



CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA
Sektor za ekonomsku politiku i razvoj

PRETPRISTUPNI EKONOMSKI PROGRAM
ZA CRNU GORU 2012-2015.

Decembar, 2012.

SADRŽAJ

I	UVOD I REZIME	1
II	MAKROEKONOMSKA KRETANJA	4
2.1	Makroekonomska kretanja u periodu 2011-2012.	4
2.1.1.	Bruto domaći proizvod	4
2.1.2.	Inflacija	5
2.1.3.	Tržište rada i zarade	6
2.1.4.	Eksterni sektor	6
2.1.5.	Bankarski sektor	7
2.2.	Osnovni makroekonomski scenario za period 2013-2015..	8
2.2.1.	Realni sektor	10
2.2.2.	Inflacija.	12
2.2.3.	Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost	12
2.2.4.	Finansijski sektor	14
2.2.5.	Srednjoročni rizici	15
2.3.	Makroekonomski scenario nižeg rasta za period 2013-2015.	15
III	JAVNE FINANSIJE	18
3.1.	Strategija i srednjoročni ciljevi fiskalne politike	18
3.2.	Javne finansije u 2012. godini	20
3.3.	Javne finansije u periodu 2013-2015.	24
3.4.	Strukturni bilans	30
3.5.	Državni dug 2012-2015.	32
3.6.	Budžetske implikacije strukturnih reformi	36
3.7.	Analiza osjetljivosti i uporedivost sa prošlogodišnjim programom	41
3.8.	Kvalitet javnih finansija	42
3.9.	Dugoročna održivost sistema javnih finansija	44
3.10.	Institucionalni okvir javnih finansija	45
IV	STRUKTURNE REFORME	47
4.1.	Korporativna i finansijska tržišta	47
4.1.1.	Privatizacija	48
4.1.2.	Konkurencija, državna pomoć i javne nabavke	48
4.1.3.	Biznis okruženje i poreska politika, sa aspekta biznis sektora	50
4.1.4.	Razvoj društva znanja	52
4.1.5.	Mrežne industrije	53
4.1.6.	Finansijski sektor	57
4.2.	Tržište rada	60
4.2.1.	Politika zapošljavanja	60
4.2.2.	Reforma sistema socijalne zaštite	62
4.3.	Administrativne reforme	63

I EKONOMSKI OKVIR

Politička i ekonomska ozbiljnost i odgovornost Crne Gore, demokratske vrijednosti te spremnost prihvatanja evropskih vrijednosti i standarda u cilju poboljšanja kvaliteta života građana ključni su elementi za stabilan procesa približavanja zemlje evroatlantskim integracijama tokom posljednjih godina. U 2012. godini došlo je do novog izuzetno značajnog koraka u tom procesu, a to je početak pregovora za članstvo u EU. Realno je za očekivati da će proces pregovora trajati nekoliko godina, a njihov početak ipak jasno ukazuje na činjenicu da je zemlja ušla u poslednju ali najzahtjevniju fazu procesa koje će završiti punopravnim članstvom u EU.

Početak pregovora za ulazak u EU postaje sve jasnije još nešto. Evroatlantske integracije kao osnovno političko opredjeljenje postaju ključni ekonomski okvir u okviru kojeg će Crna Gora ostvarivati svoje ciljeve na putu ka ponovnom ekonomskom rastu te razvoju zemlje kao cjeline. Međutim, iskustva koje je Crna Gora stekla u preteklim godinama, od snažnog ekonomskog rasta u periodu od 2006. do 2008. godine, preko recesije u 2009. godine i ekonomskog oporavka nakon toga jasno ukazuju na činjenicu kako je taj okvir evropskih integracija neophodno ispuniti kvalitetnim ekonomskim politikama koje zavise od nosilaca ekonomske politike u samoj zemlji.

U kontekstu dužničke krize u eurozoni te uzimajući u obzir da fiskalna politika predstavlja jedini instrument makroekonomske politike u eurizovanoj crnogorskoj ekonomiji, Pretpristupni ekonomski program potvrdio je svoj značaj kao jednog od osnovnih ekonomskih programskih dokumenata u Crnoj Gori. PEP 2012 je radjen pod specifičnim okolnostima jer su sredinom oktobra održani parlamentarni izbori što je imalo dvostrukog uticaja na njegovu pripremu. U tehničkom pogledu došlo je do određenog pomjeranja u usvajanju budžeta od strane Vlade što je razumljivo obzirom na činjenicu da je nova Vlada formirana tek prvih dana decembra 2012. Ipak velikim naporima kako nove Vlade i Parlamenta budžet za 2013. godinu usvojen je na vrijeme, do kraja 2012. godine. U suštinskom smislu realno je očekivati da će na osnovu programa nove Vlade doći i do nekih korekcija ili pak promjena u ekonomskim politikama, ali su, obzirom na kratak rok od formiranja Vlade, one ubuhvaćene ovogodišnjim PEP-om samo u ograničenom obimu.

U odnosu na prošlogodišnji PEP u ovoj godini se posebna pažnja posvetila detaljnijoj analizi potencijalnog privrednog rasta. Tako je ove godine sem metodologije HP filtera po prvi put potencijalni privredni rast računat i na bazi *Cobb-Douglasove* proizvodne funkcije. Za razliku od perioda prije krize kada je rast bio baziran prije svega visokim učešćem fiksnog kapitala uz veoma malo učešće ostalih faktora rasta, u narednom periodu veći doprinos ka privrednom rastu trebaće da proizlazi od drugih generatora rasta prije svega od tehnološkog progresa (TFP-total factor productivity), a relativno manje će biti učešće fiksnog kapitala. Takav vid razvoja bi trebao da rezultira u povećanju izvoza i time u smanjivanju spoljnjih neravnoteža.

Nakon oporavka u 2011. kada je u Crnoj Gori zabilježena jedna od većih stopa ekonomskog rasta u Evropi od 3,2%, godina 2012. može se smatrati jednom od ekonomski najtežih godina sve od sticanja nezavisnosti. Mnogi trendovi bili su van domašaja ekonomske politike Crne Gore. Snijeg i suše, recesija i stagnacija u najuticajnijim ekonomijama eurozone, skokovi cijene nafte i pad cijene aluminijuma na svjetskom tržištu su bili faktori kojima smo se samo mogli prilagođavati i koje smo mogli djelimično ublažavati, ali ne i otkloniti. Unutrašnje slabosti crnogorskog ekonomskog sistema koje se izražavaju kroz njegovu nediversifikovanost, „industrijsko“ nasljedje i zavisnost ekonomskih tokova od vremenskih prilika (turizam i proizvodnja iz hidroenergetskih izvora) doprinijeli su pogoršanju negativnih uticaja prelevenih iz vana. Iako bi u jednoj maloj i otvorenoj ekonomiji, izuzetno zavisnoj od regionalnih i međunarodnih tokova, recesija u takvim uslovima bila skoro izvjesna, Crna Gora je uspela izbeći. Mjerama ekonomske politike, ograničenim mahom na fiskalne instrumente, postigao se cilje, država nije ušla u recesiju u prvoj polovini godine iako ju je eurozona

zvanično zabilježila. Uspjelo se da Crna Gora zadrži ili unaprijedi mjesto u rangiranjima međunarodnih agencija, da se nastave sprovoditi strukturne reforme u oblasti državnih finansija, administracije, tržišta rada, poslovnog ambijenta. Uspjelo se da Crna Gora ne bude još jedna u nizu evropskih zemalja koja će zbog rješavanja problema deficita i duga povećati osnovne poreske stope, već mehanizmima koji najmanje pogadjaju socijalno ugrožene slojeve da poboljša fiskalne performanse.

Već u prvom kvartalu postalo je jasno da osnovni scenario, po kome će ekonomija rasti 2% u 2012. godini, nije realno ostvariv. Ekstremne vremenske nepogode, koje su prouzrokovale vanredno stanje u zemlji, paralizovale su ekonomske tokove i negativno uticale na finansije privatnog i državnog sektora. Kriza u eurozoni se ispostavila još složenijom i teže rješivom, pa je smanjenje potrošnje u eurozoni osjetila i crnogorska ekonomija. Eksterni uticaji u kombinaciji sa aktiviranim državnim garancijama za KAP i strukturnim slabostima ekonomije uslovili su niže državne prihode i rast državnih izdataka. Rebalans budžeta u aprilu 2012. godine prilagodio je plan javnih finansija scenariju nižeg rasta. Slabija naplata prihoda inicirala je revidiranje akciza za lož ulje i plin i uvođenje novih taksi (po 1€ na SIM kartice i električne brojila) i mjere u pravcu bolje naplate prihoda i suzbijanja sive ekonomije. Na strani budžetskih rashoda primijenjena je restriktivnija politika u dijelu zarada u javnom sektoru. Razvoj događaja u drugom kvartalu upućivao je na oporavak ekonomije kroz pripreme za ljetnju turističku sezonu i njen dobar početak, kao i rast poljoprivredne proizvodnje. Međutim, u industrijskoj proizvodnji drugi kvartal je donio pad proizvodnje električne energije zbog redovnog remonta Termoelektrane Pljevlja i pad proizvodnje aluminijuma. Treći kvartal, sa svojim visokim učešćem od 32% u formiranju BDP-a Crne Gore, obilježen je dobrom turističkom sezonom, rastom proizvodnje električne energije nakon remonta TEP-a i boljom naplatom državnih prihoda. Međutim, jedna od najdužih suša posljednjih decenija u Crnoj Gori i velikom dijelu evroazijskog kontinenta, kao i rast cijena goriva, uticali su na pad proizvodnje prehrambenih proizvoda i rast njihovih cijena, dok je kriza u KAP-u nastavila da negativno utiče na spoljnotrgivinski bilans.

Zavod za statistiku (MONSTAT) je, po prvi put, već krajem trećeg kvartala, objavio preliminarne procjene kvartalnog rasta BDP-a u Crnoj Gori. Tako je prvi kvartal rezultirao sa padom od 2,4%, dok je drugi donio blagi oporavak od 0,3%. Analiza makroekonomskih trendova u prvih devet mjeseci 2012. godine ide u prilog ostvarenju projekcije ekonomskog rasta od 0,5% u 2012. godini.

Prioritetni cilj ekonomske politike u 2013. godini jeste stabilizacija i konsolidacija javnih finansija uz stvaranje uslova za rast stranih i domaćih investicija te nastavak procesa stabilizacije finansijskog sektora. Budžet za 2013. godinu nastavlja restriktivnu politiku državne potrošnje i održavanje osnovnih poreskih stopa na „jednocičfreni“ nivo. Nastavak implementacije postojećih i priprema/primjena novih strukturnih reformi obilježiće 2012. godinu. Potrebe za fiskalnom konsolidacijom i povećanjem konkurentnosti ekonomije dale su prioritet uvođenju fiskalnih pravila i kreiranju institucionalnog okvira za njihovu dosljednu primjenu, izmjenama opšteg kolektivnog ugovora u pravcu povećanja fleksibilnosti i mobilnosti tržišta rada i olakšavanju uslova za dobijanje građevinskih dozvola u skladu sa preporukama međunarodnih „rating“ izvještaja. U fiskalnoj politici kao prioritet nastavlja biti održavanje stabilnosti i likvidnosti bankarskog sektora, kao i doprinos stvaranju uslova za povećanje kreditne aktivnosti banaka.

Narednih godina doći će do ubrzanja ekonomskog rasta. Projekcije ekonomskog rasta, u srednjem roku, bazirane su na konzervativnijim procjenama investicionih aktivnosti. Realni rast BDP-a u srednjem roku je projektovan na nivou 2,5% u 2013., 3,0% u 2014. i 3,5% u 2015. godini. Makroekonomski scenario nižeg rasta baziran je na pretpostavci o produbljivanju negativnih trendova u eurozoni: recesija, smanjenje kreditne aktivnosti i povećanje nezaposlenosti. Takav scenario u eurozoni, uz strukturne slabosti crnogorske ekonomije, odrazio bi se kroz nižu potrošnju, koja bi imala direktan uticaj na izvoz, SDI i turizam. Po ovom scenariju projektuju se sljedeće stope realnog rasta BDP-a u Crnoj Gori: 1,0% u 2013., 1,5% u 2014. i 2% u 2015. U skladu sa

makroekonomskim projekcijama i na osnovama nacrtu fiskalnih pravila projektovan je deficit u srednjem roku, ali sa trendom opadanja do 0,7% u 2015. godine. Po scenariju nižeg rasta deficit javnih finansija sporije pada do 2,3% u 2015. U skladu sa projektovanim deficitom po osnovnom makroekonomskom scenariju, državni biće na približno istom nivou u 2013. i 2014. godini, dok će u 2015. Uspostaviti opadajući trend na 51,7%.

Tabela 1 Makroekonomski i fiskalni okvir

Makroekonomski i fiskalni okvir (u % BDP-a)		Ostvarenje	Procjena	Osnovni scenario			Scenario nižeg rasta		
		2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Makroekonomski pokazatelji	Nominalni rast BDP-a	4,2	2,8	5,1	5,6	6,1	3,0	3,5	4,0
	Realni rast BDP-a	3,2	0,5	2,5	3,0	3,5	1,0	1,5	2,0
	Deflator	1,0	2,3	2,5	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0
	Inflacija	3,1	4,0	2,7	2,5	2,5	2,4	2,2	2,2
	Zaposlenost	0,8	1,5	1,0	1,5	1,5	0,0	-0,5	0,5
	Deficit tekućeg računa	-19,6	-20,0	-21,0	-20,4	-19,7	-19,8	-18,2	-18,3
Fiskalni pokazatelji	Izvorni javni prihodi	39,7	38,0	37,0	36,0	35,6	37,0	36,0	35,3
	Javna potrošnja	41,0	41,8	39,4	37,7	36,3	39,5	38,5	37,7
	Deficit/Suficit	-5,4	-3,7	-2,3	-1,7	-0,7	-2,5	-2,5	-2,3
	Kamate	1,5	1,8	2,1	2,4	2,6	2,2	2,5	2,8
	Primarni deficit/suficit	-4,0	-1,9	-0,2	0,7	1,9	-0,3	-0,1	0,5
	Državni dug	46,0	52,1	54,5	54,3	51,7	55,7	57,2	56,9

Proces evroatlanskih integracija, s jedne, i efekti globalne ekonomske krize, s druge strane, zahtijevaju ozbiljan pristup strukturnim reformama, koje je Crna Gora prepoznala kao uslov za prevazilaženje posljedica krize a, na dugi rok, stvaranje konkurentnog sistema koji će obezbijediti održiv ekonomski rast i razvoj. Sistemske promjene implementiraju se u svim oblastima ekonomskog sistema. Unapredjenje polovnog ambijenta i reforme u radnom zakonodavstvu ostaju prioritet. Na agendi svih sektorskih politika stoji harmonizacija sa evropskom regulativom. Administrativna reforma ide u pravcu postizanja veće efikasnosti i produktivnosti državne uprave. U Poglavlju 4 detaljno su obrađene sprovedene i planirane reforme, odnosno realizovane i planirane aktivnosti po pojedinim oblastima.

II MAKROEKONOMSKA KRETANJA

2.1. Makroekonomska kretanja u periodu 2011-2012.

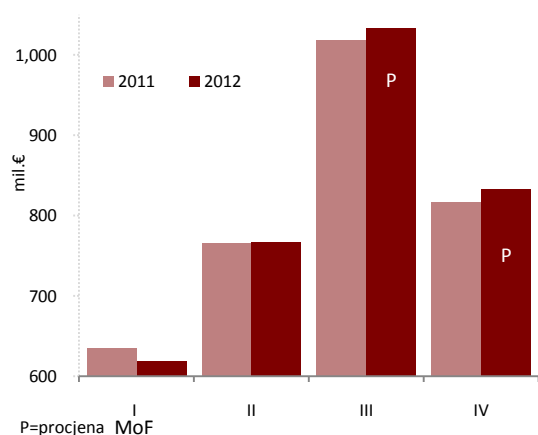
Svjetska ekonomija se još uvijek oporavlja od posljedica ekonomske krize ali je oporavak spor. Ostvarena stopa rasta BDP-a za 2011. iznosila je 3,8%, dok je za 2012. godinu¹ procijenjena na 3,3%. Procjena rasta je zasnovana na rastu razvijenih ekonomija od 1,3% (USA 2,2% eurozona -0,4%, Japan 2,2, Velika Britanija -0,4%), rastu novorastućih ekonomija i ekonomija u razvoju 5,3% (Kina 7,8%, Indija 4,9%, zemlje Centralne i istočne Evrope 2,0%). MMF je oktobarskim projekcijama snizio skoro sve prognoze rasta u odnosu na projekcije iz aprila 2012. godine, što govori da je došlo do pogoršanja stanja svjetske ekonomije u periodu između 2 projekcije. Ono što smanjuje stope rasta je fiskalna konsolidacija u mnogim zemljama i slab finansijski sistem. Pokazalo se da fiskalna konsolidacija ima mnogo jače negativne efekte na ekonomski rast nego što se predviđalo (fiskalni multiplikator je znatno viši u vremenima kriza). Naročito je nestabilna situacija u Evropskoj uniji i eurozoni, gdje su ovi efekti naročito izraženi. Najnovija prognoza Evropske komisije predviđa pad stope rasta BDP-a od 0,4% u 2012. i stagnaciju za 2013. godinu.(stopa rasta 0,1%).

Visoka izloženost i tijesna ekonomska povezanost Balkana i Crne Gore² sa širim okruženjem Evropske unije, čine ovaj region vrlo osjetljivim na negativna kretanja u okruženju. Svi rizici kojima su naša zemlja i region bili izloženi su se, u većoj ili manjoj mjeri, materijalizovali kroz: izvoz u eurozonu, uslove spoljnog zaduživanja, strane direktne investicije, kreditnu aktivnost, budžetski balans i javni dug. Nepovoljna kretanja i izgledi ekonomija Zapadnog Balkana su ograničavajući faktor rasta crnogorske ekonomije, s obzirom da su one njen značajan ekonomski partner.

2.1.1. BDP

Crnogorska ekonomija je ostvarila realan rast BDP-a od 3,2% u 2011. i on je viši od procijenjenog. Rast je rezultat rasta u poljoprivredi, prerađivačkoj industriji, maloprodaji, turizmu i građevinarstvu, a pada u proizvodnji električne energije je imao negativan uticaj. Potrošna strana BDP-a pokazuje da je najveće učešće u rastu BDP-a imala potrošnja

grafik 1 Kvartalni BDP - Q12/Q11



domaćinstava (3,3%) i izvoz roba i usluga (4,6%), dok je negativan doprinos izazvan padom bruto investicija (2,1%) i smanjenom potrošnjom države (0,6%).

U prvoj polovini 2012. godine, crnogorska ekonomija je ostvarila pad BDP-a od 0,9%. Ovaj pad je posljedica ekstremnih vremenskih prilika u prvom kvartalu 2012, negativnih uticaja izazvanih krizom u okruženju i unutrašnjih strukturnih slabosti. Pad ekonomske aktivnosti je bio izraženiji u *prvom kvartalu* i iznosio je 2,4% na godišnjem nivou. Pad je zabilježen u poljoprivredi (-5%), proizvodnji struje (-35%), saobraćaju (-3,5%), kao i na poziciji porezi-

¹ World economic outlook - Oktobar 2012

² Crna Gora ostvaruje 75% trgovinske razmjene s evropskim zemljama, Bankarski sektor je u vlasništvu bankaka iz okruženja (90% vlasništva), priliv investicija iz evropskih zemalja, 95% stranih gostiju² čine turisti iz Evrope

subvencije na proizvode (-7%). Procijenjeni efekat vremenskih nepogoda na ekonomski rast iznosi 1,3%. U *drugom kvartalu* je došlo do blagog opravka i realnog rasta ekonomije od 0,3%, podstaknutog rastom u poljoprivredi i prerađivačkoj industriji.

Blagi oporavak crnogorske ekonomije započet u drugom kvartalu, nastavljen je i u trećem. Podstaknuta rastom u sektoru turizma, poljoprivrede i proizvodnje električne energije, crnogorska ekonomija je, u trećem kvartalu, ostvarila rast³ od 1,5-2%. Preliminarni rezultati za prva tri kvartala pokazuju da je crnogorska ekonomija nadoknadila minus iz prvog kvartala. Iako nijesu dostupni indikatori za četvrti kvartal moguće je približno procijeniti kretanja BDP-a do kraja 2012. Da bi se ostvarila projektovana godišnja stopa rasta BDP-a od 0,5%, realni rast u četvrtom kvartalu bi trebao da bude oko 2% na godišnjem nivou.

Iako nijesu dostupni podaci o potrošnoj strani BDP-a za 2012. izvjesno je da će negativan doprinos BDP-u doći kao posljedica pada izvoza roba (aluminijum), ublažen rastom izvoza usluga (turizam). Za prva tri kvartala izvoz roba je smanjen za 16%, dok je prihod od usluga porastao 5%. Slab rast uvoza biće neutralna stavka (1,5% u nominalnom iznosu, realni pad od 0,2%). Dostupni indikatori potrošnje domaćinstava, kao najznačajnije stavke BDP-a, pokazuju da je teško očekivati značajniji rast na ovoj poziciji, jer su realne zarade za deset mjeseci ove godine niže za 3,2%, dok je broj zaposlenih povećan za 1,9 %. Prosječna penzija je realno niža za 2,8%. Potreba fiskalne konsolidacije smanjiće i učešće državne potrošnje u formiranju BDP-a.

2.1.2. Inflacija

Godišnja stopa inflacije, mjerena indeksom potrošačkih cijena, tokom 2012. godine imala je trend rasta i kretala se od 3,1% u januaru, do 5,2% u oktobru. Prirodne nepogode u Crnoj Gori, uticaj ekonomske krize u eurozoni i turbulentna

grafik 2 - CPI- indeks potrošačkih cijena



previranja na svjetskoj ekonomskoj sceni, značajno su uticali na nivo cijena proizvoda i usluga koji ulaze u potrošačku korpu crnogorskih građana. Na rast inflacije tokom 2012. najviše su uticali a) rast cijena električne energije (u januaru 6,1%, julu 3,1% i avgustu 6,5%), b) rast cijena goriva, usljed promjena cijena nafte na svjetskom tržištu a na koje Crna Gora, kao uvoznik naftnih derivata, nema uticaja, c) rast cijena hrane kao rezultat smanjene ponude domaćih prehrambenih proizvoda, usljed sniježnih nepogoda, d) rast taksi i akciza, što je dovelo do rasta cijena proizvoda na koje se

odnosila primjena novih propisa (duvan, alkoholna pića, gazirana pića i kafa). Godišnja stopa inflacije, mjerena indeksom potrošačkih cijena u oktobru 2012. godine iznosila je 5,2%, što je rast od 1,3 p.p u odnosu na kraj drugog kvartala. Najveći uticaj na izmjerenu stopu inflacije dominantno je opredijeljen rastom cijena hrane (6,8%), električne energije (17,6%), duvana (16,5%), goriva i maziva (6,3%) i odjeće (6,3%). U periodu januar-oktobar, u odnosu na isti period prošle godine, proizvođačke cijene su bile veće za 1,2%, uvozne cijene za 1,9%, dok su izvozne bile niže za 6,7%, kao posljedica smanjenja cijena osnovnih metala (-9,4%). Iako je makroekonomskim projekcijama iz oktobra projektovana inflacija, na kraju 2012 godine, od 4,0% izvjesno je da će ona biti viša zbog naglog skoka cijena u oktobru. Prema poslednjim prognozama Centralne banke (novembar 2012), inflaciona očekivanja su u porastu u odnosu na prethodnu godinu, pa se za ovu godinu predviđa

³ Procjena Ministarstva finansija

kretane inflacije u rasponu od 4,7% do 6,0%. Na povećanje ovog raspona uticao je, rast cijena početkom četvrtog kvartala.

2.1.3. Tržište rada i zarade

Blag oporavak crnogorske ekonomije u 2011. godini uticao je na rast zaposlenosti, u odnosu na 2010. godinu od 0,8%, dok su realne zarade pale za 2%.

U 2012. godini se nastavlja trend povećanja zaposlenosti i smanjenja nezaposlenosti, ali i smanjenja realnih zarada. Broj zaposlenih, u oktobru 2012, iznosio je 168.701, dok je broj nezaposlenih bio 29.540, i smanjen je za 2,1% u odnosu na oktobar 2011. U period januar-oktobar 2012, broj zaposlenih se povećao 1,9% u odnosu na uporedni period 2011., dok se broj nezaposlenih u istom periodu smanjio za 2,9%. Smanjena je stopa nezaposlenosti u oktobru 2012. u odnosu na oktobar 2011, sa 13,0% na 12,7%. Broj oglašanih slobodnih radnih mjesta, u periodu januar-oktobar 2012, iznosio je 20.948 ili 1,0% više nego u uporednom periodu 2011, a istovremeno izdato je 17.921 radnih dozvola strancima, odnosno 5,6% više. Povećava se broj lica koja prvi put traže zaposlenje, tako da ih je u oktobru 2012. za 5,5% više nego u oktobru 2011. Prosječna zarada, u oktobru 2012, je iznosila 717€ ili 0,8% više nego u oktobru 2011. Prosječna zarada bez poreza i doprinosa iznosila je 480€ u oktobru 2012, što je za 0,6% više nego u oktobru 2011, a realno je smanjena za 3,2% u periodu januar-oktobar 2012. u odnosu na isti period 2011. godine.

2.1.4. Eksterni sektor

Deficit tekućih transakcija u 2011. godini iznosio je 634 mil. € (19.6% BDP-a), što je za 17.0% manje nego u prethodnoj godini, a rezultat je je rasta neto prihoda od usluga, tekućih transfera i faktorskih dohodaka, dok se saldo robne razmjene blago pogoršao.

Deficit tekućeg računa, koji raste usljed rasta spoljnotrgovinskog deficita tokom prva tri kvartala 2012. godine iznosio je 330,9 mil.€ ili 10% procijenjenog BDP-a, što je za 6% više u odnosu na prethodnu godinu. Pad izvoza za 15,7%, prvenstveno uzrokovan padom izvoza aluminijuma za 24,4% i gvožđa i čelika za 29,2%, uz povećan uvoz za 1,5% doveli su do povećanja deficita robne razmjene za 7,6%. Do kraja 2012. godine očekuje se nastavak ovakvog trenda. Sa druge strane standardno dobrim izvozom usluga, vođenim rekordnim prihodima od turizma, te suficitima ostvarenim na računima faktorskih dohodaka i tekućih transfera pokriveno je 69% spoljnotrgovinskog deficita. Na računu usluga ostvaren je suficit, koji je za prvih devet mjeseci iznosio 610,8 mil. € ili 18% procijenjenog BDP-a za 2012.

Neto priliv stranih direktnih investicija u 2011. godini iznosio je 389,1 mil. € ili 30% niže u odnosu na 2010.godinu.

U prva tri kvartala 2012. godine, neto priliv stranih direktnih investicija iznosio je 302,6 mil.€, odnosno 11,6% više u odnosu na isti period prošle godine, što je rezultat rasta ulaganja u nekretnine (36,7%) i ulaganja u formi interkompanijskog duga (17,7%). Na bazi dosadašnjih kretanja, realno je očekivati da će, u 2012. godini, neto strane direktne investicije premašiti prošlogodišnji nivo. U strukturi priliva SDI, investicije u preduzeća i banke čine 22,5% ukupnog priliva (od čega se trećina odnosila na dokapitalizaciju banaka), interkompanijski dug 26%, dok se 43,8% ulaganja odnosilo na nekretnine.

Vrijednost neto greški i omaški je u periodu od 2009 do 2011. bila u prosjeku 12% BDP-a. Taj trend je nastavljen u 2012., kada je u prvoj polovini godine vrijednost NGO iznosila 14,7% BDP-a (BDP je kvartalna procjena MONSTAT-a). Sama pozicija neto greški i omaški govori da neke transakcije nijesu uopšte obuhvaćene (greške) ili su vrednovane na neadekvatan način (omaške). Ona ne ukazuje

direktno gdje nastaju diskrepancije. U slučaju Crne Gore, zbog korišćenja eura kao platežnog sredstva, kao i znatnog plaćanja u kešu, pogotovo u oblasti turizma, nije jednostavno obuhvatiti sve transakcije, jer ne postoji mogućnost razlikovanja domaćeg od eura stranog porijekla. Zbog toga je moguće potcijeniti neke pozicije platnog bilansa kao što su prihodi od turizma, doznake iz inostranstva, zatim depozita stanovništva čiji su izvor transakcije sa nerezidentima i sl. Sa druge strane, razloge možemo tražiti i u mogućoj precijenjenosti određenih pozicija (npr. pozicije uvoza roba). Izuzetno visoki robni deficit, koji se tokom zadnjih godina kretao u opsegu od 40% BDP-a do, čak, 65% BDP-a, budi sumnju u njegovu realnost, jer u međunarodnoj praksi su veoma rijetki ovako visoki deficiti i veoma je teško naći ekonomsko opravdanje za njih iz ugla mogućnosti finansiranja istog. Pored toga, velike razlike u podacima do koje se došlo upoređivanjem podataka domaće statistike sa statistikom zemalja pojedinih spoljnotrgovinskih partnera (mirror statistika) rađaju dilemu da li je deficit stvarno toliko visok.

