

# Zahtjev za davanje saglasnosti za isplatu jednokratne naknade članovima Radne grupe za izradu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026. godina

## 1. Hronologija aktivnosti na izradi dokumenta

Dokument predstavlja osnovu za dijalog zemlje sa državama članicama i institucijama EU o pitanjima makroekonomskih, fiskalnih i strukturnih reformi. **Program ekonomskih reformi (PER)** je ključni dokument ekonomske politike zemlje. S jedne strane, dokument predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje međunarodne konkurentnosti i poboljšanje uslova za inkluzivni rast. S druge strane, PER je osnovni element pristupa „fundamentalno kao prvo“ (“fundamental first”) u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU, posebno u oblasti ispunjavanja kopenhaških ekonomskih kriterijuma.

Program ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2022-2024. godina se sastoji iz tri ključna poglavlja: **(1) makroekonomski okvir, (2) fiskalni okvir i (3) poglavlje o strukturnim reformama**. Makroekonomski okvir sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije (BDP, inflacija, platni bilans). Poglavlje o fiskalnom okviru zasniva se na srednjoročnom fiskalnom okviru i budžetskim planovima za tri godine.

**Proces pripreme PER-a za period 2024-2026.** otpočeo je u novembru 2023. godine kada je Vlada usvojila informaciju o pripremi ovog programa. Takođe, tokom novembra mjeseca 2023. u cilju što kvalitetnije pripreme poglavlja održani su sastanci sa predstavnicima ministarstava u čijoj su nadležnosti rad i socijalno staranje, ekonomski razvoj, turizam, javna uprava, ekologija, prostorno planiranje i urbanizam, prosvjeta, nauka i inovacije, zdravlje, finansije, energetika i saobraćaj. Takođe, prvi Nacrt poglavlja-Strukturne reforme je dostavljen 26. novembra Evropskoj komisiji na mišljenje.

Ovogodišnji rad na poglavlju o strukturnim reformama karakteriše **intenzivna horizontalna i vertikalna koordinacija svih ključnih aktera**.

U cilju jačanja veze između reformskih prioriteta PER-a i IPA programiranja obezbijeđeno je učešće **nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK)** u postupku pripreme dokumenta.

Proces izrade PER-a, shodno smjernicama Evropske komisije, mora da bude zajednički između Vlade i ostalih zainteresovanih strana. U pripremi PER-a, proces konsultacija je ojačan i realizovan u dvije faze.

Prvu fazu su karakterisale široke konsultacije sa zainteresovanim stranama, tj. širom javnošću. Tim povodom je **8. novembra 2023.godine, održan sastanak** kojem su prisutvovali predstavnici UNICEF-a, Svjetske banke, Ambasade SR Njemačke, UNDP-a, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, jedinica lokalne samouprave, Privredne komore, Unije poslodavaca, i drugi.

U decembru su nastavljene konsultacije u okviru druge faze, sa ciljem da se razgovara o prvom nacrtu cjelokupnog dokumenta. S tim u vezi, **javna rasprava je pokrenuta u periodu od 12. do 29. decembra 2023. godine**. Nacrt programa je bio na raspolaganju predstavnicima medija i široj javnosti na web sajtu Vlade:

programa-ekonomskih-reformi-cg-2024-2026-rasprava-ce-trajati-do-31-decembra-2023-godine.

**Okrugli sto u okviru javne rasprave Nacrta programa ekonomskih reformi održan je 14. decembra 2023. godine.** Prisustvovali su mu predstavnici Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, Delegacije EU u Crnoj Gori, Privredne komore, Unije poslodavaca, jedinica lokalne samouprave, resornih ministarstava u Vladi Crne Gore i drugi. Tokom diskusije su saopšteni određeni predlozi koji su se odnosili na konkurentnost poslovnog ambijenta.

Takođe, dokument je bio predmet razmatranja na Skupštinskom odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Nakon dobijanja svih predloga i sugestija tokom konsultativnog procesa, i na osnovu istog, unapređenja teksta PER-a 2024-2026, dokument je finalizovan.

