha uvođenja novog on-line sistema nadzora je obezbjeđivanje analitičke osnove za efikasnije donošenje odluka, čuvanje i obradu realnih podataka koji su od značaja za utvrđivanje izvornih javnih prihoda, kao i podataka o naplati tih prihoda.

Kada je u pitanju strategija upravljanja javnom potrošnjom strategija politike bazira se na: reformi penzionog i zdravstvenog sistema – u cilju što adekvatnije socijalne zaštite građana, reformi sistema socijalne zaštite u cilju usmjeravanja socijalnih fondova onima kojima je to potrebno, reformi preduzeća u većinskom vlasništvu države, optimizaciji javne uprave kroz sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje u kontekstu zahtjeva iz EU agende i kvalitetnijeg pružanja javnih usluga, reformi sistema zarada u javnom sektoru, kao i zadržavanje visokog nivoa izdvajanja za finansiranje kapitalnih projekata i stvaranje pretpostavki za nastavak izgradnje autoputa „Bar-Boljari“ i drugih infrastrukturnih projekata kojima se stvaraju uslovi za dugoročni rast i razvoj.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| BDP (u mil. €) | 6447.1 | | 7034.0 | | 7424.5 | | 7782.6 | |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Budžet Crne Gore** | **2023 PLAN** | | **2024** | | **2025** | | **2026** | |
| **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **% BDP** | **mil. €** | **% BDP** |
| **Izvorni prihodi** | **2422.78** | **37.6** | **2717.25** | **38.6** | **2819.29** | **38.0** | **2928.82** | **37.6** |
| **Porezi** | **1581.31** | **24.5** | **1883.47** | **26.8** | **1983.78** | **26.7** | **2062.36** | **26.5** |
| Porez na dohodak fizičkih lica | 62.30 | **1.0** | 80.77 | **1.1** | 82.66 | **1.1** | 86.21 | **1.1** |
| Porez na dobit pravnih lica | 134.65 | **2.1** | 164.65 | **2.3** | 168.23 | **2.3** | 171.86 | **2.2** |
| Porez na promet nepokretnosti | 0.00 | **0.0** | 0.00 | **0.0** | 0.00 | **0.0** | 0.00 | **0.0** |
| Porez na dodatu vrijednost | 1028.04 | **15.9** | 1199.63 | **17.1** | 1255.44 | **16.9** | 1310.27 | **16.8** |
| Akcize | 296.41 | **4.6** | 365.80 | **5.2** | 400.18 | **5.4** | 412.10 | **5.3** |
| Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije | 47.65 | **0.7** | 58.30 | **0.8** | 62.26 | **0.8** | 66.24 | **0.9** |
| Ostali državni porezi | 12.26 | **0.2** | 14.32 | **0.2** | 15.01 | **0.2** | 15.68 | **0.2** |
| **Doprinosi** | **512.23** | **7.9** | **605.40** | **8.6** | **637.36** | **8.6** | **670.22** | **8.6** |
| Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje | 473.73 | **7.3** | 559.78 | **8.0** | 585.24 | **7.9** | 619.00 | **8.0** |
| Doprinosi za zdravstveno osiguranje | 1.50 | **0.0** | 3.00 | **0.0** | 7.00 | **0.1** | 2.00 | **0.0** |
| Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti | 22.00 | **0.3** | 24.00 | **0.3** | 25.41 | **0.3** | 28.37 | **0.4** |
| Ostali doprinosi | 15.00 | **0.2** | 18.62 | **0.3** | 19.71 | **0.3** | 20.85 | **0.3** |
| **Takse** | **14.50** | **0.2** | **15.85** | **0.2** | **16.72** | **0.2** | **17.53** | **0.2** |
| **Naknade** | **45.96** | **0.7** | **62.82** | **0.9** | **66.47** | **0.9** | **68.02** | **0.9** |
| **Ostali prihodi** | **200.41** | **3.1** | **108.41** | **1.5** | **69.76** | **0.9** | **60.49** | **0.8** |
| **Primici od otplate kredita i sredstva prenijeta iz prethodne godine** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** |
| **Donacije** | **68.38** | **1.1** | **41.30** | **0.6** | **45.20** | **0.6** | **50.20** | **0.6** |
| **Izdaci** | **2982.49** | **46.3** | **2952.56** | **42.0** | **3034.76** | **40.9** | **3109.70** | **40.0** |
| **Tekuća budžetska potrošnja** | **1286.68** | **20.0** | **2626.21** | **37.3** | **2710.29** | **36.5** | **2785.24** | **35.8** |
| **Tekući izdaci** | **1080.32** | **16.8** | **1128.36** | **16.0** | **1141.84** | **15.4** | **1173.01** | **15.1** |
| **Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca** | **635.22** | **9.9** | **674.66** | **9.6** | **678.38** | **9.1** | **678.38** | **8.7** |
| **Ostala lična primanja** | **19.61** | **0.3** | **19.33** | **0.3** | **18.41** | **0.2** | **18.41** | **0.2** |
| **Rashodi za materijal i usluge** | **127.77** | **2.0** | **105.36** | **1.5** | **102.78** | **1.4** | **102.71** | **1.3** |
| **Tekuće održavanje** | **34.84** | **0.5** | **39.12** | **0.6** | **38.90** | **0.5** | **38.90** | **0.5** |
| **Kamate** | **110.03** | **1.7** | **138.39** | **2.0** | **161.62** | **2.2** | **192.95** | **2.5** |
| **Renta** | **12.24** | **0.2** | **13.69** | **0.2** | **13.24** | **0.2** | **13.18** | **0.2** |
| **Subvencije** | **72.82** | **1.1** | **67.15** | **1.0** | **68.79** | **0.9** | **68.79** | **0.9** |
| **Ostali izdaci** | **67.79** | **1.1** | **70.67** | **1.0** | **59.72** | **0.8** | **59.70** | **0.8** |
| **Kapitalni izdaci u tekućem budžetu** | **67.36** | **1.0** | **71.77** | **1.0** | **70.57** | **1.0** | **70.15** | **0.9** |
| **Transferi za socijalnu zaštitu** | **840.81** | **13.0** | **1011.02** | **14.4** | **1061.50** | **14.3** | **1105.68** | **14.2** |
| Prava iz oblasti socijalne zaštite | 207.35 | **3.2** | 212.06 | **3.0** | 222.54 | **3.0** | 226.73 | **2.9** |
| Sredstva za tehnološke viškove | 28.61 | **0.4** | 25.11 | **0.4** | 25.11 | **0.3** | 25.11 | **0.3** |
| Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja | 567.40 | **8.8** | 737.19 | **10.5** | 777.19 | **10.5** | 817.19 | **10.5** |
| Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite | 21.85 | **0.3** | 21.06 | **0.3** | 21.06 | **0.3** | 21.06 | **0.3** |
| Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja | 15.60 | **0.2** | 15.60 | **0.2** | 15.60 | **0.2** | 15.60 | **0.2** |
| **Transferi institucijama pojedinicima nevladinom i javnom sektoru** | **367.66** | **5.7** | **415.07** | **5.9** | **436.39** | **5.9** | **436.39** | **5.6** |
| **Kapitalni budžet** | **200.66** | **3.1** | **240.01** | **3.4** | **250.03** | **3.4** | **270.03** | **3.5** |
| **Rezerve** | **74.18** | **1.2** | **60.88** | **0.9** | **50.00** | **0.7** | **30.00** | **0.4** |
| Otplata garancija | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** |
| Otplata obaveza iz prethodnog perioda | **27.95** | **0.4** | **25.46** | **0.4** | **24.43** | **0.3** | **24.43** | **0.3** |
| **Neto promjena obaveza** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** |
| **Suficit/ Deficit** | **-216.31** | **-3.4** | **-235.31** | **-3.3** | **-215.47** | **-2.9** | **-180.88** | **-2.3** |
| **Korigovani suficit/deficit** | **-216.31** | **-3.4** | **-235.31** | **-3.3** | **-215.47** | **-2.9** | **-180.88** | **-2.3** |
| **Primarni suficit/deficit** | **-106.29** | **-1.6** | **-96.91** | **-1.4** | **-53.85** | **-0.7** | **12.07** | **0.2** |
| **Otplata duga** | **338.09** | **5.2** | **518.72** | **7.4** | **804.98** | **10.8** | **275.12** | **3.5** |
| Otplata duga rezidentima | **96.56** | **1.5** | 212.82 | **3.0** | 48.94 | **0.7** | 93.31 | **1.2** |
| Otplata duga nerezidentima | **241.53** | **3.7** | 305.90 | **4.3** | 756.04 | **10.2** | 181.81 | **2.3** |
| **Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti** | **0.78** | **0.0** | **2.28** | **0.0** | **2.28** | **0.0** | **1.58** | **0.0** |
| **Pozajmice i krediti** | **4.52** | **0.1** | **4.50** | **0.1** | **4.50** | **0.1** | **4.50** | **0.1** |
| **Nedostajuća sredstva** | **-559.70** | **-8.7** | **-760.81** | **-10.8** | **-1027.23** | **-13.8** | **-462.08** | **-5.9** |
| **Finansiranje** | **559.70** | **8.7** | **760.81** | **10.8** | **1027.23** | **13.8** | **462.08** | **5.9** |
| Pozajmice i krediti | 500.95 | **7.8** | 645.06 | **9.2** | 911.48 | **12.3** | 346.33 | **4.5** |
| Prihodi od privatizacije | 6.00 | **0.1** | 6.00 | **0.1** | 6.00 | **0.1** | 6.00 | **0.1** |
| Primici od otplate kredita | 9.75 | **0.2** | 9.75 | **0.1** | 9.75 | **0.1** | 9.75 | **0.1** |
| **Povećanje/smanjenje depozita** | 43.00 | **0.7** | 100.00 | **1.4** | 100.00 | **1.3** | 100.00 | **1.3** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| BDP (u mil. €) | 6447.1 | | 7034.0 | | 7424.5 | | 7782.6 | |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  | |  | |  | |  | |
| **Local government** | **2023 PLAN** | | **2024** | | **2025** | | **2026** | |
| **mil.€** | **% BDP** | **mil.€** | **% BDP** | **mil.€** | **% BDP** | **mil.€** | **% BDP** |
| **Izvorni prihodi** | **337.27** | **5.23** | **365.03** | **5.19** | **381.53** | **5.14** | **396.32** | **5.34** |
| **Porezi** | **185.59** | **2.88** | **201.43** | **2.86** | **208.47** | **2.81** | **217.19** | **2.93** |
| Porez na dohodak fizičkih lica | 68.54 | **1.06** | 70.59 | **1.00** | 72.71 | **0.98** | 76.35 | **1.03** |
| Porez na nepokretnosti | 81.05 | **1.26** | 89.16 | **1.27** | 92.73 | **1.25** | 96.58 | **1.24** |
| Porez na promet nepokretnosti | 19.39 | **0.30** | 24.24 | **0.34** | 24.73 | **0.33** | 25.22 | **0.34** |
| Lokalni porezi | 16.61 | **0.26** | 17.44 | **0.25** | 18.31 | **0.25** | 19.05 | **0.26** |
| **Takse** | **4.97** | **0.08** | **5.34** | **0.08** | **5.74** | **0.08** | **5.97** | **0.08** |
| **Naknade** | **65.79** | **1.02** | **75.56** | **1.07** | **82.79** | **1.12** | **86.63** | **1.17** |
| **Ostali prihodi** | **15.11** | **0.23** | **15.58** | **0.22** | **16.06** | **0.22** | **16.70** | **0.22** |
| **Primici od otplate kredita** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** |
| **Donacije i transferi** | **65.81** | **1.02** | **67.12** | **0.95** | **68.47** | **0.92** | **69.83** | **0.94** |
| **Ukupni izdaci** | **417.48** | **6.48** | **406.10** | **5.77** | **412.32** | **5.55** | **422.65** | **5.69** |
| **Tekuća budžetska potrošnja** | **220.09** | **3.41** | **226.62** | **3.22** | **230.54** | **3.11** | **234.36** | **3.16** |
| **Tekući izdaci** | **127.55** | **1.98** | **133.18** | **1.89** | **136.20** | **1.83** | **139.07** | **1.87** |
| **Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca** | **69.51** | **1.08** | **73.55** | **1.05** | **74.29** | **1.00** | **75.03** | **1.01** |
| **Ostala lična primanja** | **5.61** | **0.09** | **5.61** | **0.08** | **5.67** | **0.08** | **5.90** | **0.08** |
| **Rashodi za materijal i usluge** | **24.63** | **0.38** | **24.87** | **0.35** | **25.23** | **0.34** | **25.98** | **0.35** |
| **Tekuće održavanje** | **7.97** | **0.12** | **7.97** | **0.11** | **8.05** | **0.11** | **8.37** | **0.11** |
| **Kamate** | **2.80** | **0.04** | **2.80** | **0.04** | **2.83** | **0.04** | **2.94** | **0.04** |
| **Renta** | **0.98** | **0.02** | **0.98** | **0.01** | **1.00** | **0.01** | **1.04** | **0.01** |
| **Subvencije** | **6.31** | **0.10** | **7.66** | **0.11** | **9.29** | **0.13** | **9.66** | **0.13** |
| **Ostali izdaci** | **9.74** | **0.15** | **9.74** | **0.14** | **9.84** | **0.13** | **10.14** | **0.14** |
| **Transferi za socijalnu zaštitu** | **1.15** | **0.02** | **1.18** | **0.02** | **1.19** | **0.02** | **1.24** | **0.02** |
| **Transferi institucijama, pojedinicima nevladinom i javnom sektoru** | **88.13** | **1.37** | **89.01** | **1.27** | **89.90** | **1.21** | **90.80** | **1.22** |
| **Kapitalni izdaci** | **177.31** | **2.75** | **159.58** | **2.27** | **162.87** | **2.19** | **169.38** | **2.28** |
| **Pozajmice i krediti** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** |
| **Otplata obaveza iz prethodnog perioda** | **20.08** | **0.31** | **19.90** | **0.28** | **18.91** | **0.25** | **18.91** | **0.25** |
| **Rezerve** | **3.3** | **0.05** | **3.3** | **0.05** | **3.3** | **0.04** | **3.3** | **0.04** |
| Otplata garancija | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** |
| **Neto promjena obaveza** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** | **0.0** | **0.00** |
| **Suficit/Deficit** | **-80.20** | **-1.24** | **-41.07** | **-0.58** | **-30.79** | **-0.41** | **-26.32** | **-0.35** |
| **Korigovani suficit/deficit** | **-80.20** | **-1.24** | **-41.07** | **-0.58** | **-30.79** | **-0.41** | **-26.32** | **-0.35** |
| **Primarni suficit/deficit** | **-77.40** | **-1.20** | **-38.27** | **-0.54** | **-27.96** | **-0.38** | **-23.38** | **-0.31** |
| **Otplata duga** | **12.19** | **0.19** | **13.32** | **0.19** | **14.57** | **0.20** | **15.15** | **0.20** |
| Otplata duga rezidentima | 9.5 | **0.15** | 10.1 | **0.14** | 10.8 | **0.15** | 11.3 | **0.15** |
| Otplata duga nerezidentima | 2.7 | **0.04** | 3.2 | **0.05** | 3.7 | **0.05** | 3.9 | **0.05** |
| **Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** |
| **Pozajmice i krediti** | **1.56** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** |
| **Nedostajuća sredstva** | **-93.95** | **-1.46** | **-54.39** | **-0.77** | **-45.35** | **-0.61** | **-41.47** | **-0.56** |
| **Finansiranje** | **93.95** | **1.46** | **54.39** | **0.77** | **45.35** | **0.61** | **41.47** | **0.56** |
| Pozajmice i krediti | 10.5 | **0.16** | 12.2 | **0.17** | 14.3 | **0.19** | 7.6 | **0.10** |
| Primici od prodaje imovine | 15.43 | **0.24** | 16.51 | **0.23** | 17.68 | **0.24** | 18.39 | **0.25** |
| Primici od otplate kredita | 0.05 | **0.00** | 0.06 |  | 0.06 |  | 0.00 |  |
| Povećanje/smanjenje depozita | 57.98 | **0.90** | 15.64 | **0.22** | 3.23 | **0.04** | 5.04 | **0.07** |
| **Transferi iz budžeta CG** | **10.0** | **0.15** | **10.0** | **0.14** | **10.1** | **0.14** | **10.5** | **0.14** |



# **5. STRUKTURNE REFORME U 2024-2026.**

# **5.1 Konkurentnost**

a. Analiza ključnih prepreka

Crna Gora se suočava sa povećanom ekonomskom neizvješnoću izazvanom globalnim šokovima i visokom inflacijom. Pored njih, više je strukturnih izazova koji nepovoljno utiču na konkurentnost ekonomije i njenu održivost, a među najvećima su **nepovoljno regulatorno okruženje, neformalno poslovanje i slabosti u nadzoru i upravljanju u državnim preduzećima**.