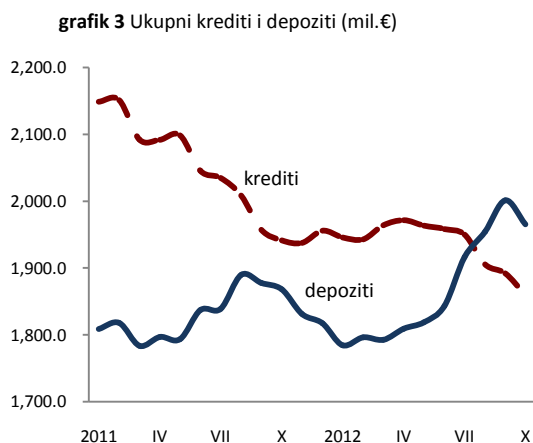
tabela 2. Strane direktne investicije po sektorima, u mil €

	2011				2012		
	IQ	IIQ	IIIQ	IVQ	IQ	IIQ	IIIQ
Ulaganja u domaća preduzeća i banke	53.8	32.4	40.8	30.7	20.7	22.4	46.0
Interkompanijski dug	34.1	25.5	27.9	45.3	20.4	38.7	43.8
Prodaja nekretnina u Crnoj Gori	31.3	42.1	53.5	57.4	43.0	63.5	67.0
Ostalo	8.2	4.3	0.3	7.3	0.1	2.9	27.9
Ukupan priliv	127.3	104.3	122.5	140.7	84.2	127.5	184.6
Ukupan odliv	11.2	36.8	34.8	22.8	29.7	41.4	22.7
Neto SDI	116.1	67.5	87.6	117.9	54.5	86.1	161.9

Izvor: Centralna banka Crne Gore

2.1.5. Bankarski sektor

Na bankarski sektor su u 2011. godini značajan negativan uticaj imala je usporena privredna aktivnost, pogoršanje boniteta pravnih lica i porast broja nelikvidnih preduzeća. Uticaj kretanja u privredi posebno je bio izražen u prvoj polovini godine, a ogledao se u porastu učešća nekvalitetnih kredita i kredita koji kasne sa naplatom u ukupnim kreditima, ali i u rastu otpisanih kredita. U drugoj polovini godine pojedine banke su izvršile "čišćenje" bilansa (prodaja ili izmještanje dijela kreditnog portfolija faktoring kompanijama ili majkama bankama), tako da je godina završena sa značajno poboljšanim kvalitetom kreditnog portfolija banaka, odnosno smanjenim nivoom nekvalitetne aktive. Ovo je, dalje, dovelo do povećanja koeficijenta solventnosti. Pored toga, poslovanje banaka u 2011. godini karakterisala je zadovoljavajuća likvidnost ali i nastavak vođenja restriktivne kreditne politike. Negativan faktor je i dalje izražena ročna neusklađenost izvora sredstava i plasmana. U 2011. godinije je izvršena dokapitalizacija banaka u ukupnom iznosu od 20 mil.€.



U 2012. godini bankarski sektor je stabilan, uz rastuću tendenciju depozitnog potencijala, koji prevazilazi njihove plasmane. Iako su se banke konsolidovale poslije prvog talasa krize, one i dalje vode restriktivnu i opreznju politiku odobravanja novih kredita, tako da je ostvaren pad kreditnih aktivnosti. Finansijski rezultat banaka za devet mjeseci je negativan. Banke su opterećene visokim nivoom nekvalitetnih kredita i sporom naplatom ranije odobrenih kreditnih plasmana. Iako su ukupni depoziti u oktobru 2012. ostvarili pad od 1,8% na mjesečnom nivou, njihov iznos u posljednja tri

mjeseca se kreće iznad nivoa ukupnih kredita. Na godišnjem nivou ukupni depoziti su povećani za 5,2%. Sektorski posmatrano, depoziti stanovništva sa iznosom od 1.114,7 mil. € imaju najveće učešće u ukupnim depozitima od 56,7%, i veće je za 9,0% u odnosu na isti mjesec prošle godine. Vrijednost ukupnih kredita je iznosila 1.859,3 mil. €, što je za 1,7% niže u odnosu na prethodni mjesec i 4,2% na godišnjem nivou. Kreditno zaduženje sektora privrede je iznosilo 891,8 mil. € i smanjeno je za 1,9% na mjesečnom nivou, dok krediti stanovništva bilježe pad na godišnjem nivou od 2,4%. Aktivne efektivne kamatne stope na kredite su iznosile 9,5%, što predstavlja blago sniženje u odnosu na septembar (9,53%), dok su pasivne kamatne stope povećane i iznosile su 3,24%. Zbog prisutnog trenda rasta kamatnih stopa na novoodobrene kredite (11,32% u oktobru), kao i postojanja ekstremno visokih kamatnih stopa na pojedine kreditne plasmane, CBCG je donijela Odluku o privremenim mjerama za ograničenje kamatnih stopa banaka, kojom je limitirala kamatne stope na kredite stanovništvu na 15% na godišnjem nivou, odnosno 14 % za pravna lica. Jedan od rizika za finansijsku stabilnost predstavljaju krediti koji kasne sa otplatom koji su iznosili 473,4 mil. € i povećani su na mjesečnom nivou za 7,6%, dok su na godišnjem nivou smanjeni za 7,9%. Pri tome, nekvalitetni krediti su ostvarili pad na mjesečnom nivou od 5,7%, tako da je njihovo učešće smanjeno sa 18,5% u septembru na 17,7 % u oktobru. Likvidnost privrede je i dalje nepovoljna, tako da se u blokadi nalazi 11.964 pravnih lica ili 23,1% od ukupnog broja registrovanih firmi, što je za 0,5% više na mjesečnom nivou. Vrijednost duga je iznosila 398,5 mil. €, što predstavlja rast od 2,3 % u odnosu na prethodni mjesec i 5,5% u odnosu na kraj prethodne godine.

2.2. Osnovni makroekonomski scenario za period 2013-2015.

Makroekonomske projekcije za period 2013-2015. predviđaju realni rast BDP-a: 2,5% u 2013, 3,0% u 2014. i 3,5% u 2015. godini. Crnogorska ekonomija će i u 2013. godini biti pod negativnim uticajem krize iz eurozone, što će se odraziti, prije svega, na dostupnost finansijskih sredstava i investicije. Stopa rasta BDP-a od 2,5% u 2013. zasniva se na pretpostavci da će se prirodni (klimatski) uslovi kretati u granicama normale. U 2014. i 2015. godini doći će do bržeg rasta crnogorske ekonomije, angažovanjem domaćih potencijala, prvenstveno turističkih i energetske, i umjerenim povećanjem kreditne aktivnosti i izvoza. Inflacija će, u godinama projektovanja, biti stabilna i na nešto višem nivou nego ona u eurozoni.

Prilikom projektovanja uzete su sljedeće pretpostavke iz spoljnog okruženja:⁴

- Cijena sirove nafte će u 2013. godini biti 109 \$/bbl, s tendencijom pada u 2014. (103 \$/bbl);
- Kurs eura će biti 1,29 USD/EUR tokom čitavog perioda;
- Inflacija će biti 1,8% u 2013. i 1,6% u 2014. godini i
- Cijene hrane će se 2013. zadržati na istom nivou kao 2012., što predstavlja produženi efekat ekstremne suše.

Makroekonomski scenario 2013-2015. polazi od sledećih pretpostavki:

- Strane direktne investicije će, u periodu 2013-2015. godine, zadržati stabilno učešće od 10% BDP-a;
- Banke će prestati da "izvoze likvidnost". Depoziti će biti stabilni;
- Bankarski krediti će početi da rastu, ali nešto sporije od nominalnog rasta BDP-a, tako da će se njihovo učešće u BDP-u smanjivati;
- Poslije pada izvoza u 2013. godini, izvoz će učestvovati sa oko 2.7 % u ukupnom rastu (2014-2015.);

⁴ Eksterne pretpostavke preuzete su iz oktobarskih projekcija Evropske komisije

- Kao posljedica pada izvoza (2,1%) i rasta uvoza (1,7%), deficit tekućeg računa će se u 2013. godini povećati na oko -21% BDP, da bi se do 2015. godine postepeno smanjivao;
- Niska baza uzrokovana nepovoljnim vremenskim prilikama u 2012. godini, opredijeliće 1,3% rasta;
- Deflator je projektovan na 2,5% tokom cijelog perioda, što je u skladu s projekcijama u eurozoni;
- Zaposlenost ima postepen rast tokom čitavog perioda, kao posljedica postepenog rasta ekonomije, korigovane potrebom povećanja konkurentnosti i neophodnih strukturnih reformi. Projektovan je rast zaposlenosti od 1,0; 1,5 i 1,5%;
- Projekcije inflacije predviđaju smanjenje stopa u odnosu na 2012. godinu, kao posljedicu slabe tražnje, stabilnih ili nižih cijena energenata i stabilnih cijena hrane. U periodu 2013-2015. stope inflacije iznosiće 2,7; 2,5 i 2,5%.

tabela 3 Crna Gora: Makroekonomske Projekcije, 2013-15. Osnovni Scenario

Crna Gora: Makroekonomske Projekcije, 2013-15. Osnovni Scenario			
	2013	2014	2015
Nominalni BDP u mil.€	3.493	3.687	3.912
<i>Realni rast</i>	2,5	3,0	3,5
<i>Deflator -rast</i>	2,5	2,5	2,5
<i>Inflacija (HIPC)</i>	2,7	2,5	2,5
<i>Zaposlenost</i>	1,0	1,5	1,5
Osnovne stavke:			
Deficit tekućeg računa	-21,0	-20,4	-19,7
Izvoz	35,7	36,3	37,0
Uvoz	-60,7	-60,2	-59,7
Ostalo	4,0	3,5	3,0
Privatni depoziti	50,0	50,0	50,0
Bankarski krediti -domaći	57,1	55,6	55,4
Potrošnja domaćinstava	85,4	84,6	82,5
Buto investicije u osnovna sredstva	18,9	18,9	19,9
Tekuća potrošnja države	21,4	21,1	21,0
Nominalni rast BDP-a	5,1	5,6	6,1
Petrošnja domaćinstava	4,4	3,9	2,9
Buto investicije u osnovna sredstva	1,8	1,0	2,2
Tekuća potrošnja države	0,8	0,9	1,2
Neto izvoz	-1,8	-0,3	-0,3
Izvoz	-0,8	2,6	2,9
Uvoz	-1,1	-2,8	-3,1
Osnovne pretpostavke			
SDI % BDP)	10,0	10,0	10,0
Neto strana aktiva (% BDP)	-0,6	-0,2	0,3
Bankarski krediti	2,2	2,7	5,7
Rast izvoza	-2,1	7,3	8,1
Rast uvoza	1,7	4,7	5,2

Poređenje osnovnih makroekonomskih projekcija između prošlogodišnjeg i ovogodišnjeg PEP-a pokazuje značajne razlike, koje su posljedica spoljnjih uticaja i problema u realnom sektoru ekonomije.

- realni rast BDP-a za 2012 je niži za 1,5%, jer su nepovoljni vremenski uslovi u prvom kvartalu i pad proizvodnje a time i izvoza proizveli značajan pad ekonomske aktivnosti. Rebalansom budžeta iz aprila 2012. godine uvežena je ova realnost i kao osnovni scenario uzet je scenario nižeg rasta iz PEP-a za 2012-2014, koji je predviđao rast od 0,5% kao posljedicu aktiviranja rizika navedenih u dokumentu;
- Stopa inflacije za 2012. godinu (5,2% u oktobru) će biti znatno viša nego ona projektovana u prethodnom PEP-u (2%) , što je posljedica rasta administrativnih cijena, cijena naftnih derivata na svjetskom tržištu i viših cijena hrane koje su posljedica ekstremne suše u žitnim pojasima Amerike i Evrope;
- Znatno je niža i projekcija izvoza za 2013. i 2014, što je uzrokovano padom proizvodnje, time i izvoza aluminijuma;
- Naročito velika razlika pojavila se u projekcijama rasta bankarske aktivnosti (8% prosječno u periodu 2012-2014). Bankarski sektor smanjuje aktivu, što je posljedica teže dostupnosti finansijskih sredstava, potrebe konsolidacije, kao i procjene rizika koji se kroz visok nivo kredita u kašnjenju pojavljuju na unutrašnjem tržištu i
- Projekcije stranih direktnih investicija su znatno niže (2,3% prosječno u periodu 2012-2014.), što je posljedica opreznosti investitora što je odložilo realizaciju nekih značajnih projekata.

Kao što je pomenuto, rebalansom budžeta iz aprila ove godine scenarijom nižeg rasta smanjene su ove razlike.

2.2.1. Realni sektor

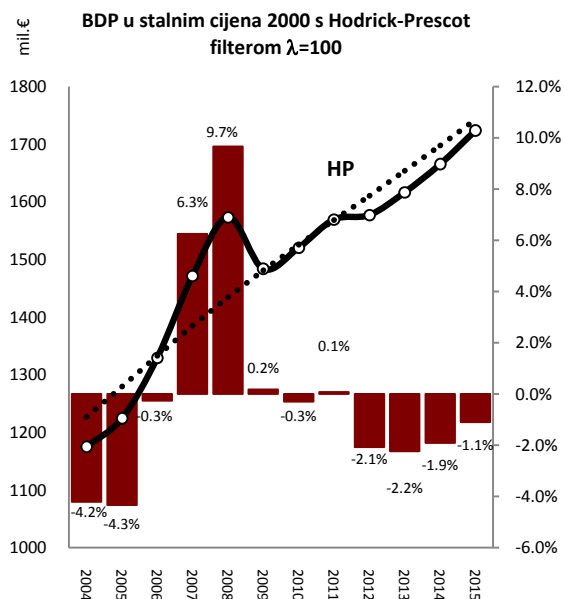
Određivanje i mjerenje pozicije u kojoj se nalazi crnogorska ekonomija u biznis ciklusu je otežano ako ne i onemogućeno čestim i značajnim promjenama ekonomije u tranziciji, kratkim serijama ili nedostatkom podataka, pa se rezultati ove analize moraju uzeti s rezervom. Ove godine je u kalkulaciju pozicije u biznis ciklusu pored kalkulacije potencijalnog BDPa HP⁵-filterom uključena i procjena potencijalnog BDP-a na osnovu CD⁶ proizvodne funkcije. Iako je urađena sa mnogo procijenjenih bazičnih pretpostavki (vrijednost fiksnog kapitala), ona oslikava i procjenjuje uticaj svih faktora rasta i zato se u daljem tekstu tretiraju rezultati dobijene na osnovu nje. Crnogorska ekonomija će se, u periodu 2013-2015, uz projektovane stope rasta polako približavati potencijalnom BDP-u, poslije oštrog pada u 2009. godini i umjerenih stopa rasta u 2010. i 2011. godini. Na tom putu se kao rizik može pojaviti i aktivirati negativan uticaj smanjenja ekonomske aktivnosti u eurozoni, recesija u zemljama okruženja, te naslijeđene strukturne slabosti i potreba fiskalnih prilagođavanja.

Biznis ciklus je počeo 2005. godine i imao je oštre oscilacije, što pokazuje raspon od vrha do dna koji je iznosio oko 10% BDP-a. Poslije buma u 2007. i 2008., došlo je do naglog prilagođavanja u 2009., a poslije toga izvjesne stabilizacije u 2010. i 2011. godini. U 2012. javljaju se odloženi efekti krize obilježeni stagnacijom ekonomskih aktivnosti. Rast ekonomije u skladu s projektovanim stopama približice ostvareni BDP njegovom potencijalnom nivou na kraju ovog ciklusa (2016.). U toku cijelog ciklusa, stopa potencijalnog rasta bila je oko 3,2%. Samo kroz oslobađanje potencijala koje ima naša ekonomija kroz, prije svega, sprovedene strukturne reforme (reforme penzijskog sistema i reforme radnog zakonodavstva) i one koje će uslijediti moguće je podići potencijalnu stopu na viši nivo.

⁵ Hodrick Prescott

⁶ Cobb-Douglas

grafik 2



grafik 5

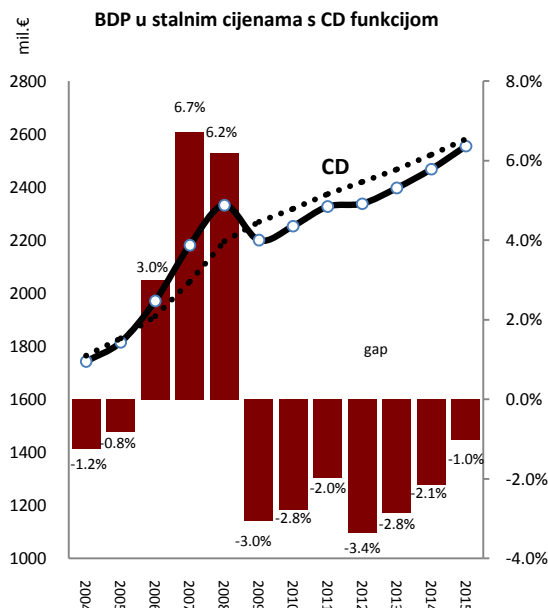


tabela 4 Potencijalni BDP i gap (po kalkulacijama na osnovu CD funkcije)

	BDP	Potential	BDP Gap	BDP stopa	Potencijalni BDP-	BDP Gap-%
	1	2	3	4	5	6=5-4
2004	1.742,2	1.764,0	-21,8	4,4	3,7	-1,2
2005	1.815,0	1.829,7	-14,7	4,2	3,7	-0,8
2006	1.970,5	1.913,2	57,3	8,6	4,6	3,0
2007	2.180,5	2.043,1	137,4	10,7	6,8	6,7
2008	2.331,4	2.195,5	136,0	6,9	7,5	6,2
2009	2.199,5	2.268,7	-69,2	-5,7	3,3	-3,0
2010	2.253,7	2.318,3	-64,5	2,5	2,2	-2,8
2011	2.326,5	2.373,4	-46,9	3,2	2,4	-2,0
2012	2.338,1	2.419,3	-81,2	0,5	1,9	-3,4
2013	2.396,6	2.466,7	-70,2	2,5	2,0	-2,8
2014	2.468,5	2.522,4	-53,9	3,0	2,3	-2,1
2015	2.554,9	2.581,0	-26,1	3,5	2,3	-1,0

Iako s rezervom, rezultati dobijeni primjenom CD proizvodne funkcije pokazuju da je u godinama buma učešće fiksnog kapitala glavni faktor rasta (2007-2008.), uz zanemarljivo učešće ostalih faktora. Rezultati CD funkcije ukazuju da će rast predviđen srednjeročnim projekcijama 2013-2015. biti podstatknut tehnološkim progresom (TFP-total faktor productivity) i rastom fiksnog kapitala, uz neznatno učešće radne snage.

tabela 5 Struktura rasta BDP na osnovu CD funkcije

	Potencijalni BDP u % godina na godinu	TFP	Radna snaga	Kapital
		Učešće u rastu %		
2004	3,7	1,3	1,2	1,0
2005	3,7	1,2	1,2	1,3
2006	4,6	1,1	1,2	2,2
2007	6,8	0,9	1,3	4,5
2008	7,5	0,8	1,1	5,5
2009	3,3	0,8	0,0	2,5
2010	2,2	0,8	-0,1	1,5
2011	2,4	0,9	0,4	1,0
2012	1,9	1,0	0,0	0,9
2013	2,0	1,1	0,0	0,9
2014	2,3	1,1	0,2	0,9
2015	2,3	1,2	0,2	0,9

Osnovni makroekonomski scenario 2013-2015. zasnovan je na projekciji rasta proizvodnih faktora, prije svega, u sektoru poljoprivrede (niska baza u 2012. zbog nepovoljnih vremenskih prilika); sektoru maloprodaje; sektoru turizma, sektoru transporta, sektoru informisanja i komunikacija i finansijskom sektoru. Negativan doprinos očekujemo u sektorima građevinarstva i državne uprave u prvoj godini, da bi u sljedećim godinama uslijedila stagnacija. Negativan doprinos sektora države posljedica je projektovanih fiskalnih prilagođavanja neophodnih da bi se povratila makroekonomska stabilnost i povjerenje investitora.

2.2.2. Inflacija

Projekcije inflacije u osnovnom makroekonomskom scenariju zasnovane su na eksternim pretpostavkama, a to su: postepeni pad cijena nafte; stagnacija cijena hrane u 2013, sa blagim padom u daljem periodu i stabilan kurs eura (1,29 USD/EUR).

Inflatorna očekivanja proizvod su depresirane tražnje koja utiče na smanjenje inflacije i očekivanih fiskalnih mjera koje utiču na rast inflacije u srednjem roku (inflacija iz administrativnih izvora). Neizvjesnosti u vezi očekivanog seta fiskalnih mjera (smanjenje rashoda , povećanje prihoda) utiču na neizvjesnost u vezi ovih projekcija, tako da je inflacija u srednjem roku projektovana nešto više nego što je projekcija Evropske komisije (oko 1%). S obzirom da Crna Gora koristi euro uticaj Centralne Banke Crne Gore na kretanja inflacije kroz monetarnu politiku je ograničen.

2.2.3. Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost

Osnovni makroekonomski scenario 2013-2015. predviđa pogoršanje platno bilansne pozicije u 2012. godini, tako da bi procijenjeni deficit iznosio oko 20% BDP-a, uzrokovan padom izvoza roba, ali ublažen rastom prihoda od usluga i rastom neto tekućih transfera. U 2013. predviđa se dalje pogoršanje platnobilansne pozicije, zbog pretpostavke o daljem padu izvoza od 2,1%, zbog pogoršanja situacije u prerađivačkoj industriji i daljeg smanjenja izvoza kao i slabog rasta uvoza, koji bi bio posljedica smanjenog izvoza (visok procenat uvoza za potrebe industrije metala). Deficit tekućeg računa bi dostigao 21% BDP-a. U periodu 2014-2015. predviđen je postepeni pad deficita kao proizvod većeg rasta izvoza i uvoza, koji je zbog niske konkurentnosti domaće privrede neophodan preduslov njegovog rasta. Deficit tekućeg računa bi se spustio na 19,7% BDP-a u 2015. godini. Osnovni makroekonomski scenario predviđa postepen pad učešća salda tekućih transfera i dohodaka i smanjenje njihovog učešća sa 4,5% BDP-a na 3% u 2015. godini.

Kriza u eurozoni pocrtala je ranjivost perifernih ekonomija kroz pogoršanje konkurentnosti. To je pogoršalo platno bilansne pozicije tih zemalja, s obzirom da povećanje konkurentnosti nije moguće dostići kroz devalvaciju valute (korišćenje zajedničke valute). Neophodna prilagođavanja moraju se postići sporim procesom interne devalvacije kroz smanjenje zarada i strukturne reforme.

Svakako da platnobilansna pozicija Crne Gore pokazuje da je neophodno, što prije, odgovoriti na ove izazove. Izvoz čini samo 11% ukupne spoljnotrgovinske razmjene, a kad isključimo izvoz aluminijuma to je 6% (2011). Visoko učešće korektivne stavke platnog bilansa koja se odnosi na neto greške i omaške (10,6% BDP-a u 2011.) čini analizu platno bilansne pozicije otežanom.

Pregled ocjena, koje objavljuje Svjetski ekonomski forum, pokazuje da je i pored preduzetih reformi Crna Gora slabije ocijenjena u izvještaju o konkurentnosti za 2012-2013. godinu, u odnosu na prethodni. U tabeli 5 dat je pregled ocjena po pojedinim faktorima konkurentnosti.

Tabela 6

	2011-2012	2012-2013	razlika
Globalni indeks konkurentnosti (ocjena 1-7)	4,3	4,1	-0,2
Osnovni zahtjevi (40%)	4,7	4,5	-0,2
Institucije	4,5	4,4	-0,1
Infrastruktura	4,0	4,1	0,1
Makroekonomsko okruženje	4,5	3,8	-0,7
Zdravstvo i osnovno obrazovanje	5,8	5,7	-0,1
Pospješivanje efikasnosti (40%)	4,1	4,0	-0,1
Više obrazovanje i obuka	4,6	4,6	0,0
Efikasnost tržišta robe	4,5	4,4	-0,1
Efikasnost tržišta rada	4,6	4,1	-0,5
Razvoj finansijskog tržišta	4,6	4,5	-0,1
Prihvatanje tehnološkog napretka	4,0	4,1	0,1
Veličina tržišta	2,0	2,1	0,1
Faktori inovacije i sofisticiranosti (10%)	3,6	3,6	0,0
Sofisticiranost biznisa	3,8	3,8	0,0
Inovacija	3,4	3,3	-0,1

Izvor: Izvještaj Svjetskog ekonomskog foruma 2012-2013 i 2011- 2012

Iz tabele se vidi da su glavni uzroci smanjenja ocjena, prije svega, znatno niža ocjena koja se odnosi na makroekonomsko okruženje, što je razumljivo s obzirom na rizike kojima je izložena naša ekonomija u budućem periodu. Drugi značajan faktor smanjenja je efikasnost tržišta rada. Još uvijek rigidno tržište rada i strukturna neusklađenost ponude i tražnje glavni su faktori ovog pogoršanja.

Pojednostavljena analiza troškova rada (ULC) ukazuje da je crnogorska ekonomija u fazi interne devalvacije kroz realni pad zarada, a time i smanjenja jediničnih troškova rada.

Tabela 7

	prosječan broj zaposlenih -Monstat	Prosječan broj zaposlenih (anketa o radnoj snazi) ⁷	prosječna bruto zarada+doprinosi na teret poslodavca	Nominalni BDP u mil.€	ULC ratio	stopa promjene
2010	161.742	202.195	796,1	3103,9	0,62	..
2011	163.082	196.000	804,4	3234,1	0,58	-6,0%
2012 ⁸	165.528	198.940	806,9	3324,0	0,58	-0,9%
2013 ⁹	168.011	201.924	806,9	3492,6	0,56	-3,4%
2014	169.691	203.943	827,1	3687,3	0,55	-1,9%
2015	172.237	207.002	849,4	3911,8	0,54	-1,7%

Za očekivati je da pozitivni impulsi poboljšanja situacije neće doći ni iz okruženja ni u kratkom roku jer poboljšanja platnobilansnih pozicija zemalja u EU neće biti bez značajnih srednjoročnih promjena u politikama i strukturnim reformama. Situaciju dodatno komplikuje i činjenica, koja je postala evidentna tokom prethodne krize, da se nestabilnosti koje su prisutne prelivaju ne samo putem finansijskih kanala već i putem robne razmjene (i to kako među zemljama tako i u okviru granica). Evidentno je da će platnobilansna situacija Crne Gore biti daleko od poželjne u predstojećem srednjoročnom periodu. To se ne može postići bez sprovođenja odgovarajućih strukturnih reformi koje bi imale za cilj povećanje konkurentne sposobnosti crnogorske ekonomije, što podrazumjeva brže sprovođenje reformi koje se odnose na unapređenje investicione klime, dalju reformu tržišta rada i obrazovanja i dalju integraciju u svjetsketrgovinske tokove. Posebnu pažnju treba posvetiti i reformi sistema socijalne zaštite, koja treba da uvaži pretpostavke o demografskim kretanjima i očekivanom nivou ekonomskog rasta. Iskustva drugih zemalja (MMF, Pilot External Sector Report,

⁷ Razlika se javlja jer je broj zaposlenih razlika između broja nezaposlenih shodno anketi i nivoa aktivne radne snage

⁸ Podaci za 2012 su procjena Ministarstva finansija

⁹ Podaci za 2013-2015. godinu su projekcije Ministarstva finansija

2012) su pokazala da ograničena socijalna davanja pozitivno utiču na povećanje štednje domaćinstava a samim tim i nacionalne štednje. Ipak, sve ove reforme bez daljih napora u pogledu striktno fiskalne konsolidacije i budućeg zaduživanja neće značajnije poboljšati spoljnobilansnu poziciju Crne Gore.

Box 1 Platni bilans – revidirani podaci

Konačni podaci o Platnom bilansu za 2011. godinu (CBCG) i revidirani podaci za period 2005-2010, koji su objavljeni poslije usvajanja makroekonomskih projekcija koje su sastavni dio ovog dokumenta, značajno su korigovane pojedine stavke. Korekcije su uslovljene promjenama u tekućem računu platnog bilansa na stavci prihodi od turizma, dok je na finansijskom računu promijenjena pozicija ostale investicije, kroz povećanje pozicije gotovina i depoziti i saldiranjem između sredstava i obaveza.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. TEKUĆI RAČUN (1+2+3+4)	0,0	0,0	0,0	25,4	51,0	54,0	61,1
2. Usluge	0,0	0,0	0,0	25,4	51,0	54,0	61,1
B. KAPITALNI I FINANSIJSKI RAČUN	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
B2. Finansijski račun	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
3. Ostale investicije	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
3.1. Sredstva	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	104,3
3.2. Obaveze	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,7
C. NETO GREŠKE I OMAŠKE	-119,1	-71,3	-166,8	-165,9	-163,3	-195,2	-196,1

Ova promjena prouzrokuje potrebu revidiranja podataka o BDP-u kroz promjene stavke prihodi od izvoza usluga što će, ukoliko se revizija izvrši, povećati nominalni iznos BDP-a. Procjene Ministarstva finansija pokazuju da će ove promjene prouzrokovati i smanjenje deficita tekućeg računa, kako zbog smanjenja deficita tekućeg računa tako i kroz povećanje nominalnog BDP-a.

% BDP-a	2008	2009	2010	2011
Deficit tekućeg računa	-49,3	-27,4	-22,5	-17,4
Neto greške i omaške	2,2	6,3	6,3	4,8

Deficit tekućeg računa je manji za 2.2 p.p. u odnosu na onaj na osnovu prethodnih podataka, a neto greške i omaške se svedene na 4,8% BDP-a i smanjene su za 6,1 p.p. Uprkos ovom prilagođavanju, deficit tekućeg računa ostaje visok i do sada je finansiran, prvenstveno, kroz visok priliv direktnih stranih investicija. Prilagođavanje ovako visokog deficita postaje prioritet zbog visokog rizika izbijanja platno bilansne krize izazvane smanjenjem visokog priliva direktnih stranih investicija i u manjoj mjeri smanjenjem priliva po osnovu transfera iz inostranstva.

U slučaju Crne Gore, zbog korišćenja eura kao platežnog sredstva, kao i znatnog plaćanja u kešu – pogotovo u oblasti turizma (siva ekonomija) nije jednostavno obuhvatiti sve transakcije, jer ne postoji mogućnost razlikovanja domaćeg od eura stranog porijekla*. Zbog toga je moguće podcijeniti neke pozicije platnog bilansa kao što su prihodi od turizma, doznake iz inostranstva, zatim količina depozita kod stanovništva čiji su izvor transakcije sa nerezidentima.