## 2. 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<sup>1</sup>.** 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<sup>2</sup>. **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%<sup>3</sup>.**

Redovnim ekonomskim izvještajem Svjetske banke za zemlje Zapadnog Balkana<sup>4</sup>, 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.**

<sup>1</sup> [World Economic Outlook, October 2023: Navigating Global Divergences \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/08/15/world-economic-outlook-october-2023)

<sup>2</sup> [ECB staff macroeconomic projections for the euro area, September 2023 \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230901_1.en.html)

<sup>3</sup> [Autumn 2023 Economic Forecast: A modest recovery ahead after a challenging year \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr231001_1.en.html)

<sup>4</sup> <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report-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%.**

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.

Shodno ostvarenim makroekonomskim kretanjima, stopa rasta ekonomije je korigovana naviše za 2023. godinu i sada se procjenjuje **realni rast od 5,8%.**

Prema preliminarnim makroekonomskim prognozama, **rast ekonomije će u narednom trogodišnjem periodu prosječno godišnje 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, kao i politikama zapošljavanja mladih. Planirani rast javne potrošnje dodatno će podstaći ekonomski rast u 2024. i narednim godinama.

**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 bruto investicije u osnovna sredstva bilježiti postepeni oporavak i rast od oko 3% proječno godišnje** u narednom trogodišnjem periodu, u skladu sa očekivanom stabilizacijom političkih prilika i **implementacijom Novog plana rasta Evropske komisije za Zapadni Balkan.**
- **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 1: Crna Gora: Makroekonomske projekcije 2023-2026 – Osnovni scenario

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

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija

### 3. Fiskalni okvir

Stabilnost i dugoročnu održivost javnih finansija u najvećoj mjeri determinišu: poreska politika i politika upravljanja javnom potrošnjom. Nakon ostvarenja deficita javne potrošnje u 2023. godini ispod plana, dominantno usljed velikog iznosa prihoda jednokratnog karaktera, kao i nižeg ostvarenja javne potrošnje u odnosu na prvobitno planirano, u 2024. godini se deficit povećava usljed bržeg rasta javne potrošnje u odnosu na rast prihoda. Rast javne potrošnje uzrokovan je daljim povećanjem mandatornih rashoda kao i povećanjem izdvajanja za finansiranje kapitalnih projekata. Značajan iznos jednokratnih prihoda u 2023. godini i pritisak na javnu potrošnju kao rezultat prethodno usvojenih zakonskih rješenja, zahtijevali su dodatne mjere fiskalnog prilagođavanja kako bi se obezbijedio suficit tekuće budžetske potrošnje koji se postiže u periodu 2024-2026. godine. Fiskalni okvir PER-a 2024-2026. karakteriše implementacija mjera fiskalne konsolidacija bazirana na smanjenju diskrecionih rashoda i stvaranju uslova za generisanje novih prihoda kroz njihovu bolju naplatu i širenje poreske baze.

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

- ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje (finansiranje svih tekućih obaveza države iz tekućih prihoda);
- smanjenje budžetskog deficita na ispod 3% BDP-a u 2026. godini, što je u skladu sa pravilima fiskalne odgovornosti;
- nivo javnog duga na nivou od oko 62% u 2024. godini uz postizanje silaznog trenda u periodu 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.**

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 stanovništva 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.

**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 362,04 mil Eur, odnosno 5,1% 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. Strukturne reforme

Ovogodišnja metodologija Evropske komisije za izradu PER-a 2024-2026 karakteriše suštinske promjene u odnosu na one iz prethodne godine. **Poglavlje o strukturnim reformama sadrži tri ključne reformske oblasti: konkurentnost (Competitiveness), održivost i otpornost (Sustainability and resilience) i ljudski kapital i socijalne politike (Human capital and social policies).** U okviru ove tri ključne oblasti, nalazi se 12 podoblasti koje su ekvivalentne nekadašnjim 13 oblasti PER-a iz prethodnih nekoliko godina.

Poglavlje o strukturnim reformama sadrži **6 strukturnih reformi**, i to:

Strukturna reforma	Cilj
➤ <b>Strukturna reforma 1:</b> Unapređenje poslovnog okruženja i formalizacija neformalne ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doprinos boljem poslovnom okruženju, povećanju broja preduzeća, formalne zaposlenosti i prihoda države</li> </ul>
➤ <b>Strukturna reforma 2:</b> Reforma državnih preduzeća	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definisanje jasnog strateškog pristupa u nadzoru nad radom državnih preduzeća</li> </ul>
➤ <b>Strukturna reforma 3:</b> Povećanje energetske otpornosti primjenom Zelene agende	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jačanje energetske otpornosti kroz usklađivanje sa energetskim i klimatskim ciljevima do 2030</li> </ul>
➤ <b>Strukturna reforma 4:</b> Digitalizacija u funkciji održivosti ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• snaženje upravljanja procesom digitalizacije, dalji razvoj digitalnih usluga, jačanje sajber otpornosti,</li> </ul>