Prema istraživanju Privredne komore Crne Gore *„Poslovni ambijent u Crnoj Gori” (PKCG, 2023),* poslovni ambijent u 2023. godini je umjereno nepovoljan, sa prosječnom ocjenom 2,41 od 5. Privrednici fiskalne i parafiskalne namete ocjenjuju visokim, prvenstveno stopu PDV-a kod fiskaliteta, kao i naknade izvršiteljima i lokalne naknade među parafiskalitetima. Prema IPSOS *Istraživanju među domaćinstvima i preduzećima sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori* (2022), jedan od ključnih uzroka uticaja na sivu ekonomiju na tržištu rada su visoki porezi i doprinosi, i to brojni i visoki parafiskalni nameti (kao što su dozvole, takse i ostali nameti). Drugim riječima, nepredvidivost poslovnog ambijenta, odnosno česte izmjene propisa, otežavaju nove investicije, registraciju biznisa i poslovanje mikro i malih preduzeća. Kada se tome doda složenost i sporost administracije i nedovoljna transparentnost u odlučivanju, sve navedeno nepovoljno utiče na ukupni poslovni ambijent, a time i na neformalnu ekonomiju.

Neformalna ekonomija je faktički direktna posljedica ekonomske i fiskalne politike u kombinaciji sa složenošću regulatornog okruženja i administrativnih procedura. Ekonomski faktori u pojedinim sektorima ukazuju da su pojedini sektori privrede podložniji razvoju neformalne ekonomije, od drugih. To se u Crnoj Gori naročito odnosi na turizam, trgovinu, saobraćaj, građevinarstvo, poljoprivredu, šumarstvo i drvopreradu. Neformalnosti se reflektuju kroz neevidentiranje prometa proizvoda i usluga, ograničene trgovinske olakšice, prodaju akcizne robe na javnim površinama, izbjegavanje zaključivanja ugovora o radu i isplate zarada bez poreza i doprinosa, nepravilnosti prilikom angažovanja sezonske radne snage bilo da su u pitanju rezidenti ili nerezidenti, kroz obavljanje djelatnosti bez odobrenja za rad i bez prethodno izvršene poreske registracije, itd. Nedostatak administrativnih kapaciteta, neadekvatna koordinacija i funkcionalnost inspekcijskih organa su dodatni uzrok neformalne ekonomije.

Nepovoljan regulatorni okvir direktno je povezan i sa nasljedima nezavršene tranzicije, kao prepreke u razvoju privatnog sektora i privrede u cjelini. To se prvenstveno odnosi na **slabosti u korporativnom upravljanju u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države** (u daljem tekstu: državna preduzeća) kao strukturnom izazovu. Međunarodni monetarni fond u izvještaju za Crnu Goru iz februara 2022. u okviru člana 4 statuta navodi da je „ukupni okvir za nadzor nad radom javnih preduzeća slab“ i da „jačanje nadzora može donijeti značajne fiskalne i ekonomske benefite“. Neefikasno i/ili loše upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države nameću značajne ekonomske i fiskalne troškove za državu. Oni se ogledaju kroz aktiviranje garancija za kredite pojedinih državnih preduzeća, izdvajanje značajnih sredstava iz budžeta opredijeljenih pojednim privrednim drustvima, pozajmice iz budžeta. Takođe i izgubljene prihode države koji su uslovljeni lošim upravljanjem i poslovanjem nekih od ovih društava. Država kao većinski vlasnik nema jasan model nadzora nad poslovanjem državnih preduzeća. Taj nadzor je godinama fragmentiran između više nadležnih institucija, bez objedinjenog i standardizovanog načina planiranja i izvještavanja o poslovanju državnih preduzeća. Navedeno se odnosi na nefinansijska državna preduzeća, a kada je riječ o IRF-u kao finansijskom preduzeću, ključni izazovi su njegova ograničenja u obavljanju poslova osiguranja izvoza, radi podsticanja izvoz i internacionalizaciju domaćih privrednih subjekata.

b) Strukturne reforme i reformske mjere u odgovoru na identifikovane prepreke

Polazeći od izazova povećanju konkurentnosti, preporuka sa ministarskog dijaloga iz maja 2023.godine, kao i obaveza iz pregovaračkih poglavlja u pregovorima za članstvo u EU, u odgovoru na prepreke povećanju konkurentnosti, predložene su dvije strukturne reforme i to: *„Unapređenje poslovnog okruženja i formalizacija ekonomije“ i „Reforma preduzeća u većinskom vlasništvu države.“.*

Strukturna reforma br. 1: Unapređenje poslovnog okruženja i formalizacija ekonomije

Predložena strukturna reforma se vezujeza podoblasti: „Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije”, “Reforme ekonomskih integracija”. Njen cilj je doprinos boljem poslovnom okruženju, povećanju broja preduzeća, formalne zaposlenosti i prihoda države. Strukturna reforma će se razraditi kroz reformsku mjeru implementacije Programa za suzbijanje neformalne ekonomije i Akcionog plana za njegovu implementaciju za period 2024-2026, koji će sadržati niz stimulativnih i represivnih aktivnosti, za smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP. Mjera integriše dvije mjere iz PER-a 2023. koje se nastavljaju u srednjem roku i to: reformsku mjeru br. 13 “*Olakšanje trgovine robama i uslugama kroz implementaciju CEFTA dodatnih protokola 5, 6 i 7”,*i reformsku mjeru 14:”*Jačanje mehanizama za formalizaciju ekonomije kroz donošenje Programa za suzbijanje neformalne ekonomije.“*

*Reformska mjera br.1:* *Jačanje mehanizama za formalizaciju ekonomije kroz donošenje Programa za suzbijanje neformalne ekonomije*

**Opis reformske mjere.** Cilj rеformske mjere je doprinos unapređenju poslovnog ambijenta i smanjenje učešća neformalne ekonomije u BDP. Mjera podrazumijeva implementaciju Programa za suzbijanje neformalne ekonomije s pratećim Akcionim planom za period 2024-2026.godine, koji treba da bude usvojen do kraja 2023. godine, čime će se odgovoriti na preporuku br. 5 sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. godine.[[22]](#footnote-22) Mjera predstavlja nastavak i integraciju reformskih mjera br. 13 i 14 iz PER-a 2023-2025. godina koje su se odnosile na unapređenje poslovnog okruženja i suzbijanje neformalne ekonomije kroz uvođenje novog integrisanog IT sistema za upravljanje prihodima (IRMS), kao i kroz pojednostavljenje trgovine robama i uslugama. Mjera je u skladu sa Programom upravljanja javnim finansijama 2022-2026, kao i sa ciljevima održivog razvoja 8 - Dostojanstven rad i ekonomski rast i 9 - Industrija, inovacije i infrastruktura. Takođe, uključuje aktivnosti prekogranične trgovine robom kroz implementaciju Sporazuma o trgovinskim olakšicama STO i CEFTA dodatnih protokola 5, 6 i 7.

**Aktivnosti planirane za 2024.**

* Jačanje međuresorne saradnje na lokalnom i centralnom nivou i unapređenje administrativnih kapaciteta sa ciljem pune implementacije akcionog plana. MF
* Jačanje institucionalnog okvira za suzbijanje neformalne ekonomije kroz osnivanje Komisije za suzbijanje neformalne ekonomije.MF
* Realizacija stimulativnih i represivnih aktivnosti iz AP za suzbijanje neformalne ekonomije na tržištu roba i usluga i na tržištu rada, planiranih za 2024. godinu. MER, MF, MPŠV, MPPUDI, MRSS
* Nastavak aktivnosti na uvođenju IRMS. MF
* Nastavak pojednostavljenja i modernizacije carinskih postupaka uz proširenje automatske obrade i elektronske razmjene podataka, kao i aktivnosti na implementaciji CEFTA protokola 6 i 7 o pojednostavljenju trgovine uslugama. MF, MER

**Aktivnosti za 2025.**

* Monitoring i izvještavanje o ostvarenim rezultatima implementacije aktivnosti planiranih Akcionim planom za 2024. MF
* Nastavak aktivnosti na jačanju institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou za smanjenje neformalne ekonomije. MF, JLS
* Nastavak aktivnosti iz AP u 2024. na podršci tranziciji u formalnu ekonomiju, kroz stimulativne i represivne mjere u sektorima turizma, gradjevinarstva, trgovine, proljoprivrede i šumarstva**.**MER, MF, MPŠV, MPPUDI; MRSS
* Nastavak aktivnosti na uvođenju IRMS i unapređenje koordinacije izmedju inspekcija i ostalih organa na državnom i lokalnom nivou kroz unapređenje IT sistema za bolje povezivanje baza podataka inspekcijskih službi sa nadležnim organima lokalne i državne uprave. MF, MJU
* Nastavak aktivnosti na modernizaciji carinskih postupaka uz proširenje automatske obrade i elektronske razmjene podataka u okviru implementacije CEFTA protokola 5, kao i pojednostavljenje trgovine uslugama*.* MF; MER

**Aktivnosti za 2026.**

* Monitoring i izvještavanje o ostvarenim rezultatima implementacije aktivnosti planiranih Akcionim planom za 2025.MF
* Nastavak aktivnosti iz AP iz 2024. i 2025. MF
* Sprovođenje novog istraživanje među domaćinstvima i preduzećima radi utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije kako bi se utvrdio napredak u odnosu na 2022. MF

**2. Indikatori rezultata**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2022) | Međurezultat  (2025) | Ciljna vrijednost  (2026) |
| % realizovanih aktivnosti iz Akcionog plana | - | 80 | 90 |
| Broj registrovanih privrednih subjekata | 45.675 | 47.930 | 48.686 |
| % učešća sive ekonomije u BDP | 20,6 | 17,5 | 17,2 |

**3.Očekivani uticaj na konkurentnost.** Implementacijom planiranih aktivnosti iz akcionog plana doprinijeće se boljem poslovnom okruženju, povećanju broja preduzeća i formalne zaposlenosti. Takođe se očekuje povećanje javnih prihoda, i smanjenje učešća sive ekonomije sa 20,6% BDP na 17,2% BDP.

**4.** **Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Dodatna sredstva za implementaciju biće opredijeljena najvećim dijelom iz Budžeta Crne Gore, kao i kroz projekte/programe međunarodnih donatora. Dodatna sredstva za implementaciju Akcionog plana u 2022. godini za jačanje insitutucionalnog okvira kroz osnivanje Komisije za suzbijanje neformalne ekonomije za period 2024-2026. godine, iznosiće cca 192.000 eura. Dodatna sredstva za sprovođenje istraživanja u 2026. o učešću sive ekonomije u BDP, iznosiće cca 100.000 eura. Ukupna vrijednost troškova za hardwer za IRMS je cca. 1.100.000,00 eura, a ukupno softversko rješenje za implementaciju IRMS je cca. 7.650.000.00 eura. Dodatna sredstava za modernizaciju carinskih procedura u borbi protiv neformalne ekonomije iznosiće 1.161 eura u periodu 2024-2026.

**5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Smanjenjem nivoa neformalne ekonomije stvaraju se uslovi za povećanje zaposlenosti, a u srednjem roku doći će i do smanjenja siromaštva i socijalne jednakosti. Takođe, ostvariće se bolje funcionisanje tržišta rada usljed kvalitetnijeg nadzora i koordiniranog rada više inspekcija, kao i bolja informisanost javnosti i veća vidljivost rada inspektora na terenu.

**6.** **Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Implementacija akcionog plana će imati višestruki pozitivan uticaj na životnu srednu kroz digitalizaciju sprovođenja poslovnih procesa, stimulativnim mjerama za otvaranje zelenih radnih mjesta u oblasti poljoprivrede, šumarstva i turizma, povećanjem broja inspekcijskih kontrola u raznim segmentima (turizam, šumarstvo, rad, socijalna zaštita i sl.).

**7. Potencijalni rizici.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Nedovoljna koordinacija rada na implementaciji planiranih aktivnosti što može dovesti do odlaganja rokova za implementaciju | visoka | Podizanje nivoa svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja, kao i pravovremeno preduzimanje aktivnosti na revidiranju akcionog plana |
| Neblagovremene izmjene zakonske regulative | niska | Adekvatne i konkretne analize izmjene zakonske regulative doprinijeće skraćenju postupka donošenja zakonske regulative. |
| Opasnost od sajber napada na informatičku strukturu, ugrožavanje zaštite podataka i sistema | niska | Ulaganje u korporativnu bezbjednost i rano otkrivanje prijetnji, investicije u mjere sajber zaštite |

Strukturna reforma 2: Reforma preduzeća u većinskom vlasništvu države

Predložena strukturna reforma se odnosi na reformsku podoblast: „Državna preduzeća.” Njen cilj je definisanje jasnog strateškog pristupa u nadzoru nad radom državnih preduzeća uz definisanje optimalnog modela i mehanizama nadzora radi poboljšanja poslovnih performansi privrednih društava u većinskom vlasništvu države (u daljem tekstu: državna preduzeća). Strukturna reforma će obuhvatiti definisanje strateškog okvira i pravaca za nadzor nad radom nefinansijskih državnih preduzeća, kao i mehanizam transformacije Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, kao državnog preduzeća u finansijskom sektoru.

*Reformska mjera br. 2.**Uspostavljanje adekvatnog modela upravljanja i efikasnog sistema nadzora nad državnim preduzećima*

**Opis reformske mjere.** Cilj reformske mjere je doprinos uspostavljanju funkcionalnog sistema monitoringa i planiranja, izvještavanja i nadzora nad radom privrednih društava u većinskom vlasništvu države, u skladu sa najboljim praksama zemalja OECD-a. U užem smislu, cilj mjere je unapređenje korporativnog upravljanja u ovim privrednim društvima, te uspostavljanje funkcije procjene i monitoringa finansijskih i fiskalnih rizika njihovog poslovanja. Mjera daje odgovor na preporuku broj 4 Zajedničkih zaključaka Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i zemalja Zapadnog Balkana i Turske. Mjera je nastavljena iz PER-a prethodne godine. U skladu sa planiranim aktivnostima, Ministarstvo finansija je u prvoj polovini 2023. godine formiralo Međuresornu radnu grupu sa zadatkom pripreme Analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države. Pored ovog, zadaci radne grupe su i izrada uporedne analize regulatornog okvira za nadzor nad poslovanjem državnih preduzeća u članicama Evropske unije, definisanje strateškog okvira za upravljanje državnim preduzećima u Crnoj Gori i priprema analize za određivanje kriterijuma za izbor članova organa upravljanja državnih preduzeća.

Međuresorna radna grupa je zvanično otpočela sa radom u maju 2023. Detalji o aktivnostima radne grupe, jačanju administrativnih kapaciteta zaposlenih u ministarstvu su dati u tabeli 11 aneksa. Trenutno je u Direkciji za fiskalne rizike državnih kompanija zaposleno četiri službenika, a planira se zapošljavanje još dva službenika. Organizovane su obuke sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF-a), Ekonomskim fakultetom, Institutom sertifikovanih računovođa Crne Gore za dalje jačanje administrativnih kapaciteta.Takođe, u narednom periodu se očekuje potpisivanje ugovora o uslugama u okviru EU Reform Facility, kao i dodatna ekspertska podrška u dijelu izrade Analize regulatornog okvira, te izrade komparativne analize najboljih praksi EU zemalja o pravnom okviru za nadzor nad poslovanjem državnih preduzeća. Nakon toga će se uraditi strateški okvir dalje reforme u ovoj oblasti, te postaviti kriterijumi za izbor članova organa upravljanja državnih preduzeća.