*Takav je slučaj sa većinom zemljama koje koriste euro (Njemačka, Austrija, Francuska i sl.), jer polazni osnov same metodologije, koja je u upotrebi, jeste da svaka zemlja ima svoju valutu. Kod zemalja kod kojih to nije slučaj teže je obuhvatiti sve platnobilansne tokove i otuda značajne neto greške i omaške.

2.2.4. Finansijski sektor

Osnovni makroekonomski scenario 2013-2015. predviđa konstantan rast depozita i umjeren rast kreditne aktivnosti (nešto niži od nominalnog rasta BDP-a). Rast kreditne aktivnosti je neophodan preduslov rasta realnog sektora. Za čitav period projektuje se stabilno učešće privatnih depozita (fizička lica i nefinansijske organizacije) od 50% BDP-a - prosječni rast od 5,6% u toku perioda. Ova projekcija uzima u obzir rast depozita u prethodnom periodu, što je pokazatelj povjerenja u finansijski sistem. Predviđen je pad učešća kredita sa 57,1% BDP-a na 55,4% na kraju 2015. godine, zbog manje stope rasta u odnosu na nominalni rast BDP-a.

2.2.5. Srednjoročni rizici

Mala crnogorska ekonomija suočava se sa smanjenjem spoljne tražnje izazvane krizom i neizbježno trpi posljedice koje se reflektuju na sve sektore ekonomije. Makroekonomski i fiskalni rizici (pogoršanja), koji se mogu materijalizovati do kraja godine i u narednom srednjoročnom periodu, odnose se na:

1. Izvjesno prelivanje recesionih procesa iz bližeg i šireg okruženja eurozone i smanjenje tražnje i raspoloživog dohotka u ovim zemljama može imati povratno negativno dejstvo na crnogorsku ekonomiju, kroz smanjenje tražnje za našim izvoznim proizvodima, uključujući i turizam;
2. Dalji pad kreditne aktivnosti, uzrokovan smanjenom raspoloživih kreditnih sredstava (kriza bankarskog sektora u zemljama iz kojih potiču majke banke- Italija, Slovenija, Austrija, Mađarska) i smanjenom tražnjom za kreditima usljed smanjene privredne aktivnosti. U najnovijem WEO (izgledi svjetske ekonomije), MMF upozorava na povlačenje kapitala iz bankarskog sistema ugroženih zemalja eurozone u zemlje centra EZ (Njemačka, Austrija, Holandija). Ovo povlačenje smanjuje kreditnu aktivnost, potkopava rast i povećava ionako visoku stopu nezaposlenosti;
3. Niži priliv stranih direktnih investicija uzrokovanom padom investicionih ulaganja u EU, usljed nesigurnosti investitora. Ovaj rizik se efektuira kroz pad agregatne tražnje, uvoza i budžetskih prihoda, negativan uticaj na likvidnost i rast nezaposlenosti.
4. Pogoršanje uslova na finansijskim tržištima učinilo bi buduća zaduživanja skupim i neodrživim.
5. Dalje produbljivanje krize u KAP-u, kroz dalje smanjenje proizvodnje, uticalo bi na dalje smanjenje izvoza i smanjenje budžetskih prihoda ili povećanje rashoda kroz dalje subvencionisanje cijene električne energije. Analitičari ne predviđaju rast cijene aluminijuma u srednjem roku, zbog visoke ponude i zaliha na LME¹⁰ od -10 mil.T. Proizvođači smanjuju proizvodnju i zatvaraju topionice (-2,1% pada u periodu Januar Avgust 2012);
6. Dodatne fiskalne obaveze mogu nastati aktiviranjem garancija, što bi dovelo u pitanje održivost budžeta i postizanja postavljenih fiskalnih ciljeva;
7. Potrebu smanjenja deficita javne potrošnje, koja izaziva smanjenje ekonomske aktivnosti. Prosječni fiskalni multiplikator je 0,5, što znači da 1% smanjenja deficita izaziva smanjenje od 0,5% BDP-a. Eksperti MMF-a (WEO) procjenjuju ovaj koeficijent na značajno višem nivou 0,9-1,7 -pogotovo u vremenima recesije;
8. Dalji rast cijena naftnih derivata koje su trenutno na nivou (110 \$/T) vrši negativan uticaj na rast cijena širokog asortimana proizvoda i smanjenje ekonomske aktivnosti kroz inflatorne pritiske i pad tražnje i
9. Nastavak negativnog trenda naplate budžetskih prihoda dodatno bi zaoštrio pitanje fiskalnih prilagođavanja, jer bi tražio ili dalje smanjenje rashoda ili povećanje poreza. Potreba reprogramiranja suverenog duga ili njegovo vraćanje u 2015. godini čine urgentnim ova prilagođavanja zbog povjerenja potencijalnih investitora.

Makroekonomski i fiskalni rizici -vjerovatnoća pozitivnih odstupanja -odnose se na aktiviranje neke od odloženih investicija postaklo bi rast ekonomije iznad projektovanih stopa, jer relativno mala investicija za evropske prilike (100-200 mil€) imala bi pozitivne i multiplikovane efekte na rast ekonomskih aktivnosti.

2.3. Makroekonomski scenario nižeg rasta za period 2013-2015

Makroekonomski scenario nižeg rasta baziran je na pretpostavci o produbljivanju negativnih trendova u eurozoni: recesija, smanjenje kreditne aktivnosti i povećanje nezaposlenosti. Takav scenario u eurozoni odrazio bi se na crnogorsku ekonomiju kroz nižu potrošnju, koja bi imala direktan uticaj na izvoz, SDI i turizam. Visoka vjerovatnoća materijalizacije i pogoršanja unutrašnjih

¹⁰ Londonska berza metala

slabosti i rizika dali bi dodatni impuls smanjenju ekonomske aktivnosti. Po ovom scenariju projektuju se sljedeće stope realnog rasta BDP-a u Crnoj Gori: 1,0% u 2013., 1,5% u 2014. i 2% u 2015.

Scenario nižeg rasta se bazira na sljedećim pretpostavkama:

- SDI, u periodu 2013-2015, su niže i iznose 9% BDP-a, banke nastavljaju da smanjuju aktivu, depoziti su niži;
- Kreditna aktivnost slabi i pada njeno učešće u BDP-u, po prosječnoj godišnjoj stopi od 2,4% do 2015. godine;
- Poslije pada izvoza u 2013., izvoz raste nešto nižom stopom nego u osnovnom scenariju;
- Uvoz naglo pada u 2013. i pada do 2015., smanjujući deficit tekućeg računa na 18% BDP-a ;
- Uprkos rastu BDP-a uzrokovanog niskom bazom iz 2012. godine, stopa rasta iznosi 1%, nastavljajući slab rast u čitavom periodu;
- Deflator je u ovom scenariju niži (2%), zbog deflatorskih tendencija uzrokovanih slabijom agregatnom tražnjom;
- Zaposlenost stagnira ili pada tokom čitavog perioda, kao posljedica slabog rasta ekonomije, potrebe povećanja konkurentnosti i neophodnih strukturnih reformi . Projektovane stope rasta zaposlenosti iznose 0,0; -0,5 i 0,5% .
- Projekcije inflacije predviđaju smanjenje stopa u odnosu na 2012. godinu, kao posledicu slabe tražnje i niskog rasta ekonomije, stabilnih ili nižih cijena energenata i stabilnih cijena hrane. U periodu 2013-2015. stope inflacije su: 2,4; 2,2 i 2,2%

Tabela 8

Crna Gora: Makroekonomske Projekcije, 2013-15. *Scenario nižeg rasta*

	2013	2014	2015
Nominalni BDP u mil.€	3.425	3.546	3.689
<i>Realni rast</i>	1,0	1,5	2,0
<i>Deflator -rast</i>	2,0	2,0	2,0
<i>Inflacija (HIPC)</i>	2,4	2,2	2,2
<i>Zaposlenost</i>	0,0	-0,5	0,5
Osnovne stavke:			
Deficit tekućeg računa	-19,8	-18,2	-18,3
Izvoz	35,8	36,7	37,0
Uvoz	-59,6	-58,4	-58,3
Ostalo	4,0	3,5	3,0
Privatni depoziti	48,4	48,5	49,0
Bankarski krediti -domaći	55,1	52,3	51,7
Potrošnja domaćinstava	87,0	86,5	85,8
Buto investicije u osnovna sredstva	15,9	14,4	14,8
Tekuća potrošnja države	21,6	21,5	21,5
Nominalni rast BDP-a	3,0	3,5	4,0
Petrošnja domaćinstava	4,3	2,6	2,8
Buto investicije u osnovna sredstva	-1,7	-0,9	0,9
Tekuća potrošnja države	0,6	0,7	0,9
Neto izvoz	0,0	1,2	-0,5
Izvoz	-1,4	2,1	1,8
Uvoz	1,3	-0,9	-2,3
Osnovne pretpostavke			
SDI % BDP)	9,0	9,0	9,0
Neto strana aktiva (% BDP)	-2,8	-3,0	-1,4
Bankarski krediti	-3,3	-1,7	2,9
Rast izvoza	-3,7	6,0	5,0
Rast uvoza	-2,1	1,5	4,0

Konstantan pad kreditne aktivnosti u 2012. godini i fiskalni i makroekonomski rizici povećavaju vjerojatnoću ostvarenja scenarija nižeg rasta ili korekcije osnovnog scenarija. Scenario nižeg rasta ne pokriva drastično pogoršanje ekonomske situacije (aktiviranje više pomenutih rizika istovremeno), uslovljene spoljašnjim ili unutrašnjim faktorima.

III Javne finansije

3.1. Strategija i srednjoročni ciljevi fiskalne politike

U ovom poglavlju data je analiza osnovnih trendova u javnim finansijama u periodu nakon izrade poslednjeg PEP-a (2011-2012.), kao i srednjoročne fiskalne projekcije koje su prikazane kroz dva fiskalna scenarija: "osnovni fiskalni scenario" i "fiskalni scenario nižeg rasta". Oba scenarija rađena su u skladu sa odgovarajućim makroekonomskim scenarijima koji su predstavljeni u Poglavlju II. "Osnovni fiskalni scenario" definisan je Zakonom o budžetu za 2013. godinu i obuhvata period od 2013-2015. godine. Na osnovu njih razrađeni su i odgovorajući scenariji kretanja državnog duga: "Osnovni scenario za državni dug" i "Scenario nižeg rasta za državni dug".

Osnovni preduslov za rast crnogorske ekonomije je fiskalna i finansijska stabilnost. Crna Gora preduzima značajne mjere za prevazilaženje efekata krize, čiji se efekti već osjećaju, ali značajniji pozitivni rezultati će se osjetiti u godinama koje dolaze. Nastojanje da se stvori čvrsta fiskalna i ekonomska pozicija u Crnoj Gori podržana je u svim relevantnim izvještajima međunarodnih finansijskih institucija. Iako su, u prethodnom periodu, implementirane značajne pozitivne promjene, pred nama stoji najveći izazov a to je, obezbjeđenja održivog dugoročnog rasta ekonomije. Godina 2012. predstavlja jednu od najtežih godina u ekonomskom smislu, posebno u javnim finansijama. Tome u prilog ide i činjenica da su 2012. godinu karakterisali brojni faktori (ekstremno snijeg i suše) na koje se mjerama ekonomske politike nije moglo uticati, već samo prilagođavati. Stoga je, već nakon prvog kvartala, došlo do rebalansa budžeta za 2012. godinu, u skladu sa scenarijem nižeg rasta ekonomije od 0,5%.

Uprkos pogoršanju osnovnih fiskalnih performansi, osnovna usmjerenja fiskalne politike nijesu mijenjana u odnosu na prethodne godine. Zadržane su konkurentne poreske stope, uz uvođenje mjera koje će dovesti do poboljšanja naplate prihoda i smanjenja sive ekonomije. Dodatno, uvedene su privremene takse koje će se primjenjivati do kraja 2013. godine, čiji se finansijski uticaj, u periodu avgust 2012-decembar 2013, procijenjen na oko 20 mil.€. Na strani potrošnje, nastavljeno je sa smanjivanjem javne potrošnje započetom u 2009. godini, kada je ona iznosila 50% BDP-a. Do najvećeg pada javne potrošnje došlo je upravo u 2012. godini, čiji se nivo procjenjuje na 41,8% BDP-a, nakon čega se planira dodatno smanjenje u 2013. godini na 39,4% BDP-a.

Za srednjoročni period u proceduri je izmjena organskog zakona o budžetu¹¹, koji predstavlja korak dalje u obezbjeđivanju dugoročne stabilnosti, ali i povećanje kredibiliteta u finansijske planove. Zakonom se predviđa uvođenje budžetskih ograničenja, koje će dovesti do obezbjeđivanja stabilnosti javnih finansija u dugom roku, kroz smanjenje potrošnje i nivoa deficita i prelazak u suficit.¹² Novine koje se uvode ovim zakonom odnose se na definisanje fiskalnih pravila (zlatno pravilo, pravila budžetskog balansa i dr.), uvođenje zakonom obavezujućeg srednjoročnog budžetiranja, kao i sistema kontrole višegodišnjih izdataka, kojim će se u znatnoj mjeri poboljšati ispunjavanje fiskalnih ciljeva. Iako će primjena ovog zakona primjenjivati prilikom izrade budžeta za 2014. godinu, budžetska ograničenja su eksperimentalno primijenjena i u 2013. godini.

Usvajanjem ovakvih fiskalnih pravila i njihovom striktnom implementacijom obezbijediće se održivost i stabilnost u javnim finansijama, koje su preduslov ostvarenja osnovnog ekonomskog cilja – dinamiziranje dugoročnog ekonomskog rasta. Relevantna istraživanja i empirijska iskustva drugih država ukazuju da fiskalna konsolidacija kojom bi se smanjio nivo državnog duga, uz stvaranje uslova

¹¹ Dosadašnji organski zakon o budžetu će se zvati Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Nacrt zakona se nalazi u fazi javne rasprave do 31. januara 2013. Detaljnije odredbe ovog zakona biće predstavljene u poglavlju 3.3. Kvalitet javnih finansija.

¹² Primjena ovog zakona će početi u 2014. godini.

za povećanje kapitalnih investicija, donosi dugoročno povoljniji ambijent za privatne investicije, otvaranje novih radnih mjesta i, u krajnjem, dinamičniji ekonomski rast koji povratno utiče na manje relativno učešće državnog duga.

Instrumentima fiskalne politike, pored direktnog uticaja na javne finansije, indirektno se utiče i na uslove poslovanja privrede. Obzirom na odsustvo seta mjera monetarne politike, posebna pažnja se posvećuje stvaranju jednakih uslova na tržištu za sve učesnike, kroz suzbijanje sive ekonomije, zadržavanje konkurentnih poreskih stopa, održavanje investicija na stabilnom nivou i stvaranje povoljnog investicionog i poslovnog ambijenta.

Kretanja u javnim finansijama u srednjem roku su opredijeljena:

- Makroekonomskim projekcijama za period 2013-2015;
- Fiskalnim trendovima u prethodnom period i
- Fiskalnim pravilima definisanim u Nacrtu organskog zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2013. godinu, definisani su novi ciljevi, koji će u srednjoročnom periodu obezbijediti stabilnost u javnim finansijama. U odnosu na ciljeve iz prošlogodišnjeg PEP-a, vršeno je usklađivanje na niže, obzirom da se ekonomska situacija drastično promijenila. U odnosu na prethodni program, došlo je do pogoršanja ekonomske situacije, kako u EU i zemljama okruženja, tako i u Crnoj Gori. Uz lošiju ekstrnu situaciju, u proteklom periodu, dodatno su došle do izražaja i unutrašnje slabosti Crne Gore. Vremenske nepogode, pojačani efekti krize u eurozoni, rast cijena goriva su elementi koji su snažno uticali na javne finansije Crne Gore u 2012. godini. Prije svega, kroz slabiju naplatu državnih prihoda i kroz aktiviranje državnih garancija za kredit Kombinat alumijuma Podgorica. Niži nivo prihoda, uticao je na veći deficit, ali i na veću potrebu za zaduživanjem u prethodnom periodu, što se posljedično odrazilo i na rast državnog duga. Iz pomenutih razloga, navedeni osnovni fiskalni indikatori su u lošiji u odnosu na prethodni program. Međutim, stabilizacija i konsolidacija javnih finansija ostaje prioritet fiskalne politike Crne Gore u srednjem roku.

Novi ciljevi koji se odnose na uspostavljanje održivog sistema javnih finansija, kroz definisanje fiskalnih ciljeva i pravila u periodu 2013-2015. godine su (poređani po značaju):

- Rast javnih prihoda kroz smanjivanje sive ekonomije, inteziviranje naplate poreskih potraživanja i realizaciju započetih i planiranih stranih direktnih investicija.
- Smanjenje javne potrošnje na 36,3% BDP-a u 2015.;
- Smanjenje deficita javnog sektora u 2013. godini na 2,3% BDP-a sa tendencijom smanjenja na 0,7% BDP-a u 2015.;
- Održavanje nivoa kapitalnog budžeta, u srednjem roku, na oko 3% BDP-a;
- Ukidanje izdavanja garancija osim za razvojne projekte i
- Uspostavljanje trenda smanjivanja državnog duga, da bi u 2015. godini bio na nivou od 51,7 % BDP-a.

Kao i u prethodnom programu i ove godine su, na osnovu dva makroekonomska scenarija, urađena i dva fiskalna scenarija, "osnovi fiskalni scenario" i "scenario nižeg rasta". Takođe, pripremljena su i dva scenarija rasta za državni dug. U potpoglavlju 3.3 detaljno su predstavljena oba fiskalna scenarija. U narednoj tabeli date su osnovne karakteristike oba makroekonomska i fiskalna scenarija:

Tabela 9 Makroekonomski i fiskalni okvir po osnovnom i nižem scenariju

Makroekonomski i fiskalni okvir (u % BDP-a)		Ostvarenje	Procjena	Osnovni scenarij			Scenarij nižeg rasta		
		2011	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Makroekonomski pokazatelji	Nominalni rast BDP-a	4,2	2,8	5,1	5,6	6,1	3,0	3,5	4,0
	Realni rast BDP-a	3,2	0,5	2,5	3,0	3,5	1,0	1,5	2,0
	Deflator	1,0	2,3	2,5	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0
	Inflacija	3,1	4,0	2,7	2,5	2,5	2,4	2,2	2,2
	Zaposlenost	0,8	1,5	1,0	1,5	1,5	0,0	-0,5	0,5
	Deficit tekućeg računa	-19,6	-20,0	-21,0	-20,4	-19,7	-19,8	-18,2	-18,3
Fiskalni pokazatelji	Izvorni javni prihodi	39,7	38,0	37,0	36,0	35,6	37,0	36,0	35,3
	Javna potrošnja	41,0	41,8	39,4	37,7	36,3	39,5	38,5	37,7
	Deficit/Suficit	-5,4	-3,7	-2,3	-1,7	-0,7	-2,5	-2,5	-2,3
	Kamate	1,5	1,8	2,1	2,4	2,6	2,2	2,5	2,8
	Primarni deficit/suficit	-4,0	-1,9	-0,2	0,7	1,9	-0,3	-0,1	0,5
	Državni dug	46,0	52,1	54,5	54,3	51,7	55,7	57,2	56,9

3.2. Javne finansije u 2012. godini

U ovom dijelu predstavljen je razvoj osnovnih fiskalnih pokazatelja u odnosu na prošlogodišnji program. Konačni podaci za 2011. godinu pokazuju da je došlo do negativnog odstupanja prihoda od procjene iz prošlogodišnjeg PEP-a za svega 0,26%, dok su rashodi veći za 4,8%, čineći saldo javnih finansija negativnim, na nivo od 5,4% BDP-a.

Godinu 2011. karakterišu i sredstva izdvojena za date garancije u iznosu od 1,1% BDP-a, od čega se najveći dio odnosi na Željezaru u Nikšiću, za koju je u 2012. godini nađen pouzdan turski partner (*Tosyali grupa*), i pokrenut investicioni ciklus. Na rashodnoj strani se desila bitna metodološka promjena koja je uticala na pomenuto odstupanje - počevši od Završnog računa budžeta, garancije ulaze u obračun izdataka, te time utiču na njihovo povećanje, kao i povećanje deficita, dok su ranije garancije bilježene u okviru stavke *otplata duga*. Ta promjena je nastala kao rezultat sugestija relevantnih međunarodnih institucija (MMF, Evropska komisija), a u cilju uskladjivanja sa međunarodnom i regionalnom praksom.

Javne finansije u 2012. godini karakteriše nastavak fiskalnog prilagođavanja, te insistiranje na mjerama racionalne budžetske potrošnje, što je prioritet u domenu i u vođenju fiskalne politike u Evropi. Na prihodnoj strani, značajan pad u prvom kvartalu uslovio je izradu rebalansa centralnog budžeta, pri čemu su usklađene projekcije rasta ekonomije i budžetskih prihoda.

Prvi kvartal 2012, prepoznat po ciklično manjim budžetskim prihodima, obilježili su dodatni pritisci. Nepovoljni vremenski uslovi, koji su ekonomski paralisali Crnu Goru, uslovili su značajno smanjenje prihoda i stvorili nove obaveze. To je bio uzrok korekcije i makroekonomskih agregata nadalje. Zbog nemogućnosti automatskog prilagođavanja u periodu krize, kao i zbog naplate garancija *Deutsche* banci za dug KAP-a u iznosu od 23,5 mil. €, došlo je do povećanja rashoda, što je uslovilo potrebu za dodatnim zaduživanjem, ali i rebalansom Budžeta.

Prilikom izrade rebalansa, i na prihodnoj i na rashodnoj strani, vodilo se računa da se ne ugrozi životni standard građana i uslovi za razvoj biznisa. Tako su na strani rashoda smanjeni neproductivni troškovi, dok se razvojna komponenta budžeta nije značajnije umanjivala. Na prihodnoj strani, uveden je set mjera za njihovo povećanje - takse na na SIM kartice, pušačke zone, električna brojila i kablovsku televiziju, a kao dio planskog prilagođavanja evropskim standardima povećane su akcize na alkohol, duvan i lož ulja, a proširena je i lista akciznih proizvoda (kafa i gazirana pića). Uvodeći ove

oblike „punjenja“ budžeta, ne povećavajući poreze, održava se konkurentan poreski sistem i nastavlja implementacija poreske politike, koja podrazumijeva jednocifrene poreske stope i jednake poreze za sve, bez obzira na visinu prihodovanja. Teorijski, održavanje ovakvog koncepta je dobro, jer kreira konkurentan i pouzdan investicioni ambijent, koji, privlači nove investicije koje generišu prihode, otvaraju nova radna mjesta, i u krajnjem čine nove prihode za državni Budžet po osnovu veće naplate poreza.

Politika oporezivanja u 2012. godini predstavljala je kontinuitet aktivnosti u ovoj oblasti, a bila je usmjerena na stvaranje što povoljnijeg poslovnog ambijenta za razvoj preduzetništva, privlačenje investicija i generisanje neophodnih prihoda za finansiranje javnih funkcija. Takođe, određene mjere poreske politike bile su usmjerene na ublažavanje posljedica finansijske krize i prevazilaženja nelikvidnosti, uključujući primjenu instituta reprograma poreskog i neporeskog duga, plaćanje poreza na dobit u ratama, kao i odloženo plaćanje carinskog duga. Poseban akcenat je dat aktivnostima vezanim za usklađivanje poreskog i carinskog zakonodavstva sa Acquis-em. Poresko i carinsko zakonodavstvo Crne Gore, posebno u dijelu koji se odnosi na carinsku tarifu i indirektno poreze (akcize i PDV), je najvećim dijelom usklađeno sa Acquis communautaire.

Box 2 Suzbijanje sive ekonomije

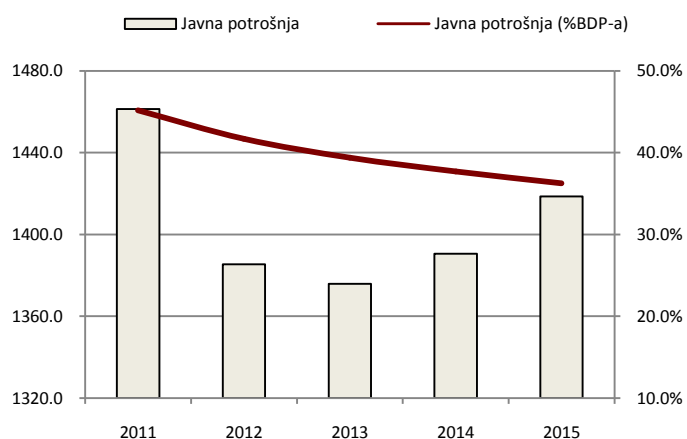
U cilju intenziviranja i bolje koordinacije aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije i sistemskog rješavanja ovog problema Vlada Crne Gore usvojila je Informaciju o mjerama za suzbijanje sive ekonomije za 2012. godinu. U skladu sa navedenom Informacijom Ministarstvo finansija je formiralo Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera za suzbijanje sive ekonomije koji je definisao Operativni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2012. godinu. Navedenim Operativnim planom predviđeno je intenziviranje aktivnosti u četiri oblasti koje su sa aspekta sive ekonomije prepoznate kao najrizičnije, i to: (1) kontrola prometa akciznih proizvoda, (2) evidentiranje prometa u maloprodaji, (3) tržište rada i (4) neregistrovana pravna i fizička lica. Za svaku aktivnost iz Operativnog plana određene su nadležne institucije i odgovorna lica iz tih institucija koja su zadužena za praćenje realizacije istih, rokovi za početak i završetak aktivnosti, kao i status i rezultat za svaku pojedinačnu aktivnost. Takođe, primjena oštrije kaznene politike, koja se ogledala u izricanju rigoroznih kaznenih mjera, kao što su zatvaranje objekata i zabrana obavljanja djelatnosti, uticala je na poboljšanje fiskalne discipline poreskih obveznika. Između ostalog, i navedene mjere su doprinijele da ukupni prihodi Budžeta Crne Gore u trećem kvartalu 2012. godine budu veći 5,34% u odnosu na isti period 2011. godine. Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera za suzbijanje sive ekonomije će početkom 2013. godine pripremiti predlog novih mjera za suzbijanje sive ekonomije, uključujući i mjere koje su neophodne za jačanje kadrovskih i institucionalnih kapaciteta nadležnih institucija.

U okviru izrade Zakona o budžetu za 2013. godinu, urađena je i procjena osnovnih fiskalnih indikatora do kraja 2012. godine. Procjena javnih finansija za 2012. godinu, urađena je na osnovu izvršenja državnog i lokalnih budžeta za 9 mjeseci i očekivanja do kraja godine. U nastavku teksta dat je komentar osnovnih javnih indikatora za 2012. prema procjeni, dok tabelarni pregled prikazuje 2011. godinu, kao i plan po rebalansu i procjenu ostvarenja za 2012. godinu.

Izvorni javni prihodi su procijenjeni u iznosu od 1.263,5 mil. € ili 38% BDP-a, dok je procijenjeno da će javna potrošnja iznositi 1.388,0 mil.€, odnosno 41,8 % BDP-a. Na strani prihoda do najvećih negativnih odstupanja u odnosu na plan za ovu godinu došlo je u stavkama poreza na dodatu vrijednost (18,5 mil. €; 5,1%), akciza (14,2 mil. €; 9,5%) i carina (16,8 mil. €; 55,3%). Takođe, 9,7 mil. € prihodi od taksi su niži od planiranih, zbog smanjenja administrativnih i drugih taksi, a u cilju poboljšanja poslovnog ambijenta, te odlaganja primjene rješenja uvođenja novih taksi za 2 mjeseca, u odnosu na plan.

Javna potrošnja

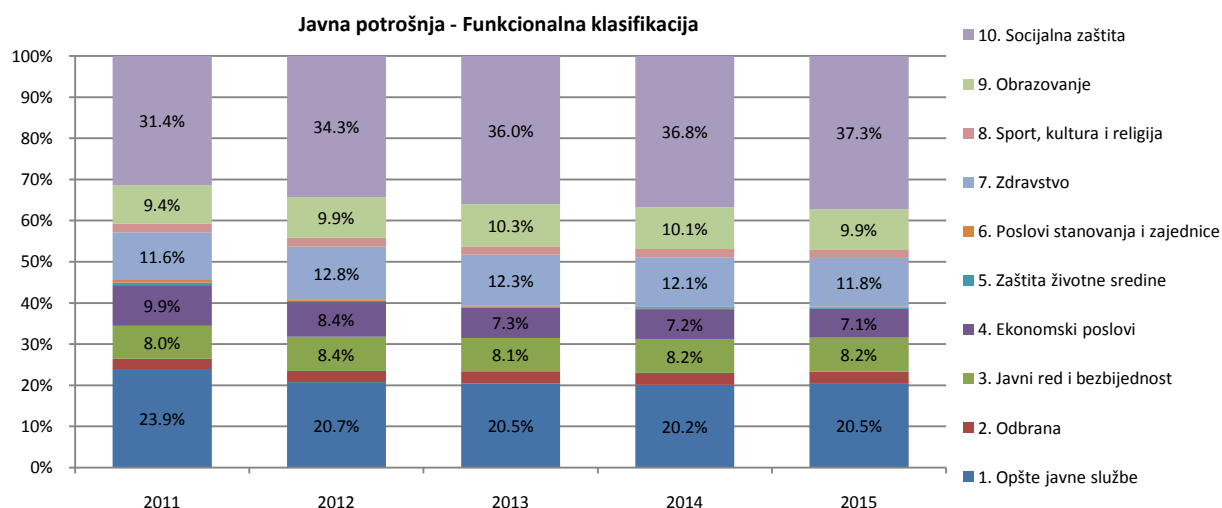
Grafik 7 Javna potrošnja u % BDP i mil €



Javna potrošnja u 2011. godini iznosila je 1.461 mil. €, odnosno 45,2% BDP-a. Na rashodnoj strani, u odnosu na plan, povećane su subvencije (5,3 mil. €; 19,9%), transferi za socijalnu zaštitu (6,7 mil. €; 1,4%) i stavka transfera institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru (5,3 mil. €; 9,2%). Tokom perioda 2012-2015, projektovan je pad javne potrošnje u odnosu na BDP, koji je u 2013. godini planiran na nivou od 39,4% BDP-a, da bi u 2015. iznosio 36,3% BDP-a.