	<p>kao i unapređenje infrastrukturne podrške za razvoj ove oblasti;</p>
<p>➤ <b>Strukturna reforma 5:</b></p> <p>Unapređenje okvira za bolju zapošljivost mladih i veći kvalitet obrazovanja</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poboljšanje položaja mladih za olakšano uključivanje na tržište rada uz unapređenje obrazovanja i profesionalnog usavršavanja</li> </ul>
<p>➤ <b>Strukturna reforma 6:</b></p> <p>Povećanje djelotvornosti sistema socijalne i dječje zaštite</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• razvoj društveno i fiskalno održivih usluga socijalne zaštite</li> </ul>

## Ocjena Evropske komisije o Programu ekonomskih reformi 2024-2026. godina

### Rezime

- **Vlada Crne Gore je 12. januara 2024. godine** podnijela Evropskoj komisiji Program ekonomskih reformi za period 2024-2026. godine.
- **Crna Gora je nastavila da bilježi visok ekonomski rast u 2023. godini**, za koji se očekuje da će usporiti u periodu od 2024. do 2026. Uspješna turistička sezona i snažna privatna potrošnja, podržana velikim prilivom stranih državljana, bili su ključni pokretači ekonomskog rasta u 2023. godini, procijenjenog na 5,8%. Glavnu prepreku predstavljala je visoka, ali umjerena inflacija, dok su stroži uslovi finansiranja opterećivali investicije.
- **Osnovni scenario koji je postavljen u Programu ekonomskih reformi Crne Gore (PER)** predviđa da će realni BDP rasti po godišnjem prosjeku od 3,2% u periodu od 2024. do 2026. godine, pokrenut domaćom tražnjom na osnovu rastuće privatne i javne potrošnje i oporavka investicija. Neto izvoz se predviđa da će dati samo marginalan doprinos rastu BDP-a, s obzirom na to da se očekuje da će turističke usluge, koje su već 2023. godine premašile nivo iz 2019. godine, usporiti. Pad inflacije bi mogao da bude niži od očekivanog, što bi uticalo na jedokratne prihode, dok bi veći troškovi finansiranja mogli negativno da utiču na investicije. Do povećanja uvoza može doći više nego što se očekuje, ako se investicioni planovi, posebno izgradnja autoputa Bar - Boljare, realizuju.
- **Program ekonomskih reformi predviđa fiskalni scenario** u kom se očekuje postepeno smanjenje deficita u naredne 2 godine, što bi trebalo da rezultira smanjenjem duga. Budžet za 2023. godinu ostvario je znatno bolje rezultate od očekivanih, ostvarivši suficit procijenjen na 0,5% BDP-a, podstaknut snažnim rastom indirektnih poreza, jednokratnih prihoda i nižom potrošnjom od planirane.
- **Deficit za 2024. godinu uglavnom je posljedica** snažnog povećanja socijalnih transfera i kapitalne potrošnje. Očekuje se da će se budžetsko prilagođavanje u periodu od 2025. do 2026. godine osloniti na naglo usporavanje javne potrošnje, što bi trebalo da dovede do smanjenja za 2,3 (pps) u odnosu na potrošnju i mali primarni suficit u 2026. godini.
- Međutim, **planirano ograničenje potrošnje** je previše optimistično i nije potkrijepljeno konkretnim mjerama. Odnos javnog duga, koji je u poslednjih nekoliko godina znatno opao, nastaviće da opada, ali sporijim tempom, na 61% BDP-a u 2026. godini. Potrebe za refinansiranjem duga i dalje postoje i procjenjuje se da će dostići 11% BDP-a u 2025. godini.