**Aktivnosti planirane za 2024.**

* Finalizovanje Analize regulatornog okvira za poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države; MF
* Izrada uporedne analize regulatornog okvira za nadzor nad poslovanjem privrednih društava koja su u većinskom vlasništvu država članica Evropske unije;
* Finalizovanje analize za određivanje kriterijuma za izbor članova organa upravljanja državnih preduzeća i priprema predloga podzakonskog akta;MF
* Uspostavljanje javnog registra državnih preduzeća; MF
* Finalizovanje predloga Izjave o fiskalnim rizicima državnih kompanija; MF
* Iniciranje aktivnosti na izradi Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u većinskom vlasništvu Crne Gore sa Akcionim planom za sprovođenje iste za period 2025-2027;MF
* Priprema predloga Metodologije za procjenu i praćenje fiskalnih rizika državnih kompanija;MF
* Jačanje administrativnih kapaciteta nadležne direkcije u MF.MF

**Aktivnosti planirane za 2025.**

* Donošenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima u većinskom vlasništvu Crne Gore sa Akcionim planom za period 2025-2027.MF
* Davanje predloga za izmjenu/dopunu postojećih zakona /donošenje novog zakonskog rješenja koje bi uređivalo poslovanje državnih preduzeća;MF
* Redovno pripremanje Izjave o fiskalnim rizicima državnih kompanija;MF
* Usvajanje Metodologije za procjenu fiskalnih rizika državnih kompanija. MF
* Uspostavljanje kompletne i ažurne baze podataka o finansijskom poslovanju državnih preduzeća;MF
* Jačanje administrativnih kapaciteta nadležne direkcije u Ministarstvu finansija. MF

**Aktivnosti planirane za 2026.**

* Na osnovu uspostavljenog okvira nadzora, obezbijediće se puna primjena kriterijuma za imenovanje članova upravnih odnosno odbora direktora duštava;MF
* Uspostavljanje adekvatnog modela upravljanja u državnim preduzećima i efikasan mehanizam nadzora sprovođenja nadzora nad poslovanjem ovih društava;MF
* Sprovođenje redovnih godišnjih analiza finansijskog poslovanja i procjena fiskalnih rizika državnih preduzeća, i redovno izvještavanje Vlade o istim sa predlogom mjera za smanjenje identifikovanih rizika;MF
* Redovno pripremanje Izjave o fiskalnim rizicima državnih kompanija.MF

**2.Indikatori rezutata.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2022. godina) | Medjurezultat  (2024. godina) | Ciljna vrijednost  (2026. godina) |
| Broj privrednih društava u većinskom vlasništvu države sa visokim fiskalnim rizikom[[23]](#footnote-23) | 18 | 15 | 12 |
| % udio neto rezultata privrednih društava u većinskom vlasništvu države u BDP | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| Broj odbora direktora formiranih na osnovu novih kriterijuma selekcije | 0 | 10 | 20 |

**3. Očekivani uticaj na konkurentnost**. Jačanjem prakse dobrog korporativnog upravljanja, očekuje se povećanje konkurentnosti preduzeća u većinskom vlasništvu države i lojalnija konkurentska utakmica na tržištu, budući da su državna preduzeća u velikom broju slučajeva u povoljnijoj konkurentskoj poziciji od privatnih. Sprovođenje mjere, podstaći će članove organa upravljanja unutar državnih preduzeća da efikasnije upravljaju njima.

**4. Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Procijenjena dodatna sredstva za implementaciju mjere okvirno iznose oko 1,5 miliona eura za period 2024-2026.godina. Od toga će milion eura biti obezbijeđeno iz IPA fondova, a ostatak iz centralnog budžeta.

**5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Poboljšanim nadzorom i poboljšanim korporativnim upravljanjem privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, obezbijediće se profitabilnije poslovanje ovih privrednih društava, efikasnija upotreba i veća transparentost u politici zapošljavanja. Takođe, realizacija ove mjere će doprinijeti društveno odgovornijem poslovanju, ovih privrednih društava i njihovom efikasnijem servisiranju građana.

**6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Efikasnije korporativno upravljanje u državnim preduzećima, podrazumijevaće odgovornije upravljanje sredstvima, kao i ulaganje u mitigaciju i adaptaciju efakata klimatskih promjena i dekarbonizaciju što bi naročito trebalo da ima efekta kod preduzeća u sektoru energetike i saobraćaja. Npr. Reforma korportivnog upravljanja u EPCG će doprinijeti i bržoj dekarbonizaciji u Crnoj Gori kroz prelazak na upotrebu „čistih“ tehnologija u proizvodnji električne energije što će pozitivno uticati na životnu sredinu i klimatske promjene.

**7. Potencijalni rizici**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Nedostatak parlamentarne podrške | Niska | Povećanje svijesti o važnosti izmjena zakonskih propisa za poboljšanje nadzora nad radom privrednih društava u većinskom vlaništvu države, i punu primjenu objektivnih kriterijuma za izbor članova odbora direktora. |
| Nedostatak kadra | Visoka | U Direkciji za praćenje fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države trenutno rade 4 službenika.  Dodatno zapošljavanje kvalifikovanih službenika rezultiraće širenju tima koji će unaprijediti rad u oblasti poslovanja državnih preduzeća. Takođe, obezbjeđivanje kontinuiranih edukacija i obuka za sticanje specifičnih znanja i vještina će u značajnoj mjeri uticati na efikasnost rada direkcije.  Nagrađivanje i unaprjeđenje službenika za predan rad na veoma složenim radnim zadacima, kao motivacioni element uspješnosti zaposlenih i unaprjeđenja poslovanja Direkcije. |
| Rezervisanost menadžmenta privrednih preduzeća u većinskom vlasništvu države u pružanju detaljnih informacija o poslovnim aktivnostima društva | Visoka | Zbog nepreciznog regulatornog okvira u ovoj oblasti, postoji mogućnost neadekvatne/ nezadovoljavajuće saradnje Ministarstva finansija sa menadžmentom privrednih preduzeća u većinskom vlasništvu države, koji se ogleda u nedostatku transparentnosti društava i nepotpunom i neblagovremenom dostavljanju potrebnih informacija i podataka.  Predloženi rizik će se umanjiti i u krajnjem eliminisati uspostavljanjem odgovarajućeg regulatornog okvira, kroz usvajanje predloženih izmjena i dopuna postojećih normi i/ili usvajanje novih zakonskih rješenja kao i definisanjem jasnog strateškog okvira korporativnog upravljanja i politike vlasništva Države u ovim društvima. |

# **5.2 Održivost i otpornost**

**a. Analiza ključnih prepreka**

Amortizovanost postojeće energetske infrastrukture u Crnoj Gori je visoka i potrebna je njena ubrzana revitalizacija i tehnološka modernizacija uz poboljšanje efikasnosti i povećanje korišćenja obnovljivih izvora energije. Jedan od glavnih izazova na strani potrošnje energije je nedovoljan nivo energetske efikasnosti i visok energetski intenzitet u industriji, a što je posljedica zastarjele tehnologije i opreme u proizvodnom procesu sa visokim nivoom emisije GHG gasova, naročito CO2 i niskom stopom produktivnosti u industriji. To uključuje termo-elektranu u Pljevljima koja trenutno proizvodi oko polovinu električne energije u Crnoj Gori. Crna Gora se suočava sa izazovom karbonske intenzivnosti i ima ograničene mehanizme podrške ka dekarbonizaciji ekonomije. Dodatni izazov za Crnu Goru je nedovoljna otpronost na učestale vremenske nepogode i oscilacije u temperaturi koje mogu imati negativne konsekvence na snadbijevanje energijom, poljoprivredu, turizam i povećavati pritiske na budžet. Prilagođavanje novim izazovima i promjenjivim okolnostima, zahtijeva sprovođenje korjenitih sistemskih reformi, sa fokusom na dva ključna mehanizma za ubrzanje i to – zelena i cirkularna tranzicija.

Proces digitalizacije je takođe važan u spovođenju zelene agende, kao i jačanje efikasnosti i otpornosti državne uprave kroz digitalizaciju. Crna Gora se u prethodne tri godine suočila sa dvije ozbiljne krize, koje su jasno ukazale na probleme u sektoru i odredile buduće pravce djelovanja. Prva kriza izazvana je pandemijom COVID-19 virusom, a ukazala je na značaj digitalnih servisa za građane i privredu, kao i na potrebu ubrzane digitalne transformacije države. Druga se odnosila na sofisticirani sajber napad na Vladinu informatičku infrastrukturu i informaciono-komunikacionu mrežu krajem avgusta 2022. godine, ukazujući na ranjivost države usljed neadekvatnih mehanizama za sajber zaštitu. Posljedica je bila onemogućen pristup ključnim informacionim sistemima u državi određeni vremenski period, te je narušeno nesmetano funkcionisanje državne uprave i servisa za građane i privredu. Takođe, veliki broj problema nastaje zbog nepotpune digitalizacije servisa za građane i privredu, što stvara ozbiljne poteškoće, uključujući nisku efikasnost i ograničenu dostupnost usluga, a dovodi do dugih čekanja i nezadovoljstva korisnika. Problemi su takođe prisutni i u institucionalnoj organizaciji na nivou pojedinih sektora. U tom kontekstu, trenutni nivo znanja o važnosti sajber bezbjednosti i ukupne digitalizacije u sektoru obrazovanja je nizak. Obrazovni sistem u Crnoj Gori pokazuje značajne nedostatke u pogledu: nivoa digitalizacije redovnog nastavnog procesa i sadržaja, korišćenja IT opreme, razvoja ključne digitalne kompetencije kod učenika i nastavnog osoblja, korišćenja komunikacionih platformi i kreiranja i ažuriranja potrebnih baza podataka. Takođe i u pogledu pokrivenosti svih škola brzom internet mrežom. Nepotpuna digitalizacija je izazov i u sektoru zdravstva. Sistemi izvještavanja, planiranja i praćenja parametara u zdravstvu su statički i uglavnom ručni. Informacioni sistem je neprilagođen zdravstvenoj statistici, bez naprednih sistema izvještavanja, bez BI, Datawarehouse. Liste čekanja na kojima su pacijenti su veoma duge, nezadovoljenih medicinskih potreba i dalje ima mnogo. Sve navedene manjkavosti su posebno došle do izražaja u periodu COVID-19 pandemije.

b. Strukturne reforme i reformske mjere u odgovoru na identifikovane prepreke

Polazeći od identifikovanih prepreka i izazova u odgovoru na prepreke za veću otpornost ekonomije, kao i od preporuka sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. godine i obaveza iz pregovračkih poglavlja u pregovorima za članstvo u EU, u odgovoru na identifikovane prepreke, predložene su dvije strukturne reforme. To su i to: „*Strukturna reforma 3: “Povećanje energetske otpornosti u primjeni Zelene agende” i* „*Strukturna reforma 4: “Digitalizacija u funkciji održivosti ekonomije.”*

Strukturna reforma br. 3: Povećanje energetske otpornosti u primjeni Zelene agende

Strukturna reforma se odnosi na podoblasti „Zelena tranzicija“, „Digitalna transformacija“ i “Reforma energetskog tržišta“ i u tijesnoj je korelaciji sa strukturnim reformama u oblasti „Konkurentnost“, naročito u dijelu inovacija, koje su često horizontalnog karaktera. Sprovođenje strukturne reforme ima za cilj jačanje energetske otpornosti kroz usklađivanje sa energetskim i klimatskim ciljevima do 2030. godine.

Strukturna reforma će se implementirati kroz reformske mjere br. 3 i 4. One se nadovezuju na reformske mjere iz PER-aa 2023. br. 15: „*Održivi zeleni turizam“,* br. 16 „*Investicije usmjerene ka razvoju poljoprivrede i ruralnih područja**«, br. 17: “Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti”,* čije su aktivnosti postale kontinuitet, te su mjere postale sistemske.Mjere u PER-u 2024. se takođe nadovezuju na mjeru br.18 *iz PER-a 2023. “Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu”.* Više detalja je dato u izvještaju u aneksu.

*Reformska mjera br. 3. Podsticanje inovacija za Zelenu agendu i prelazak na cirkularnu ekonomiju*

**1.Opis reformske mjere.** Cilj reformske mjere je doprinos jačanju energetske otpornosti, kroz pograme podrške inovacijama za zelenu agendu i prelazak na cirkularnu ekonomiju. Ona predstavlja nastavak reformskih mjera br. 15, 16, 17 i 18 iz PER-a 2023-2025. godina. Mjera je u fukciji ostvarenja ciljeva Strategije cirkularne tranzicije Crne Gore do 2030. godine, Energetske politike Crne Gore do 2030. godine, Strategije razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine, Industrijske politike 2019-2023. i Strategije pametne specijalizacije Crne Gore (S3) 2019-2024 uz Operativni program za implementaciju S2 2021-2024. Takođe je u funkciji implementacije Mape puta za dekarbonizaciju Energetske zajednice, »Evropskog zelenog sporazuma«, postizanju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija i Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, jer ista povećava pristup modernoj tehnologiji, obezbjeđuje održivo i efikasnije korišćenje energije i poboljšava energetsku otpornost. Navedenom mjerom se doprinosi ostvarenju ciljeva održivog razvoja br. 7- dostupna i obnovljiva energija, br. 9-industrija, inovacije i infrastruktura i 13 – klimatska akcija. Mjera doprinosi otklanjanju prepreka rastu vezanih za neiscrpno i neefikasno korišćenje prirodnih resursa, zagađenje životne sredine i jednosmjerni linearni model poslovanja. Upravljanje otpadom i reciklaža, kao ključni stubovi koncepta cirkularne ekonomije, i dalje dominiraju linearnim pristupom prikupljanja i odlaganja umjesto integrisanog održivog sistema upravljanja otpadom zasnovanog na cirkularnosti. Uspostavljanje cirkularnih modela u proces poslovanja uslovljava smanjenu upotrebu prirodnih resursa i stvara uslove za efikasnu upotrebu resursa. Mjerom se daje odgovor na preporuku br. 4 sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. godine.

Konkretno, mjera uključuje aktivnosti implementacijePrograma za podsticanje inovacija u funkciji energetske efikasnosti u industriji koji je nastao u okviru međuresorne saradnje i kao odgovor na zahtjeve prikupljene tokom procesa konsultacija sa privredom, te preporuke Inovacione radne grupe za S3 prioritetnu oblast „Energija i održiva životna sredina.“ Tehnološki razvoj i inovacije prepoznate su kao horizontalna oblast, odnosno kao jedan od značajnih preduslova za cirkularnu tranziciju crnogorske ekonomije. Prateći ciljeve Zelene Agende za EU i za Zapadni Balkan, započeto je planiranje reformskih aktivnosti koje se odnose na analizu mjera politike koje podstiču inovacije i pametnu specijalizaciju u Crnoj Gori, kao i definisanje novih ključnih inicijativa koje će dati usmjereniji odgovor na ciljeve utvrđene u ovim agendama, a u saradnji sa EU kroz mehanizam IPA III EU Reform Facility (EURIF). U međuvremenu, započete su konkretne aktivnosti na uspostavljanju i realizaciji pilot mehanizama finansijske podrške za uvođenje inovativnih rješenja i novih tehnologija, koje će dovesti do poboljšanja energetske efikasnosti i povećanja korišćenja obnovljivih izvora energije od strane preduzeća u sektoru prerađivačke industrije, a što će doprinijeti daljem razvoju zelene ekonomije, kroz sinergiju politike pametne specijalizacije sa industrijskom i energetskom politikom. Ova vrsta podsticaja doprinosi rješavanju izazova i prioriteta u sektoru prerađivačke industrije, utičući na smanjenje potrošnje energije, energetskog intenziteta, emisiju ugljen-dioksida, troškove proizvodnje, kao i bolje korišćenje resursa. Nabavkom proizvodne opreme i uvođenjem digitalnih rješenja, privredni subjekti će biti u mogućnosti da unaprijede proizvodne procese, ostvare uštede u potrošnji energije i jačaju kapacitete stručnih lica za upravljanje energijom u preduzeću. Takođe, planirana je i šema intersektorske mobilnosti za mlade istraživače u kontekstu zelene ekonomije kroz podršku iz EU IPA III 2024, čime se želi utičati na jačanje vještina i transfer znanja kroz mehanizam mobilnosti između sektora nauke i privrede.