Na sljedećem grafiku prikazana je javna potrošnja po funkcionalnoj klasifikaciji.¹³

Grafik 8 Javna potrošnja po funkcijama 2011-2015.



Iz grafika br. 8 može se vidjeti da socijalna zaštita predstavlja najznačajniji izdatak u ukupnoj potrošnji, krećući se od 31,4% u 2011. godini do projektovanih 37,3% u 2015. godini. Trend rasta socijalnih izdataka uzrokovan je konstantnim rastom izdataka za penzijsko i invalidsko osiguranje, koji predstavljaju najznačajniju stavku u okviru izdataka za socijalnu zaštitu.

Takođe, značajan udio u ukupnoj potrošnji imaju izdaci za opšte javne službe. Bitno je napomenuti da je u okviru ovih izdataka, kao i u dosadašnjem periodu, uključena potrošnja lokalnih samouprava koja predstavlja najznačajniju stavku izdataka za opšte javne službe. Izdaci za ove namjene imaju stabilan udio u ukupnoj potrošnji, koji se kreće 20,7% u 2012. do 29,5% u 2015. godini. Izuzetak je 2011. godina kada su bili veći, usljed povećanih izdataka lokalnih samouprava.

Značajan i stabilan udio u ukupnoj potrošnji, uz blage fluktuacije u periodu od 2011-2015. godine, takođe imaju izdaci za zdravstvo, i prosječno iznose 12,1%. Izdaci za obrazovanje su na prosječnom

¹³ Tabela se nalazi u Anexu br.3.

nivou od 9.9%, a izdaci za javni red i bezbjednost 8.2%. Izdaci za ekonomske poslove bilježe blagi pad udijela u ukupnoj potrošnji od 9.9% u 2011, 8.4% u 2012, pa sve do 7.1% u 2015. godini. U 2011. godini povećani izdaci za ove namjene primarno se ogledaju kroz značajne izdatke za električnu energiju, kao i povećane izdatke u oblasti turizma i za potrebe višenamjenskih razvojnih projekata.

Izdaci za odbranu ostvaruju prosječno čine 2.7% ukupne potrošnje a izdaci za sport, kulturu i religiju 2%, Poslovi stanovanja i zajednice su 0.4% u prosjeku, dok izdaci za zaštitu životne sredine bilježe pad u ukupnom udijelu sa 0.61% u 2011, 0.35% u 2012, na 0.23% u 2013 i na tom nivou se zadržavaju do 2015. godine.

Deficit javnog sektora za 2012. procijenjen je u iznosu od 124,5 mil € ili 3.7 % BDP-a. Procijenjeno je da će nedostajuća sredstva iznositi 342,7 mil €, od čega će se 218,2 mil. € odnositi na otplatu duga, dok će preostalim iznosom pokriti deficit javnog sektora. Procijenjeno je da će javni sektor, na kraju godine, ostvariti povećanje depozita u iznosu od skoro 24 mil. €, koji će služiti kao fiskalna rezerva za 2013. godinu.

Tabela 10 Javne finansije 2011-2012

Javna potrošnja	2011		2012 Rebalans		Procjena 2012	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1285,07	39,74	1282,23	38,58	1263,53	38,01
Porezi, od čega:	794,52	24,57	803,91	24,19	767,68	23,09
Porez na dobit pravnih lica	36,10	1,12	46,87	1,41	65,21	1,96
Porez na dodatu vrijednost	392,24	12,13	381,22	11,47	362,69	10,91
Akcize	143,38	4,43	163,06	4,91	148,88	4,48
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	45,33	1,40	47,34	1,42	30,49	0,92
Doprinosi	353,58	10,93	351,99	10,59	367,73	11,06
Takse	21,98	0,68	33,02	0,99	23,33	0,70
Naknade	72,57	2,24	51,39	1,55	51,71	1,56
Ostali prihodi	37,41	1,16	37,75	1,14	48,53	1,46
Primici od otplate kredita	5,01	0,15	4,17	0,13	4,54	0,14
Javna potrošnja	1461,25	45,18	1385,36	41,68	1388,03	41,76
Tekuća javna potrošnja	1325,66	40,99	1271,72	38,26	1295,39	38,97
Tekući izdaci, od čega:	680,54	21,04	702,69	21,14	702,98	21,15
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	403,94	12,49	410,27	12,34	403,18	12,13
Rashodi za materijal i usluge	119,84	3,71	153,90	4,63	156,41	4,71
Kamate	47,60	1,47	58,41	1,76	60,64	1,82
Subvencije	46,35	1,43	21,42	0,64	26,73	0,80
Transferi za socijalnu zaštitu	455,52	14,09	478,55	14,40	485,24	14,60
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	112,82	3,49	52,73	1,59	58,05	1,75
Kapitalni izdaci	135,60	4,19	113,65	3,42	92,65	2,79
Pozajmice i krediti	4,23	0,13	3,47	0,10	3,69	0,11
Rezerve	14,09	0,44	10,85	0,33	22,00	0,66
Otplata garancija	34,11	1,05	23,43	0,70	23,43	0,70
Neto povećanje obaveza	24,34	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00
Suficit/deficit	-176,18	-5,45	-103,13	-3,10	-124,51	-3,75
Primarni deficit	-128,57	-3,98	-44,72	-1,35	-63,87	-1,92
Otplata duga	182,47	5,64	181,12	5,45	218,17	6,56
Otplata glavnice rezidentima	39,56	1,22	52,85	1,59	84,10	2,53
Otplata glavnice nerezidentima	60,32	1,87	57,46	1,73	58,68	1,77
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	82,59	2,55	70,81	2,13	75,39	2,27
Nedostajuća sredstva	-358,65	-11,09	-284,25	-8,55	-342,68	-10,31
Finansiranje	358,65	11,09	284,25	8,55	342,68	10,31
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	66,35	2,05	22,44	0,68	51,87	1,56
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	189,72	5,87	291,80	8,78	296,10	8,91
Donacije	8,26	0,26	2,00	0,06	6,04	0,18
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	14,98	0,46	18,00	0,54	12,56	0,38
Korišćenje depozita države	79,34	2,45	-50,00	-1,50	-23,90	-0,72

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

3.3. Javne finansije u periodu 2013-2015.

U ovom potpoglavlju predstavljena su dva fiskalna scenarija, "osnovni fiskalni scenarij", i "fiskalni scenarij nižeg rasta", koja su bazirana na dva odgovarajuća makroekonomska scenarija, predstavljena u predhodnom poglavlju. Osnovni fiskalni scenarij je usvojen u okviru Zakona o budžetu Crne Gore za 2013. godinu, i predstavlja centralni scenarij kojim će biti implementirana fiskalna i budžetska politika Vlade CG u narednom, srednjoročnom okviru. Fiskalni scenarij nižeg rasta pokazuje implementaciju mjera fiskalne i budžetske politike u slučaju da bude ostavaren ekonomski rast iz makroekonomskog scenarija nižeg rasta.

Nastojanje fiskalne politike u narednom periodu značiće dalji nastavak fiskalne konsolidacije, koji podrazumijeva smanjenje državne i javne potrošnje i povećanje poreskih prihoda, kroz sprovođenje mjera za suzbijanje sive ekonomije, smanjenje poreskih potraživanja i širenje poreske osnove. Negativni trendovi u kretanju svjetske ekonomije u prethodnom periodu, prije svega, u eurozoni i regionu neminovno su se odrazili i na srednjoročne projekcije. Obzirom na karakteristike Crne Gore kao male i otvorene ekonomije, podložne eksternim šokovima, došlo je do prenošenja novog talasa krize na crnogorsku ekonomiju, i pogoršanje fiskalnih performansi.

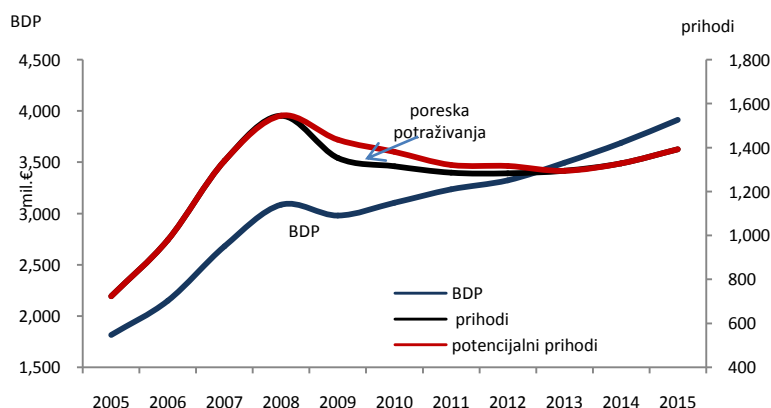
U uslovima pogoršanih fiskalnih performansi, srednjoročni period biće godine velikog izazova kada će od sadašnje primjene mjera zavisiti održivost javnih finansija, konkurentnost ekonomije, otvaranje novih radnih mjesta i, u krajnjem, standard građana. Iako su sve zemlje okruženja, u uslovima pogoršanja ekonomskih indikatora, pribjegle povećavanju poreskih stopa, naročito PDV-a, fiskalna politika u narednom periodu, ostaje na postojećem poreskom sistemu sa najnižim poreskim stopama u regionu, što našu ekonomiju čini jednom od najkonkurentnijih u Evropi.

Osnovni fiskalni scenarij

Projekcija rasta izvornih javnih prihoda za period 2013 - 2015. urađena je po principu „od dna ka vrhu“, za svaku kategoriju prihoda pojedinačno imajući u vidu projektovanu stopu rasta ekonomije, kretanje inflacije u navedenom periodu i mjere fiskalne politike.

Zbog nelikvidnosti u privredi, dolazi do rasta poreskih potraživanja države, što uz pojavu sive ekonomije dodatno otežava projekcije i čini ih neizvjesnim.

Grafik 9 Kretanje BDP-a i prihoda 2005-2015



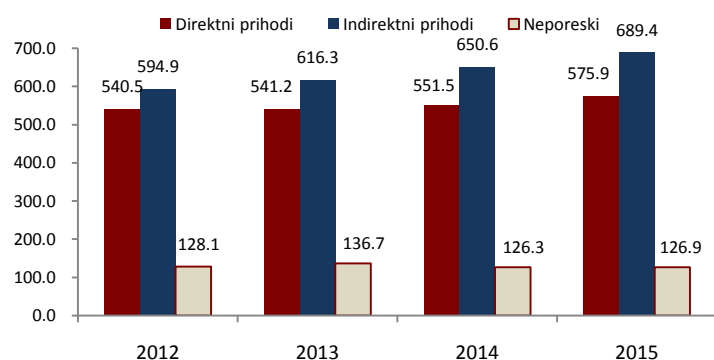
Iz dosadašnjeg iskustva može se zaključiti da kretanje nominalnog rasta BDP-a ne korelira sa kretanjem rasta prihoda. U periodu snažnog ekonomskog rasta, prihodi su rasli iznad stope rasta BDP-a, dok su u periodu krize, stope rasta prihoda bile ispod rasta BDP-a. Iz grafika se može vidjeti da su javni prihodi u 2009. godini ostvarili oštiji pad u odnosu na pad BDP-a.

Zbog nelikvidnosti u privredi, došlo je do rasta poreskih potraživanja države, pa na grafiku br. 9 crvena linija predstavlja potencijalne prihode koje je javni sektor trebao ostvariti u navedenom periodu da nije bilo problema

u naplati prihoda. Stoga, projekcija prihoda je rađena na konzervativan način koji ne podrazumijeva rast jednak nominalnom rastu ekonomije od 5,1% u 2013, već je zbog pomenutih razloga na nižem nivou od 2,4%.

Pored izvornih prihoda, za 2013. godinu planirani su primici od privatizacije u ukupnom iznosu od 19 mil. €, od čega se 8 mil. € očekuje od privatizacije Željezare Nikšić. Zakon o taksama je uveden kao privremena mjera za poboljšanje naplate prihoda i važiće do kraja 2013. godine, nakon čega će se i prihodi od ostalih taksi smanjiti. U skladu sa planom usaglašavanja zakona o akcizama sa odredbama EU, u srednjem roku doći će do postepenog povećanja akciznih stopa na alkohol, duvanske proizvode i mineralna ulja, i po tom osnovu doći će do povećanja prihoda.

grafik 10 Izvorni javni prihodi 2012-2015



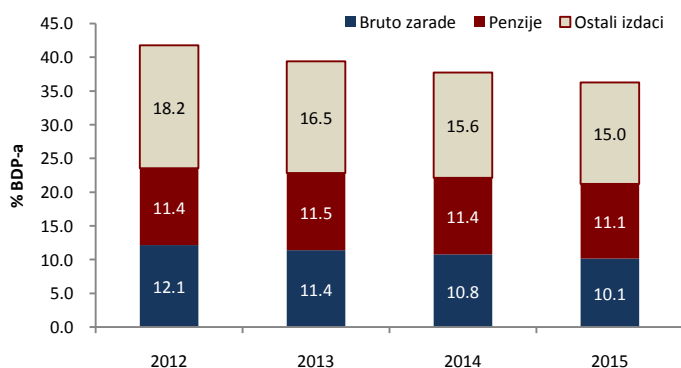
Iz grafika br. 10 se može vidjeti da najveće učešće u izvornim javnim prihodima imaju indirektni prihodi od kojih su najznačajniji PDV, akcize i carine. Za srednjoročni period planiran je postepeni rast indirektnih prihoda, koji će u najvećoj mjeri zavistiti od ekonomske aktivnosti, ali i od primjene viših akciznih stopa na duvan i alkohol. Direktni prihodi (doprinosi, porez na dohodak i dobit) biće stabilini, uz rast u srednjem roku kao posljedice rasta

zaposlenosti. Neporeski prihodi, od kojih najznačajniji takse i naknade, u 2013. zabilježiće blagi rast, nakon toga u 2014-15. zabilježiće blagi pad usled prestanka važenja odredbi zakona o taksama na SIM karitce, pušačke zone, električna brojila i kablovsku televiziju.

Sa prihodne strane, u srednjem roku, očekuje se blagi oporavak naplate prihoda koji će dovesti do rasta naplate u apsolutnim iznosima (prosječni rast 3,3%), dok se u odnosu na BDP očekuje njihov postepeni pad sa 37% BDP-a na 35,6% BDP-a. U godinama ekonomske krize 2009-2012, prihodi su usljed slabije ekonomske aktivnosti, i evidentnog problema nelikvidnosti ostvarivali pad na godišnjem nivou. Za srednjoročni period očekuje se da će doći do stabilizacije izvornih javnih prihoda. Što se tiče poreskih potraživanja, uzeta je pretpostavka o zaustavljanju kreiranja novih potraživanja.

U cilju stvaranja stabilnog i održivog sistema javnih finansija u srednjoročnom periodu, planirano je da **javna potrošnja** pada sa 39,4 % BDP-a u 2013., na 36,3 % BDP-a u 2015. godini.

grafik 11 Javna potrošnja 2012-2015

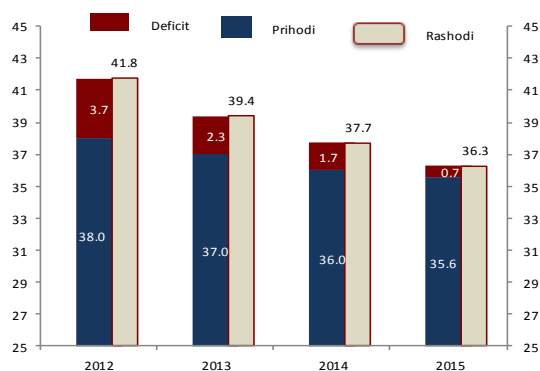


U srednjem roku, planirano je povećanje izdataka za penzije, prije svega, zbog očekivanog povećanja broja korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja. Očekuje se da će se izdaci za penzijsko i invalidsko osiguranje, do 2015. godine, povećavati za oko 3,5-4% godišnje. Uz primjenu restriktivne politike zapošljavanja i isplatu otpremnina tehnološkim viškovima,

očekuje se da će se, do 2015. godine, broj zaposlenih dodatno smanjivati. Svi ostali troškovi u okviru tekuće potrošnje u 2013. godini planirani su na nižem nivou u odnosu na 2012. godinu i ovaj trend će biti nastavljen do 2015. godine. Iz grafika br. 11 se jasno vidi da, i u srednjem roku, najveće učešće u javnoj potrošnji čine izdaci za bruto zarade i izdaci za penzije. Ono što ohrabruje jeste da svojim učešćem u BDP-u, sve vrste izdataka bilježe opadajući trend.

U srednjoročnom periodu, procijenjeno je da će javni sektor ostvariti **deficit** od 2,3 % BDP-a u 2013, nakon čega će pasti na 1,7% BDP-a u 2014. i 0,7 % BDP-a u 2015. godini. Usljed planiranog deficita u svim godinama i rastućeg nivoa otplate duga po godinama, doći će i do rasta potreba za zaduživanjem u navedenom periodu. Za 2015. godinu planirana je otplata od 365 mil. €, od čega se 200 mil. € odnosi na otplatu obaveza po osnovu izdatih euroobveznica u 2010. Uz konzervativno projektovane prihode od privatizacije u srednjem roku, i neizvjestan nivo donacija, osnovni izvor finansiranja u narednom periodu biće iz pozajmica i kredita iz inostranih izvora.

grafik 12: Javna potrošnja, prihodi i deficit 2012-2015



Na grafiku br. 12 se može vidjeti da, i pored značajnih ušteda u srednjem roku, javna potrošnja će prevazilaziti nivo javnih prihoda, pa će javni sektor u svim godinama ostvarivati deficit. Ono što ohrabruje jeste da će se smanjivanje javne potrošnje nastaviti i u srednjem roku, i na taj način će doći i do smanjenja javnog deficita na ispod 1% BDP-a u 2015. U skladu sa odredbama organskog zakona o budžetu, preliminarnim projekcijama za srednjoročni period, planirano je da se deficit kreće silaznim trendom i kao procenat BDP i kao apsolutni iznos.

U narednoj tabeli date su projekcije osnovnih fiskalnih pokazatelja za periodu 2012-2015:

Tabela 11 Javne finansije 2012-2015 - Osnovni scenario¹⁴

Javna potrošnja	2012 Rebalans		Procjena 2012		2013		2014		2015	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1282.23	38.58	1263.53	38.01	1294.10	37.05	1328.39	36.03	1392.16	35.59
Porezi, od čega:	803.91	24.19	767.68	23.09	773.23	22.14	809.41	21.95	855.06	21.86
Porez na dohodak fizičkih lica	111.24	3.35	107.60	3.24	115.04	3.29	115.43	3.13	120.53	3.08
Porez na dobit pravnih lica	46.87	1.41	65.21	1.96	41.93	1.20	43.40	1.18	45.14	1.15
Porez na dodatu vrijednost	381.22	11.47	362.69	10.91	373.05	10.68	393.09	10.66	416.15	10.64
Akcize	163.06	4.91	148.88	4.48	157.45	4.51	166.30	4.51	175.74	4.49
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	47.34	1.42	30.49	0.92	31.19	0.89	32.94	0.89	33.74	0.86
Lokalni porezi	37.55	1.13	33.92	1.02	34.94	1.00	38.08	1.03	43.03	1.10
Doprinosi	351.99	10.59	367.73	11.06	384.22	11.00	392.69	10.65	410.23	10.49
Takse	33.02	0.99	23.33	0.70	35.62	1.02	22.33	0.61	22.00	0.56
Naknade	51.39	1.55	51.71	1.56	54.16	1.55	56.84	1.54	58.20	1.49
Ostali prihodi	37.75	1.14	48.53	1.46	42.07	1.20	42.08	1.14	41.56	1.06
Primici od otplate kredita	4.17	0.13	4.54	0.14	4.81	0.14	5.04	0.14	5.11	0.13
Javna potrošnja	1385.36	41.68	1388.03	41.76	1375.77	39.39	1390.61	37.72	1418.54	36.26
Tekuća javna potrošnja	1271.72	38.26	1295.39	38.97	1271.11	36.39	1283.26	34.80	1304.00	33.33
Tekući izdaci, od čega:	702.69	21.14	702.98	21.15	693.59	19.86	692.32	18.78	696.92	17.81
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	410.27	12.34	403.18	12.13	397.37	11.38	396.54	10.76	396.92	10.15
Rashodi za materijal i usluge	153.90	4.63	156.41	4.71	150.65	4.31	141.10	3.83	132.73	3.39
Kamate	58.41	1.76	60.64	1.82	74.32	2.13	87.78	2.38	101.61	2.60
Transferi za socijalnu zaštitu, od čega:	478.55	14.40	485.24	14.60	498.26	14.26	518.02	14.05	533.29	13.63
Prava iz oblasti socijalne zaštite	60.15	1.81	66.58	2.00	61.40	1.76	62.28	1.69	63.30	1.62
Sredstva za tehnološke viškove	18.92	0.57	18.18	0.55	15.36	0.44	15.36	0.42	15.36	0.39
Prava iz oblasti PIO	378.08	11.37	379.08	11.40	400.90	11.48	419.30	11.37	433.55	11.08
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	52.73	1.59	58.05	1.75	63.96	1.83	57.51	1.56	58.19	1.49
Kapitalni izdaci	113.65	3.42	92.65	2.79	104.65	3.00	107.35	2.91	114.54	2.93
Otplata garancija	23.43	0.70	23.43	0.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Neto povećanje obaveza	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suficit/deficit	-103.13	-3.10	-124.51	-3.75	-81.67	-2.34	-62.22	-1.69	-26.39	-0.67
Primarni deficit	-44.72	-1.35	-63.87	-1.92	-7.35	-0.21	25.56	0.69	75.22	1.92
Otplata duga	181.12	5.45	218.17	6.56	160.68	4.60	175.50	4.76	375.00	9.59
Otplata glavnice rezidentima	52.85	1.59	84.10	2.53	27.80	0.80	28.60	0.78	32.60	0.83
Otplata glavnice nerezidentima	57.46	1.73	58.68	1.77	66.70	1.91	99.00	2.69	299.90	7.67
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	70.81	2.13	75.39	2.27	66.18	1.89	47.90	1.30	42.50	1.09
Nedostajuća sredstva	-284.25	-8.55	-342.68	-10.31	-242.35	-6.94	-237.72	-6.45	-401.39	-10.26
Finansiranje	284.25	8.55	342.68	10.31	242.35	6.94	237.72	6.45	401.39	10.26
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	22.44	0.68	51.87	1.56	8.00	0.23	6.00	0.16	6.00	0.15
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	291.80	8.78	296.10	8.91	205.99	5.90	199.85	5.42	365.43	9.34
Donacije	2.00	0.06	6.04	0.18	2.00	0.06	2.00	0.05	2.00	0.05
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	18.00	0.54	12.56	0.38	19.00	0.54	22.00	0.60	19.00	0.49
Korišćenje depozita države	-50.00	-1.50	-23.90	-0.72	7.35	0.21	7.87	0.21	8.96	0.23

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

¹⁴ Tabelarni pregled osnovnih fiskalnih indikatora prema osnovnom scenariju nalazi se u odjeljku 3.1 (tabela 1), dok su detaljne tabele Budžeta Crne Gore i Javne potrošnje date u Annex-u.

Nova Vlada, koja je konstituisana početkom decembra, u cilju poboljšanja fiskalne situacije, odnosno konsolidacije javnih finansija, usvojila je, niz novih mjera koje će se primjenjivati samo u 2013. godini:

- uvođenje "kriznog privremenog poreza" od 15% na bruto zarade veće od 720€, odnosno povećanje poreza na dohodak fizičkih lica na zarade iznad prosječne zarade u Crnoj Gori koja iznosi 480 €. Porez po stopi od 15% plaća se samo na iznos bruto zarade koji je iznad 720 € mjesečno;
- zamrzavanje rasta penzija, odnosno privremena obustava usklađivanja penzija i njihovo zadržavanje na postojećem nivou;
- Vlada je predložila Skupštini smanjenje zarada poslanicima za 7%, odnosno ujednačavanje zarada poslanika i zarada ministara koje su smanjene, rebalansom budžeta u aprilu 2012. godine, za 7%;
- predviđeno je smanjenje plata članovima menadžmenta regulatornih agencija i preduzeća u kojima država ima većinsko vlasništvo (za predsjednike borda jedna prosječna zarada u državi, za članove borda 50% prosječne zarade, a za izvršne direktore dvije prosječne zarade).

Prema predloženom rešenju za oporezivanje licnih primanja, na veće zarade bi se plaćao veći iznos poreza, odnosno veće zarade bile bi optećene većim fiskalitetima, dok bi zarade koje su do nivoa prosječne zarade u Crnoj Gori zadržale postojeći nivo. Bruto zarade koje su iznad 720 € mjesečno, dio do 720 € se oporezuje po stopi od 9%, dok se dio zarade koji prelazi limit od 720 € oporezuje po stopi od 15%. Fiskalni efekat povećanja stope poreza na dohodak na 15% uticaće na neto povećanje prihoda budžeta za cca 7-9 mil €.

Vlada će kroz subvencije zaštititi najugroženije kategorije stanovništva. Planirano je da se penzionerima sa najnižim primanjima dodijeli jednokratna novčana pomoć, kao i da se obezbijedi pomoć u rešavanju stambenih pitanja.

U cilju povećanja budžetskih prihoda, predložene su dodatne mjera za sužavanje zone sive ekonomije i efikasniju naplatu javnih prihoda. S tim u vezi, Vlada će preduzimati mjere na jačanju kapaciteta svih institucija koje su nadležne za utvrđivanje, kontrolu i naplatu javnih prihoda.

Vlada je preporučila i da se nagrađivanje deficitarnog kadra u regulatornim institucijama uredi posebnim aktom, kako bi se održao kadrovski kapacitet tih institucija, kao i da se, kroz izmjene odgovarajućih propisa, višak prihoda nad rashodima prenese u državni budžet.

Navedene mjere predstavljaju dodatni napor ka obezbjeđenju snažnije konsolidacije javne potrošnje, vođenju restriktivne fiskalne politike, saglasno makroekonomskom ambijentu, kako unutrašnjem tako i spoljašnjem.

Po hitnom postupku pristupiće se izmjeni pravne regulative, kako bi se obezbijedilo nesmetano sprovođenje planiranih mjera.

Fiskalni scenario nižeg rasta¹⁵

Kao i u prethodnom programu, urađen je i fiskalni scenario nižeg rasta, koji je zasnovan je na makroekonomskom scenariju nižeg rasta. Osnovna razlika u odnosu na osnovni fiskalni scenario je pad izvornih javnih prihoda, zbog nižeg nivoa ekonomskih aktivnosti, pada agregatne tražnje i pada potrošnje, što za direktnu posljedicu ima rast potrebe za zaduživanjem. Usljed niže ekonomske aktivnosti, došlo bi do prilagođavanja izvornih javnih prihoda, koji bi u odnosu na osnovni scenario, u srednjem roku, bili na značajno nižem nivou.

U slučaju smanjene ekonomske aktivnosti, došlo bi do pada indirektnih prihoda, prije svega, PDV-a, akciza i carina, u odnosu na osnovni scenario. Dodatno, niža ekonomska aktivnost, praćena stagnacijom i negativnim stopama rasta zaposlenosti, uticala bi na nižu naplatu poreza i doprinosa na zarade, u odnosu na osnovni fiskalni scenario. U slučaju nižeg scenarija, došlo bi do rasta nelikvidnosti, a dodatno bi došlo do pritiska sive ekonomije. Prihodi posmatrani kao procenat BDP-a, neznatno su manji od onih u centralnom scenariju, dok se u nominalnom iznosu procjenjuje značajan pad, sa prosječnim nominalnim rastom od samo 1,1%, u srednjem roku.

U slučaju realizacije nižeg rasta ekonomije, usljed nižih prihoda, došlo bi i do prilagođavanja pojedinih kategorija rashoda. U slučaju pogoršanja makroekonomskih kretanja, nastavilo bi se dalje prilagođavanje potrošnje, primarno kroz smanjivanje diskrecione potrošnje po svim osnovama, uz uvećanje izdataka za kamate zbog povećanog zaduživanja.

Nacrtom Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđena je mogućnost ostvarivanja deficita budžeta od najviše 1%, i to samo u slučaju negativnih makroekonomskih kretanja. Takođe, izuzetno od ove odredbe, utvrđene su i prelazne odredbe koje deficit budžeta u 2014. godini ograničavaju do nivoa od 2% BDP-a, odnosno od nivoa od 1% u 2015. godini. Ovim zakonom, a u cilju sprovođenja navedenih odredbi, bile bi razmotrene dodatne mjere smanjivanja budžetske potrošnje, koje bi se prije svega odnosile na mandatornu potrošnju.

Kao rezultat nižih prihoda i viših rashoda, deficit javnog sektora se procjenjuje na značajno višem nivou, i iznosio bi 2,5% BDP-a u 2013 i 2014, dok bi se u 2015. smanjio na 2,3%. U slučaju realizacije ovakvog scenarija, pristupilo bi se, prvenstveno, smanjenju potrošnje, dok bi se kao krajnja mjera razmotrila nova rješenja u okviru fiskalne politike.

¹⁵ U tabeli 1 poglavlja 3.1. dati su osnovni makroekonomski i fiskalni indikatori po scenariju nižeg rasta.