## Glavni izazovi sa kojima se suočava Crna Gora

- **Visoka obavezna potrošnja i ograničena prihodna osnovica**, zajedno s predstojećim potrebama za velikim otplatama duga, zahtijevaju jaču fiskalnu konsolidaciju nego što je predviđeno u PER-u. Potrebe za otplatom duga trebalo bi naglo da porastu, prvo u 2025. godini, a zatim u 2027. i 2029. godini, što u kombinaciji sa strožim uslovima finansiranja, povećava ranjivost. Imajući u vidu monetarni okvir Crne Gore, fiskalna politika je glavni alat za upravljanje agregatnom tražnjom i usporavanje inflacije. To zahtijeva sveobuhvatni srednjoročni fiskalni plan sa konkretnim mjerama konsolidacije i obavezom da se odnos duga smanji ispod 60% BDP-a kako je predviđeno fiskalnim pravilom. Proširenje poreske osnovice, racionalizacija poreskih olakšica i uključivanje novih inicijativa za budžetske prihode doprinijelo bi ponovnom obezbjeđivanju fiskalnih rezervi i smanjenju javnog duga. Dalji fiskalni prostor mogao bi se obezbijediti reformom obaveznih izdataka na račun zarada u javnom sektoru, doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje.
- **Poboljšanje dugoročne održivosti javnih finansija zahtijeva jačanje fiskalnog upravljanja i upravljanja javnim investicijama**. Iako postoje fiskalna pravila, ona su slaba i nedostaje im snažan mehanizam za sprovođenje. Najvažnije nove inicijative za potrošnju nisu adekvatno procijenjene, što dovodi do visokih obaveznih rashoda. Veliki infrastrukturni projekti zahtijevaju bolje upravljanje i prioritizaciju s obzirom na ograničen fiskalni prostor. Uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije pomoglo bi jačanju obračuna troškova novih inicijativa i pomoglo bi poboljšanju fiskalne discipline. Unapređenje nadzora i upravljanja rizicima državnih preduzeća (SOE), u budućnosti bi se ublažilo njihovo opterećenje na budžet.
- **Unapređenje poslovnog okruženja, podsticanje razvoja privatnog sektora, unapređenje zelene i digitalne tranzicije i razvoj ljudskog kapitala, ključni su strukturni izazovi s kojima se Crna Gora suočava**. Potrebno je adresirati, između ostalog, slabosti u regulatornom okruženju, neformalnu ekonomiju, teškoće u pristupu finansijama i izazove u nadzoru i upravljanju državnim preduzećima. Planovi energetske tranzicije Crne Gore usklađeni su sa Evropskim zelenim planom (EU Green Deal), što implicira dalji razvoj energetskog sektora kroz investicije u zelenu energiju i dekarbonizaciju. Digitalizacija se fokusira na razvoj digitalnih usluga i poboljšanje cyber bezbjednosti. Strukturni izazovi na tržištu rada, uključujući stalne niske stope aktivnosti na tržištu rada i visoku nezaposlenost, posebno među ženama, mladima i osobama s niskim kvalifikacijama, i dalje utiču na potencijalni rast i poboljšanje životnog standarda. Za navedene izazove se očekuje da će biti riješeni kroz ključne strukturne reforme koje su identifikovane u Reformskoj agendi u okviru novog Plana rasta za Zapadni Balkan.
- **Implementacija** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2023 je djelimična. U 2023. godini fiskalni rezultat je bio bolji od predviđenog, zahvaljujući rebalansu budžeta, zbog veoma dobrog učinka prihoda od indirektnih poreza i jednokratnih prihoda.
- **Nova srednjoročna Fiskalna strategija nije usvojena** i nije postignut napredak u upravljanju javnim investicijama i reviziji poreskih rashoda.
- Iako je stvoren pravni osnov za formiranje **Fiskalnog savjeta**, javni poziv za imenovanje članova Savjeta je bio neuspješan, zbog nedovoljnog broja prijavljenih.
- **Crna Gora je ostvarila ograničen napredak u pripremama** za implementaciju plana implementacije Garancije za mlade, u pripremi jasnog vremenskog okvira i finansijskog planiranja za reformu sistema socijalne i dječije zaštite, kao i razvoju mehanizma za kontinuirano praćenje aktivnih mjera tržišta rada.
- **Vlada je usvojila Program za suzbijanje neformalne ekonomije sa pratećim akcionim planom za period 2024-2026.**
- **Ostvaren je napredak u digitalizaciji, ali je ograničen napredak kod reformi za zelenu agendu i državna preduzeća.**