**Aktivnosti planirane za 2024:**

* Realizacija Programa za podsticanje inovacija u funkciji energetske efikasnosti u industriji. Nadležni resori: MEIR, MER, MPNI
* Analiza mjera politike koje podstiču nauku, inovacije i pametnu specijalizaciju u Crnoj Gori i pripremne aktivnosti na definisanju novih ključnih inicijativa u oblasti nauke i inovacija za Zelenu Agendu. MPNI
* Definisanje koncepta i „paketa“ podrške za podsticanje prelaska privrede na cirkularni model poslovanja kroz zelenu tranziciju (pripremne aktivnosti). MER, MEIR
* Donošenje Zakona o upravljanju otpadom koji će uključiti strožija pravila Razvoj i primjena strožih propisa o upravljanju plastikom. MTEORIS

**Aktivnosti planirane za 2025.**

* Nastavak implementacije aktivnosti kroz Program za podsticanje uvođenja inovativnih rješenja i novih tehnologija u cilju poboljšanja energetske efikasnosti u sektoru prerađivačke industrije; MEIR, MER, MPNI
* Priprema i usvajanje novih ključnih inicijativa u nauci i inovacijama za Zelenu Agendu. MPNI
* Priprema i usvajanje ključnih programskih aktivnosti za dalje jačanje privrede i prilagođavanje na novi cirkularni model poslovanja. MER
* Realizacija kampanje podizanje svijesti svih aktera i edukativne obuke u vrijednosnom lancu plastike za jednokratnu upotrebu i njenom štetnom negativnom uticaju na životnu sredinu. GSV
* **Aktivnosti planirane za 2026.**
* Šema intersektorske mobilnosti za zelenu tranziciju. Nadležni: MER; MPNI , MF kroz IPA III AF 2024.
* Sprovođenje ključnih inicijativa u nauci i inovacijama za Zelenu Agendu.

**2. Indikator rezultata.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2023. godina) | Međurezultat  (2025. godina) | Ciljna vrijednost  (2026. godina) |
| Broj preduzeća u sektoru prerađivačke industrije sa uvedenim inovativnim rješenjem i novom tehnologijom u cilju poboljšanja energetske efikasnosti | 0 | 10 | 13 |
| Broj ključnih inicijativa u oblasti nauke i inovacija koje odgovaraju na zahtjeve Zelene agende | 1 | 2 | 3 |

**3.Očekivani uticaj na konkurentnost.**Implementacijom programa i nabavkom proizvodne opreme i uvođenjem digitalnih rješenja, privrednim subjektima u sektoru prerađivačke industrije se omogućava da unaprijede proizvodne procese, ostvare uštede u potrošnji energije i dodatno ojačaju kapacitete stručnih lica za upravljanje energijom u preduzeću. Takođe se očekuje razvoj tržišta materijala, tehnologija i proizvoda koji doprinose povećanju energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, što će uticati na smanjenje proizvodnih troškova preduzeća u sektoru prerađivačke industrije i povećanje njihove konkurentnosti.

**4.Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Dodatna sredstva za implementaciju reformske mjere, iznosiće 3,5 miliona eura od čega 1,5 miliona eura iz IPA. Dodatna sredstva u 2024. godini iznosiće 2 miliona eura i 2 miliona eura u 2025.godini, i biće obezbijeđena iz centralnog budžeta. Više detalja o tome je dato u tabelama 10a i 10b aneksa.

**5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Očekuje se povećanje uključenosti osoblja MMSP u aktivnosti iz oblasti energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih/čistih izvora energije, kroz veći broj novozaposlenih kvalifikovanih osoba za upravljanje energijom i optimizaciju potrošnje energije kod korisnika odobrenih projekata. Takođe, zbog povećanja konkurentnosti preduzeća u sektoru prerađivačke industrije, mjera će pozitivno uticati na povećanje zaposlenosti kroz otvaranje zelenih radnih mjesta i smanjenje siromaštva. Zbog primjene novih i čistijih tehnologija, mjera će imati pozitivni uticaj u dugoročnom periodu na očuvanje zdravlja, kao i na mogućnost većeg zapošljavanja žena u sektoru prerađivačke industrije.

**6.** **Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Planirane aktivnosti će pozitivno uticati na povećanje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i negativnog uticaja na klimatske promjene i životnu sredinu. Mjera će doprinijeti efikasnijoj energetskoj tranziciji, ostvarivanju ciljeva postavljenih »Evropskim zelenim sporazumom« i Zelenom agendom za Zapadni Balkan, kao i ispunjavanju međunarodnih obaveza Crne Gore.

**7. Potencijalni rizici.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Smanjena zainteresovanost preduzeća iz sektora prerađivačke industrije za primjenu finansijskog mehanizma za uvođenje inovativnih rješenja i novih tehnologija u cilju poboljšanja energetske efikasnosti i povećanja korišćenja obnovljivih izvora energije | Niska | Kontinuirane aktivnosti informisanja preduzeća iz sektora prerađivačke industrije o direktnim pozitivnim efektima na njihovo poslovanje, uz konsultacije prilikom pripremanja novih ciklusa podrške |
| Nedovoljno uspostavljena međuinstitucionalna saradnja između aktera u okviru identifikovanih ključnih inicijativa za Zelenu Agendu | Niska | Uspostavljeno efikasno upravljanje procesom kroz Savjet za inovacije i pametnu specijalizaciju, kao i kontinuitet saradnje kroz Međuinstitucionalnu S3 grupu i druga tijela, uključena od početka u analizu i identifikaciju ključnih inicijativa |

*Reformska mjera br. 4: Jačanje mehanizama za dekarbonizaciju*

**Opis reformske mjere.** Cilj reformske mjere je razvoj strateškog i zakonodavnog okvira za implementaciju Evropskog zelenog dogovora u skladu sa Mapom puta Energetske zajednice za dekarbonizaciju. Mjerom se odgovara na dio preporuke br. 4 sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. godine da Crna Gora treba „poboljšati energetsku otpornost i prelazak na sprovođenje zelene agende“. U pitanju je nova mjera koja je u funkciji ostvarenja ciljeva održivog razvoja br. 7- priuštiva i čista energija, br. 9-industrija, inovacije i infrastruktura i 13 – klimatska akcija.

Realizacija preuzetih obaveza po osnovu Sporazuma o Energetskoj zajednici i ostvarivanje postavljenih ciljeva od ključnog su značaja za uspješno sprovođenje reformi u energetskom sektoru u Crnoj Gori.Zemlje Zapadnog Balkana, među kojima i Crna Gora moraju da nastave sa realizacijom preostalih obaveza iz Trećeg energetskog paketa i Paketa čiste energije u sektorima električne energije i gasa, i da kreiraju funkcionalna tržišta energijom spremna za integraciju u jedinstveno EU tržište.

Ključna aktivnost koja mora biti realizovana u narednom period je izrada integrisanog Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP), koji će definisati ključne politike i mjere za ostvarivanje novih ciljeva do 2030. godine. Širenje obuhvata Sporazuma o Energetskoj zajednici na pitanja u oblasti klime i životne sredine važan je korak ka tranziciji koja ima za cilj da zemlje članice smanje emisije gasova staklene bašte, postanu energetski efikasne i dominantno koriste obnovljive izvore energije. U tom smislu važno je nastaviti sa aktivnostima na povećanju i diversifikaciji udjela energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije, kao i sa kreiranjem i sprovođenjem ekonomski održivih programa podrške i podsticajima za sopstvenu potrošnju energije iz obnovljivih izvora. Sa druge strane, za dekarbonizaciju energetskog sektora važan je i dalji razvoj sistema za naplatu emisionih kredita u kratkom roku i odgovarajućeg sistema za trgovinu emisijama srednjoročno i dugoročno. Očekuje se da sistem za trgovinu emisijama utiče i na postepeno napuštanje proizvodnje energije iz uglja. Pored toga, važno je ostvarivanje ciljeva energetske efikasnosti, među kojima se najvažniji odnosi na obnovu fonda postojećih zgrada, koje mora biti sprovedeno sistematično ali ubrzanim tempom.

Za efikasnu zelenu i klimatsku tranziciju neophodno je i pravovremeno ažuriranje relevantnih zakonskih okvira transponovanjem novih odredbi koje proizilaze iz Evropskog zelenog dogovora i ostalih zakonskih i drugih akata, u skladu sa Mapom puta Energetske zajednice za dekarbonizaciju.

**Aktivnosti planirane za 2024.**

* Izrada Nacionalnog energetskog i klimatskog plana i definisanje politika i mjera za ostvarivanje ciljeva u oblasti dekarbonizacije, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije do 2030. godine. MEIR
* Unapređenje zakonodavnog okvira u oblasti energetike u skladu sa Mapom puta Energetske zajednice za dekarbonizaciju, sa posebnim akcentom na donošenje novih zakonskih rješenja u oblasti energetike i obnovljivih izvora energije.
* Izrada Studije unapređenja energetske efikasnosti zgrada u Crnoj Gori u cilju sagledavanja mogućnosti za unapređenje investicionog ambijenta po pitanju poboljšanja energetskih karakteristika ukupnog fonda zgrada u Crnoj Gori.

**Aktivnosti planirane za 2025.**

* Analiza potencijala za izgradnju novih obnovljivih izvora energije (solar, vjetar) posebno uvažavajući uticaj na biodiverzitet i životnu sredinu, korišćenje zemljišta (poljoprivredno, šumsko) i potrebe za razvojem kapaciteta prenosne i distributivne mreže;
* Tehnička pomoć akterima u energetskom sektoru u cilju jačanja njihovih kapaciteta da kreiraju i implementiraju politike i programe čiste energije;
* Uspostavljanje finansijskih mehanizama za podršku unapređenju energetske efikasnosti zgrada u Crnoj Gori u saradnji sa Eko fondom.

**Aktivnosti planirane za 2026.**

* Izrada Studije razvoja distributivnog sistema Crne Gore uvažavajući aspekte integracije obnovljivih izvora energije i e-mobilnosti.
* Nastavaka realizacije podrške za unapređenje energetske efikasnosti zgrada u Crnoj Gori u saradnji sa Eko fondom.
* Finalizacija Strategije niskokarbonskog razvoja do 2050. godine. MTEORRS
* Uspostavljanje sistema karbon taksi u Crnoj Gori. MTEORRS

**2. Indikatori rezultata**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2023) | Međurezultat  (2025) | Ciljna vrijednost  (2026) |
| % realizovanih aktivnosti | - | 70 | 100 |
| % usklađenosti zakonodavnog okvira u oblasti energetike sa pravnim okvirom Evropske unije | 50 | 80 | 90 |

**3. Očekivani uticaj na konkurentnost.** Implementacijom planiranih aktivnosti doprinijeće se razvoju energetskog tržišta u Crnoj Gori. Takođe se očekuje razvoj tržišta materijala, tehnologija i proizvoda koji doprinose povećanju energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije. Sprovođenje planiranih aktivnosti doprinijeće unapređenju investicionog ambijenta u oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti u Crnoj Gori.

**4.** **Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Sredstva za implementaciju mjere za period 2024-2026. iznosiće 11,7 miliona eura. Od toga 6,7 miliona eura u 2024.godini, 3,5 miliona eura u 2025. i 2,5 miliona eura u 2026. godini. Od toga će 8 miliona eura za period 2024-2026. biti iz IPA. Detaljniji opis finansiranja je dat u tabelama u aneksu.

**5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Mjera utiče na razvoja tržišta novih i čistijih tehnologija, pa će imati pozitivni uticaj na otvaranje novih radnih mjesta, kao i u dugoročnom periodu na očuvanje zdravlja.

**6.** **Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Planirane aktivnosti će u srednjem roku pozitivno uticati na povećanje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i negativnog uticaja na životnu sredinu. Mjera će doprinijeti efikasnijoj energetskoj tranziciji, ostvarivanju ciljeva postavljenih Evropskim zelenim sporazumom i Zelenom agendom za Zapadni Balkan, kao i ispunjavanju preuzetih međunarodnih obaveza.

**7. Potencijalni rizici.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Neblagovremene izmjene zakonske regulative | niska | Adekvatne i konkretne analize izmjene zakonske regulative doprinijeće skraćenju postupka donošenja zakonske regulative. |
| Nedovoljna koordinacija na implementaciji planiranih aktivnosti što može dovesti do odlaganja rokova za implementaciju | visoka | Obezbjeđenje neophodnih preduslova za realizaciju aktivnosti i pravovremeno uključenje relevantnih aktera |

Strukturna reforma br. 4. Digitalizacija u funkciji održivosti ekonomije

Cilj strukturne reforme je snaženje uloge upravljanja procesom digitalizacije, dalji razvoj digitalnih usluga, jačanje sajber otpornosti, kao i unapređenje infrastrukturne podrške za razvoj ove oblasti. Kao takva, reforma će doprinijeti unapređenju većoj otpornosti i održivosti ekonomije i većoj konkurentnosti. Reforma predstavlja objedinjeni i koordinirani pristup u ukupnoj politici digitalizacije nakon sajber-napada na državnu infrastrukturu 2022. godine. Strukturna reforma se vezuje za podoblast „Digitalna transformacija“, a povezana je i sa podoblastima „Istraživanje, razvoj i inovacije“, „Obrazovanje i vještine“ i „Zdravstvo“.

*Reformska mjera 5. Unapređenje digitalizacije i sajber bezbjednosti uz jačanje infrastrukture za širokopojasni pristup internetu*

1.**Opis reformske mjere.** Cilj reformske mjere je digitalizacija usluga javne uprave, jačanje sajber bezbjednosti i infrastrukture za širokopojasni pistup internetu kroz multidisciplinarni pristup.

Odgovarajući na brojne izazove, kao i usaglašavajući strateški pristup države sa Digitalnom Agendom za Evropu i Digitalnom Agendom za Zapadni Balkan, Crna Gora je: usvojila Strategiju digitalne transformacije 2022-2026, Strategiju sajber bezbjednosti Crne Gore 2022-2026, Strategiju za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022-2027 i Strategiju za razvoj 5G mobilnih komunikacionih mreža u Crnoj Gori 2023-2027, te pristupila EU Programu „Digitalna Evropa“ krajem juna 2023. godine i zaključila Sporazum o osnivanju Regionalnog centra za sajber-kapacitete Zapadnog Balkana (WB3C) sa Francuskom i Slovenijom 16. oktobra 2023. godine, čije sjedište će biti u Crnoj Gori, u okviru Naučno-tehnološkog parka Crne Gore. U cilju kontinuiranog proširivanja ključnih inicijativa kroz proces implementacije Strategije pametne specijalizacije u Crnoj Gori, te imajući u vidu značaj digitalizacije kao horizontalnog prioriteta koji prožima sve ostale sektore, Vlada Crne Gore je, na sjednici od 16. novembra 2023. godine, potvrdila namjeru države da administrativno i finansijski podrži učešće crnogorskih institucija na strateškom pozivu u okviru programa „Digitalna Evropa“, koji se odnosi na Evropske habove za digitalne inovacije. Ukoliko crnogorski podnosilac prijava uspije da ostvari sredstva od dva miliona eura kroz ovaj EU poziv, ali i nacionalnu transparenstnu proceduru izbora, Crna Gora će dobiti hab koji će podržati digitalnu transformaciju velikih razmjera, kako privrede, sa posebnim fokusom na sektor MSP, tako i državnog sektora. Mjera pruža odgovor na preporuku br. 4 sa ministarskog dijaloga iz maja 2023.godine. Budući da predstavlja sublimaciju više mjera iz PER-a 2023. (9, 10 i 11, a dijelom se odnosi i na reformske mjere 4, 7 i 8) i njihov kontinuitet, više detalja o njihovoj realizaciji u 2023.godini je prikazano u tabeli 11 aneksa.