Tabela 12 Javne finansije 2012-2015 - Scenario nižeg rasta

Javna potrošnja	2012 Rebalans		Procjena 2012		2013		2014		2015	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1282.23	38.58	1263.53	38.01	1267.18	37.00	1275.75	35.98	1303.82	35.34
Porezi	803.91	24.19	767.68	23.09	760.58	22.21	775.32	21.86	793.42	21.51
Doprinosi	351.99	10.59	367.73	11.06	376.92	11.01	383.71	10.82	391.38	10.61
Takse	33.02	0.99	23.33	0.70	35.33	1.03	20.70	0.58	21.04	0.57
Naknade	51.39	1.55	51.71	1.56	52.38	1.53	53.37	1.50	54.55	1.48
Ostali prihodi	37.75	1.14	48.53	1.46	37.33	1.09	37.96	1.07	38.65	1.05
Primici od otplate kredita	4.17	0.13	4.54	0.14	4.63	0.14	4.70	0.13	4.77	0.13
Javna potrošnja	1385.36	41.68	1388.03	41.76	1353.39	39.52	1365.66	38.51	1389.86	37.68
Tekuća javna potrošnja	1271.72	38.26	1295.39	38.97	1263.74	36.90	1276.30	35.99	1297.40	35.17
Tekući izdaci, od čega:	702.69	21.14	702.98	21.15	686.15	20.03	687.13	19.38	693.50	18.80
Rashodi za materijal i usluge	153.90	4.63	156.41	4.71	144.62	4.22	137.28	3.87	130.07	3.53
Tekuće održavanje	27.16	0.82	26.95	0.81	25.87	0.76	25.04	0.71	24.03	0.65
Kamate	58.41	1.76	60.64	1.82	74.32	2.17	88.02	2.48	103.77	2.81
Transferi za socijalnu zaštitu	478.55	14.40	485.24	14.60	498.26	14.55	516.85	14.58	531.12	14.40
Prava iz oblasti socijalne zaštite	60.15	1.81	66.58	2.00	61.40	1.79	61.59	1.74	61.61	1.67
Sredstva za tehnološke viškove	18.92	0.57	18.18	0.55	15.36	0.45	15.36	0.43	15.36	0.42
Prava iz oblasti PIO	378.08	11.37	379.08	11.40	400.90	11.71	419.30	11.82	433.55	11.75
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	14.13	0.43	14.13	0.43	13.60	0.40	13.60	0.38	13.60	0.37
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	7.28	0.22	7.28	0.22	7.00	0.20	7.00	0.20	7.00	0.19
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	52.73	1.59	58.05	1.75	63.96	1.87	56.91	1.61	57.17	1.55
Kapitalni izdaci	113.65	3.42	92.65	2.79	89.65	2.62	89.35	2.52	92.46	2.51
Pozajmice i krediti	3.47	0.10	3.69	0.11	3.73	0.11	3.56	0.10	3.61	0.10
Rezerve	10.85	0.33	22.00	0.66	11.64	0.34	11.85	0.33	12.00	0.33
Otplata garancija	23.43	0.70	23.43	0.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Neto povećanje obaveza	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suficit/deficit	-103.13	-3.10	-124.51	-3.75	-86.21	-2.52	-89.91	-2.54	-86.04	-2.33
Primarni deficit	-44.72	-1.35	-63.87	-1.92	-11.89	-0.35	-1.88	-0.05	17.72	0.48
Otplata duga	181.12	5.45	263.65	7.93	160.68	4.69	175.50	4.95	375.00	10.17
Otplata glavnice rezidentima	52.85	1.59	77.39	2.33	27.80	0.81	28.60	0.81	32.60	0.88
Otplata glavnice nerezidentima	57.46	1.73	110.86	3.34	66.70	1.95	99.00	2.79	299.90	8.13
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	70.81	2.13	75.39	2.27	66.18	1.93	47.90	1.35	42.50	1.15
Nedostajuća sredstva	-284.25	-8.55	-388.15	-11.68	-246.89	-7.21	-265.41	-7.48	-461.04	-12.50
Finansiranje	284.25	8.55	388.15	11.68	246.89	7.21	265.41	7.48	461.04	12.50
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	22.44	0.68	51.87	1.56	8.00	0.23	6.00	0.17	6.00	0.16
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	291.80	8.78	309.00	9.30	208.74	6.09	223.05	6.29	416.19	11.28
Donacije	2.00	0.06	6.04	0.18	2.00	0.06	2.00	0.06	2.00	0.05
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	18.00	0.54	12.56	0.38	19.00	0.55	22.00	0.62	19.00	0.52
Korišćenje depozita države	-50.00	-1.50	8.68	0.26	9.15	0.27	12.35	0.35	17.85	0.48

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

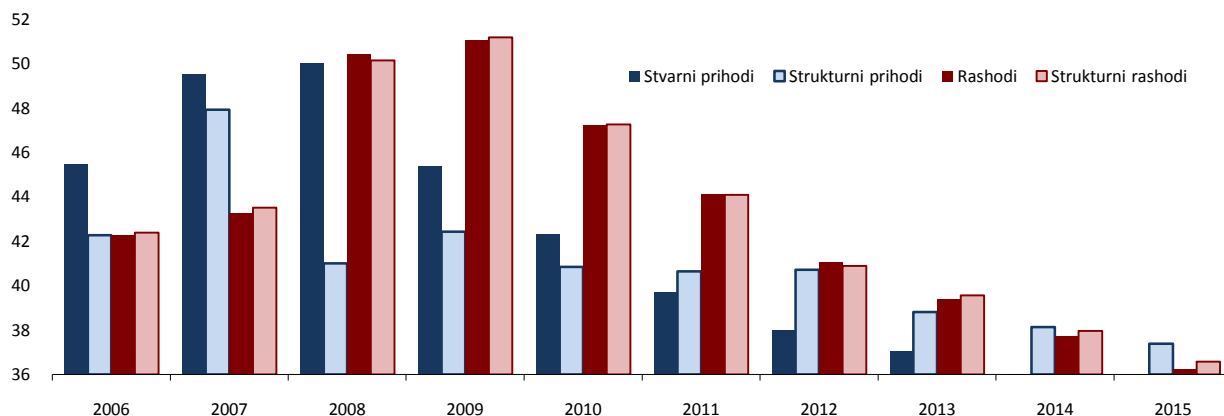
S obzirom na odluku da se nastavi politika niskih poreza, a u cilju očuvanja povoljnog ambijenta za strane direktne investicije, kao i limitiranih mogućnosti daljeg smanjenja potrošnje, a da se ne ugroze razvojna i socijalna komponenta, fiskalni scenario nižeg rasta predviđa da će pad prihoda biti kompenzovan dodatnim zaduženjem. U tom slučaju ne bi došlo do smanjenja agregatne tražnje i dodatne kontrakcije ekonomije, ali bi dodatno porastao državni dug, kao i kamate u narednim godinama, što bi negativno uticalo na održivost javnih finansija. Dodatno zaduženje bi se obezbijedilo od inostranih banaka ili međunarodnih finansijskih institucija.

3.4. Strukturni bilans

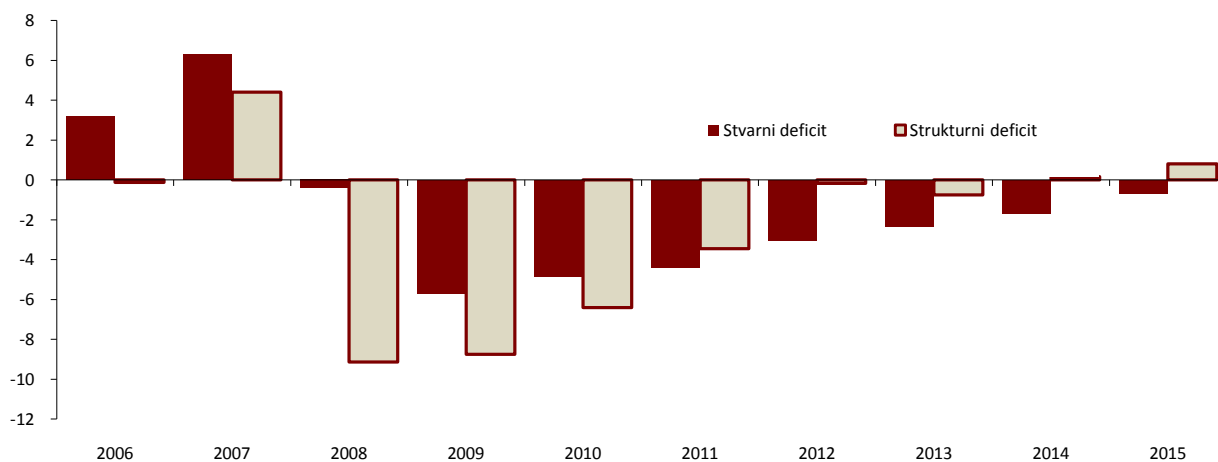
Kalkulacija i objašnjene cikličnih komponenti budžeta zasnovana je na rezultatima dobijenim upotrebom CD funkcije, uz ogradu da su polazne pretpostavke zasnovane na procjenama fiksnog kapitala dobijene na osnovu komparacije s evropskim zemljama (odnos fiksni kapital/BDP). U kalkulaciju ciklične komponente budžetskog bilansa uključena je i rashodna strana, preko transfera stanovništvu, što se smatra komponentom budžeta kroz koju se manifestuje pozicija neke ekonomije u biznis ciklusu, jer se po pravilu ovi transferi povećavaju u vremenima kriza (automatski fiskalni stabilizatori).

Kretanja budžetskih prihoda su određena kretanjem BDP-a i njegovih komponenti. Rast budžetskih prihoda je brži od rasta potencijalnog BDP-a u periodu buma, a niži u periodima kada je on manji. U vrijeme kada ekonomska aktivnost doživljava pad, budžetski prihodi su niži nego što je njihov srednjoročni potencijalni nivo. Stoga potencijalni nivo prihoda mora se uzeti kao osnova za planiranje izdataka u srednjem roku. Veći budžetski prihodi u vremenu buma bi trebalo da se ponište nižim prihodima na nižim nivoima ciklusa uz korekciju sa stopama rasta, dok je strukturni trend u korelaciji s potencijalnim BDP-om.

Grafik 13 Državni budžet (% BDP-a)



Grafik 14 Strukturni bilans 2006-2014.



Izvor: Ministarstvo finansija.

Na graficima gore vidljiv je značajan pad prihoda poslije buma 2007-2008. i neophodna fiskalna prilagođavanja koja su uslijedila.

Javne finansije u periodu buma nijesu bile u tako dobrom stanju kao što je i pokazivao ostvareni bilans. Ovo je naročito izraženo u 2008. godini, kada je razlika između ostvarenog i strukturnog bilansa budžeta oko 9% BDP-a. Od 2009. vidljivo je da se budžetski balans polako vraća na ravnotežni nivo podstaknut mjerama budžetske konsolidacije, da bi ga dostigao u 2014. kad će strukturni suficit biti 0,2% BDP-a. Iako sve rezultate koji su dobijeni na osnovu ovih kalkulacija treba posmatrati uslovno zbog pomenutih ograničenja oni odslikavaju fiskalna prilagođavanja. Iako ova prilagođavanja imaju snažnu procikličnu komponentu ona su neophodna da bi se dostigao budžetski balans.

3.5. Državni dug 2012-2015.

Situaciju u javnim finansijama EU karakteriše kriza javnog duga od 88,2% u eurozoni, i visoki budžetskih deficiti. Slična situacija je i u zemljama u okruženju, koje karakteriše visoka prezaduženost, koja uz otvorenost ekonomija i osjetljivost na eksterne uticaje dodatno usporava ekonomski rast.

BOX 3 - Evolucija crnogorskog državnog duga

Kretanje državnog duga Crne Gore u posljednjih deset godina može se podijeliti u dvije faze. *Prva faza* - period smanjivanja državnog duga - od 2002. godine kada je dug iznosio 1,149 milijardi eura ili 88,3 odsto BDP-a do 2008. godine kada je dug iznosio 894 miliona eura ili 26,8 odsto BDP-a. U ovom periodu došlo je i do nominalnog smanjivanja duga usljed uspješnog reprograma duga sa Pariskim klubom povjerilaca i prijevremene otplate duga za vrijeme budžetskog suficita od 2006. do 2008. godine (prijevremeno otplaćen dio duga prema Svjetskoj banci i obaveze po osnovu restitucije). U 2008. godini, visina i struktura državnog duga (izražena kroz prosječnu ročnost, kamatnu stopu, valutnu strukturu i slične parametre) svrstavali su Crnu Goru u grupu evropskih država sa veoma povoljnom slikom zaduženosti i mogućnosti servisiranja duga. Kao rezultat unapređenja makroekonomskih performansi, a posebno visine i strukture javnog duga, Crna Gora je poboljšala kreditni rejting, koji je dostigao jedan nivo niži od investicionog kreditnog rejtinga, što predstavlja uspjeh, imajući u vidu veličinu zemlje, strukturu ekonomije i relativno mlade državne institucije. *Druga faza* – period brzog povećanja državnog duga - počinje 2008. godine, odnosno od prvog udara finansijske krize i još uvijek traje. Dug je na početku oktobra 2012. dostigao 1,707 miliona eura, odnosno 51,3 odsto BDP. Rast duga je, prije svega, posljedica relativno visokog budžetskog deficita u godinama ekonomske krize, koji je dominantno finansiran zaduživanjem. Deficit je rezultat konstantnog rasta mandatornih rashoda i smanjenja budžetskih prihoda u „kriznim“ godinama. Povećana potreba za zaduživanjem i rast državnog duga u kriznom periodu bila je neminovnost, obzirom da su npr. samo izdaci po osnovu penzija i socijalnih davanja u periodu 2008.-2012. povećani za oko 150 miliona eura, dok su u istom periodu, izvorni državni prihodi su usljed smanjene ekonomske aktivnosti, uvoza i problema likvidnosti smanjeni za oko 150 miliona eura.

Crnogorski državni dug je naglo porastao u posljednje tri godine, prvenstveno zbog izbijanja krize, rasta potrebe za finansiranjem budžeta u kriznim godinama i nepovoljnim uslovima na međunarodnom finansijskom tržištu. Prioritetni cilj fiskalne politike, u narednom periodu, jeste dalje obezbjeđivanje stabilnosti javnih finansija, sa posebnim akcentom na smanjivanje potrebe za finansiranjem, a samim tim i smanjenjem nivoa javnog duga u budućim godinama. Iako je došlo do naglog rasta državnog duga, on je i dalje niži od zemalja u okruženju i većine zemalja EU¹⁶.

Fiskalnom konsolidacijom utiče se na smanjenje deficita, a time se stvaraju uslovi za smanjenje javnog duga u srednjem roku (vidjeti grafik br. 15). Godinu 2012. karakterisala je snažna dužnička kriza u eurozoni, što je bitno uticalo na ekonomsko stanje i (ne)mogućnost dodatnog zaduživanja. U cilju obezbjeđenja finansijske stabilnosti i nesmetanog funkcionisanja svih državnih institucija, procijenjeno je da će crnogorski javni dug na kraju 2012. godine dostići nivo od 52,1% BDP-a.

Shodno članu 64. Zakona o finansiranju lokalne samouprave, opštine samostalno vode evidenciju o visini duga i donose odluke o zaduživanju¹⁷, zbog čega se u Ministarstvu finansija ne vrši planiranje zaduživanja tog dijela javne uprave, tako da je u ovom dijelu prikazano zaduživanje samo za potrebe budžeta.

¹⁶ Poređenja radi, na kraju drugog kvartala 2012. godine, državni dug Crne Gore iznosio je 47,9 odsto BDP-a, a prosječan dug država Evropske unije je iznosio 90 odsto BDP-a. Najveći dug na kraju drugog kvartala 2012. imaju Grčka (150.3 odsto), Italija (126.1 odsto), Portugal (117.5 odsto) i Irska (111.5 odsto), a najmanji Estonija (7.3 odsto), Bugarska (16.5 odsto) i Luksemburg (20.9 odsto). Od 27 država Evropske unije, na kraju drugog kvartala, 17 država je imalo veći dug od državnog duga Crne Gore. U regionu najveći dug na kraju drugog kvartala imaju Albanija (59 odsto), Srbija (55 odsto) i Hrvatska (50 odsto), a najniži Makedonija (oko 30 odsto BDP-a).

¹⁷ Lokalne samouprave mogu se zaduživati dugoročno samo za kapitalne projekte, i to zaduženje ne može preći 10% realizovanih prihoda prethodne godine uz prethodnu saglasnost Vlade, dok Ministarstvo finansija propisuje detaljnije uslove za njihovo zaduženje

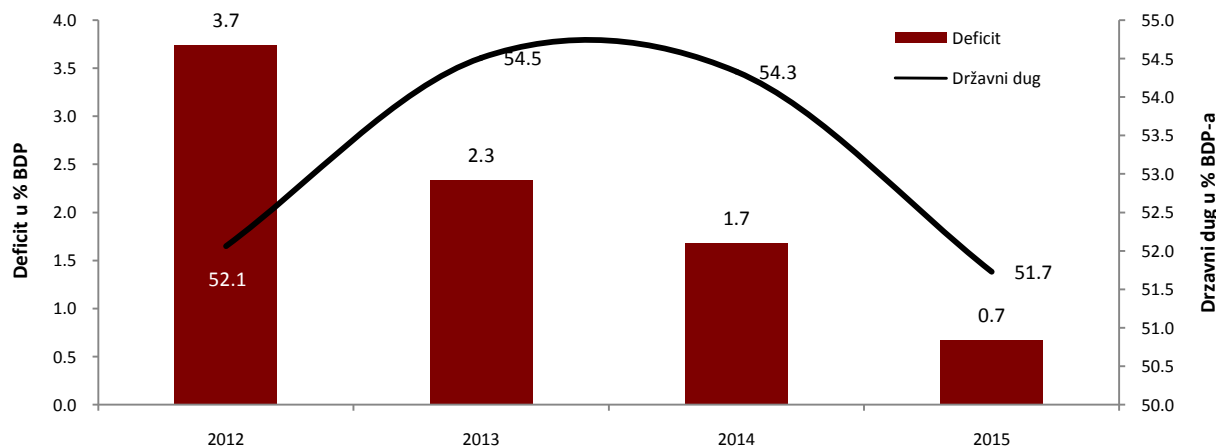
Osnovni scenario za državni dug 2013-2015

Problem nelikvidnosti i nedostupnosti kredita privredi, direktno se odražava na naplatu prihoda, stoga će za finansiranje cjelokupnog državnog sistema i otplatu prethodnih dugova, biti neophodno novo zaduživanje u 2013. godini, koje će uticati na povećanje državnog duga. Planirano je da će državni dug u 2013. godini iznositi 1.904 mil € ili 54,5% procijenjenog BDP-a. U toku 2013. godine, predviđen je porast duga za nekih 174 mil.€ u odnosu na 2012, odnosno 2,45 p.p. BDP-a. Na porast duga, u toku 2013. godine najviše će uticati dodatno zaduženje za potrebe finansiranja deficita budžeta, servisiranje obaveza i stvaranje fiskalne rezerve, u iznosu od 250 miliona eura¹⁸. Unutrašnji dug na kraju 2013. godine biće umanjen za oko 43 mil.€. U toku 2013. godine, predviđa se i povlačenje oko 30 mil.€ sredstava za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata, dok je za 2013. godinu predviđena otplata glavnice, domaćeg i ino duga, u visini od skoro 119 mil.€.

Tabela 13 Osnovni scenario

DRŽAVNI DUG	30.09.2012	2012	2013	2014	2015
BDP u mil €	3324	3324	3493	3687	3912
Inostrani dug	1307,6	1330,7	1548,1	1682,6	1738,1
u% BDP-a	39,3	40,03	44,32	45,64	44,43
Domaći dug	399,6	399,7	355,9	320,6	285,5
u % BDP-a	12,0	12,02	10,19	8,70	7,30
Državni dug	1707,2	1730,4	1904	2003,2	2023,6
U % BDP-a	51,3	52,06	54,51	54,33	51,73

Grafik 15 Državni dug i deficit u srednjem roku



Usljed permanentnog deficita u periodu krize, došlo je do naglog rasta državnog duga, čiji nastavak rasta se očekuje sve do 2013. godine. Iz priloženog grafika br. 15 može se vidjeti, kako državni dug raste u periodu 2012-2014, nakon čega počinje da opada u skladu sa smanjenjem deficita u 2015. godini.

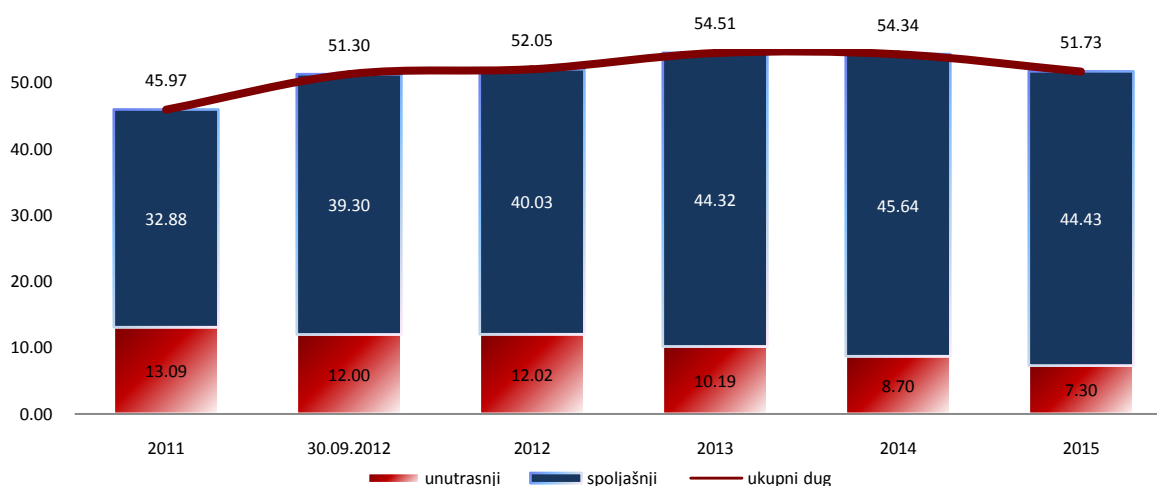
U periodu 2013-2015. očekuje se blagi porast duga na 54,5% BDP-a, gdje će ostati na približno istom nivou u 2014. godini (54,3% BDP-a), da bi, na kraju 2015. godine, trebalo da iznosi 2.023 mil. € ili 51,7% BDP-a. Najviše uticaja na porast duga, u tom periodu, imaće projekcija sredstava za zaduženje za potrebe finansiranja budžeta. Za 2013. godinu, predviđeno je, povlačenje skoro 206 mil. € za

¹⁸ Kako je definisano članom 11 Zakona o budžetu za 2013.godinu.

finansiranje budžetske potrošnje, dok je u slučaju potrebe za stvaranjem fiskalne rezerve ili dodatnim finansiranjem, Zakonom o budžetu za 2013. godinu, predviđena mogućnost zaduženja u iznosu do 250 miliona eura. Za 2015. godinu, predviđeno je da 200 mil.€, iskoristi za refinansiranje eurobeznica izdatih u 2010. godini. Istovremeno, u navedenom periodu projektovano je i povlačenje sredstva po ostalim finansijskim aranžmanima (infrastrukturni i dr. projekti), koji će iznositi oko 30 mil.€ godišnje.

U narednom grafiku br. 16 dat je pregled kretanja državnog duga u periodu 2011-2015. kao i učešće unutrašnjeg i spoljnog duga u ukupnom državnom dugu (u % BDP-a):

Grafik 16 Državni dug 2011-2015, u % BDP-a



Kretanje državnog duga za period 2012-2015. - scenario nižeg rasta

Kao što je već ranije navedeno, u slučaju scenarija nižeg rasta, došlo bi do pada ekonomske aktivnosti, pada prihoda, što bi uzrokovalo i povećanje potrebe za zaduženjem, a samim tim i povećanje javnog duga. U tabeli br. 14, prikazano je kretanje duga za period 2012 – 2015. godina po scenariju nižeg rasta. U slučaju nižeg rasta, u srednjoročnom okviru 2013-2015. očekuje se porast ukupnog duga, tako će na kraju 2013. javni dug iznositi 55,68% BDP-a, 57,24% BDP-a u 2014. godini, dok se u 2015 očekuje smanjenje na 56,94%. U srednjoročnom periodu, doći će do porasta ino duga u 2013. godini, na 45,28% BPD-a, u 2014. godini, na 48,2%BDP-a, na kraju 2015. godine na 49,21% BDP-a.

Tabela 14 Kretanje državnog duga za period 2012-2015. - Scenario nižeg rasta¹⁹

DRŽAVNI DUG	2012	2013	2014	2015
BDP u mil €	3324	3425	3546	3689
Inostrani dug	1330,7	1551	1709	1815,2
u% BDP-a	40,03	45,28	48,20	49,21
Domaći dug	399,7	355,9	320,6	285,5
u % BDP-a	12,02	10,39	9,04	7,74
Državni dug	1730,4	1906,9	2029,6	2100,7
U % BDP-a	52,06	55,68	57,24	56,94

U toku 2013. godine, predviđen je porast duga za nekih 178 mil. €, odnosno ukupan dug iznosiće oko 1.907,0 mil.€ ili 55,7% BDP-a. Na porast duga, u toku 2013. godine najviše će uticati porast spoljnog

¹⁹ Pretpostavka je da u 2013. godini dođe do povlačenja cjelokupnost iznosa zaduženja 250 mil. €

državnog duga, u visini od 220 mil. €, čemu će najviše doprinijeti dodatno zaduženje za potrebe finansiranja budžeta, u iznosu od 253 mil. €. Pri tome treba navesti, da se predviđa da od navednog iznosa oko 40 mil. € uveća stanje depozita za 2014. godinu. Istovremeno, u toku 2013. godine, predviđa se i povlačenje oko 30 mil. € sredstava za finansiranje infrastrukturnih i drugih projekata. U toku 2013. godinu predviđena je otplata glavnice ino duga u visini od oko 63 mil. €.

U toku 2014. godine, očekuje se takođe porast spoljnog duga, i to za oko 158 mil. €, u odnosu na 2013. godinu, i to najviše zbog finansiranja budžeta, gdje je za pomenutu godinu predviđeno zaduženje oko 223,5 mil.€, kao i dodatnih 30 mil. € za potrebe realizacije infrastrukturnih projekata. U toku 2014. godine, otplatiće se spoljnog duga u visini od 95 mil.€.

U 2015. godine, takođe će doći do povećanja ino duga, i to za 106 mil. €, gdje će za potrebe budžeta biti potrebno pozajmiti dodatnih 416,2 mil.€, uz dodatnih 30 mil.€ za potrebe realizacije projekata u Crnoj Gori. Istovremeno, u toku 2015. godine, biće otplaćeno 295 mil.€.

Istovremeno, kada se posmatra kretanje unutrašnjeg duga za period 2012 -2015, očekuje se veći pad domaćeg duga, sa 12% BDP-a u 2012, na 7,74% BDP-a na kraju 2015. godine. Do značajnog smanjenja domaćeg duga doći će, po osnovu utvrđenih otplata, odnosno projekcijom određenih obaveza koje će nastati u narednom periodu, koji će se u narednih 3 godine, odnosno do 2015. godine, smanjiti za oko 114 mil. €.

U pogledu analize scenarija nižeg i osnovnog rasta, može se reći da će dug povećati nominalno za oko 77 mil. €, dok će u procentima BDP-a rasti 5,2%. Najveći razlog porasta duga, kao što se može vidjeti neće biti u samom povećanju iznosa zaduženja, koliko u samom padu ekonomske aktivnosti, odnosno visini BDP-a.

Po scenariju nižeg rasta, u toku 2013. godine, dođe do povećanja javnog duga u iznosu oko 3 mil. €, dok će zbog pada BDP-a, dug u procentu biti uvećan za skoro 1,2%, i iznosiće 55,7% BDP-a. U tom dijelu, uzeta je procjena da će porasti spoljni dug, za pomenuti iznos, jer će se sredstva najverovatnije pozajmiti iz ino izvora. U zavisnosti od uslova na tržištu biće razmotrena i mogućnost izdavanja euroobveznica u srednjem roku, ili obezbjeđivanje sredstava iz kredita međunarodnih institucija.

U pogledu kretanja duga, u periodu 2014. i 2015. godine, doće do promjene duga u nešto većem iznosu. Tako, u toku 2014. godine, zbog smanjenja prihoda, porast će potrebe i za dodatnim zaduženjem koje će biti za nekih 24 mil.€, veće od osnovnog scenario. Navedeno uvećanje, sa uvećanjem duga za 2013. godinu, dovešće do povećanja duga na kraju 2014. godine, za nekih 27 mil.€, odnosno 2,91%, u odnosu na projektovanu procjenu osnovnog scenarija. Takođe, u pogledu 2015. godine, povećanje duga iznosiće oko 77 mil.€, ili veći 5.21%, u odnosu na osnovni scenario. Kao što je već navedeno, navedeno povećanje duga izraženo u BDP-u, ne predstavlja istovremeno sliku realnog povećanja duga u iznosima sredstava, veće je navedeni iznos povećanja direktno vezan za drastično smanjenje BDP-a.

Stanje državnih garancija

Državne garancije na dan 31.09.2012. godine, iznosile su 372,6²⁰ mil.€ ili 11.2% BDP-a ili 21.8% državnog duga. Ino garancije Crne Gore iznose oko 340,8 mil.€, ili 10,2% BDP-a, odnosno 19,9% državnog duga, dok visina domaćih garancija iznosi 31.8 mil.€ ili 0.95% BDP, tj. 1,86% državnog duga.

Na kraju 2012. godine, ukupan iznos garancija biće 380,7 mil.€, iznos ukupnih garancija na kraju trećeg kvartala snizio se za oko 8 mil.€. Vezano sa stanje ino garancija mora se istaći da je, u toku

²⁰ Anex – Tabele 4.2 i 4.3.

2012. godine, isplaćena jedna od izdatih garancija za kreditni aranžman KAP-a, u visini od oko 22 mil.€, na zahtjev Deutsche Bank. Isplatom navedene ganacije, smanjile su se obaveze KAP-a prema kreditorima, kao i obaveze države za izdate garancije. Vlada Crne Gore još uvijek ima izdate garancije za aranžmane KAP i OTP banke, u visini od 42,2 miliona eura, kao i aranžmana sa VTB bankom, u visini od 60 miliona eura.