**Ocjena implementacije preporuka sa ministarskog dijaloga: djelimična implementacija (38.9%)**

Preporuke EU Crnoj Gori za PER 2024-2026	Ocjena
<p><b>Preporuka 1:</b></p> <p>Usvojiti odgovarajuće fiskalno stanje u 2023. godini kako bi se pomoglo smanjenju inflacije, istovremeno pružajući podršku ugroženim domaćinstvima i firmama, ukoliko je potrebno.</p> <p>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 smanjenja javnog duga u srednjoročnom periodu.</p> <p>Obezbijediti odgovarajuća sredstva za nove fiskalne inicijative prije njihovog usvajanja.</p>	<p><b>Preporuka 1 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>Značajna implementacija:</b> Početkom 2023. godine, usvojene su neke strukturne mjere kako bi se ostvarili prihodi budžeta. Dobra ekonomska performansa, djelimično podržana prilivom stranih državljana, rezultirala je snažnim povećanjem prihoda budžeta, što je omogućilo ostvarivanje malog suficita i znatno bolji rezultat od planiranog u revidiranom budžetu. Odluka o povećanju minimalnih penzija odnosila se na najugroženija domaćinstva.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Srednjoročna fiskalna strategija, uključujući konkretne mjere konsolidacije, nije usvojena. Fiskalne projekcije budžeta za 2024. godinu predviđaju nastavak umjerenog smanjenja odnosa javnog duga prema BDP-u, dok se očekuje da će primarni bilans biti pozitivan 2026. godine. Međutim, osnovne mjere za postizanje ograničenja troškova nisu dobro razvijene.</p> <p><b>Nema implementacije:</b> Važne inicijative, poput povećanja minimalnih penzija za 52%, nisu bile praćene odgovarajućom procjenom troškova.</p>
<p><b>Preporuka 2:</b></p> <p>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.</p>	<p><b>Preporuka 2 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> U saradnji sa MMF-om, Ministarstvo finansija postavilo je ključne prioritete i obezbijedilo tehničku podršku radi poboljšanja planiranja kapitalnog budžeta.</p> <p><b>Značajna implementacija:</b> Usvojene su izmjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Vlada</p>

<p>Usvojiti planirane amandmane na Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzeti konkretne korake ka formiranju Fiskalnog savjeta.</p> <p>Na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih rashoda, koju treba podijeliti sa Komisijom, pripremiti budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, umanjenja, krediti, odlaganja obaveza).</p>	<p>je objavila javni poziv za članove Fiskalnog savjeta, ali nije bio uspješan usled nedovoljnog broja prijavljenih kandidata. Novi poziv se očekuje u prvom kvartalu 2024. godine, a Fiskalni savjet trebalo bi da bude uspostavljen do kraja 2024. godine.</p> <p><b>Nema implementacije:</b> Uz tehničku podršku MMF-a, 2021. godine je sprovedena revizija poreskih rashoda Crne Gore. Međutim, nisu preduzeti konkretni koraci ka pripremi analize ekonomskog uticaja/kvantifikacije obima poreskih rashoda.</p>
<p><b>Preporuka 3:</b></p> <p>Nastaviti sa pažljivom analizom kretanja cijena i pripremiti se za korišćenje ograničenih alata koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira, kako bi se osigurala stabilnost cijena.</p> <p>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.</p>	<p><b>Preporuka 3 je značajno implementirana.</b></p> <p><b>Djelimična implementacija:</b> Centralna banka je pažljivo pratila razvoj dinamike cijena i registrovala izvjesna povećanja kamatnih stopa, kao i usporavanje rasta kredita. Fiskalna politika koja je dovela do velikih povećanja neto plata je takođe doprinijela osnovnim inflatornim pritiscima. Centralna banka nije koristila makroprudencijalne alate kako bi uticala na kreditnu aktivnost, a time i na inflaciju.</p> <p><b>Značajna implementacija:</b> Nakon završetka svih Pregleda kvaliteta aktive (AQR), sprovedene su provjere na licu mjesta kako bi se utvrdila ispravnost proračuna adekvatnosti kapitala. Nenaplativi krediti (NPL) nastavili su da opadaju. Za sektor nekretnina, Centralna banka je kreirala pokazatelj o odstupanju cijena nekretnina od svojih osnova kako bi pratila rizik finansijskog sistema. Neki podaci i dalje nedostaju.</p> <p><b>Značajna implementacija:</b> Napravljen je progres sa ključnom legislativom u daljem usaglašavanju</p>