Ključni pravci djelovanja u okviru mjere uključuju: Jačanje uloge i kapaciteta Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije; razvoj i implementaciju novog portala elektronske uprave uz integraciju sa drugim sistemima elektronske uprave kao što su sistem za elektronsku identifikaciju, sistem za elektronsko plaćanje i sistem za elektronsku razmjenu podataka između organa državne uprave; razvoj savremene digitalne platforme koja će obuhvatati edukativne sadržaje Digitalne akademije, prilagođene različitim ciljnim grupama i kategorijama stanovništva;realizacija aktivnosti na pripremi izgradnje i uspostavljanja Državnog Data centra i Disaster Recovery centra, kao preduslovu za kvalitetan nastavak razvoja digitalnog društva u cjelini. Takođe če uključiti jačanje sajber otpornosti, koje podrazumijeva obezbjeđivanje smještajnih kapaciteta, opreme i bezbjednosnih alata za primarnu i redudantnu lokaciju za nesmetano funkcionisanje Vladinog CIRT-a, kao i na posebne kadrovske, organizacione, tehničke i druge uslove. Za jačanje sajber otpornosti, neophodno je ispuniti sve navedene uslove za obezbjeđivanje primarnih i redudantnih smještajnih kapaciteta, opreme i bezbjednosnih alata i jačati kapacitete za uspostavljanje Vladinog bezbjednosno-operativnog centra (G-SOC). Prema novom Zakonu o informacionoj bezbjednosti, neophodno je izvršiti pripremne aktivnosti na uspostavljanju Agencije za sajber bezbjednost. Takođe, uvođenjem mreža nove generacije kroz širokopojasni pristup internetu ubrzava se digitalizacija privrede i javne uprave, otvaraju mogućnosti za implementaciju novih digitalnih usluga i digitalizaciju proizvodnje, podjednako u cijeloj teritoriji Crne Gore. Mjera će obuhvatiti i uspostavljanje efikasnog i održivog integrisanog sistema pojednostavljenih elektronskih procedura za građane i privredu i uvođenje potpune elektronske registracije preduzeća. Takođe i digitalizaciju u zdravstvu i obrazovanju.

Radi podizanja svijesti o sajber bezbjednosti, važne su edukacije službenika i rukovodno-ekspertskog kadra u državnoj upravi, kao i edukacije djece, zaposlenih i roditelja u okviru obrazovnog sistema. Kako bi se uticalo na povećanje kvaliteta obrazovanja, a posebno u dijelu STEM vještina, treba izraditi digitalne sadržaja za djecu, nastavnike i roditelje, kao i izraditi digitalne udžbenike.

**Aktivnosti planirane za 2024:**

* Jačanje uloge i kapaciteta Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije. MJU
* Uspostavljanje online platforme Digitalne akademije.MJU
* Priprema izgradnje i uspostavljanja Državnog Data centra i Disaster Recovery centra.MJU
* Jačanje sajber otpornosti-implementacija novog Zakona o informacionoj bezbjednosti,MJU
* Unapređenje digitalnih servisa za građane i privredu MJU, MPNI
* Izrada dokumenta „Nacionalni plan razvoja širokopojasnog pristupa internetu“
* Usvajanje novog Zakona o registraciji privrednih i drugih subjekata i izmjene i dopune Zakona o privrednim društvima.MER
* Izrada uputstava za registraciju preduzeća za službenike CRPS-a i za korisnike i uspostavljanje registracije za ostale oblike privrednih društava.MER, MJU
* Izrada digitalnih udžbenika za prvi ciklus osnovne škole.MPNI, MJU
* Izrada i akreditacija opšteg programa obuke za zaposlene u obrazovnom sistemu o sajber bezbjednosti.MPNI, MJU
* Izrada i akreditacija specijalizovanih programa obuke o sajber bezbjednosti za razne ciljne grupe (ICT koordinatore, pedagoško-psihološke službe itd).MPNI, MJU
* Izrada digitalnih sadržaja na temu sajber bezbjednosti za djecu, kao i sadržaja za djecu sa posebnim obrazovnim potrebama. MPNI, MJU

**Aktivnosti planirane za 2025.**

* Jačanje uloge i kapaciteta Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije.MJU
* Unapređenje uspostavljene online platforme za Digitalnu akademiju.MJU
* Izgradnja i uspostavljanje Državnog Data centra i Disaster Recovery centra.MJU
* Nastavak implementacije novog Zakona o informacionoj bezbjednosti.MJU
* Uvezivanje sa sistemima banaka u cilju omogućavanja otvaranja tekućeg računa bez podnošenja papirne dokumentacije.MER, CBCG
* Pojednostavljenje procesa elektronske razmjene podataka među institucijama, uz operativne POS terminale u CRPS i plaćanje svih taksi na jednom mjestu.MER
* Izrada digitalnih udžbenika za drugi ciklus osnovne škole.MPNI
* Izrada digitalnih sadržaja na temu informacijska i medijska pismenost za djecu, kao i sadržaja za talentovane učenike.MPNI
* Edukacije o sajber bezbjednosti za djecu, nastavnike i roditelje.MPNI

**Aktivnosti planirane za 2026:**

* Jačanje uloge i kapaciteta Koordinacionog tijela za upravljanje procesom digitalne transformacije.MJU
* Unapređenje online platforme za Digitalnu akademiju.MJU
* Uspostavljanje Državnog Data centra i Disaster Recovery centra.MJU
* Nastavak implementacije Zakona o informacionoj bezbjednosti.MJU
* Povećanje broja obučenih službenika zaposlenih u CRPS za podršku elektronskoj registraciji preduzeća. MER
* Izrada digitalnih udžbenika za treći cuklus osnovne škole.MJU
* Nastavak edukacija o sajber bezbjednosti za djecu, nastavnike i roditelje.MPNI

**2.Indikatori rezultata**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2023) | Međurezultat  (2024-2025) | Ciljna vrijednost  (2026) |
| Izgradnja i uspostavljanje Državnog Data centra i Disaster Recovery centra | Izrađena Studija izvodljivosti, izvršen odabir lokacije za izgradnju | Definisani idejni i glavni projekat, obezbijeđen kredit, započeti građevinski radovi, definisan plan sinhr. postojećeg DC i Državnog DC i DR-a |  |
| Uspostavljen jedinstveni portal eUprave |  | Uspostavljen  portal |  |
| Broj sprovedenih programa na Digitalnoj akademiji | 6 | 11 | 15 |
| Broj digitalnih udžbenika | 0 | 18 | 50 |
| % povećanja broja elektronskih registracija u godini | 10% kod registracije jednočlanih DOO | 20% kod registracije svih oblika privrednih društava | 20% kod registracije svih oblika privrednih društava |

**3.Očekivani uticaj na konkurentnost.** Sprovođenjem ove reformske mjere podstiče se rast produktivnosti i poboljšava efikasnost javnog sektora u pružanju usluga privredi i građanima. Ujedno, uvođenjem mreža nove generacije smanjuje se prepreka konkurentnosti, ubrzava digitalizacija privrede i javne uprave, otvaraju mogućnosti za implementaciju novih digitalnih usluga i digitalizaciju proizvodnje. Na taj način kompanije postaju produktivnije i profitabilnije, podstičući naročito njihovu konkurentnost na teritoriji cijele Crne Gore. Izradom digitalnih udžbenika i većom primjenom tehnologije u nastavne procese utiče se na unapređenje digitalnih vještina učenika i nastavnika, što ima uticaj na sve djelove razvoja društva.

4.**Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Dodatni troškovi za implementaciju mjere za period 2024-2026. iznosiće 16.650.000€ i dominantno će se finansirati iz centralnog budeta. Troškovi za aktivnosti u oblasti sajber bezbjednosti i digitalne akademije, u 2024.godini iznosiće 4.430.000 ,od čega će 4.180.000€ biti iz centralnog budžeta. Izdaci za ove aktivnosti za 2025. i 2026.godinu iznosiće po 5.350.000 eura. Iz ukupno navedenih troškova za period 2024-2026, će se finansirati: uspostavljanje platforme za Digitalnu akademiju i izdatke za nabavku opreme, angažovanje predavača, konsultanske usluge i dr. 350.000,00€; za potrebe izrade Studije izvodljivosti za izgradnju Državnog Data centra i Disaster Recovery, 150.000,00€; za jačanje kapaciteta Vladinog CIRT-a i uspostavljanje Vladinog operativno-bezbjednosnog centra (G-SOC) planirano je 1.400.000,00€, a ova vrijednost se odnosi na opremanje primarnih i redudatnih prostorija za rad, nabavku primarnih i redudatnih softverskih alata za upravljanje incidentima, forenziku i analitiku; podrška inovativnim kompanijama iz oblasti sajber bezbjednosti u iznosu od 100.000,00€. Za potrebe uspostavljanja Agencije za sajber bezbjednost, planirano je izdvajanje ukupno 2.080.000,00€ iz državnog budžeta. Za aktivnosti na jačanju uloge i kapaciteta Koordinacionog tijela biće opredijeljeno 100.000,00€ godišnje. Ostale aktivnosti koje su predviđene reformskom mjerom finansiraće se iz donacija i/ili kredita. Ovo se naročito odnosi na aktivnosti koje se tiču razvoja i implementacije novog portala eUprave od 300.000,00€; izgradnje i uspostavljanja Državnog Data centra i Disaster Recovery centra čija je procijenjena vrijednost 10.000.000,00 €; održivog programa obuka za sajber eksperte i program obuka za ne IT (security awareness) eksperte sa uključenim promotivnim aktivnostima od 250.000,00€ godišnje. Za izradu dokumenta „Nacionalni plan razvoja širokopojasnog pristupa internetu“ potrebno je izdvojiti 30.000 € za angažovanje konsultanta/eksperta. Za izradu digitalnih sadržaja i digitalnih udžbenika za osnovnu školu neophodno je 1.250.000,00€, dok je za edukaciju djece, nastavnika i roditelja planirano 240.000,00€ za period 2024-2026.

**5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Razvoj digitalizacije i jačanje sajber otpornosti doprinosi razvoju, boljem sistemu pružanja usluga socijalne i zdravstvene zaštite. Kod elektronske registracije preduzeća, registraciona prijava prvi put sadrži polje za pol, što je značajan iskorak u odnosu na ranije po pitanju statistike i statističkih podataka koji se dostavljaju u uputnicima za konkretne međunarodne izvještaje.

**Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Reformska mjera neće imati direktan uticaj na životnu sredinu, ali će njen ukupni uticaj biti pozitivan. Međutim, stvaraju se uslovi za digitalizaciju i optimizaciju procesa, koji doprinose uštedi u papiru.

**7.** **Potencijalni rizici**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Usporeni administrativni procesi u cilju usvajanja novih normativnih propisa iz ove oblasti | Niska | Istaknuti važnost sajber bezbjednosti na najvećem upravljačkom nivou |
| Nedovoljan broj edukacija/treninga iz oblasti sajber bezbjednosti | Niska | Implementacija ove aktivnosti zavisi od raspoloživih sredstava koja je neophodno obezbjediti kroz donacije, jer se renomirani predavači/mentori iz ove oblasti visoko kotiraju i iziskuju značajna sredstva po pojedinačnoj edukaciji. |
| Otpor privrednika da elektronski registruju preduzeće | Niska | Snažnija promocija benefita koje pruža elektronska registracija preduzeća, uz odgovarajuću edukaciju korisnika. |

*Reformska mjera 6: Digitalizacija zdravstvenog sistema u Crnoj Gori*

**1.Opis mjere.** Cilj reformske mjere je unaprijeđenje i nadogradnja postojećih i uvođenje novih zdravstvenih servisa koji se mogu ostvariti korisćenjem informaciono komunkacionih tehnologija. Mjera se nastavlja iz PER-a 2023 i dijelom daje odgovor na preporuku br. 4 sa ministarskog dijaloga u maja 2023. Digitalizacija zdravstvenog sistema kroz jačanje digitalnog zdravlja podrazumijeva nastavak aktivnosti na unapređenju i nadogradnji postojećih i uvođenje novih zdravstvenih servisa upotrebom IKT. To su prije ostalog uvođenje centralizovanog sistema Elektronskog zdravstvenog kartona, nacionalne platforme za telemedicinu i mZdravlje, sistema naprednog izvjestavanja korišćenjem DW i BI te unapređenjem postojećih i uvođenje novih IS u okviru Integralnog zdravstvenog informacionog sistema. Kroz Prijedlog Zakona o zdravstvenoj zaštiti koji je upućen u Skupstinsku proceduru 20.10.2023. godine uvedeno je digitalno zdravstvo. Kroz Prijedlog Zakona digitalizacijom zdravstvenog sistema omogućiće se upotreba mobilnih uređaja (mobilni telefoni, odnosno aplikacije, senzori, uređaji za praćenje pacijenata i drugi mobilni bežični uređaji) za prikupljanje opštih i kliničkih podataka o pacijentu, prenos tih podataka zdravstvenim radnicima i pacijentima, praćenje medicinskih parametara pacijenta na daljinu. Takođe i pružanje zdravstvenih usluga na daljinu u slučajevima kad se zdravstveni radnik i pacijent ili dva zdravstvena radnika ne nalaze na istoj lokaciji. Takođe, novina je pružanje zdravstvenih usluga putem telemedicine, i uspostavljanje komunikacione infrastrukture za bezbjednu razmjenu zdravtsvenih informacija. Mjera je usklađena sa aktuelno Strategijom razvoja integralnog zdravstvenog informacionog sistema i eZdravlja 2018-2023, a programom rada Vlade za 2024. godinu je planirana izrada nove Nacionalne strategije digitalnog zdravlja 2024-2029 godine koja ce naslijediti aktuelnu. EU regulative koje pokrivaju ovu oblast su eHealth Akcioni plan 2012-2020 – inovativna zdravstvena zaštita za 21 vijek, EU zdravstvene politike, EU javno zdravlje – eHealth: digitalno zdravlje i njega, Evropska digitalna dekada, Zdravlje u EU24, Zeleni papir za mobilno zdravlje (mHealth).U dijelu SDG-a ostvariće se održivost tako što će se obezbijediti bolje zdravlje i blagostanje svih građana u Crnoj Gori.