Imajući u vidu da se situaciju u KAP-u nije značajno poboljšala, kao i kretanje cijena aluminijuma na tržištu, i dalje postoji opravdani rizik, u smislu sposobnosti KAP-a da obezbijedi dovoljno sredstava za pokriće troškova redovnog poslovanja i obaveza po zaključenim kreditnim aranžmanima. Vlada Crne Gore, za sada, uspijeva da odloži naplatu duga, odnosno garancije prema OTP banci, i razmatra mogućnosti sa svim subjektima aranžmana na koji način da se stanje prevaziđe. Takođe, jedna od povoljnosti kreditnog aranžmana sa VTB bankom, jeste što je početak otplate kredita planiran za 2014. godinu, što ostavlja dodatno vrijeme za rješenje ovog problema. Kako bi se prevazišla postojeća situacija, Vlada Crne Gore takođe pokušava da u kontaktima sa investitorima obezbijedi novog kupca KAP, čime bi se obezbijedila i određena sredstava za eventualne investicije, kao i povećanje proizvodnje, a samim tim mogućnost izmirenja svih obaveza.

Za 2013. godinu predviđeno je zaključenje novih ino garancija, u visini od 66,8 mil.€, od čega je za kreditni aranžman između Kineske Exim banke i Barske Plovidbe, za projekat nabavke teretnih brodova, predviđen iznos do 40 mil.€, za kreditni aranžman za Crnogorski elektroprenos, za projekat prenosnog kabla Tivat – Pljevlja, u iznosu do 25 mil.€, dok je za podršku Montenegro Airlines-a, predviđen iznos od 1,2 mil.€.

U cilju boljeg upravljanja državnim garancijama i smanjenja rizika, Vlada Crne Gore povelala je strogu kontrolu daljeg izdavanja državnih garancija. U tom dijelu, garancije će se izdavati za infrastrukturne projekte, kao i za kreditne aranžmane za koje se ocijeni da doprinose ekonomskom razvoju zemlje, kao što su gore navedena dva projekta, kao i za one za koje je procijenjeno da ne postoji rizik njihovog aktiviranja.

U periodu 2010-2011. došlo je do rasta neizmirenih obaveza, pri čemu njihovo neto povećanje čine oko 2,7 p.p.BDP-a u navedenom periodu. Moramo napomenuti da se od tog iznosa oko 2 p.p. BDP-a, odnose na decembarske penzije koje se po pravilu isplaćuju u januaru.

3.6. Budžetske implikacije strukturnih reformi

Tabela 8 sadrži pregled kvantifikovanih fiskalnih efekata onih strukturnih programa i mjera predstavljenih detaljnije u Poglavlju 4. U metodološkom smislu Tabela 8 sastavljena je na bazi inputa dobijenih za pojedine segmente strukturnih reformi koji su sadržani u nekim od potpoglavlja Poglavlja 4²¹.

Strukturne reforme imaju uticaja kako na izdatke javnih finansija tako i na prihodnu stranu. Što se fiskalnih izdataka tiče, izvođenje strukturnih reformi je uobičajeno praćeno sa određenim povećavanjem izdataka prouzrukovanim koncipiranjem i izvođenjem tih reformi. Kao što je evidentno iz Tabele 8, ukupan obim kvantifikovanih fiskalnih izdataka koji proističe iz strukturnih reformi procijenjen je na 108.9 miliona EUR u 2012. godini. U naredne tri godine ostvarene, odnosno predviđene strukturne reforme rezultiraće u daljem povećanju fiskalnih izdataka koji za 2013.

²¹ U Aneksu ovoga dokumenta nalazi se i pregled onih strukturnih reformi, za koje se identifikovalo da imaju odnosno će imati fiskalne efekte ali njihov obim nije kvantifikovan. Iz Tabele u Aneksu je dalje dato u kojim godinama ove strukturne reforme imaju odnosno će imati javnofinansijskih efekata.

godinu procjenjuju na nivou od 118.8 miliona € odnosno na nivou od 112.4 miliona u 2014. godini. U 2015. godini njihov se iznos procjenjuje na 105.1 milion €.

Strukturne reforme imaju uticaj i na prihodnu stranu javnih finansija i to u najviše slučajeva u obliku povećanja prihoda. Dok se za 2012. godinu pozitivni javnofinansijski efekti na prihodnoj strani procjenjuju na 42.6 miliona €, u naredne tri godine oni se procjenjuju na godišnjem nivou između 12.0 i 18.0 miliona €.

Na bazi predviđenih efekata koje strukturne reforme imaju na javne rashode, odnosno prihodnu stranu javnih finansija procijenjen je i neto efekat tih reformi. Njihov se efekat procjenjuje na -66.4 miliona u 2012., oko -100 miliona € u naredne dvije godine, te na -92.7 miliona u 2015. godini²².

Tabela 15 Budžetski efekti kvantifikovanih programa i mjera: sažetak na bazi analize predstavljene u Poglavlju 4

	2012.	2013.	2014.	2015.
Konkurencija				
Implementacija novog Zakona i djelovanja Agencije za zaštitu konkurencije				
Neto budžetski uticaj	-213.439,01	-222.939,01	-269.487,99	-281.137,71
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	213.439,01	222.939,01	269.487,99	281.137,71
Državna pomoć				
Aktivirane garancije date KAP-u				
Neto budžetski uticaj	-23.400.000,00			
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	23.400.000,00			
Unapređenje poslovnog ambijenta				
Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta				
Neto budžetski uticaj				
Direktan uticaj na budžetske prihode	130.000,00	130.000,00	130.000,00	130.000,00
Direktan uticaj na budžetske rashode	-130.000,00	-130.000,00	-130.000,00	-130.000,00
Poreska politika				
Zakon o dopunama zakona o akcizama				
Neto budžetski uticaj	2.500.000,00 ²³	3.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode	2.500.000,00	3.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske rashode				
Zakon o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektronskih i akustičnih uređaja				
Neto budžetski uticaj	6.000.000,00 ²⁴	6.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode	6.000.000,00	6.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske rashode				
Zakon o izmjenama i dopunama zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje				
Neto budžetski uticaj	cca 3.000.000			
Direktan uticaj na budžetske prihode	cca 3.000.000			
Direktan uticaj na budžetske rashode				
Obrazovanje				
Realizacija aktivnosti i mjera u skladu sa Startegijom razvoja i finansiranja visokog obrazovanja				
Neto budžetski uticaj	-1.450.000,00	-980.000,00	-980.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	1.450.000,00	980.000,00	980.000,00	
Sprovođenje eksternog maturalnog i stručnog ispita				
Neto budžetski uticaj	-200.000,00	-200.000,00	-200.000,00	-200.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode ²⁵				

²² Fiskalni efekti strukturnih reformi u ovogodišnjem PEP-u po svom obimu značajno su manji od onih kvantifikovanih u prošlogodišnjem PEP-u i to isključivo zbog jedne značajne metodološke promjene. U prošlogodišnjem PEP-u u sklopu fiskalnih efekata strukturnih reformi obuhvaćeni su pod kategorijom »penzijska reforma« na strani prihoda kompletni prilivi u penzijski sistem iz naslova doprinosa, a na strani izdataka kompletni obim isplaćenih penzija. Obzirom da je riječ o redovnim prihodima odnosno izdacima penzija, a ne o prihodima i izdacima koji su rezultat strukturne reforme u ovoj oblasti, oni u ovome PEP-u nisu obuhvaćeni u kvantifikaciji strukturnih reformi.

²³ Zakon o Dopunama Zakona o akcizama u primjeni je od 21. juna 2012. godine

²⁴ Zakon o taksama je u primjeni od 6. jula 2012. godine

²⁵ Sprovođenje maturalnog i stručnog ispita neće imati direktan uticaj na prihode, ali će uticati na ukupan kvalitet obrazovanja, a samim tim i na dalji ekonomski rast, pružajući podsticaj razvoju radne snage potrebne tržištu rada

	2012.	2013.	2014.	2015.
Direktan uticaj na budžetske rashode	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00
Oснаživanje veze između tržišta rada i obrazovanja				
Neto budžetski uticaj	-950.000,00	-500.000,00	-250.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	950.000,00	500.000,00	250.000,00	
Obezbeđivanje kvaliteta obrazovanja na svim nivoima (eksterna i interna ocjena kvaliteta)				
Neto budžetski uticaj	-500.000,00	-200.000,00	-200.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	500.000,00	200.000,00	200.000,00	
Akcionni plan za optimizaciju postojeće mreže osnovnih škola				
Neto budžetski uticaj	-10.000,00			
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	10.000,00			
Istraživanje i razvoj				
Participacija za učešće Crne Gore u FP7 Programu				
Neto budžetski uticaj	-496.000,00	-620.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	496.000,00	620.000,00		
Akcionni plan za mobilnost istraživača za period 2011-2012				
Neto budžetski uticaj	-500.000,00			
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	500.000,00			
Povezivanje nauke i privrede uspostavljanjem Centra uspješnosti, Naučno-tehnološkog parka, uključivanjem u program EUREKA i finansiranjem naučno-istraživačkih projekata				
Neto budžetski uticaj	-4.850.000,00	-4.600.000,00	-4.850.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	4.850.000,00	4.600.000,00	4.850.000,00	
Energetika				
Subvencije potrošača električne energije				
Neto budžetski uticaj	-15.832.408,00	-1.200.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	15.832.408,00	-1.200.000,00		
EE mjere rekonstrukcije u javnom sektoru (+ušteda energije u javnim ustanovama; - otplata kredita)				
Neto budžetski uticaj	-500.000,00	-300.000,00	200.000,00	-500.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode	500.000,00	1.500.000,00	2.200.000,00	2.500.000,00
Direktan uticaj na budžetske rashode	-1.000.000,00	-1.800.000,00	-2.000.000,00	-3.000.000,00
Transport				
Program rekonstrukcije raskrsnica na državnim putevima				
Neto budžetski uticaj	-1.200.000,00	-1.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	1.200.000,00	1.000.000,00		
Program eliminacije uskih grla na saobraćajnoj mreži Crne Gore				
Neto budžetski uticaj	-14.500.000,00	- 8.250.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	14.500.000,00	8.250.000,00		
Redovno održavanje puteva				
Neto budžetski uticaj	-10.000.000,00	-10.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	10.000.000,00	10.000.000,00		
Jadransko – Jonski autoput				
Neto budžetski uticaj	-50.000,00	0,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	50.000,00	0,00		
Program rekonstrukcije i sanacije kritičnih tačaka na državnim putevima Crne Gore				
Neto budžetski uticaj	-1.500.000,00	-2.300.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	1.500.000,00	2.300.000,00		
Eksproprijacija zemljišta za izgradnju autoputa Bar- Boljare				
Neto budžetski uticaj	-250.000,00	-100.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	250.000,00	100.000,00		

	2012.	2013.	2014.	2015.
Izgradnja tunela Tifran				
Neto budžetski uticaj	-2.000.000,00	-1.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	2.000.000,00	-1.000.000,00		
Program eliminacije posljedica poplava na magistralnim i regionalnim plovima				
Neto budžetski uticaj	-500.000,00	-2.000.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	500.000,00	2.000.000,00		
Ugovor o koncesiji između Vlade Crne Gore i „Jadranskog brodogradilišta“, AD Bijela na period od 30 godina				
Neto budžetski uticaj	36.000+PDV	36.000+PDV	36.000+PDV	36.000+PDV
Direktan uticaj na budžetske prihode	36.000+PDV	36.000+PDV	36.000+PDV	36.000+PDV
Direktan uticaj na budžetske rashode				
Telekomunikacije				
Implementacija Zakona o elektronskim komunikacijama				
Neto budžetski uticaj		-29.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		29.000,00		
Implementacija Zakona o poštanskim uslugama				
Neto budžetski uticaj		-6.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		6.000,00		
Implementacija programa „Podrška digitalizaciji Javnog Servisa Crne Gore - Nabavka opreme“				
Neto budžetski uticaj			-500.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode			500.000,00	
Tržište rada				
Aktivna politika zapošljavanja				
Neto budžetski uticaj	-4.790.000	-2.390.000	-2.390.000	-2.390.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	3.210.000	1.610.000	1.610.000	1.610.000
Direktan uticaj na budžetske rashode	8.000.000	4.000.000	4.000.000	4.000.000
Obezbeđivanje socijalne sigurnosti nezaposlenih lica				
Neto budžetski uticaj	-11.670.000	-12.470.000	-12.970.000	-13.480.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	2.830.000	3.030.000	3.150.000	3.280.000
Direktan uticaj na budžetske rashode	14.500.000	15.500.000	16.120.000	16.760.000
Program stručnog osposobljavanja visokoškola				
Neto budžetski uticaj	0,00	0,00	-7,280,000.00	-7,280,000.00
Direktan uticaj na budžetske prihode	0,00	0,00	2,720,000.00 ²⁶	2,720,000.00
Direktan uticaj na budžetske rashode	0,00	0,00	10,000,000.00	10,000,000.00
Zakonska regulativa – Zakon o radu				
Neto budžetski uticaj	160.000	820.000	250.000	250.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	160.000	820.000	250.000	250.000
Direktan uticaj na budžetske rashode				
Fond rada				
Neto budžetski uticaj	-350.000	-350.000	-350.000	-350.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Direktan uticaj na budžetske rashode	2.350.000	2.350.000	2.350.000	2.350.000
Agencija za mirno rješavanje radnih sporova				
Neto budžetski uticaj	-290.000,00	-290.000,00	-290.000,00	-290.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	290.000,00	290.000,00	290.000,00	290.000,00
Zdravstvena zaštita				
Izgradnja Poliklinike Opšte bolnice Berane, Agencije za lijekove, Zavoda za transfuziju krvi i rekonstrukcija pojedinih zdravstvenih ustanova u opštinama, Klinike za neurologiju, Klinike za				
Neto budžetski uticaj	-4.800.000,00	-3.200.000,00	-6.000.000,00	-4.835.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	4.800.000,00	3.200.000,00	6.000.000,00	4.835.000,00
Strategija za optimizaciju sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite				
Neto budžetski uticaj		-1.500.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				

²⁶ Uključuje prihode po osnovu zdravstvenog osiguranja i prihode od PDV-a.

	2012.	2013.	2014.	2015.
Direktan uticaj na budžetske rashode		1.500.000,00		
Akcionni plan za ishranu i bezbjednost hrane Crne Gore				
Neto budžetski uticaj	-616.000,00	-563.000,00	-570.000,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	616.000,00	563.000,00	570.000,00	
Akcionni plan za sprovođenje nacionalnog strateškog odgovora na HIV/AIDS u Crnoj Gori				
Neto budžetski uticaj	-1.149.920,00	-3.340.400,00	-1.425.680,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	1.149.920,00	3.340.400,00	1.425.680,00	
Nacionalni program ranog otkrivanja raka debelog crijeva za period 2012-2016				
Neto budžetski uticaj	-531.307,00	-255.000,00	-355.000,00	-190.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	531.307,00	255.000,00	355.000,00	190.000,00
Nacionalni program ranog otkrivanja raka grlića materice za period 2012-2016				
Neto budžetski uticaj	-349.307,00	-100.000,00	-100.000,00	-220.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	349.307,00	100.000,00	100.000,00	220.000,00
Akcionni plan za zaštitu i unapređenje zdravlja djece kroz poboljšanje kvaliteta životne sredine u Crnoj Gori				
Neto budžetski uticaj		-442.500,00	-516.500,00	-338.500,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		442.500,00	516.500,00	338.500,00
Nacionalna strategija za unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata				
Neto budžetski uticaj		-57.300,00	-38.500,00	-55.300,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		57.300,00	38.500,00	55.300,00
Nacionalna strategijazdravstvene zaštite lica sa šećernom bolešću 2012 do 2016.				
Neto budžetski uticaj		-5.000,00		-10.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		5.000,00		10.000,00
Nacionalna strategija za kontrolu rezistencije bakterija na antibiotike za period od 2012. do 2016. godine sa Akcionim planom za 2012/2016.				
Neto budžetski uticaj		-13.000,00	-10.000,00	-10.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		13.000,00	10.000,00	10.000,00
Nacionalna strategija prevencije štetne upotrebe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja u Crnoj Gori 2013-2020. sa Akcionim planom za 2013/2014.				
Neto budžetski uticaj		-6.200,00	-21.800,00	
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		6.200,00	21.800,00	
Socijalna zaštita				
Izdvajanja u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti				
Neto budžetski uticaj	-64.560.000,00	-60.755.000,00	-61.350.000,00	-62.560.000,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	64.560.000,00	60.755.000,00	61.350.000,00	62.560.000,00
Socijalni karton				
Neto budžetski uticaj	-500.000,00, ²⁷	-651.981,00	0,00	0,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	500.000,00	-651.981,00	0,00	0,00
Administrativne reforme				
Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika i Zakon o državnim službenicima i namještenicima				
Neto budžetski uticaj		-750.000,00		
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode		750.000,00		
UKUPAN NETO BUDŽETSKI UTICAJ:	-66.372.381,01	-100.801.320,01	-100.430.967,99	-92.703.937,71
Direktan uticaj na budžetske prihode	42.576.000,00	17.996.000,00	11.966.000,00	12.396.000,00
Direktan uticaj na budžetske rashode	108.948.381,01	118.797.320,01	112.396.967,99	105.099.937,71

²⁷ Sredstva za eventualnu realizaciju projekta«Socijalni karton» u navedenom iznosu su predviđena u tekućoj budžetskoj rezervi

3.7. Analiza osjetljivosti i uporedivost sa prošlogodišnjim programom

U slučaju materijalizacije bilo kojeg od navedenih rizika, negativno bi se odrazio na održivost javnih finansija, odnosno na nivo deficita i državnog duga.

Fiskalni rizici u srednjem roku:

1. Aktiviranje garancija za KAP direktno bi se odrazilo na održivost javnih finansija u srednjem roku. Pored mogućnosti da se aktiviraju garancije, za ovaj privredni subjekt vezani su brojni rizici. Podsjećanja radi, Vlada Crne Gore je u prethodnom periodu garantovala za još dva kredita za Kombinata aluminijuma Podgorica, kod Mađarske OTP i Ruske VTB banke u ukupnom iznosu od 118 mil € sa kamatama, što čini oko 3,5% BDP-a. Dodatni rizici vezani su i za vlasništvo ovog preduzeća, kao i za njegov opstanak u narednom periodu. U slučaju likvidacije, prestala bi potreba za izdavanjem subvencija koje država daje za struju EPCG, dok bi sa druge strane došlo do pritiska na socijalna davanja usled rasta broja nezaposlenih lica. Dodatno došlo bi i do pada izvoza aluminijuma, a time i do pada prihoda.
2. Dalji rast poreskih potraživanja i/ili rast sive ekonomije negativno bi uticao na likvidnost državnog budžeta u srednjem roku, kao i na stvaranje dodatne potebe za zaduživanjem, koja bi sa druge strane dovela do dodatnog rasta državnog deficita i, u krajnjem, ugrozila stabilnost i održivost javnog duga.
3. Dalji rast neizmirenih obaveza dodatno bi ugrozio održivost državnog duga.
4. Mogućnost zaduživanja i uslovi zaduženja na međunarodnom tržištu negativno bi uticali na rast kamatnih stopa i nivo otplate duga u narednim godinama, što bi za direktnu poljedicu imalo rast državnog duga.
5. Realizacija bilo kojeg od pomenutih rizika mogla bi dovesti do rizika smanjenja kreditnog rejtinga kod agencija za procjenu kreditnog rejtinga.

U narednoj tabeli²⁸ dat je uporedni prikaz projekcija osnovnih makroekonomskih i fiskalnih pokazatelja datih u prošlogodišnjem PEP-u i najnovije projekcije date ovogodišnjim PEP-om:

Tabela 16 Razlika u odnosu na prošlogodišnji PEP

POREĐENJE PEP 2011/PEP 2012.	2011.			2012.			2013.			2014.		
	PEP 2011	PEP 2012	Razlika	PEP 2011	PEP 2012	Razlika	PEP 2011	PEP 2012	Razlika	PEP 2011	PEP 2012	Razlika
Realni rast BDP-a	2.5	3.2	0.7	2.0	0.5	-1.5	3.5	2.5	-1.0	4.0	3.0	-1.0
Izvorni javni prihodi	39.4	39.7	0.4	39.4	38.0	-1.4	39.2	37.1	-2.2	39.0	36.0	-3.0
Javna potrošnja	42.6	45.2	2.6	40.5	41.8	1.3	39.1	39.4	0.3	38.0	37.7	-0.3
Deficit/Suficit	-3.3	-5.5	-2.2	-1.1	-3.8	-2.7	0.1	-2.3	-2.5	1.0	-1.7	-2.7
Primarni deficit/suficit	-1.9	-4.0	-2.1	0.7	-1.9	-2.7	1.9	-0.2	-2.1	2.8	0.7	-2.1
Državni dug	43.8	46.0	2.2	46.9	52.1	5.1	45.4	54.5	9.1	42.9	54.3	11.4

Prema konačnim podacima Zavoda za statistiku- Monstat-a- u 2011. godini ostvarena je realna stopa rasta, koja je veća od one projektovane PEP-om²⁹. Međutim, za srednjoročni period, zbog velike neizvjesnosti u eurozoni, te velike osjetljivosti Crne Gore na eksterne šokove, podržane unutrašnjim slabostima, projekcije rasta BDP-a su konzervativne.

Usljed nižih stopa rasta BDP, a obzirom na konzervativnu projekciju prihoda, i oni su na značajno nižem nivou u odnosu na prethodni program. Dodatno, na nivo projektovanih prihoda za srednji rok,

²⁸ Pokazatelji su iskazani u %BDP-a.

²⁹ Detaljno objašnjeno u poglavlju 2

uticao je i razvoj događaja u periodu nakon izrade prethodnog programa. Prvenstveno se misli na rebalans budžeta u 2012.godini, kojim su prihodi planirani niži za 60 mil.€, a projekcija za 2012. korigovana za dodatnih 14 mil.€.

Kao što je i ranije objašnjeno, deficit u 2011. je značajno veći zbog uključivanja u obračun deficita aktiviranih državnih garancija i neto povećanja obaveza (razlika između neizmirenih obaveza na početku i kraju perioda).

U odnosu na prethodni program, javna potrošnja je značajno smanjena, tako se za 2014. projektuje još niži nivo u odnosu na prethodni program. Izdaci budžeta se uglavnom smanjuju, pri čemu se rast predviđa samo za penzije i kamate, dok je kapitalni budžet projektvan na stabilnom nivou.

Očekivano, sa nižim nivoom prihoda, raste i potreba za zaduživanjem, a samim tim i nivo državnog duga.

3.8. Kvalitet javnih finansija

Fiskalna politika, u periodu finansijske krize, koncipirana je i usmjerena na smanjenje makroekonomskih i fiskalnih rizika, kao i na nastavak usklađivanja javnih finansija sa regulativom i praksom u EU. Tokom 2012. godine nastavljene su reforme u oblasti upravljanja javnim finansijama i budžetiranja, kao i primjena fiskalne politike usmjerene na jačanje fiskalne stabilnosti (unaprjeđenje budžetske discipline i jačanje unutrašnje finansijske kontrole, suzbijanje sive ekonomije).

U tom cilju, krajem 2012 godine pripremljen je Nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornost, uz javnu raspravu do 31 januara 2013. Ovim Nacrtom Zakona definisana su sljedeća fiskalna pravila:

1. **Deficit budžeta** države do najviše 1% BDP-a može biti planiran samo u slučaju projektovane stope rasta realnog BDP-a manje od 1,5 % i/ili kreditnog rejtinga države ekvivalentnog višem srednjem kreditnom rejtingu na odgovarajućoj listi relevantne organizacije koja vrši procjenu kreditnog rejtinga država (ekvivalentno rejtingu „A“ kod Standard&Poor's-a). Izuzetno, deficit budžeta u 2014. ne smije biti veći od 2 % BDP-a, odnosno veći od 1% u 2015. godini. Ukoliko stopa rasta realnog BDP-a pređe 5 %, planira se ostvarivanje suficita od najmanje 1,5 odsto BDP-a i ostvareni višak će se koristiti za vraćanje duga;
2. **Državni dug**, u dugom roku, mora biti smanjen na nivo ispod 30%BDP-a (utvrđen je prelazni period od 11 godina za ispunjavanje ovog cilja, odnosno maksimalan nivo duga do 60%BDP-a do kraja 2015. godine; do 45 odsto BDP-a do kraja 2019. i smanjivanje duga do kraja 2024. godine do nivoa od 30 odsto BDP-a);
3. Uvodi se **srednjoročni budžet**, kojim se utvrđuje obavezujući nivo potrošnje za dvije naredne godine i indikativan nivo potrošnje za treću godinu. Takođe, utvrđuje se budžetska marža/rezerva potrošnje kojom se stvara prostor da se eventualno povećanje potrošnje prilikom planiranja budžeta za narednu godinu;
4. Tekući izdaci moraju biti niži od tekućih prihoda, a neto zaduživanje može biti samo za potrebe finansiranja kapitalnog budžeta;
5. Ukupni kumulativni obim izdatih **garancija** od strane države ograničen je na 10 % BDP-a, osim u slučajevima realizacije projekata od strateškog značaja za Crnu Goru;
6. Definiše se **korektivna procedura** u slučaju odstupanja od fiskalnih pravila i srednjoročnog budžeta, odnosno paket mjera koje Vlada predlaže Skupštini u cilju obezbijedivanja ispunjenja normi zakona. Paket mjera, u zavisnosti od dostignutog nivoa duga, obuhvata smanjenje višegodišnjih izdataka, i to: bruto zarade, ostala lična primanja, izdatke za penziono osiguranje i druge izdatke za socijalnu zaštitu, novčane naknade kod zavoda za zapošljavanje.

7. Projektovana/Planirana stopa rasta prihoda limitirana je projektovanom stopom rasta BDP-a, tj. stopa rasta prihoda ne može biti veća od projektovane nominalne stope rasta BDP-a.
8. Novina uvedena ovim zakonom su i **kaznene odredbe** koje predviđaju novčane kazne za odgovorna lica u situacijama kada su prekršene odredbe ovog zakona.

U 2012. godini obezbijedeni su stabilni prihodi po osnovu osnovnih poreskih oblika. Unaprijeđena je budžetska disciplina uz primjenu mjera štednje i racionalizacije.

Unaprijeđenje poreskog sistema i ostvarenje većih poreskih prihoda, kao prioriteta ministarstva finansija u 2012. godini, realizovano je **izmjenama poreskih zakona** (Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje i Zakona o porezu na dobit pravnih lica). Izmjenama ovih zakona uvedene su maksimalne osnovice za doprinose obaveznog socijalnog osiguranja, čime je poreski sistem postao dodatno atraktivan za nove poreske obveznike, kao i povećanje praga na koji se obračunavaju doprinosi sa 43.000 na 50.000 €, čime se proširuje poreska osnovica; Produžen je rok za korišćenje olakšice za pravna lica u nedovoljno razvijenim opštinama. Naime, pravna lica koja obavljaju proizvodnu djelatnost u nedovoljno razvijenim opštinama oslobođaju se plaćanja poreza na dobit i dohodak za prvih osam godina poslovanja (do sada je oslobođenje važno za prve 3 godine poslovanja); Omogućeno je podnošenje poreskih prijava elektronskim putem (porez na dobit, PDV, akcize, i porez na dohodak fizičkih lica). U periodu 2013-2015. godine planirano je dalje usklađivanje Zakona o PDV-u sa Direktivom 2006/112 EZ. Ove zakonske izmjene biće usmjerene na pojašnjenje i dopunu postojećih zakonskih rješenja. Takođe, planirana je izmjena Zakona o akcizama vezano za usklađivanje visine akcize za cigarete i ostale duvanske proizvode, alkohol i alkoholna pića, kao i mineralna ulja, njihove derivate i supstitute, kako bi se obezbijedilo dodatno usaglašavanje sa relevantnim direktivama EU (2011/64/EEZ i 92/84/EZ i 2003/96/EZ), a izvršiće se i izmjena Pravilnika o primjeni Zakona o akcizama.

Mjere za **suzbijanje sive ekonomije** u 2012. godini; Jedan od prioriteta ministarstva finansija u 2012. godini je suzbijanje sive ekonomije u cilju povećanje poreske osnovice i ostvarenja većih poreskih prihoda. Za suzbijanje sive ekonomije najefikasniji model je kroz preventivne mjere, odnosno koncipiranjem i implementacijom odgovarajuće poreske politike kojom se eliminiše prostor za neregularno poslovanje, uz primjenu oštre kaznene politike. U tom cilju Ministarstvo finansija formiralo je Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera protiv sive ekonomije, kojim rukovodi ministar finansija, a njegovi članovi su predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Poreske uprave, Uprave carina, Uprave policije, i Uprave za inspeksijske poslove. Pojacane su mjere kontrole posebno u oblasti prometa akciznim proizvodima, trzista rada i zapošljavanja nerezidenata, izdavanja fiskalnih racuna i registrovanja pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost. Ostvarena je bolja razmjena informacija, a intenzivnije i efikasnije inspeksijske kontrole, uz primjena oštrije kaznene politike, uticale su na poboljšanje fiskalne discipline poreskih obveznika. U okviru zakonodavnih mjera usmjerenih na smanjenje sive ekonomije, izvršene su izmjene Zakona o akcizama, kojima se unaprijeđuju posojeća rješenja koja se odnose na upotrebu gasnih ulja i tečnog naftnog gasa koji se koriste za grijanje za korisnike od javnog interesa (npr. škole, bolnice itd.) i uspostavljanje sistema plaćanja i refundiranja akcize, kako bi se uvela efikasnija kontrola i smanjio prostor za zloupotrebe. Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera za suzbijanje sive ekonomije će početkom 2013. godine pripremiti predlog novih mjera za suzbijanje sive ekonomije, uključujući i mjere koje su neophodne za jačanje kadrovskih i institucionalnih kapaciteta nadležnih institucija.