<p>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.</p>	<p>sa EU zakonodavstvom, uključujući Zakon o kreditnim institucijama. Koeficijent pokriva osiguranih depozita se povećao. Nakon usvajanja Zakona o sanaciji kreditnih institucija, CBCG je pripremila planove sanacije, odredila minimalne zahtjeve za sopstveni kapital i obaveze (MREL) i osnovala Sanacioni fond, kojim upravlja. Međutim, napredak u zakonodavstvu i jačanje institucionalnog okvira za efikasnu nesolventnost je ograničeno, a Radnu grupu koju je formirala CBCG trebalo bi ponovo aktivirati.</p>
<p><b>Preporuka 4:</b></p> <p>Poboljšati institucionalno i regulatorno okruženje i poboljšati energetske otpornost i prelazak na sprovođenje Zelene agende.</p> <p>Dalje digitalizovati i pojednostaviti administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća i dati prioritet sajber bezbjednosti, zaštiti podataka i kontinuitetu usluga e-uprave.</p> <p>Pripremiti mapu puta za reformisanje državnih preduzeća (DP), pripremiti okvir za</p>	<p><b>Preporuka 4 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Priprema Nacionalnog energetske i klimatskog plana (NECP) značajno kasni. U toku su pripreme na izradi dva klimatska zakona. Sprovedene su neke aktivnosti radi olakšavanja pripreme Zakona o energetici i prekograničnoj razmjeni električne energije i gasa. Usvojeni su neki podzakonski akti o energetske efikasnosti, ali implementacija još uvijek kasni. U toku su energetske projekti, Projekat energetske efikasnosti Crne Gore i Promocija energetske efikasnosti u javnim zgradama.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Crna Gora se pridružila programu Digitalna Evropa u junu 2023. godine, ali podrška Vlade za mikro, mala i srednja preduzeća koja učestvuju u pozivima za podnošenje predloga projekata nije precizirana. Pokretanje novog Vladinog e-portala odloženo je za kraj 2024. godine. U toku su početne aktivnosti na uspostavljanju sajber bezbjednosti, uključujući Agenciju za sajber bezbjednost i Državni Data centar.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Sprovedene su početne aktivnosti za razvoj novog regulatornog okvira za državna preduzeća. Analiza trenutnog pravnog okvira još uvijek nije završena. Usvajanje strategije o državnim preduzećima, mape puta za reforme upravljanja državnim preduzećima i odgovarajućih zakonskih rješenja još uvijek nije pripremljeno.</p>

<p>praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razviti objektivne kriterijume za izbor njihovih menadžment tijela.</p>	
<p><b>Preporuka 5:</b></p> <p>Na osnovu rezultata istraživanja neformalne ekonomije, uspostaviti akcioni plan za smanjenje neformalnosti.</p> <p>Osigurati saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u sprovođenju plana, uključujući prevenciju i podsticaje za legalizaciju neformalnih preduzeća i zaposlenih.</p> <p>Razviti analizu inspekcijskih službi i relevantnog pravnog okvira za optimizaciju rada inspektora, minimizirajući diskrecione odluke i nedosljednosti u inspekciji ovlašćenja.</p>	<p><b>Preporuka 5 je djelimično implementirana.</b></p> <p><b>Potpuna implementacija:</b> U decembru 2023. godine, Vlada je usvojila Program za suzbijanje neformalne ekonomije za period od 2024. do 2026. godine, uz prateći akcioni plan.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Iako su u okviru novousvojenog Programa za suzbijanje neformalne ekonomije prepoznati neki oblici saradnje između centralnih i lokalnih vlasti, implementacija još uvek nije sprovedena.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Određeni broj akcija usmjerenih na inspekcijske službe i kontrolu relevantnog pravnog okvira prepoznati su unutar novousvojenog Programa za suzbijanje neformalne ekonomije. Međutim, analitički rad i predviđene akcije trebalo bi da počnu sredinom 2024. godine, a da se završe 2025. godine.</p>
<p><b>Preporuka 6:</b></p> <p>Pripremiti aktivnosti za implementaciju pilot programa Garancije za mlade planirane za 2025. godinu, analizirati njegov učinak, i paralelno identifikovati i implementirati neophodne strukturne, operativne i organizacione promjene koje priprema Zavod za zapošljavanje Crne Gore za isporuku usluga potpune Garancije za mlade, kao i drugih funkcija.</p>	<p><b>Preporuka 6 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Nova vlada je (ponovo) imenovala Radnu grupu za koordinaciju plana sprovođenja Garancije za mlade, kao i novog koordinatora Garancije za mlade. Revidirana verzija Garancije za mlade od oktobra 2023. godine treba da bude usvojena u aprilu 2024. godine. Aktivnosti na pripremi pilot projekta odvijaju se sporo. Digitalizacija agencije je počela razvojem jedinstvenog IT sistema. Navedeno ima oblik modularno izgrađene platforme koja je zasnovna na aplikacijama, kako bi poslovni procesi agencije bili omogućeni. Cilj je da se uspostavi kao jedinstvena platforma za zapošljavanje za sve sektore i sekcije Zavoda za zapošljavanje, kao i za širu javnost i preduzeća, i da omogući razmjenu podataka između drugih organa javne uprave, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Planirano je da sistem bude operativan prije kraja 2024. godine.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Implementacija mape puta, metodologije i priručnika za dizajn,</p>