**Aktivnosti planirane za 2024:**

* Donošenje Nacionalne strategije digitalnog zdravlja 2024-2029. MZ
* Usvajanje novog Zakona o zdravstvenoj zastiti, MZ
* Uspostavljanje informacionog sistema za praćenje ljekova i medicinskih sredstava u Crnoj Gori, MZ
* Aktivnosti na pripremi centralnog sistema Elektronskog zdravstvenog kartona, MZ
* Aktivnosti na pripremi centralne platforme za Telemedicinu i mZdravlje, MZ
* Aktivnosti na pripremi sistema naprednog izvještavanja, korišćenjem DW i BI te unapređenjem postojećih i uvođenje novih IS u okviru Integralnog zdravstvenog informacionog sistema, MZ, MJU

**Aktivnosti planirane za 2025:**

* Uspostavljanje centralnog sistema Elektronskog zdravstvenog kartona. MZ
* Uspostavljanje centralne platforme za Telemedicinu i mZdravlje. MZ
* Uspostavljanje sistema naprednog izvjestavanja, korišćenjem DW i BI te unapređenje postojećih i uvođenje novih IS u okviru Integralnog zdravstvenog informacionog sistema. MZ

**Aktivnosti planirane za 2026.**

* Uspostavljen centralni sistem Elektronskog zdravstvenog kartona
* Uspostavljena centralna platforma za Telemedicinu i mZdravlje
* Uspostavljen sistem naprednog izvjestavanja, korišćenjem DW i BI te unapređenje postojećih i uvođenje novih IS u okviru Integralnog zdravstvenog informacionog sistema

**2. Indikatori rezultata**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2023) | Medjurezultat  (2025) | Ciljna vrijednost  (2026) |
| Broj uspostavljenih centralnih sistema Elektronskog zdravstvenog kartona | 0  Definisan sadržaj Elektronskog zdravstvenog kartona | 0  Raspisan tender, odabran izvođač i implementirano rješenje | 1  Uspostavljen sistem Elektronskog zdravstvenog kartona |
| Broj uspostavljenih centralnih platformi za Telemedicinu i mZdravlje | 0  Pripremljen projektni zadatak za specificiranje platforme | 0  Pripremljena specifikacija nabavke, Raspisan tender, odabran izvođač i implementirano rješenje | 1  Uspostavljena platforma Telemedicine i mZdravlja |
| Broj uspostavljenih sistema naprednog izvještavanja, korišćenjem DW i BI | 0  Pripremljen projektni zadatak za specificiranje sistema naprednog izvještavanja | 0  Pripremljena specifikacija nabavke, Raspisan tender, odabran izvođač i implementirano rješenje | 1  Uspostavljena sistem naprednog izvjestavanja |

**3. Očekivani uticaj na konkurentnost.**Uvođenjem novih i nadogradnjom postojećih servisa u oblasti digitalnog zdravlja, obezbijediće se veća konkurentnost i tranzicija ka zelenoj ekonomiji, a efikasnijim upravljanjem i racionalnijim korišćenjem raspoloživih resursa postići će se manja potrošnja i veća iskorišćenost dostupnih resursa. Postojećim informacionim sistemima pokriveni su poslovni procesi na svim nivoima zdrastvene zaštite, ali ti sistemi se moraju optimizovati i unaprijediti tako da prate moderne trendove digitalnog zdravlja i budu orjentisani više na krajnjeg korisnika - pacijenta. Prevencija je u sistemu zdravstva veoma bitna, a moderne tehnologije, aplikacije i servisi mogu podstaći pacijente da vode aktivniji i zdraviji zivot ali i prate svoje trendove i navike i koriguju ih. Iz ugla privrede, obezbijediće se da se na tržištu jave specijalizovane firme, ustanove koje će da pružaju usluge i servise iz oblasti digitalnog zdravlja.

**4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i predviđeni izvori njihovog finansiranja.** Predviđena dodatna sredstva iz budžeta za finansiranje mjere iznose 1,1 milion eura, a kroz kapitalni budžet 1,15 miliona eura za projekat teleradiologije

**5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti.** Reformska mjera će omogućiti bolje zdravlje i blagostanje svih građana Crne Gore, a u skladu sa SDG3. Omogućiće bolji pristup zdravstvenim uslugama, skraćenju liste čekanja, povećanju zadovoljstva pacijenata. Korišćenjem servisa Telemedicine, pristup uslugama će biti lakše ostvarljiv, servisima mZdravlja i ezdravlja zdravstveni podaci dostupniji, pregledniji, a elektronski zdravstveni karton orjentisan na pacijenta.

**6. Očekivani uticaj reformske mjere na životnu sredinu i klimatske promjene.**Mjera može imati uticaja na životnu sredinu i klimatske promjene, jer će dovesti do smanjenja mobilnosti pacijenata za ostvarenje prava na zdravstvenu zaštitu. Mjerom će se doprinijeti smanjenju broja putovanja, GHG emisije krišćenjem vozila, a država bi obezbijedila potrebnu radiološku opremu u svim opštim bolnicama.

**7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| * Neriješena sistemska pitanja: * Upravljanje zdravstvenim informacionim sistemom * Održavanje i planiranje razvoja i proširenja postojećih i uvođenje novih rješenja * Postizanje većeg nivoa integralnosti i interoperabilnosti * Statistika i napredna izvještavanja, * Definisanje standarda i prava pristupa, razmjene podataka između sistema i aplikacija * Definisanje standarda i prava pristupa, razmjena podataka između ljekara i građana * Politika razvoja, unaprijeđenja i korišćenje novih tehnologija * Neusvojena normativa u skladu sa rješenjima sistemskih pitanja * Otpor zaposlenih da prihvate nove tehnologije i nova znanja * Politička nestabilnost za implementaciju dugogodišnjeg projekta | Visoka  Niska  Niska  Niska | Dijalog i dogovor svih aktera zdravstvenog ssitema da se nadje najadekvatnije rjesenje za sva pitanja i vizija i podrška Ministarstva zdravlja rješavanju pitanja  Podrška Ministarstva zdravlja implementaciji  Podrška Ministarstva zdravlja implementaciji  Podrška Ministarstva zdravlja implementaciji |

# **5.3 Ljudski kapital i socijalne politike**

a. Analiza ključnih prepreka

Iako je došlo do oporavka pokazatelja tržišta rada, ipak oni i dalje ukazuju na još uvijek nedovoljno rješavanje strukturnih izazova, posebno kada je u pitanju aktivnost i zaposlenost pojedinih ciljnih grupa, kao što su mladi i žene. Takođe, izazov dugoročene nezaposlenosti , kao i regionalne razlike u zaposlenosti i nezaposlenosti su i dalje izražene. Pozitivni pomaci na tržištu rada započeli su uslijed ekonomskog oporavka od krize izazvane kovidom-19, tokom 2022 nastavili su se i u 2023. godini. Tako je u drugom kvartalu 2023. godine[[24]](#footnote-24) stopa aktivnosti (20-64) bila na nivou od 76,2%, stopa zaposlenosti 66,1%, dok je stopa nezaposlenosti smanjena na 13,2%. I pored toga, rodni jaz u zaposlenosti je i dalje izražen i iznosi 9,0 p.p. (70,6%:61,6%), dok je stopa nezaposlenosti na približno istom nivou za muškarce i za žene (13,%:13,2%), što može biti uticaj niže aktivnosti radne snage žena (81,4%:71,0%). Učešće dugoročno nezaposlenih lica u ukupnoj nezaposlenosti je i dalje na visokom nivou i u drugom kvartalu 2023. iznosila je 74,3%. Kada su u pitanju mladi 15-24 takođe su vidljivi pozitivni pomaci pa je stopa zaposlenosti na nivou od 41,8%, dok je nezaposlenost smanjena na 17,0% u posmatranom periodu. I kod mladih 15-29 vidljivi su pozitivni pomaci, ali je stopa mladih koji nijesu zaposleni i nijesu u obrazovanju ili obuci (NEET) na visokom nivou od 23,2%. Jedna od ključnih prepreka povećanju zaposlenosti je i dalje je neusklađenost znanja i vještina sa potrebama tržišta rada. Kvalitet visokog obrazovanja nije poboljšan u perodu nakon pandemije, a izražen je ograničen nivo stručnih vještina učenika po završetku stručne srednje škole. Crna Gora je na poslednjem PISA testiranju iz 2022. godine zauzela 54. mjesto na iz matematike, 56.mjesto iz čitanja i 62.mjesto iz nauke, od ukupno 80 zemalja. To prestavlja najlošiji rezultat u periodu od 2012.godine. Rezultati PISA pokazuju da crnogorski 15-godišnjaci sa svojim obrazovanjem značajno zaostaju za svojim vršnjacima iz OECD zemalja. Mjereno indeksom ljudskog kapitala iz 2020. koji objavljuje Svjetska banka, dijete rođeno u Crnoj Gori danas, će biti na nivou od 63 odsto svoje produktivnosti kada odraste u odnosu na produktivnost koju bi kao odrasla osoba moglo dostići, kada bi tokom odrastanja uživalo kompletno obrazovanje i punu zdravstvenu zaštitu.

Pretohodno navedeno predstavlja neke od uzroka visokog rizika od siromaštva, naročito mladih. Stopa rizika od siromaštva u 2021. je bila najveća kod lica starosti do 18 godina (30,5% u 2021) i mladih od 18 do 24 godine (24,7%), kao i kod nezaposlenih lica (čak 40,2%). Mjere socijalne politike za smanjenje siromaštva nisu dobro targetirane, i nemaju jasnu regionalnu dimenziju i nedovoljno su povezane sa aktivnim politikama na tržištu rada. Socijalnu pomoć i dječje dodatke primaju siromašni, ali i oni koji nisu siromašni. Ovo naročito dolazi do izražaja sa činjenicom da se budžetska sredstva za socijalnu i dječju zaštitu povećavaju iz godine u godinu, a da njihova raspodjela nije bolje targetirana prema najsiromašnijim grupama stanovnika, budući da su sve društvene grupe korisnici sredstava socijalne i dječje zaštite. Zato trenutno, sistem samo djelimično doprinosi smanjenju rizika od siromaštva.

b. Strukturne reforme i reformske mjere u odgovoru na identifikovane prepreke

Polazeći od identifikovanih prepreka i izazova u odgovoru na prepreke za povećanje ljudskog kapitala i unapređenje socijalnih politika, kao i od preporuka sa ministarskog dijaloga iz maja 2023. godine i obaveza iz pregovračkih poglavlja u pregovorima za članstvo u EU, predložene su dvije strukturne reforme. To su:

-„Strukturna reforma 5: “*Unapređenje okvira za bolju zapošljivost mladih i veći kvalitet obrazovanja*” koja se odnosi na podoblasti “Obrazovanje i vještine” i “Zapošljavanje i tržište rada”.

- Strukturna reforma 6: “*Povećanje djelotvornosti sistema socijalne i dječje zaštite”,* koja se odnosi na podoblast “Socijalna zaštita i inkluzija”.

Strukturna reforma br. 5: Unapređenje okvira za bolju zapošljivost mladih i veći kvalitet obrazovanja

Cilj strukturne reforme je povećanje zaposlenosti kroz poboljšanje položaja mladih za olakšano uključivanje na tržište rada uz istovremeno povećanje kvaliteta obrazovanja. Reforma daje odgovor i na izazove u stručnom obrazovanju koji se odnose na usaglašavanje obrazovne ponude sa potrebama tržišta rada prije svega imajući u vidu digitalnu transformaciju i zelenu tranziciju. Ovo će se realizovati na način što će se obezbijediti kvalitet praktičnog obrazovanja kako bi se svršeni srednjoškolci lakše i brže uključili na tržište rada, promovisao upis u programe za sticanje kvalifikacija koje nedostaju tržištu rada i unaprijedile kompetencije kadra koji organizuje i realizuje nastavu u stručnim školama, uključujući i učenje kroz rad. Istovremeno podržava se dalje unapređenje informacionog sistema obrazovanja, razvoj kvalifikacija koje nedostaju tržištu rada, a koje uključuju digitalne tehnologije i „zelene“ kvalifikacije za zelene poslove, jačanje kompetencija nastavnika teorijske i praktične nastave kako bi mogli odgovoriti na zahtjeve savremene nastave, organizatora i instruktora praktičnog obrazovanja, jačanje usluga karijernog vođenja i savjetovanja prije svega u osnovnim školama.

Navedena strukturna reforma se dalje razrađuje kroz dvije reformske mjere i to:

-Reformsku mjeru: „*Uvođenje programa Garancija za mlade u Crnoj Gori”,* koja se nastavlja iz prethodne godine, pri čemu je objedinjena sa mjerom br. 1: “*Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za sprovođenje usluga i mjera putem digitalizacije”* i djelimično sa mjerom br. 4 “*Digitalizacija obrazovanja i razvoj digitalnih vještina”* iz PER-a 2023-2025.

-Reformsku mjeru: “*Razvoj integrisanog pristupa povećanju kvaliteta i inkluzivnosti obrazovanja”,* koja se nastavlja iz PER-2023.

*Reformska mjera br.7:* *Uvođenje programa Garancija za mlade u Crnoj Gori*

**1.Opis reformske mjere.** Cilj reformske mjere je stvaranje uslova za unapređenje položaja mladih na tržištu tada, kroz olakšani prelazak iz obrazovanja na tržište rada, dalji razvoj obrazovanja i usavršavanja, uz sprečavanja ulaska u NEET kategoriju**.** Mjera podrazumijeva izmjenu zakonodavnog okvira radi implementacije programa „Garancije za mlade“. Istovremeno mjera podržava nastavak aktivnosti na unapređenju administrativnih, operativnih i organizacionih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje, kako bi se unaprijedilo pružanje usluga i mjera korisnicima, sa posebnim fokusom na aktivnosti koje treba preduzeti za sprovođenje pilot faze programa „Garancije za mlade.“ Dodatno mjera je odgovor na izazove u stručnom obrazovanju koji se odnose na usaglašavanje obrazovne ponude sa potrebama tržišta rada. Ovo prije jer je u eri digitalne transformacije i zelene tranzicije, obezbijediti kvalitet praktičnog obrazovanja kako bi se svršeni srednjoškolci lakše i brže uključili na tržište rada. Takođe i promovisati upis u programe za sticanje kvalifikacija koje nedostaju tržištu rada i unaprijediti kompetencije kadra koji organizuje i realizuje nastavu u stručnim školama, uključujući i učenje kroz rad. Istovremeno podržava se dalje unapređenje informacionog sistema obrazovanja, razvoj kvalifikacija koje nedostaju tržištu rada, a koje uključuju digitalne tehnologije i „zelene“ kvalifikacije za zelene poslove, jačanje kompetencija nastavnika teorijske i praktične nastave kako bi mogli odgovoriti na zahtjeve savremene nastave, organizatora i instruktora praktičnog obrazovanja, jačanje usluga karijernog vođenja i savjetovanja prije svega u osnovnim školama.

Mjera je u skladu sa preporukom br. 6 zajedničkog sastanka ministarskog dijaloga, održanog u maju 2023. godine. Direktno treba da doprinese ostvarivanju SDG ciljeva1, 4 i 8, a kroz implementaciju i približavanju ciljevima Digitane i Zelene agende. Uvođenje programa Garancije za mlade je identifikovano i Nacionalnom strategijom zapošljavanja 2021-2025, kao jednim od instrumenata za smanjenje visoke nezaposlenosti mladih. Predložena mjera predstavlja sublimaciju mjera 1,2 i 4 iz PER-a 2023, kako bi se dodatno ojačale aktivnosti ka rješavanju izazova na tržištu rada, sa posebnim akcentom na mlade i NEET kategoriju kroz uvođenje Programa „Garancije za mlade“. Navedene mjere br. 1 i 2 iz PER-a 2023. se odnose na pripremu Zavoda za zapošljavanje za implementaciju aktivnosti predviđene u okviru Programa „Garancija za mlade“, i njihova trenutna realizacija uključuje obezbjeđenje nove IT opreme i njeno stavljanje u funkciju. Takođe i pripremne aktivnosti za stvaranje uslova za implementaciju novih aktivnih mjera za zapošljavanje, koje će ujedno podržati i implementaciju aktivnosti iz „Garancije za mlade“. U tom kontekstu Radna grupa je uz podršku EK i MOR-a pripremila Nacrt Plana implementacije „Garancije za mlade“ (2023-2026) i uputila ga EK na mišljenje. Mjera doprinosi ispunjenju preporuka iz Poglavlja 2 i 19.