U prvoj polovini 2012 godine, usljed izrazito nepovoljnih vremenskih uslova kao i aktiviranja dijela garancija za kredite KAP-a, došlo je do dodatnih budžetskih pritisaka i značajnog smanjenje budžetskih prihoda i stvaranja novih obaveza, tako da je sredinom 2012 godine izvršen **rebalans budžeta i donešen set fiskalnih mjera** u cilju konsolidacije budžeta. Smanjeni su neproduktivni rashodi, visoke zarade, penzije, naknade i dnevnice. Na prihodnoj strani budžeta uvedene su

dodatne naknade za SIM kartice, priključak kablovske TV, električna brojila i ugostiteljske objekte u kojima se mogu konzumirati duvanski proizvodi. Pri tome treba istaći da nijesu povećane osnovne poreske stope niti smanjene plate, penzije i socijalna davanja.

Obezbjedivanje **sredstava za finansiranje budžetskih potreba**; Zbog nestabilne situacije na finansijskim tržištima i trenutno visokih kamatnih stopa, emitovanje obveznica ne predstavlja prvu opciju zaduživanja države, tako da su korišćeni alternativni modeli zaduživanja na domaćem i inostranom tržištu. U tom cilju Vlada Crne Gore je sklopila Ugovor o kreditnom aranžmanu sa Credit Suisse i Svjetskom bankom u iznosu od 100,0 mil. €, od čega će 60% biti pokriveno garancijom Svjetske banke (Policy Based Guarantee, PBG). Rok kredita je 7 godina, uz efektivnu kamatnu stopu od 5,5%. Navedeni uslovi povoljniji su u odnosu na kreditne uslove koji su postignuti emisijom euroobveznica u 2010. i 2011 godini, kada je rok bio 5 godina i kamatna stopa 7,85% i 7,25% respektivno. Ova sredstva koristiće se za finansiranje tekuće budžetske potrošnje, kapitalnih investicija, otplatu nepovoljnih kredita i za fiskalnu rezervu.

Kapitalni budžet za 2013. godinu planiran je u iznosu od 65 miliona eura, odnosno 1,86% BDP-a, što je na realnom nivou izvršenja u prethodnim godinama. Uzimajući u obzir kapitalne izdatke u okviru tekućeg budžeta, kao i kapitalne izdatke lokalnih samouprava, ukupni kapitalni izdaci 2013. godini planirani su u iznosu od oko 103 miliona eura, odnosno oko 3% BDP-a.

3.9. Dugoročna održivost sistema javnih finansija

U cilju obezbjeđenja dugoročne održivosti sistema javnih finansija, u prethodnom periodu (2010.godine) sprovedene su reforme koje će dati rezultate u dugom roku. Jedna od najvažnijih reformi koja je sprovedena u Crnoj Gori, jeste parametarska reforma državnog penzijskog sistema tekućeg finansiranja. Duži životni vijek, niska stopa priraštaja kao i niska stopa aktivne radne snage, uslovlila je potrebu da se starosna granica za odlazak u penziju pomjeri postepeno na 67.godina. Pored toga promijenjena je i formula za uskladjivanje penzija. Rastući broj penzionera prijetio je da ozbiljno ugrozi održivost javnih finansija Crne Gore. Stoga je u prošlogodišnjem PEP-u, predstavljena analiza uticaja penzijske reforme na javne finansije. Za ovu godinu nije rađena nova analiza, ali faktičko stanje pokazuje da je došlo do rasta broja penzionera, što je uz rastuću stopu inflacije dovelo do rasta troškova za penziona davanja. Obzirom da je stopa inflacije u 2012. godini procijenjena na preko 5%, u 2013. godini procjenjuje se da će doći do rasta izdataka za penzije za oko 4%. Za dugi rok, se očekuje da dođe do pada troškova za penzije, u skladu sa približavanjem 2040. godini, kada je reformom predviđeno da se starosna granica dostigne na 67. godina i za muškarce i za žene.

Dugoročni uticaj na javne finansije donijeće i usvojene politike iz oblasti Zakona o radu koji smanjuje troškove otpuštanja i pojednostavljuje zapošljavanje, čime se utiče na fleksibilnost tržišta rada u budućnosti. Usvojeni su i amandmani na *Zakon o socijalnom osiguranju* koji uvodi dobrovoljno dodatno osiguranje u nivou od 20% osnovnog osiguranja, bez kojih će ovaj iznos morati biti doplaćen prilikom korišćenja usluga javnog zdravstvenog sistema. Pregovara se i o amandmanima na Zakon o dječjoj zaštiti koji bi ograničili naknadu tokom porodijskog odsustva na prosječnu platu u državi, a ne u kompaniji, kako je do sada bio slučaj, i uvodi novo ograničenje trajanja odsustva na 9 mjeseci nakon porođaja. Osim pomenutog, u toku je izrada i projekta socijalnog kartona koji bi poboljšao sistem raspodjele socijalne pomoći, i uspostavio sistem da u kome bi pomoć dobili samo oni koji je zaista trebaju.

3.10. Institucionalni okvir javnih finansija

U 2012 godini Sektor za ekonomsku politiku i razvoj u okviru ministarstva finansija realizovao je planirane aktivnosti i započeo sa redovnom izradom prolječne i jesenje analize, u kojima su date analize makroekonomskih kretanja za protekli period, kao i makroekonomske i fiskalne projekcije za naredni trogodišnji period. One su analitički okvir u procesu budžetkog planiranja, kako za pripremanje budžeta za narednu godinu, tako i za pripremu drugih srednjeročnih dokumenata (PEP). Crna Gora je pristupila Opštem sistemu za diseminaciju podataka (General Data Dissemination System, GDDS) u okviru Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i ovaj sektor redovno (mjesečno, kvartalno) objavljuje GDDS tabela sa fiskalnim i podacima o javnom dugu. Na taj način unaprijeđen je kvalitet i ažurnost podataka.

Ministarstvo finansija je, u proteklom periodu radilo na izgradnji pravnog okvira, kao i izradi neophodne dokumentacije i procedura za efikasno korišćenje IPA sredstava, u skladu sa zahtjevima Evropske komisije. Početkom 2012 godine donešen je **Zakon o reviziji sredstava iz fondova EU**, kojim se formira nezavisno Revizorsko tijelo odgovorno za reviziju EU fondova (IPA fondova, strukturnih fondova nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i drugih EU fondova). Formirane su neophodne strukture koje će, nakon dobijanja odobrenja od strane Evropske komisije, samostalno sprovoditi aktivnosti koje se odnose na programiranje i implementaciju EU pretpristupnih fondova. Nakon dobijanja pozitivnog Izvještaja od strane KPMG-a i dodjeljivanja nacionalne akreditacije strukturama uspostavljenim za buduće samostalno programiranje i implementaciju IPA komponenti I i IIb, Ministarstvo finansija je prosljedilo dokumentaciju Generalnom direktoratu za proširenje, čime su stvoreni uslovi za dolazak revizora Evropske komisije i procjenu uspostavljenog finansijskog sistema kontrole i upravljanja pretpristupnim fondovima EU. Nakon uvida i pregleda dokumentacije, Evropska komisija će uputiti revizora Generalnog direktorata za proširenje, koji će izvršiti reviziju na licu mjesta i procijeniti uspostavljeni institucionalni i pravni okvir, tj. donijeti odluku o prenošenju odgovornosti sa Evropske komisije na crnogorske institucije uključene u programiranje i implementaciju EU fondova.

Unaprijeđenje fiskalne odgovornosti i jačanje funkcije i kapaciteta unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru; U tom cilju izvršene su **izmjene i dopune Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru**, kojima se uvodi podnošenje godišnjih izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti finansijskog upravljanja i kontrole i revizije, kao i ocjena kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije. Time je poboljšana efikasnost sistema unutrašnjih kontrola u javnom sektoru.

Donošenje **Nacionalnog plana razvoja za Crnu Goru 2013-2016**; Crna Gora kao zemlja sa statusom kandidata za članstvo u EU, ima obavezu da utvrdi nacionalni okvir socio-ekonomskih prioriteta. Plan obuhvata detaljnu analizu svih postojećih strategija i projekata u cilju definisnja strateških prioriteta, dinamike njihove realizacije kao i njihovog fiskalnog uticaja. Struktura Nacionalnog plana razvoja (čija je izrada počela u 2011 godini), usklađena je sa strukturom Strategije razvoja EU do 2020 godine (Pametna rast, Održivi rast, Inkluzivni rast) i sadrži odgovarajuće oblasti politika i podpolitika, koje su identifikovane u postupku ocjene strateških razvojnih dokumenata.

U okviru **regulatorne reforme i unaprijeđenja poslovnog ambijenta** u 2012 godini Vlada je donijela Uredbu o registru licenci za obavljanje privrednih djelatnosti, kojom se uspostavlja **E-Registar licenci** koji će se voditi na internet stranici, portalu registra licenci. Proces reforme biznis licenciranja u Crnoj Gori započeo je u 2011 godine, a glavni cilj uspostavljanja E-registra licenci je povećanje transparentnosti i smanjenje regulatornog rizika za privredne subjekte. To će se ostvariti na način što će se sve informacije o biznis licenciranju i dokumenta koje je potrebno dostaviti prilikom apliciranja za licencu učiniti dostupnim u on-line formi. Uspostavljanje E-Registra će omogućiti jednostavnije, jeftinije i kraće procedure, a u cilju obezbjeđivanja povoljnog ambijenta za što efikasnije obavljanje

biznisa i stvaranja većeg povjerenja u državne organe. Takođe, izmjenom Zakona o platnom prometu u zemlji omogućeno je objavljivanje **liste pravnih lica i preduzetnika čiji su računi u blokadi**. Time se postiže veći stepen informisanosti i zaštite povjerilaca, smanjenje troškova pribavljanja informacija, blagovremeno pokretanje stečajnog postupka, kao i stvaranje podsticaja za redovno izmirenje dospjelih obaveza, u cilju prevazilaženja problema nelikvidnosti i insolventnosti privrednih subjekata, a samim tim i unaprijeđenju poslovnog ambijenta.

IV Strukturne reforme

Proces evroatlanskih integracija, s jedne, i efekti globalne ekonomske krize, s druge strane, zahtijevaju ozbiljan pristup strukturnim reformama, koje je Crna Gora prepoznala kao uslov za prevazilaženje posljedica krize a, na dugi rok, stvaranje konkurentnog sistema koji će obezbijediti održiv ekonomski rast i razvoj. Sistemske promjene implementiraju se u svim oblastima ekonomskog sistema. U ovom dijelu dat je kratak pregled, a u Poglavlju 4 detaljno su obrađene sprovedene i planirane reforme, odnosno realizovane i planirane aktivnost po pojedinim oblastima, i dat tabelarni prikaz budžetskih efekata pojedinih programa i mjera. Takođe, u Anex-u dokumenta, prikazani su ostvareni rezultati aktivnosti i mjera definisanih prošlogodišnjim PEP-om, sa razlozima usljed eventualnih odstupanja.

Korporativna i finansijska tržišta. Smanjena investiciona aktivnost u međunarodnom okruženju imala je negativan uticaj na korporativna i finansijska tržišta u Crnoj Gori. Sistemske promjene su najvećim dijelom podstaknute težnjom za povećanjem konkurentnosti i harmonizacijom sa EU zakonodavstvom. Javna sredstva biće usmjerena na uspostavljanje dugoročne konkurentnosti, odnosno dodjeljivaće se tzv. "dobre" državne pomoći. *Unaprijeđenje poslovnog okruženja*, kao jedan od prioriteta Vlade Crne Gore, realizuje se kroz aktivnosti usmjerene na pružanje dodatnog stimulansa za razvoj biznisa, dok se poreska politika odlikuje očuvanjem postojećeg nivoa osnovnih poreskih stopa i prelaznim rješenjima za prevazilaženje negativnih efekata krize uz minimalno ugrožavanje poslovnog ambijenta i socijalno ugroženih grupa. **Finansijski sektor.** Bankarski sektor je stabilan i kontinuirano kontrolisan od strane regulatora. Osnovne karakteristike bankarskog sektora su: opterećenje nekvalitenom aktivom, depozitni potencijal raste, kreditna aktivnost opada a likvidnost i solventnost su na zadovoljavajućem nivou. Unaprijeđen je regulatorni okvir, pri čemu se pažnja posvećivala njegovom usaglašavanju sa relevantnim direktivama EU. Ovaj proces će se nastaviti, uključujući i nove direktive koje se odnose na uređivanje poslovanja bankarskog sektora. U cilju pune implementacije zakona o investicionim fondovima zaokružen je zakonski okvir. **Tržište rada.** Identifikovana je neusklađena i neadekvatna statistička osnova za analize, koja se, prvenstveno, ogleda u nezadovoljavajućem kvalitetu podataka o tržištu rada, kako iz anketnih, tako i iz administrativnih izvora. Tržište rada i dalje karakterišu visoka dugoročna nezaposlenost i visoka stopa nezaposlenosti mladih. Imajući u vidu neusklađenost obrazovnog sistema i potreba tržišta rada, donesen je Zakon o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem, na osnovu koga je počela realizacija Programa zapošljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem. U cilju podizanja fleksibilnosti tržišta rada i smanjenja troškova rada, u toku su pregovori o Opštem kolektivnom ugovoru, čije se donošenje očekuje početkom sljedeće godine. **Administrativne reforme.** Tokom 2012. godine, Vlada je posebnu pažnju posvetila pitanju reforme državne uprave, kroz zakonsku regulativu, kojom će se obezbijediti optimizacija broja i strukture državnih organa i broja zaposlenih. Završena je reforma sistema inspeksijskog nadzora, osnivanjem Uprave za inspeksijske poslove, kao jedinstvenog inspeksijskog organa. Uvedena je analiza efekata propisa (RIA), kao sistem kontrole kvaliteta prilikom usvajanja i primjene javnih politika.

4.1. Korporativna i finansijska tržišta

4.1.1. Privatizacija

Implementacija i odstupanja. Proces privatizacije, u 2012. rodini, tekao je u skladu sa Planom privatizacije za 2012. godinu ("Sl. list CG", 15/12, 24/12 i 41/12). Zaključivanjem ugovora završena su svega tri postupka: Ugovor o koncesiji između Vlade Crne Gore i „Jadranskog brodogradilišta“ AD Bijela (na period od 30 godina), Ugovor o dugoročnom zakupu lokaliteta kasarne „Orjenski bataljon“

– Kumbor (na period od 90 godina) i Ugovor o prodaji akcija AD "Zora" Berane. Prodajom akcija i imovine, putem javne aukcije, privatizovan je jedino objekat "Plava školjka" u vlasništvu Hotelske grupe "Budvanska rivijera" AD - Budva po početnoj cijeni od 778.000 €, a koji ne pripada prihodima Budžeta.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Proces privatizacije, u 2013. godini, biće usmjeren na realizaciju neuspjelih postupaka privatizacije iz prethodnih godina i projekata za koje nije objavljivao javni poziv. U skladu sa Programom rada Vlade CG, Plan privatizacije za 2013. donijet će se početkom godine, kojim će se utvrditi spisak preduzeća koja će ući u privatizacioni proces. Objavljivanje i realizacija projekata zavisit će, prije svega, od interesa potencijalnih investitora, koji je u uslovima krize neizvjestan. Politika Vlada Crne Gore, u proteklom periodu, bila je usmjerena na očuvanje najvećih privrednih subjekata. U cilju iznalaženje održivog rješenja za KAP, ispituje se zainteresovanost stranih kompanija za preuzimanja ovog značajnog privrednog subjekta. Željezara Nikšić je, putem stečajnog postupka kod Privrednog suda, prodana turskoj kompaniji Tosčelik za 15,1 mil. € i već je pokrenuta proizvodnja. Valorizacija turističkih lokaliteta, obuhvaćenih Planom privatizacije za 2012, očekuje se nakon donošenja prostorno-planske dokumentacije ovih područja.

Budžetski efekti programa i mjera. Plan privatizacije preduzeća i imovine, za period 2013-2015, ne postoji, a za 2013. godinu u pripremi, tako da se visina budžetskih prihoda koja će biti ostvarena po tom osnovu ne može kvantifikovati u ovom momentu.

4.1.2. Konkurencija, državna pomoć i javne nabavke

Konkurencija

Implementacija i odstupanja. Novim Zakonom o zaštiti konkurencije, koji je stupio na snagu 2012. godine, izvršena je harmonizacija domaćeg sa evropskim pravom u oblasti zaštite konkurencije.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U toku je osnivanje Agencije za zaštitu konkurencije (u pripremi je Statut), koja će preuzeti osnovna sredstva, postojeću dokumentaciju i zaposlene iz Uprave za zaštitu konkurencije. Agencija je u obavezi da, u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije, donese 6 podzakonskih akata do kraja I kvartala 2013.godine. Zakonom predviđeni model organizovanja i vršenja poslova Agencije pretpostavlja njenu funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, kao i mogućnost finansiranja iz naknada za poslove iz djelokruga njene nadležnosti, a koje će biti utvrđene Tarifnikom.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Državna pomoć

Implementacija i odstupanja.. Sve planirane mjere i aktivnosti iz prošlogodišnjeg Pretpristupnog ekonomskog programa u potpunosti su ispunjene. U cilju mjerenja učinka, odnosno efikasnosti dodijeljene državne pomoći, Ministarstvo finansija je izmijenilo Pravilnik o sadržaju godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći. Takođe, usklađena je Uredba o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći. U skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, usvojena je Odluka o mapi regionalnih pomoći.

U 2011. godini, u Crnoj Gori, dodijeljena državna pomoć u ukupnom iznosu od 66.441.062,09 eura, (7,62% manje nego u 2010). Učešće državne pomoći u BDP-u smanjeno je sa 2,32% u 2010. na 2,03% u 2011. godini. Iznos državnih garancija, sa elementom pomoći, u 2011. godini je manji za 80,09% u odnosu na 2010. godinu. Iako podaci iz Godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći za 2011.

godinu pokazuju pozitivan trend u smislu smanjenja tzv. „nezdravih“ državnih pomoći, u Crnoj Gori i dalje dominiraju oblici pomoći koji se dodjeljuje za sanaciju i restrukturiranje. Jedan od uzroka je neispunjenje Plana restrukturiranja Željezare Nikšić, koji je doveo do aktiviranja garancije, a što je značajno opredijelilo nivo dodijeljene državne pomoći u 2011. godini.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Problemi u realizaciji Plana restrukturiranja Kombinata aluminijuma Podgorica usloveli su aktiviranje garancije Deutche banke u prvoj polovini 2012. godine. S tim u vezi, a u cilju izbjegavanja aktiviranje preostalih garancija datih KAP-u, Vlade Crne Gore intenzivno radi na iznalaženju rješenja za reprogramiranje istih.

U cilju konsolidacije javnih finansija i svodjenja fiskalnih rizika na prihvatljiv nivo, Vlada Crne Gore je, u 2012. godini, značajno smanjila iznos izdatih garancija (10mil.€), koje su izdate za potrebe finansiranja rekonstrukcije željezničke infrastrukture.

Dakle, intencija politike državne pomoći, u predstojećem periodu, biće na jačanju i sprovođenju pravila državne pomoći, a naročito u oblasti državne pomoći osjetljivim sektorima. Takođe, očekuje se da će javna sredstva biti u većoj mjeri usmjerena na uspostavljanje dugoročne konkurentnosti, odnosno da će se dodjeljivati tzv. "dobre" državne pomoći (pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije, pomoć za usavršavanje, efikasno korišćenje energije, ulaganje u zaštitu životne sredine, pomoć malim i srednjim preduzećima, itd.).

U narednom periodu će se realizovati projekat, u okviru IPA 2011, »Jačanje institucionalnih kapaciteta crnogorskih vlasti u upravljanju i primjeni EU politike državne pomoći«, kao podrška EU politici državne pomoći.

Budžetski efekti planiranih programa i mjera . Plaćanje garancija Deutche banki, u iznosu od 23, 4 mil.€, proizveo je direktan negativan uticaj na Budžet, obzirom da se iz njegovih sredstava servisirala obaveza.

Javne nabavke

Implementacija i odstupanja. Donesen je Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 42/11), koji je u primjeni od 01. januara 2012. godine, kao i prateća podzakonska akta: Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki („Službeni list CG“, br. 62/2011), Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda („Službeni list CG“, br. 63/2011), Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila (Službeni list CG“, br. 63/2011), Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki (Službeni list CG“, br. 63/2011).

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U skladu sa gore navedenim zakonom, u toku je izrada novog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe Državne komisije, kojim će broj službenika i namještenika biti znatno povećan. Radi se na jačanju svijesti o značaju kontrole postupaka javnih nabavki kod svih subjekata koji su u, direktnoj ili indirektnoj, vezi sa postupkom javne nabavke. Uspostaviće se novo softversko rješenje, kao osnova za uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki, novi elektronski djelovodnik.

Budžetski efekti planiranih programa i mjera ne postoje.

4.1.3. Biznis okruženje i poreska politika, sa aspekta biznis sektora

Unapređenje poslovnog ambijenta

Implementacija i odstupanja. Unapređenje poslovnog ambijenta jedan je od ključnih prioriteta Vlade CG. Istovremeno, tokom 2012. godine, značajne aktivnosti sprovedene su i sa nivoa lokalnih samouprava. Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta (Savjet) i Ministarstvo finansija su, tokom 2012. godine, koordinirali reformama, prije svega, kroz sljedeće aktivnosti i mjere:

- elektronsko podnošenje zahtjeva za registraciju novih privrednih subjekata u Crnoj Gore, preko Portala eUprave;
- implementaciju seta regulative na lokalnom nivou, koja se odnosila na uspostavljanje „One Stop Shop-a“ za izdavanje minimalno-tehničkih uslova i građevinske dozvole;
- smanjenje naknada za rad notara, posebno u segmentu utvrđivanja nižih troškova za registrovanje nepokretnosti u katastru;
- dalje pojednostavljenje procedure zapošljavanja stranaca;
- Akcioni plan za reformu lakoće poslovanja za 2012. godinu, kojim su definisani kratkoročni i srednjoročni prioriteti za unaprjeđenje stanja u oblastima tretiranim „Doing Business“ izvještajem;
- primjenu RIA (Regulatory Impact Assessment) na zakonska i podzakonska akta, kao i pripremu mišljenja Ministarstva finansija na valjanost RIA analize, kao i uticaj iste na poslovni ambijenti i
- donošenje Akcionog plana za implementaciju preporuka „Giljotine propisa“

Napore na implementaciji reformi prepoznala je i Svjetska banka, što je potvrđeno kroz Izvještaj Doing Business 2013, gdje je na globalnom rangju Crna Gora, u odnosu na prošlu godinu, napredovala za 5 mjesta i zauzela 51. poziciju.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu u planu je:

- implementacija prihvaćenih preporuka „Giljotine propisa“ za 2013. i 2014. godinu;
- implementacija novih zakonskih rješenja za postupak izdavanja građevinske dozvole na lokalnom nivou;
- priprema Akcionog plana za eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou i
- reforma sistema naknada i taksi na lokalnom nivou.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Sektor malih i srednjih preduzeća

Implementacija i odstupanja. Usvojen je Akcioni plan 2012. za realizaciju Strategije razvoja MSP, Akcioni plan Strategije podsticanja konkurentnosti na mikro nivou za 2012. i Strategija za održivi ekonomski rast kroz uvođenje klastera 2012-2016. Kreditna politika IRF-a u 2012. godini, rezultirala je sa 130 odobrenih kredita usmjerenih ka sektoru MSP, preduzetnika i poljoprivrednika u vrijednosti 11,8 mil €, sklopljeno je 12 novih ugovora i odobreni kreditni limiti u iznosu od 5.8 mil € za faktoring i otkupljeno 7,05 mil € potraživanja. Potpisan je ugovor EIB-a i IRF-a kojim se definiše kreditni aranžman u iznosu od 50 mil €. ZZZ je odobrio 83 kredita, vrijednih 0,50 mil. €, čijom realizacijom je omogućeno otvaranje 63 nova radna mjesta.

U cilju podsticanja ne samo preduzetništva, već i ravnomjernijeg razvoja Države, značajna kreditna podrška, pod povoljnijim uslovima, usmjerena na sjever Crne Gore. S tim u vezi, na ovo područje IRF

je plasirao 36,15 % ukupnih kreditnih sredstava, kojima je podržano 47 projekata, dok je Zavod za zapošljavanje, u okviru programa samozapošljavanja, podržao je realizaciju 43 projekata, u vrijednosti od 250. 000€, po kom osnovu je zaposleno 50 radnika.

Najvažnije realizovane aktivnosti iz oblasti razvoja MSP u 2012. godini:

- urađena je Studija izvodljivosti za uspostavljanja Regionalnog biznis centra;
- raspisan je Javni poziv za projekat "Vaučerske šeme za inovativna mala i srednja preduzeća"
- obrazovano je Nacionalno partnerstvo za preduzetničko učenje;
- realizovane su aktivnosti SEECEL (South East European Centre for Entrepreneurial Learning) projekta na uvođenju ključne kompetencije preduzetništva u osnovnom obrazovanju i
- urađene su smjernice za razvoj nacionalnih kvalifikacija i formirano 10 sektorskih komisija za kvalifikacije.

Izveštajem za 2011. godinu prikazana je analiza ostvarivanja i sprovođenja politike malih i srednjih preduzeća u skladu sa principima Small Business Acta.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu će se nastaviti sa realizacijom mjera finansijske i institucionalne podrške, jačanja konkurentnosti i stimulisanja izvozne orijentacije, unapređenja biznis znanja, promocije evropskih vrijednosti i podrške početnicima u biznisu.

Budžetski efekti predviđenih programa i mjera nijesu kvantifikovani.

Poreska politika

Implementacija i odstupanja. Izmjenama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje utvrđuje se iznos najviše godišnje osnovice za plaćanje svih doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, koja je u primjeni od 2012. godine, i precizira osnovicu za plaćanje doprinosa za lica koja ostvaruju prihode od samostalne djelatnosti. Usvojen je Zakon o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja³⁰, kojim se uvodi obaveza plaćanja posebnih taksi. Zakonom o dopunama Zakona o akcizama unaprijeđena su postojeća rješenja, koja se odnose na upotrebu gasnih ulja i tečnog naftnog gasa koji se koriste za grijanje i uspostavljanje sistema ostvarivanja prava na nižu akcizu, kroz model plaćanja i refundiranja dijela plaćene akcize, kako bi se uvela efikasnija kontrola i smanjio prostor za zloupotrebe.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Politika oporezivanja u budućem periodu biće na liniji osnovnih principa poreske politike u Crnoj Gori, u cilju daljeg unapređenja konkurentnosti poreskog sistema, koji podrazumijeva atraktivnei jedinstvene poreske stope, efiksanu administraciju i procedure i dobru poresku kulturu obveznika. U narednom periodu nastaviće se sa realizacijom aktivnosti koje se odnose na usklađivanje poreske i carinske regulative sa pravom i praksom EU, kao i sa aktivnostima na zaključivanju ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja, čime će se stvoriti povoljniji ambijent za privlačenje stranih investicija i dalje stimulisanje ekonomsko-finansijskih odnosa država ugovornica.

³⁰Navedenim zakonom se propisuje obaveza plaćanja posebnih taksi, i to na: karticu mobilne telefonije, tarifno brojlilo za mjerenje utroška električne energije, priključak kablovske elektronske komunikacione mreže za distribuciju radio i TV programa, za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima i njegov privremeni karakter i to za period od dana stupanja na snagu do 1.01.2014. godine.

Istovremeno, u cilju stvaranja stimulaturnijeg investicionog ambijenta i povećanja budžetskih prihoda lokalnih samouprava u primjeni su, a i dalje će biti različiti modaliteti podrške razvoju nerazvijenih područja. Podsticaji se realizuju, prije svega, stimulaturnom poreskom politikom, sredstvima iz Egalizacionog fonda, uslovnim dotacijama, putem državne pomoći i sl.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

4.1.4. Razvoj društva znanja

Obrazovanje

Implementacija i odstupanja. U okviru mjera planiranih prošlogodišnjim PEP-om nijesu implemetirane aktivnosti koje se tiču optimizacije mreže osnovnih škola, uključivanja lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja i primjene principa finansiranja po učeniku. Uzrok ovim odstupanjima treba tražiti u lošoj finansijskoj situaciji većine lokalnih samouprava, koje su u velikoj mjeri pogođene globalnom finansijskom krizom i čiji oporavak je sporiji, kao i činjenici da se optimizacija mreže osnovnih škola treba pažljivo planirati, kako sa aspekta finansijskog uticaja, tako i sa pozicije obezbjeđivanja dostupnosti osnovnog obrazovanja.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Aktivnosti u narednom periodu biće usmjerene na: 1) pripremu Strategije za upisnu politiku na Univerzitetu Crne Gore, 2) izradu temeljne studije o primjeni principa Bolonjske deklaracije u Crnoj Gori, 3) izradu studije o potrebama tržišta rada u oblasti visokog obrazovanja, 4) pripremu Analize različitih modela finansiranja visokog obrazovanja, u skladu sa stvarnim troškovima po studentu, potrebama tržišta rada i kvalitetom studijskih programa, 6) nastavak rada na obezbjeđenju kvaliteta obrazovanja na svim nivoima, 7) povećanje nivoa mobilnosti crnogorskih studenata, 8) prikupljanje podataka i pripremu Akcionog plana za optimizaciju postojeće mreže osnovnih škola, 9) uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja i otpočinjanje primjene modela finansiranja ustanova po učeniku, 10) jačanje veza između tržišta rada i obrazovanja.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Istraživanje i razvoj

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje. Sve aktivnosti planirane prošlogodišnjim PEP-om su implemetirane.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Za naredni period u planu je:

- implementacija mjera utvrđenih Studijom izvodljivosti za uspostavljanje centara uspješnosti u Crnoj Gori, kroz realizaciju projekta HERIC³¹, finansiranog iz kredita Svjetske banke za period 2012-2017.;
- implementacija mjera utvrđenih Studijom izvodljivosti za uspostavljanje naučnotehnološkog parka u Crnoj Gori,
- učešće Crne Gore u FP7 Programu (2007-2013.);
- implementacija Akcionog plana za mobilnost istraživača za period 2011-2012. godine;
- realizacija projekata u okviru bilateralne naučne saradnje;

³¹ Projekat HERIC - Higher Education and Research for Innovation and Competitiveness

- implementacija Akcionog plana za učešće Crne Gore u Programu EUREKA;
- implementacija plana uključivanja Crne Gore u ICGEB (Međunarodni centar za genetički inženjering i biotehnologiju) i
- revizija Strategije naučnoistraživačke djelatnosti.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

4.1.5. Mrežne industrije

Energetika

Implementacija i odstupanja. Aktivnosti iz ugovora o koncesiji za korišćenje vodotoka za izgradnju malih hidroelektrana se realizuju uz određeno kašnjenje nastalo, dijelom, i zbog nedostatka prostorno-planske dokumentacije. Projekat izgradnje podmorskog interkonektivnog kabla između EES Crne Gore i Italije, realizuje se u skladu sa predviđenom dinamikom (urađen je Detaljni prostorni plan za koridor dalekovoda 400 kV sa optičkim kablom od crnogorskog primorja do Pljevalja i podmorski kabl 500kV sa optičkim kablom Italija-Crna Gora, pribavljeni su urbanističko-tehnički uslovi, u toku je realizacija aktivnosti vezanih za eksproprijaciju i nabavku dijela opreme). Nije počela realizacija Projekta daljinskog grijanja Opštine Pljevlja, zbog problema u poslovanju kompanije koja je određena za nosioca ovoga projekta.