<p>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.</p> <p>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</p>	<p>implementaciju i praćenje još uvijek nije realizovano. Identifikovane su aktivnosti na izgradnji kapaciteta zaposlenih u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore za implementaciju Garancije za mlade.</p> <p><b>Ograničena implementacija:</b> Nova strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite je u pripremi, ali novi Zakon o socijalnoj i dečjoj zaštiti, sa ciljem poboljšanja kvaliteta i finansiranja usluga koje se pružaju na nacionalnom i lokalnom nivou, još uvijek nije pripremljen. Usvojenje Zakona o sistemu utvrđivanja invalidnosti planirano je za IV kvartal 2024. godine.</p>
---	--

#### Koordinacija između ministarstava

- Ministarstvo finansija koordiniralo je rad na pripremi PER-a za 2024. godinu. Radna grupa za izradu Programa ekonomskih reformi je uključila sva relevantna ministarstva.

#### Konsultacije sa zainteresovanim stranama

- Nacionalni koordinator za PER organizovao je početne konsultacije o pripremi PER-a u novembru 2023. godine. Druga javna konsultacija o nacrtu PER-a održana je u decembru 2023. godine i obuhvatila je okrugli sto sa zainteresovanim stranama.

#### Makroekonomski okvir

- Program pruža jasnu i konciznu sliku ekonomskih kretanja u prethodnom periodu i obuhvata sve relevantne podatke koje su bile dostupne u trenutku podnošenja dokumenta. Priložene informacije su koherentne, koncizne i dobro strukturirane. Makroekonomski okvir je koherentan, konzistentan i dovoljno sveobuhvatan i pruža dobru osnovu za procjenu politika. Statističke tabele nisu bile potpune u prvom podnošenju dokumenta, ali su zato naknadno nekoliko puta revidirane.

#### Fiskalni okvir

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

#### Strukturne reforme

- Strukturne reforme PER-a su u skladu sa smjernicama. Posebno poglavlje u PER-u pruža informacije o implementaciji preporuka/smjernica za 2023. godinu. Izvještavanje o napretku mjera strukturnih reformi za 2023. godinu generalno je dobrog kvaliteta. PER za period 2024-

2026. godine sadrži šest strukturnih reformi, navodeći reformske mjere, kao i procjenu troškova strukturnih reformi.

### Ocjena Evropske komisije o implementaciji preporuka/smjernica politika Programa ekonomskih reformi u periodu od 2019. godine do 2024. godine:

- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2024-2026. implementirala 38,9%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2023.
- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2023-2025. implementirala 33,3%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2022.
- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2022-2024. implementirala 57,9%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz jula 2021.
- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2021-2023. implementirala 57,4%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2020.
- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2020-2022. implementirala 39,7%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2019.
- ▶ **Crna Gora je u PER-u 2019-2021. implementirala 34,1%** preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2018.

\*

\* \*

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Ministarstvo finansija kao koordinator procesa izrade Programa ekonomskih reformi, smatra opravdanim da se nagradi rad članova radnog tima koji su pripremili Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026. godina. Dodatno, posebno treba imati u vidu da se radi o članovima tima sa dugogodišnjim iskustvom rada na dokumentu, a koji će nastaviti i u narednom periodu rad na ovom značajnom dokumentu.

Za isplatu jednokratne naknade za rad Radne grupe za izradu Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2024-2026. godina potrebno je izdvajanje u ukupnom iznosu od 12.250,00 eura, sa pripadajućim porezima i doprinosima.

Sredstva će se obezbijediti sa pozicije 4127 (Ostale naknade), Ministarstva finansija.