**Aktivnosti planirane za 2024.**

1. Paket izmjena zakonodavnog okvira radi implemetacije programa „Garancije za mlade“; MRSS, MPNI

* Nastavak unapređenja administrativnih, operativnih i organizacionih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje i sa posebniim fokusom na odabrane opštine u kojima će se realizovati pilot faza „Garancije za mlade“ i razvoj institucionalnih i ljudskih kapaciteta i unapređenje digitalne infrastrukture sistema obrazovanja; MRSS, MPNI
* U skladu sa Planom za implementaciju programa, sprovođenje faze informisanja mladih kroz medijsku i terensku kampanju. MRSS

b) Unapređenje kvaliteta stručnog obrazovanja kroz:

* sprovođenje istraživanja o potrebama za vještinama i kvalifikacijama, potrebnim tržištu rada iz oblasti digitalnih tehnologija i zelenih poslova (sektori inženjerstvo, poljoprivreda, hemijske tehnologije i grafičarstvo i dr); MPNI
* U skladu sa utvrđenom metodologijom, sprovođenje eksterne evaluacije praktičnog obrazovanja i organizovanje obuka za nastavnike praktične i instruktore praktičnog obrazovanja u najmanje pet škola; MNPI
* Uspostavljanje timova za karijerno vođenje i savjetovanje u osnovnim i srednjim školama u najmanje pet opština u Crnoj Gori i obezbjeđivanje obuke za karijerne timove**.** MPNI

**Aktivnosti planirane za 2025.**

1. Sprovođenje usluga i mjera i sisitema praćenja i evaluacije kroz uspostavljenu operativnu IT strukturu Zavoda za zapošljavanje, sa posebnim fokusom na tri odabrane opštine u kojima će se sprovoditi pilot faza „Garancije za mlade“ . MRSS
2. Nastavak unapređenja administrativnih, operativnih i organizacionih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje i sa posebniim fokusom na odabrane opštine u kojima će se realizovati pilot faza „Garancije za mlade“ i razvoj institucionalnih i ljudskih kapaciteta i unapređenje i digitalne infrastrukture sistema obrazovanja; MRSS, MPNI
3. Nastavak, u skladu sa Planom za implementaciju programa „Garancije za mlade“, medijsku i terensku kampanju. MRSS
4. Unapređenje kvaliteta stručnog obrazovanja kroz:

* sprovođenje istraživanje o potrebama za vještinama i kvalifikacijama, potrebnim tržištu rada iz oblasti digitalnih tehnologija i zelenih poslova (sektori mašinstvo, zdravstvo, građevina i dr);
* priprema novih i/ili ažuriranje postojećih programa za mlade i odrasle kako bi se adekvatno odgovorilo potrebama tržišta rada iz oblasti digitalnih tehnologija i zelenih poslova (sektori inženjerstvo, poljoprivreda, hemijske tehnologije i grafičarstvo i dr);
* organizovanje obuka za nastavnike praktične nastave, organizatore i instruktore praktičnog obrazovanja;
* uspostavljanje timova za karijerno vođenje i savjetovanje u osnovnim i srednjim školama u deset opština u Crnoj Gori. MPNI

**Aktivnosti planirane za 2026.**

a) Priprema izvještaja o relalizacji Plana implementacije „Garancije za mlade“ i priprema Novog Plana. MRSS

b)Unapređenje kvaliteta stručnog obrazovanja kroz:

* uspostavljanje timova za karijerno vođenje i savjetovanje u osnovnim i srednjim školama u svim opštinama u Crnoj Gori;
* Praćenje karijere svršenih srednjoškolaca, unapređenje kompetencija nastavnika i dalji razvoj sistema osiguranja kvaliteta za IVET i za CVET na osnovu EQAVET okvira sa fokusom na eksternu evaluaciju pružalaca stručnog obrazovanja i obuke; Priprema za priznavanje prethodnog učenja (RPL). MPNI

1. **Indikatori rezultata.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  (2022) | Međurezultat  (2024) | Ciljna vrijednost  (2026) |
| Broj nezaposlenih mladih lica koji su pristupili pilot fazi „Garancije za mlade“ | 0 | 0 | 150 |
| % učenika koji su se obrazovali u dualnom obliku obrazovanje zaposlilo se u periodu od šest mjeseci nakon završetka obrazovanja | 30 | 40 | 50 |
| Stopa zaposlenosti mladih (%) | 27,4 | 29,6 | 31 |

1. **Očekivani uticaj na konkurentnost.** Uklanjanje sistemskih prepreka za bolje perfomanse mladih na tržištu rada i kontinuiranom realizacijom aktivnosti kojima se uapređuju njihova znanaj i vještine, omogućiće se i veća uključenost na tržištu rada, sticanje radnog iskustva, razvijanje preduzetničkog duha, što može biti prevencija sve većih migracionih tokovim mladih, što dovodi do veće iskorišćenosti ljudakog kapitala.
2. **Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i izvori finansiranja.** Planirana dodatna sredstva za implementaciju reformske mejre u 2024.godini iznosiće 1.524.176 eura, od čega se 1.295.550 eura odnosi na IPA fondove, a 228.626 eura će biti finansirano iz centralnog budžeta. Dodatna sredstva za 2025. i 2026. godinu će biti preciznije određena u tim fiskalnim godinama.
3. **Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama.** Mjera će imati direktan uticaj na povećanje zaposlenosti kroz zapošljavanje mladih na otvorenom tržištu rada, kao i zapošljavanje uz podršku. Ujedno zapošljavanjem se direktno utiče i na socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva. Sve aktivnosti podržavaju rodnu dimenziju i ciljeve održivog razvoja.
4. **Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Mjera ima uticaja na zaštitu životne sredine u smislu uspostavljanja digitalizacije procesa, koji msmanjuju troškove prirodnih resursa i njihovu efkasniju upotrebu. Ovo su ujedno i stubovi na kojima se zasniva Zelena agenda za Zapadni Balkan*.*
5. **Potencijalni rizici.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Realizacija mjere se ne odvija u skladu sa planom, uslijed kadrovskih promjena u institucijama, koje su od značaja za pripremu i usvajanje paketa zakonskih rješenja, koji podržavaju  Povezivanje baza podataka ZZZ sa drugim bazama podataka otežano, uslijed informatičke nekompatibilnosti sistema  Nedovoljno interesovanje učenika osnovnih škola za upis na programe za kvalifikacije koje su potrebne tržištu rada  Nedovoljno interesovanje poslodavaca za učešće u dualnom obliku obrazovanja | Visoka  Visoka  Visoka  Visoka | Prolongiranje roka za sprovođenje mjere  Puna implementacija Akionog plana za interoperabilnost baza podataka  Sprovođenje aktivnosti karijernog vođenja i savjetovanja u osnovnim školama i promocija stručnog obrazovanja  Obezbjeđivanje podsticaja za poslodavce kroz fond za dualno obrazovanje ili na drugi način |

*Reformska mjera 8: Razvoj integrisanog pristupa povećanju kvaliteta i inkluzivnosti obrazovanja*

**1.Opis mjere:** Mjera ima za cilj razvoj strateškog okvira za integrisani pristup povećanju kvaliteta i inkluzivnosti obrazovanja radi poboljšanja ishoda učenja i sticanja trajnih i primjenjivih znanja. Mjera treba dati doprinos u pružanju odgovora na izazov dugoročne nezaposlenosti, naročito mladih, usljed neusklađenosti znanja i vještina sa potrebama tržišta rada, pored ostalog, kroz povećanje kvaliteta obrazovanja i brži odgovor sektora obrazovanja na zahtjeve tržišta rada. Mjera je u skladu sa preporukom br. 6 Evropske komisije sa zajedničkog sastanka ministarskog dijaloga. U tom smislu, razvoj sveobuhvatne i na dokazima zasnovane srednjoročne Strategije sektora obrazovanja (2025-2030) sa mapom puta za integrisani pristup povećanju kvaliteta i inkluzivnosti obrazovanja treba da donese poboljšanje ishoda učenja reflektovane u boljim rezultatima PISA testiranja i povećanom indeksu ljudskog kapitala.

Mjera će takođe podržati Crnu Goru u implementaciji kriterijuma za pristupanje EU sadržanih u tri pregovaračka poglavlja sa EU: Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlje 26 – Obrazovanje i kultura. Konkretno, mjera će doprinijeti svim ključnim pitanjima iz Izvještaja o napretku Crne Gore za 2023. u segmentu koji se odnosi na Poglavlje 26.

Mjera je povezana sa procesom implementacije strateških dokumenata: Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine, Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja (2021-2026), Strategija inkluzivnog obrazovanja (2019-2025), Strategija za socijalno uključivanje Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2021-2025), Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja (2021 - 2025), Strategija digitalizacije obrazovanja (2022 – 2027), Akcioni plan EU za digitalno obrazovanje (2021 – 2027). Takođe i sa Programskim okvirom IPA III, koji naglašava jačanje pristupa i kvaliteta obrazovanja, uključujući sisteme obuke, posebno nastavnika i rukovodilaca škola, upravljanje i strateško kreiranje politike, kao i sa Ekonomskim i investicionim planom EU za Zapadni Balkan (2020) koji apostrofira digitalnu transformaciju.

**Aktivnosti planirane za 2024. godinu.**

* Unapređenje kapaciteta za predstavnike MPNI i drugih relevantnih institucija za planiranje zasnovano na dokazima, budžetiranje, praćenje i evaluaciju planova sektora obrazovanja; MPNI
* Izrada Strategije sektora obrazovanja (2025-2030) i akcionog plana za njeno sprovođenje;
* Sprovođenje kampanje za jačanje pozitivnih stavova kod građana i promjene ponašanja u cilju postizanja kvalitetnog i inkluzivnog obrazovanja za svu djecu**;** MPNI
* Unapređenje kvaliteta i inkluzivnosti nastavnog procesa, podrške i dostupnih usluga za djecu sa smetnjama u razvoju u predškolskom vaspitanju i obrazovanju i u osnovnoj školi sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovne škole (I-IV razred); MPNI
* Unapređenje kvaliteta ranog obrazovanja romske djece i kvalitet obrazovne podrške u osnovnom obrazovanju, sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovnog obrazovanja (I-IV razred). MPNI
* Stvaranje uslova za sveobuhvatnu analizu/procjenu sistema stručnog usavršavanja nastavnika, razvoj sveobuhvatne baze podataka ljudskim resursima (vaspitača, učitelja, nastavnika, stručnih saradnika) i priprema nacrta analize. MPNI

**Aktivnosti planirane za 2025. godinu.**

* Dalji rad na unapređenju kapaciteta za predstavnike MPNI i drugih relevantnih institucija za planiranje zasnovano na dokazima, budžetiranje, praćenje i evaluaciju planova sektora obrazovanja;
* Početak implementacije Strategije sektora obrazovanja sa akcentom na podršku aktivnostima: a) unapređenje kvaliteta i inkluzivnosti nastavnog procesa, podrške i dostupnih usluga za djecu sa smetnjama u razvoju u predškolskom vaspitanju i obrazovanjuu i u osnovnoj školi sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovne škole (I-IV razred) i b) unapređenje kvaliteta ranog obrazovanja romske djece i kvalitet obrazovne podrške u osnovnom obrazovanju, sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovnog obrazovanja (I-IV razred). MPNI
* Finalizacija analize sa preporukama za unapređenje sistema stručnog usavršavanja nastavnika. MPNI

**Aktivnosti planirane za 2026. godinu.**

* Dalja implementacija Strategije sektora obrazovanja sa akcentom na podršku aktivnostima: a) unapređenje kvaliteta i inkluzivnosti nastavnog procesa, podrške i dostupnih usluga za djecu sa smetnjama u razvoju u predškolskom vaspitanju i obrazovanjuu i u osnovnoj školi sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovne škole (I-IV razred) i b) unapređenje kvaliteta ranog obrazovanja romske djece i kvalitet obrazovne podrške u osnovnom obrazovanju, sa posebnim osvrtom na prvi ciklus osnovnog obrazovanja (I-IV razred). MPNI

**2.Indikatori rezultata**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost (2022) | Međurezultat (2024) | Ciljna vrijednost (2026) |
| Stopa upisa u predškolsko obrazovanje i vaspitanje (ukupno za uzrast 3 – 6 godina) | 75,99% | 78% | 80% |
| Dosegnuto prosječno postignuće na PISA testiranju (čitanje,  matematika,  prirodne nauke) | 55,6%  53,8%  51,8% | - | Rezultati će biti dostupni tek 2026. godine |
| Procentualni rashodi za obrazovanje (% BDP) | 3,9 % | 4,5% | 5% |

**3. Očekivani uticaj na konkurentnost.** Sprovođenje reformi obrazovnog sistema na nivou od predškolskog do visokog obrazovanja doprinijeće unaprijeđenju vještina i kompetencija za 21. vijek svih učesnika u procesu. To će obezbijediti lakšu i bržu integraciju učenika i nastavnog osoblja na tržište rada, kvalitetniju ponudu i fluktuaciju radne snage, kao i unaprijeđenje konkurentnosti preduzeća koja posluju u Crnoj Gori.

**4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja**. Implementacija reformske mjere će se finansirati iz IPA fondova, u iznosu od 1 milion eura uz kofinasniranje od 200.000 eura iz budžeta Crne Gore. Doprinos finansiranju će dati i UNICEF.

**5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti**. Sticanje savremenih znanja na kvalitetan i inkluzivan način koji će podići nivo razumjevanja stečenih rezultata učenja, ovladavanje neophodnim IKT znanjima i vještinama, učiniće da se studenti bolje pripreme za tržište rada, brže pronađu put do zaposlenja i bolje plaćene poslove.

**6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene**. Razvoj digitalnih vještina u obrazovanju, direktno doprinosi implementaciji Zelene agende za Zapadni Balkan koja se oslanja na vještine potrebne za praćenje implementacije održivih politika razvoja, kao i Evropskog zelenog plana. Pored toga, postizanje kvalitetnog i inkluzivnog obrazovanja doprinosi stvaranju percepcije i prihvatanju značaja zelenih politika i do promjena u ponašanju u odnosu na životnu sredinu.

7. **Potencijalni rizici.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Nejasno definisane uloge i odgovornosti učesnika uključenih u sprovođenje procesa. | Niska | Puna uključenost svih učesnika u proces, uz jasno definisanje i konsenzualno prihvatanje uloga u procesu svih aktera, definisana i praćena interkomunikacija u procesu, stalni pregledi rizika, eskalacije. |
| Nedostatak adekvatne posvećenosti i odlučnosti partnera za ostvarivanje ciljeva | Niska | Relevantni državni akteri su posvećeni izgradnji strateškog pristupa kroz usvajanje i implementaciju planova i modela. Da bi se održala posvećenost i odlučnost, uspostaviće se bliski mehanizmi koordinacije i komunikacije za nesmetanu i redovnu interakciju, a svi strateški dokumenti Akcije će biti dizajnirani zajedno sa relevantnim vladinim akterima |

Strukturna reforma br. 6: Povećanje djelotvornosti sistema socijalne i dječje zaštite

Cilj strukturne reforme je razvoj društveno i fiskalno održivih usluga socijalne zaštite i uspostavljanje dobro-koordiniranih i bolje targetiranih sistem socijalne zaštite koji obezbjeđuje adekvatnu podršku najosjetljivijim kategorijama stanovništva, dok takođe podržava politike tržišta rada. U toku je priprema Strategije socijalne i dječje zaštite koja bi integrisala sve postojeće strategije socijalne zaštite, prioritizovala reforme i budžetirala ih. Očekuje se da to dovede do ukupno bolje koordinirane reforme sistema socijalne zaštite.

Navedena strukturna reforma se dalje razrađuje kroz reformsku mjeru: *„Reforma sistema socijalne i dječije zaštite na osnovu mape puta”* koja se nastavlja iz PER-a 2023-2025.

*Reformska mjera br. 9: Reforma sistema socijalne i dječje zaštite na osnovu mape puta*

**1.Opis mjere.** Osnovni cilj mjere je smanjenje siromaštva i pružanje podrške u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba svima kojima je neophodno. Mjera je ponovljena iz prethodne godine, uslijed strateške važnosti za proces reformi sistema socijalne i dječije zaštite, ali je užeg karaktera u odnosu na PER 2023-2025. Doprinosi ispunjavanju preporuka proisteklih iz pregovaračkog poglavlja 19 *Socijalna politika i zapošljavanje*. Takođe daje odgovor na preporuku br. 6 sa ministarstkog dijaloga. Progres prema planu implementacije mjere je napravljen u dijelu jačanja kapaciteta centara za socijalni rad kroz zapošljavanje voditelja slučaja. Suština ove reformske mjere je analiza troškova, finansijske održivosti i izradu finansijskog plana reforme sistema socijalne i dječje zaštite, koji će dati smjernice za održivo dugoročno budžetsko planiranje i integraciju reformskih mjera kroz programski budžet države. U praksi, analiza će se bazirati na procjeni troškova svih raspoloživih servisa i materijalnih davanja iz domena socijalne i dječije zaštite, što će omogućiti operacionalizaciju nove Strategije za socijalnu i dječiju zaštitu čije se usvajanje planira za kraj 2024. godine. Uzimajući u obzir kompleksnost i važnost mjere i pratećih analiza podrška partnera kao što su EU i ostali međunarodni parnteri je od izuzetne važnosti. Jedan od modela podrške je i ekspertski instrument Evropske unije za zapošljavanje, rad i socijalnu zaštitu (SOCIEUX+). Jedna ekspertska misija je završena a u novembru i decembru će se realizovati i druge dvije misije. Reforme socijalne zaštite prepoznate su i u [Ekonomskom i investicionom planu za Zapadni Balkan](about:blank) kao i u okviru [Evropskog stuba socijalnih prava](about:blank). Implementacijom ove mjere će se dodatno doprinijeti ostvarivanju cilja održivog razvoja CO1 –svijet bez siromaštva i CO10 -smanjenje nejednakosti.Mjera je povezana i sa IPA III, i prioritetnim aktivnostima datim u IPA III Strateškom odgovoru kao što su uvođenje Garancije za djecu, Implementacija Garancije za mlade i Podrška procesu deinstitucionalizacije koje predstavljaju odgovor na ključne preporuke iz izvještaja EU(detaljno objašnjeno u aneksu II). Međutim, uslijed zbog političkog zastoja u procesima donošenja odluka o reformskim procesima i čestih promjena u menadžment strukturi Ministarstva rada i socijalnog staranja i Vlade u cijelini, implementacija mjere nije tekla planiranom dinamikom budući da je reformski i međuresorni karakter mjere iziskivao blagovremeno strateško odlučivanje od strane donosioca odluka.

**Aktivnosti planirane za 2024.**

* Izrada Metodologije za izračunavanje cijene usluga podrške za život u zajednici, MRSS
* Izrada i usvajanje Strategije razvoja sistema socijalne i dječije zaštite i Strategije deinstitucionalizacije.
* Nastavak unaprijeđivanja koordinacije i saradnje MRSS, Centara za socijalni rad i pružaoca usluga i dalje unaprijeđenje kapaciteta za vođenje slučaja i upućivanja korisnika, MRSS.

**Aktivnosti planirane za 2025.**

* Utvrđivanje minim
* alnog paketa usluga socijalne i dječije zaštite, MRSS
* Kreirati paket usluga iz socijalne i dječje zaštite (npr. minimalni paket usluga za osobe s invaliditetom ili za starije osobe ili mlađu djecu) kako bi se obezbijedili lako upućivanje i pristup svim ključnim uslugama i na najbolji način odgovorilo potrebama korisnika. MRSS

**Aktivnosti planirane za 2026.**

* Uspostavljanje novih specijalizovanih usluga za žrtve rodno zasnovanog nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom. MRSS

**2. Indikatori rezultata.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Indikator | Početna vrijednost  2022. godina | Međurezultat  2025. godina | Ciljna vrijednost  2026. godina |
| Broj razvijenih usluga i licenciranih pružaoca socijalne i dječije zaštite | Trenutni broj pružaoca i usluga 116 | Uvedeno novih usluga 3 | Uvedeno novih usluga 5 |
| Broj stručnih radnika u centrima za socijalni rad | 203 | 223 | 243 |
| Stopa rizika od siromaštva (%) | 20,3 | 19,2 | 18,6 |

**3. Očekivani uticaj na konkurentnost.** Boljim ciljanjem i obuhvatom materijalnih davanja i socijalnih usluga smanjuje siromaštvo (ne samo dohodovno nego i višestruko) i nejednakost, što ujedno predstavlja dugoročno ulaganje u ljudski kapital i produktivnost stanovništva. Konkurentnost se dodatno postiže i kroz podršku porodicama u pristupu socijalnim uslugama koje im omogućavaju veći stepen izlaznosti na tržište rada i doprinosu ekonomiji.

**4. Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i predviđeni izvori njihovog finansiranja.** Procijenjeni dodatni za implementaciju mjere prikazani su u tabelama 10a i 10b. Iznosiće 150.000 eura u 2024.godini i finansiraće se iz budžeta države. U 2025. i 2026. godini će iznositi po 151.200 biti finansirana iz budžeta države, a ostatak iz IPA fondova. Dodatni trošak finansiranja implementacije mjere u 2025. će iznositi 151.200 eura i biće pokriven iz budžeta.

**5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti.** Predložena mjera treba da osnaži saradnju učesnika u sistemu socijalne i dječje zaštite i time učine sistem efikasnijim i efektivnijim.Mjera takođe ima za cilj da ojača funkciju upravljanja slučajem i upućivanje na usluge, kao i unaprijedi kvalitet usluga kroz nadzor, monitoring i evaluaciju. U krajnjem, jačanje ovog elementa sistema će u srednjem do dugom roku doprinijeti održivom i kontinuiranom smanjenju siromaštva i ranjivosti populacije.Mjera nema uticaj na rod.

**6.Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.** Ova mjera neće imati uticaja na životnu sredinu.

**7.Potencijalni rizici .**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Rizik | Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika (niska ili visoka) | Planirane aktivnosti ublažavanja negativnih efekata rizika |
| Nedostatak finansijskih sredstava za implementaciju reforme | Niska | Efikasnije korišćenje domaćeg i međunarodnog finansiranja kroz poboljšanu koordinaciju donaora. |
| Kašnjenje sa usvajanjem strategija zbog promjena u upravljačkim strukturama | Niska | Podizanje svijesti i jačanje kapaciteta o važnosti procesa |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 5.4 Sažetak reformskih mjera |  |  |
| Strukturna reforma br. 1: Unapređenje poslovnog okruženja i formalizacija ekonomije  Cilj strukturne reforme je doprinos boljem poslovnom okruženju, povećanju broja preduzeća, formalne zaposlenosti i prihoda države.  *Reformska mjera 1: Jačanje mehanizama za formalizaciju ekonomije kroz donošenje Programa za suzbijanje neformalne ekonomije*  Strukturna reforma br. 2:Reforma preduzeća u većinskom vlasništvu države  Cilj strukturne reforme je definisanje jasnog strateškog pristupa u nadzoru nad radom državnih preduzeća  *Reformska mjera 2:* *Uspostavljanje adekvatnog modela upravljanja i efikasnog sistema nadzora nad državnim preduzećima*  Strukturna reforma br. 3: Povećanje energetske otpornosti u primjeni Zelene agende  Cilj strukturne reforme je jačanje energetske otpornosti kroz usklađivanje sa energetskim i klimatskim ciljevima do 2030.  *Reformska mjera 3: Podsticanje inovacija za Zelenu agendu i prelazak na cirkularnu ekonomiju*  *Reformska mjera 4: Jačanje mehanizama za dekarbonizaciju*  Strukturna reforma br. 4. Digitalizacija u funkciji održivosti ekonomije  *Reformska mjera 5. Unapređenje digitalizacije i sajber bezbjednosti uz jačanje infrastrukture za širokopojasni pristup internetu*  *Reformska mjera br. 6: Digitalizacija zdravstvenog sistema u Crnoj Gori*  Strukturna reforma br. 5: Unapređenje okvira za bolju zapošljivost mladih i veći kvalitet obrazovanja  Cilj strukturne reforme je poboljšanje položaja mladih za olakšano uključivanje na tržište rada uz unapređenje obrazovanja i profesionalog usavršavanja.  *Reformska mjera 7. Uvođenje programa Ganracija za mlade u Crnoj Gori*  *Reformska mjera 8. Razvoj integrisanog pristupa povećanju kvaliteta i inkluzivnosti obrazovanja*  Strukturna reforma br. 6: Povećanje djelotvornosti sistema socijalne i dječje zaštite  Cilj strukturne reforme je razvoj društveno i fiskalno održivih usluga socijalne zaštite.  *Reformska mjera 9. Reforma sistema socijalne i dječije zaštite na osnovu mape puta* | | |

# **6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI**

U ovom poglavlju PER-a za period 2024-2026. prikazan je ukupan iznos dodatnih troškova i finansiranje 6 strukturnih reformi i 9 reformskih mjera u okviru navedenih reformi obuhvaćenih poglavljem 5 dokumenta. Imajući u vidu da prioritetne reformske mjere, shodno Smjernicama EK za izradu PER-a u PER-u nijesu infrastrukturne, već uglavnom administrativno-zakonodavne i mjere koje se realizuju primjenom finansijskih instrumenata, onda su i dodatna sredstva za njihovu implementaciju manja, nego kod mjera u oblasti unapređenja infrastrukture. U tom kontekstu, dodatna sredstva za finansiranje reformskih mjera sadržanih u PER-u u periodu 2024-2026. iznosiće oko 62,3 miliona eura, od čega će se 20,7 miliona eura realizovati u 2024. godini, 25,5 miliona eura u 2025. godini i 16,2 miliona eura u 2026. godini.

Okvirna procjena uticaja prioritetnih reformskih mjera na ekonomski rast u srednjem roku prikazana je u poglavlju 3 PER-a koji se odnosi na srednjoročni Makroekonomski okvir. Ona ukazuje na kvanititativni efekat reformskih mjera iz poglavlja 5 u iznosu od 0,3% BDP u srednjem roku.

Kao što je prikazano u tabeli 6.1, oko 68% ukupnih dodatnih troškova finansiranja prioritetnih mjera u periodu 2024-2026. čine „robe i usluge“, od čega se najveći dio odnosi na reformsku mjeru „Unapređenje digitalizacije i sajber bezbjednosti uz jačanje infrastrukture za širokopojasni pristup internetu“, kao i na reformsku mjeru „Jačanje mehanizama za formalizaciju ekonomije kroz donošenje Programa za suzbijanje neformalne ekonomije“. Druga velika kategorija obračuna dodatnih troškova, koja čini oko 29,2% ukupnog iznosa dodatnih troškova za implementaciju prioritetnih reformskih mjera, su „subvencije i transferi“.

Obim dodatnih troškova u implementaciji PER-a u 2026. će na godišnjem nivou biti manji, nego u 2024. i 2025. godini. To je iz razloga što veliki dio aktivnosti na implementaciji prioritetnih mjera treba da bude završen do 2026., jer je riječ o višegodišnjim mjerama. Takođe su i finansijska sredstva za implementaciju reformskih mjera za treću godinu primjene okvirno planirana.

**Tabela 6.1: Sumarna tabela troškova mjera strukturnih reformi (u EUR)**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ukupno** | **Plate** | **Robe i usluge** | **Subvencije i transferi** | **Kapitalni izdaci** | **Ukupno** |
| **2024** | 1.549.176,00 | 10.411.250,00 | 8.700.000,00 | 5.000,00 | 20.665.426,00 |
| **2025** | 15.000,00 | 20.233.283,00 | 5.200.000,00 | 5.000,00 | 25.453.283,00 |
| **2026** | 15.000,00 | 11.852.200,00 | 4.300.000,00 | 5.000,00 | 16.172.200,00 |
| *Izvor: Kalkulacije MF na osnovu tabele 10a iz aneksa* | | | | | |

Pored navedenog, važan element u analizi dodatnih troškova strukturnih reformi su i izvori finansiranja prioritetnih reformskih mjera. U periodu 2024-2026, najdominantniji izvor finansiranja reformskih mjera biće IPA fondovi, koji će iznositi 21,4 miliona eura ili 32,5% ukupnih izvora finansiranja tokom perioda od tri godine (vidjeti tabelu 6.2). Drugi najveći izvor finansiranja prioritetnih reformskih mjera će biti “Projektni zajmovi“, koji će u periodu 2024-2026.godina činiti 13,3% ukupnih izvora finansiranja.Za značajan dio finansiranja, naročito u 2024.godini, treba da se utvrdi izvor.

**Tabela 6.2: Sumarna tabela izvora finansiranja mjera strukturnih reformi (u EUR)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Godina** | **Centralni budžet** | **Lokalni budžet** | **Ostali nacionalni javni izvori finansiranja** | **IPA fondovi** | **Ostali grantovi** | **Projektni zajmovi** | **Treba da se utvrdi** | **Ukupno** |
| **2024** | 8.848.776,71 | 0 | 6.569.166,00 | 15.414.295,55 | 7.205.000,00 | 1.759.000,00 | 0 | 39.796.238,26 |
| **2025** | 4.196.968,93 | 0 | 6.762.499,50 | 14.236.644,05 | 70.000,00 | 0 | 5.300.000,00 | 30.566.112,48 |
| **2026** | 4.199.342,93 | 0 | 6.900.000,00 | 12.403.595,55 | 100.000,00 | 0 | 5.350.000,00 | 28.952.938,48 |
| *Izvor: Kalkulacije MF na osnovu tabele 10b iz aneksa* | | | | | | | | |

Za 2024. godinu sredstva iz centralnog budžeta planirana su u okviru budžeta Crne Gore. Finansijska struktura za 2025. i 2026. godinu će se prilagođavati u skladu sa godišnjim budžetima za te godine.

1. AQR – *engl. Asset Quality Review* – Pregled kvaliteta aktive [↑](#footnote-ref-1)
2. „Sl. list Crne Gore“, br. 72/19 i 8/21 [↑](#footnote-ref-2)
3. NSFR – *engl. Net Stable Funding Ratio -* *koeficijent neto stabilnih izvora finansiranja* [↑](#footnote-ref-3)
4. QIS – *engl. Quantitative Impact Study* - *kvantitativna studija uticaja* [↑](#footnote-ref-4)
5. "Sl. list Crne Gore", br. 073/17 i 044/20 [↑](#footnote-ref-5)
6. SRB – *engl. Systemic Risk Board* - Jedinstveni odbor za sanaciju [↑](#footnote-ref-6)
7. Dio I – Predmet, oblast primjene i definicije, tačka 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dio II, 2.1. Razvoj strategije za nekvalitetne kredite, tačka 9. [↑](#footnote-ref-8)
9. [World Economic Outlook, October 2023: Navigating Global Divergences (imf.org)](about:blank) [↑](#footnote-ref-9)
10. [ECB staff macroeconomic projections for the euro area, September 2023 (europa.eu)](about:blank#toc7) [↑](#footnote-ref-10)
11. [Autumn 2023 Economic Forecast: A modest recovery ahead after a challenging year (europa.eu)](about:blank) [↑](#footnote-ref-11)
12. [https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report](about:blank)-2023 [↑](#footnote-ref-12)
13. NPL – *engl.* *Non- performing loans* – nekvalitetni krediti [↑](#footnote-ref-13)
14. [ECB staff macroeconomic projections for the euro area, September 2023 (europa.eu)](about:blank#toc7) [↑](#footnote-ref-14)
15. [Commission presents a new Growth Plan for the Western Balkans including €6 billion in grants and loans to accelerate economic convergence with the EU (europa.eu)](about:blank) [↑](#footnote-ref-15)
16. [2023 Regulation proposal Reform and Growth Facility Western Balkans (europa.eu)](about:blank) [↑](#footnote-ref-16)
17. [Predlog odluke o Energetskom bilansu Crne Gore za 2024. godinu (www.gov.me)](about:blank) [↑](#footnote-ref-17)
18. Prema podacima Monstata, vrijednost BDP-a za 2022. godinu iznosi 5.924,02 miliona eura [↑](#footnote-ref-18)
19. Prema projekcijama Ministarstva finansija, vrijednost BDP-a za 2023. godinu, iznosi 6.624,34 miliona eura. [↑](#footnote-ref-19)
20. Prema kursu na dan 30.09.2023. godine. [↑](#footnote-ref-20)
21. Detaljnije u Programu Ekonomskih reformi 2019-2021. godne [↑](#footnote-ref-21)
22. Program za suzbijanje neformalne ekonomije u Crnoj Gori sa akcionim planom za period od 2024-2026.godine će nakon usvajanja od strane Vlade CG biti poslat EK. [↑](#footnote-ref-22)
23. Procjena fiskalnih rizika privrednih društava u većinskom vlasništvu države se analizira uz korišćenje MMF alata „SOE Health Check Tool“, u okviru portfolija koji sadrži 49 privrednih društava u kojima je Vlada većinski vlasnik i osnivač za 2022. godinu. [↑](#footnote-ref-23)
24. Anketa o radnoj snazi Q2/2023 [↑](#footnote-ref-24)