Osnovna prepreka za realizaciju zacrtanih projekata u sektoru energetike su teškoće vezane za obezbjeđenje sredstava, odnosno smanjeno interesovanje kompanija za investiranje, u uslovima ekonomske i finansijske krize. Uprkos postojećim teškoćama, prati se trend razvoja i reformi energetskega sektora i, s tim u vezi, radi se na ispunjavanju preuzetih obaveza iz Sporazuma o formiranju energetske zajednice Jugoistočne Evrope i primjeni odgovarajućih direktiva EU.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu, nastaviće se realizacija započetih aktivnosti u sektoru energetike. U tom smislu:

- donijeće se Strategija razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine i Akcioni plan za njenu realizaciju, za četvorogodišnji period;
- donijeće se Program razvoja i korišćenja visokoefikasne kogeneracije, kao i lokalni energetske planovi za period od 10 godina;
- objaviće se novi tender za izgradnju malih hidroelektrana i nastaviti realizacija aktivnosti iz ugovora o koncesiji za korišćenje vodotoka za izgradnju malih hidroelektrana, koji su zaključeni na osnovu sprovedenih tenderskih procedura;
- nastaviće se realizacija projekata izgradnje vjetroelektrana na lokalitetima Krnovo i Možura, kao i Projekta istraživanja potencijala vjetra i razvoja priobalnih vjetroelektrana na Jadranskom primorju;
- donijeće se Program razvoja i korišćenja obnovljivih izvora energije za period od 10 godina. Programom će biti utvrđena dinamika i podsticajne mjere za ostvarivanje nacionalnog cilja u pogledu učešća obnovljivih izvora energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije;
- u skladu sa Drugim nacionalnim akcionim planom energetske efikasnosti za period 2013-2015, koji će se donijeti u II kvartalu 2013. godine, realizovaće se aktivnosti koje će, uglavnom, biti usmjerene na javni sektor i infrastrukturne mjere, koje je potrebno implementirati da bi se postigla ušteda od 3% finalne potrošnje energije do 2015. godine;
- donijeće se odluke o modelima finansiranja izgradnje hidroelektrana na Morači i HE Komarnica, kao i sprovesti pripremne aktivnosti za izgradnju TE Pljevlja II i TE Maoče. (Tokom

2012. godine, razmatrane su moguće opcije za realizaciju ovih projekata, kao i ispitivana zainteresovanost potencijalnih investitora);

- nastaviće se aktivnosti na projektu izgradnje jonsko-jadranskog gasovoda, čija se realizacija ne očekuje prije 2014. godine, kao i sprovesti tenderski postupak za dodjelu ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodonika u podmorju Crne Gore (tender će biti objavljen u prvoj polovini 2013. godine);
- nastaviće se realizacija Projekta izgradnje podmorskog interkonektivnog kabla jednosmjerne struje između elektroenergetskih sistema Crne Gore i Italije

Imajući u vidu da je, u odnosu na planiranu dinamiku, došlo do odredjenih odstupanja u realizaciji projekata izgradnje malih hidroelektrana i vjetroelektrana, njihovi fiskalni uticaji u 2012. godini su bili neznatni. U narednom periodu će zavisiti od dinamike realizacije i početka proizvodnje. Aktivnosti na projektu izgradnje podmorskog interkonektivnog kabla između EES Crne Gore i Italije i projektu HE Komarnica ne podrazumijevaju fiskalni uticaj do 2014. godine.

Priprema strateških razvojnih dokumenata i akcionog plana, programa i tenderske dokumentacije finansira se, uglavnom, iz donacija, tako da ne proizvodi neto budžetski uticaj.

Regulatorna agencija za energetiku, koja vrši javna ovlašćenja koja se odnose na regulaciju energetskog sektora Crne Gore, je:

- krajem 2011. godine, donijela metodologije za utvrđivanje regulatornog prihoda i cijena za mrežne djelatnosti (prenos i distribucija), odnosno metodologiju za utvrđivanje regulatornog prihoda i tarifa za javnog snabdjevača;
- U 2012. godini, u skladu sa ovim metodologijama, Agencija je utvrđivala cijene i tarife za električnu energiju za naredni trogodišnji period;
- krajem 2011. godine, odobrila Pravila za aukcije prekograničnih kapaciteta, a u 2012. godini Tržišna pravila, odnosno pravila za funkcionisanje prenosnog i distributivnog sistema električne energije, čime su stvoreni osnovni preduslovi za zaživljavanje konkurentnog tržišta električne energije u Crnoj Gori.

Zbog karakteristika elektroenergetskog sektora Crne Gore (veličina tržišta-broj i struktura potrošača, veličina EES i struktura vlasništva, nedovoljnost proizvodnje, opšta ekonomska situacija i dr.), još uvijek se ne može govoriti o stvaranju nacionalnog tržišta koje bi bilo likvidno i u potpunosti održivo.

Iz navedinih razloga, pored aktivnosti vezanih za organizovanje nacionalnog tržišta, Crna Gora je, zajedno sa zemljama iz okruženja, a u skladu sa Sporazumom o formiranju Energetske zajednice, jasno opredijeljena ka stvaranju regionalnog energetskog tržišta. U tom smislu, sprovode se početne aktivnosti vezane za osnivanje pravnog lica »Kancelarija za koordinisane aukcije u JI Evropi« (CAO SEE) sa sjedištem u Crnoj Gori.

U narednom periodu, Agencija će sprovoditi aktivnosti na polju obnovljivih izvora, odnosno utvrđivanja statusa povlašćenih proizvođača, izdavanja Garancija porijekla i vođenja Registra povlašćenih proizvođača. Istovremeno, vršiće kontrolu rada i poslovanja energetskih subjekata, posebno u dijelu realizacije investicionih planova, poštovanja uslova iz licenci za obavljanje djelatnosti; pravnog razdvajanja operatora distributivnog sistema električne energije od vertikalno integrisanog subjekta; primjene propisa o prekograničnoj razmjeni energije; primjene tržišnih pravila i djelovanja subjekata na tržištu.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Transport

Putna infrastruktura i drumski saobraćaj: U kontinuitetu se sprovode aktivnosti usmjerene na poboljšanje putne infrastrukture. U tom smislu i u narednom periodu će se: vršiti redovno održavanje državnih puteva koje se finansira iz sredstava tekućeg budžeta; nastaviti realizacija programa eliminacije uskih grla na saobraćajnoj mreži Crne Gore, programa rekonstrukcije raskrsnica na državnim putevima Crne Gore i programa rekonstrukcije i sanacije kritičnih tačaka na državnim putevima Crne Gore. Izvršiće se eksproprijacija zemljišta za potrebe izgradnje kombinovanog pravca dionice Podgorica - Mateševo, kao i sprovesti aktivnosti neophodne za realizaciju projekta Jadransko-Jonski autoput (JJA).

Urađena je Studija izvodljivosti, Investicioni plan za SEETO putni pravac 4, kao i Elaborat o procjeni socijalnog uticaja i uticaja na životnu sredinu po evropskim standardima. Nalazi Studije izvodljivosti sadrže i Potencijalni kapitalni investicioni program novog kombinovanog pravca (dual carriageway/single carriageway) dionice Podgorica – Mateševo:

Tabela 17 Okvirni plan investiranja

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	Ukupni troškovi (mil.€)
Smokovac-Mateševo 44km	145	112	115	115	15	502

Izvor: Izvod iz Ekonomskog izvještaja URS Infrastructure and Environment UK Limited (Scott Wilson)

Uputiće se formalni zahtjev međunarodnim finansijskim institucijama, u prvom redu EIB-u, za finansiranje izgradnje ovog putnog pravca. U toku su pripremne aktivnosti za izradu Glavnog projekta, sa pratećom dokumentacijom, kao i odgovarajuće tenderske dokumentacije (planirano je da se ove aktivnosti realizuju u periodu 2013-2014. godine).

Vazdušni saobraćaj: U skladu sa Master planom razvoja Javnog preduzeća »Aerodromi Crne Gore«, sagledavaju se mogućnosti obezbjeđenja finansijskih sredstava, za određene infrastrukturne projekte i usluge, kroz saradnju sa renomiranim svjetskim kompanijama iz oblasti aerodromske infrastrukture, po modelu privatno-javnog partnerstva i koncesija.

Donijeće se podzakonska akta čiji je osnov u Zakonu o vazdušnom saobraćaju (donesen u 2012. godini). Intenziviraće se aktivnosti na ratifikaciji novih međunarodnih konvencija i bilateralnih sporazuma.

Željeznički saobraćaj: Nastavljen je proces restrukturiranja željeznice. Pri kraju je druga faza koja podrazumijeva dalju segmentaciju već formiranih akcionarskih društava, a završiće se privatizacijom pojedinih djelova željezničkog sistema.

U narednom periodu planirano je: zaokruživanje normativnog okvira koji tretira pitanja željezničkog saobraćaja; jačanje administrativnih kapaciteta resornog ministarstva i Direkcije za željeznice; početak procesa međusobnog priznavanja licenci i sertifikata. Uradiće se studija opravdanosti izgradnje i idejno rješenje za željezničku prugu od Pljevlja, preko Bijelog Polja i Berana, do granice sa Kosovom.

Planirano je da se za projekte u oblasti željezničkog saobraćaja (modernizacija pruga, sanacija klizišta, tunela, putnih prelaza, željezničkih postaja), u 2013. godini, utroše preostala sredstva iz kredita EBRD u iznosu od 10.000.000 € i EIB u iznosu od 7.000.000 €. Očekuje se da će se projekti koji se finansiraju iz sredstava IPA 2010, u iznosu od 5.000.000 €, završiti u prvom kvartalu 2013. godine. U narednom periodu, iz sredstava IPA III komponente za period 2012-2016, finansiraće se dva projekta u iznosu od 7.537.895 €.

Pomorstvo: Realizuju se aktivnosti na obnovi i proširenju crnogorske pomorske flote. U 2012. godini, započela je eksploatacija dva broda »Kotor« i »21 maj«, koji plove pod crnogorskom zastavom. U toku su pregovori kompanije AD »Barska plovidba« sa Poly Grupom iz Pekinga za kupovinu dva green broda.

Obaveze iz dva ugovora o koncesiji između Vlade Crne Gore i »Jadranskog brodogradilišta« AD Bijela i Vlade Crne Gore i DOO »Pomorski poslovi« se sprovode utvrđenom dinamikom.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Telekomunikacije

Elektronske komunikacije: U 2013. godini će se donijeti Zakon o elektronskim komunikacijama (pripremljen je Predlog zakona i dostavljen Vladi, radi utvrđivanja), kao i podzakonska akta za njegovu implementaciju. Doneseni su propisi o RTT i EMC opremi.

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost je definisala cijene terminacije u fiksne i mobilne mreže u 2012. godini. Elektronske komunikacione mreže u Crnoj Gori su međusobno povezane, a povezivanje sa inostranim mrežama dogovara i realizuje svaki operator za sebe. Operativno je pružanje usluga prenosivosti brojeva. Objavljeni su parametri kvaliteta servisa koje pružaju operatori.

U skladu sa novim Zakonom o elektronskim komunikacijama, pored daljeg normativnog uređenja oblasti elektronskih komunikacija, Agencija će: analizirati relevantna tržišta elektronskih komunikacionih usluga i pratiti implementaciju utvrđenih regulatornih obaveza; vršiti regulaciju maloprodajnih cijena usluga fiksne telefonije (Telekom A.D određen je kao operator sa značajnom tržišnom snagom na relevantnom maloprodajnom tržištu); uraditi i implementirati model računovodstvenog razdvajanja i troškovnog računovodstva operatora javnih elektronskih komunikacionih mreža; uraditi studiju o namjeni opsega 790-862 MHz; uraditi studiju o uspostavljanju nacionalne tačke razmjene internet saobraćaja (IXP) u Crnoj Gori; instalirati platforme koje će korisnicima omogućiti mjerenje brzine pristupa internetu, kao i razviti alate koji će korisnicima omogućiti poređenje cijena usluga i izbor najpovoljnijeg korisničkog paketa.

Radio-difuzija: Proces prelaska sa analognih na digitalne radio difuzne sisteme se ne odvija planiranom dinamikom. Tenderski postupak za nabavku predajnika i repetitora, u okviru II faze digitalizacije koju finansira država Crna Gora, nije započet zbog kašnjenja u realizaciji I faze, odnosno u isporuci opreme od izvođačakoje je izabrala Evropska komisija. Delegacija EU u Crnoj Gori je angažovala nezavisnog eksperta, radi provjere uskladenosti opreme sa tehničkim zahtjevima Ugovora. Od nalaza eksperta zavisice dalji koraci u Projektu (izmjene datuma za isporuku opreme ili preduzimanje korektivnih mjera).

U skladu sa Zakonom o izmjenama Zakona o digitalnoj radio-difuziji (donesen u 2012. godini), utvrđen je krajnji rok za završetak procesa digitalizacije (17. juna 2015. godine). Takođe, omogućeno je elektronskim emiterima da dobiju nova odobrenja za emitovanje svojih televizijskih programa u analognoj tehnologiji.

Poštanska djelatnost: U skladu sa Zakonom o poštanskim uslugama, od 01. januara 2013. godine, biće potpuno otvoreno tržište poštanskih usluga.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

4.1.6. FINANSIJSKI SEKTOR

Bankarski sektor

Bankarski sektor Crne Gore je stabilan i kontinuirano kontrolisan od strane regulatora. Depozitni potencijal banaka, kao i ukupna bilansna suma su povećani u oktobru 2012. u odnosu na kraj 2011. godine. Depoziti banaka su veći od njihovih plasmana. Likvidnost i solventnost banaka su na zadovoljavajućem nivou. Banke su vrlo oprezne i restriktivne u odobravanju novih plasmana, što je rezultiralo padom kreditne aktivnosti u 2012. godini. Bankarski sistem je još uvijek opterećen nekvalitetnim kreditima, odnosno naplatom ranije odobrenih plasmana. Spređ kamatnih stopa je visok i iznosi 6,26% (prosječna aktivna efektivna kamatna stopa, u oktobru 2012. godine, iznosila je 9,5%, a prosječna pasivna kamatna stopa 3,24%). Finansijski rezultat banaka, u periodu januar-oktobar 2012. godine, je negativan.

Krajem oktobra 2012. godine, bilansna suma banaka u Crnoj Gori iznosila je 2.838,077 hilj. € i, u odnosu na kraj 2011, bila je veća za 1,0%. Najznačajna stavka agregatnog bilansa banaka činili su krediti koji su iznosili 1.859,350 hilj. € i, na godišnjem nivou, su niži za 4,2%. Učešće nekvalitetne u ukupnoj aktivi banaka iznosilo je 13,38%, dok je učešće nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima iznosilo 17,77%. Učešće kredita koji kasne sa naplatom, na nivou sistema, iznosilo je 25,46%.

Ukupni depoziti iznosili su 1,965,523 hilj. € i u 2012. godini su ostvarili nominalni rast od 8,2% (148.463 hilj. €). Sektorski posmatrano, u strukturi depozita dominiraju depoziti fizičkih lica ((56,7%), sa rastom od 7,9 % u odnosu na kraj prošle godine.

Ukupan kapital banaka u oktobru iznosio je 285,423 hilj. € i smanjen je za 6,5% u odnosu na kraj 2011. godine. Uzrok pada kapitala je negativan finansijski rezultat poslovanja banaka (-59.054 hilj. €) u periodu januar-oktobar 2012. godine. Koeficijent solventnosti banaka na kraju septembra 2012. godine na agregatnom nivou iznosio je 13,56 %.

CBCG je, tokom 2012. godine, sprovela stresno testiranje svih banaka u sistemu kroz dva stres scenarija (realni i pesimistički), sa ciljem utvrđivanja potrebne dokapitalizacije, u slučaju značajnijeg uticaja ekonomske krize u zemanljama EU na Crnu Goru. Egzogeni pesimistički scenario bazirao se na značajnom padu realnog BDP-a, rastu kamatnih stopa, padu indeksa na tržištu kapitala i cijena nekretnina. Test je pokazao da tri banke poslije egzogenog šoka nisu zadovoljavale zakonski propisani minimum adekvatnosti kapitala od 10%. Supervizorske strategije, sa projektovanim potrebama za kapitalom, su poslate ovim bankama. U narednom periodu se očekuje povećanje njihovog kapitala.

Visok nivo nekvalitetnih kredita predstavlja veliki izazov za crnogorski finansijski sektor i ekonomiju. S tim u vezi, CBCG i Ministarstvo finansija, u saradnji sa Svjetskom bankom, realizuju projekat koji se odnosi na pripremu i implementaciju specifične strategije za smanjenje nivoa nekvalitetnih kredita u okviru finansijskog sektora Crne Gore. Ovim projektom upravlja i finansira ga Savjetodavni centar za finansijski sektor (FinSAC) iz Beča.

U 2012. godini, pojačan je nadzor banaka i MFI, u cilju praćenja nivoa rizika sa kojima se finansijske institucije suočavaju u poslovanju i jačanja otpornosti sistema. Sprovedeno je 12 neposrednih ciljnih kontrola banaka i MFI i, na osnovu rezultata, ustanovljene supervizorske mjere prema nekim bankama, kako bi se otklonile uočene nepravilnosti i loša praksa u poslovanju. Kontrolori CBCG uključeni su u supervizorske edukacije matičnih banaka koje imaju subsidijarna lica u Crnoj Gori, u cilju sagledavanja ukupnog rizičnog profila bankarskih grupa, strategija poslovanja i njihovog uticaja na poslovanje banaka u Crnoj Gori.

Regulatorne aktivnosti

Implementacija i odstupanja. U 2012. godini, radilo se na unaprjeđenju regulatornog okvira i njegovom usaglašavanju sa relevantnim direktivama EU.

Usvojena je Odluka o načinu izračunavanja izloženosti banaka, čime je zaokružen planirani proces usaglašavanja regulative sa Direktivama 2006/48EC i 2006/49EC. Usvojena je i Odluka o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama i, time, stvoren pravni osnov za primjenu međunarodnih računovodstvenih standarda za vrednovanje finansijske imovine, prilikom sačinjavanja finansijskih iskaza banaka (bilans stanja i bilans uspjeha). Istovremeno, u skladu sa pravilima utvrdjenim ovom odlukom, za potrebe izvještavanja prema Centralnoj banci, a radi sagledavanja adekvatnosti kapitala i drugih pokazatelja poslovanja banke, vrši se klasifikovanje aktive i obračunavanje rezervacija za potencijalne kreditne gubitke. U slučaju da visina potrebnih rezervacija, utvrđena klasifikacijom aktive, prelazi iznos ispravke vrijednosti utvrđen primjenom međunarodnih računovodstvenih standarda, ta razlika predstavlja odbitnu stavku pri izračunavanju regulatornog kapitala, čime se uspostavljaju tzv. »prudencioni filteri«, kojima se obezbjeđuje dodatna zaštita deponenata i drugih povjerilaca banaka.

Doneseni su propisi koje proizilaze iz obaveze primjene MRS 39 (Odluka o kontnom okviru za banke, Odluka o izvještajima koji se dostavljaju CBCG, Odluka o adekvatnosti kapitala banaka), i njihova premjena će početi 1. januara 2013. godine.

Završetkom ovih aktivnosti ispunjene su obaveze iz Pretpristupnog ekonomskog programa za 2012-2014., a koje se odnose na regulaciju bankarskog sektora.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Nastaviće se aktivnosti u cilju poboljšanja rješenja, posebno u dijelu koji se odnosi na minimalne standarde za upravljanje rizikom likvidnosti. Na bazi međunarodno prihvaćenih dokumenata, pripremiće se i smjernice za bankevezane za upravljanje rizikom koncentracije i stresno testiranje u bankama.

Takođe, nastaviće se dalje usaglašavanje podzakonske regulative sa relevantnim propisima EU, uključujući i nove direktive koje se odnose na uređivanje poslovanja bankarskog sektora.

Budžetski efekti planiranih programa i mjera ne postoje.

Tržište kapitala

Implementacija i odstupanja. Tržište kapitala, u 2012. godini, funkcionisalo je u uslovima koji nijesu pogodovali investicijama na sekundarnom tržištu, dok su primarno tržište i ulaganje novog kapitala bili na zavidnom nivou. Novi kapital uložen u kompanije i banke, u prvih deset mjeseci, iznosio je 87,5 mil. € , dok je ukupan promet na domaćem tržištu kapitala, za isti period, iznosio 27,4 mil. €. Faktori koji su uticali na smanjenu likvidnost tržišta kapitala su, prije svega, transformacija investicionih fondova (tokom transformacije fondovi mogu da raspolažu svojim portfeljom samo u izuzetnim situacijama) i činjenica da su banke, u vidu kolaterala/zaloga, u posjedu značajnog dijela najlikvidnijih hartija od vrijednosti, što znači da se ove, praktično, ne nalaze u prometu.

Povećana je transparentnost izvještavanja na tržištu kapitala. Nakon implementiranja regulative o objavljivanju finansijskih izvještaja, povećana je disciplina učesnika na tržištu i formirana je javna informaciona knjižica, koja sadrži oko 8000 stranica finansijskih izvještaja, s tim, da se baza svakodnevno ažurira.

Za implementaciju Zakona o investicionim fondovima usvojena su sva prateća pravila. Uspostavljena je saradnja sa društvima za upravljanje investicionim fondovima i bankama, u cilju jasnog i preciznog obavljanja kastodi i depozitarnih poslova.

U cilju kontrole poslovanja dobrovoljnih penzionih fondova u primjeni su nova softverska rješenja, koja će se, u narednoj godini, uvesti i za investicione fondove.

Projekat unapređenja poslovanja CDA, sa akcentom na IT sistem, u smislu obezbjeđenja veće sigurnosti zaštite podataka i uvođenja novih usluga, završen je u aprilu 2012. godine.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu, realizovaće se aktivnosti koje se odnose na: 1) usaglašavanje propisa sa propisima EU, 2) donošenje Zakona o tržištu kapitala i pratećih podzakonskih akata, , 3) unapređenje informacionog sistema Komisije za hartije od vrijednosti, 4) nastavak međunarodne saradnje (IOSCO, OECD, IPA, IFC, Toronto Centre), 5) nastavak obuke i usavršavanja kadrova i 6) sprovođenje mjera edukacije učesnika na tržištu kapitala, kao i šire javnosti.

Aktuelni Zakon o hartijama od vrijednosti biće zamijenjen Zakonom o tržištu kapitala, čime će se doprinijeti atraktivnosti tržišta kapitala kod inostranih ulagača. Zakonom o tržištu kapitala definišaće se, prije svega, pitanje emisije hartija od vrijednosti, sekundarno trgovanje, berzansko poslovanje, funkcionisanje CDA, objavljivanje finansijskih podataka, kao i zabrana manipulativnih i drugih nedozvoljenih radnji.

Budžetski efekti planiranih programa i mjera ne postoje.

Osiguranje

Osnovna karakteristika crnogorskog tržišta osiguranja je stabilnost, uz prisutne trendove rasta. Međutim, struktura i nivo ostvarene bruto premije značajno zaostaju za evropskim prosjekom. Stanje nacionalne ekonomije se, u određenoj mjeri, reflektovalo i na rezultate u sektoru osiguranja, tako da je, u 2011, ostvaren umjereniji rast vrijednosti fakturisane premije na tržištu. Prema preliminarim podacima za period od 10 mjeseci 2012. godine, bruto fakturisana premija na tržištu osiguranja iznosila je 56,5 mil. €, i ostvarila rast od 4,2% u odnosu na uporedni period 2011. godine. Pri tome, nije bilo značajnijih promjena u strukturi bruto fakturisane premije osiguranja u odnosu na prethodni period. Poslovi neživotnih osiguranja su zadržali izuzetno visoko učešće u ukupnom tržišnom portfelju i na nivou su od 87,3%%, uz i dalje dominantno učešće poslova obaveznih osiguranja, a posebno osiguranja od autoodgovornosti. Poslovi životnih osiguranja su, u istom periodu, su učestvovali 12,7% u bruto fakturiranoj premiji.

Implementacija i odstupanja. Aktivnosti u sektoru osiguranja, tokom 2012. godine, dominantno su bile usmjerene na usklađivanje pravne regulative sa direktivama EU. S tim u vezi, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju i novog Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, unaprijeđen je okvir koji reguliše ovu oblast. Primjena navedenih zakonskih rješenja počće nakon donošenja pratećih podzakonskih akata, koje je planirano za 2013. godinu, a odnosi se, prije svega na: uslove za dobijanje dozvola za rad, uključujući i uslove za sticanje kvalifikovanog učešća u društvu za osiguranje i uslove za vršenje upravljačkih funkcija u društvu za osiguranje, izmjenu kriterijuma za obračun osnovnih elemenata poslovanja društava za osiguranje, uključujući marginu solventnosti, adekvatnost kapitala, dovoljnost, način deponovanja i ulaganja sredstava tehničke rezerve, način prodaje osiguranja u specifičnim uslovima (bankoosiguranje) i sl. Istovremeno, primjenom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obaveznom osiguranju u

saobraćaju bićedetaljnije uređen nadzor nad realizacijom obaveza u pogledu aktivnosti Udruženja osiguravača, a naročito u dijelu koji se odnosi na funkcionisanje Garantnog fonda.

Regulatorne aktivnosti

Agencija za nadzor osiguranja je uspješno realizovala pripremne aktivnosti u oblasti edukacije i licenciranja u domenu aktuarske profesije, čija praktična realizacija treba da počne u drugoj polovini 2013. godine. Izvršene su pripremne aktivnosti za uskladjivanje Zakona o stečaju i likvidaciji društava za osiguranje sa Acquisom. Njegovo donošenje planirano je za 2013. godinu.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Aktivnosti Agencije za nadzor osiguranja biće usmjerene na izmjenu postojeće i donošenje nove podzakonske regulative, koja proističe iz izmjena i dopuna Zakona o osiguranju i Zakona o obaveznom osiguranju, i donošenje regulative koja se odnosi na dalje usklađivanje sa standardima EU. Jedan od osnovnih prioriteta Agencije u narednom periodu jeste razvoj administrativnih kapaciteta, u cilju unaprjeđivanja kvaliteta sistema supervizije, kao i edukacija građana, u cilju adekvatne informisanosti i zaštite korisnika osiguranja.

Agencija za nadzor osiguranja će intenzivirati saradnju sa međunarodnim institucijama, u cilju obezbjeđivanja tehničke pomoći, savjetodavnih i ekspertskih misija i obuka, koje su neophodne za razvoj kapaciteta i unaprjeđivanje kvaliteta obavljanja svih njenih funkcija.

Budžetski efekti planiranih programa i mjera ne postoje.

4.2. TRŽIŠTE RADA

4.2.1. Politika zapošljavanja

Implementacija i odstupanja. Aktivnosti planirane prošlogodišnjim PEP-om uglavnom su implementirane, sa izuzetkom Opšteg kolektivnog ugovora, čije potpisivanje se očekuje početkom 2013. godine.

Tržište rada, u prvih 10 mjeseci 2012. godine, bilježi blagi oporavak, koji se ogleda u smanjenju stope nezaposlenosti, povećanju aktivnosti stanovništva i zaposlenosti u odnosu na početak godine. Prema podacima MONSTAT-a (Anketa o radnoj snazi), stopa aktivnosti stanovništva se povećala sa 48,6% u prvom na 52,0% u trećem kvartalu 2012, dok je stopa zaposlenosti porasla sa 38,5% na 42,2%. U poređenju sa istim kvartalom prošle godine, stopa aktivnosti u trećem kvartalu 2012. godine je viša za 1,9 pp, zaposlenost viša za 1,9 pp, dok je nezaposlenost niža za 0,7pp. Takođe, ukupna registrovana zaposlenost je u kontinuitetu rasla od januara do oktobra (izuzev smanjenja u junu), a u oktobru 2012. je iznosila 168701, što je za 4,9% veće u odnosu na januar. Posmatrano na godišnjem nivou, zaposlenost u periodu januar-oktobar 2012. godine je viša za 1,9% u odnosu na isti period prethodne godine, pri čemu je najviši rast ostvaren u sektoru energetike (9,9%), stručnim, naučnim i tehničkim djelatnostima (9,1%) i poljoprivredi (7,7%) dok je najviši pad zaposlenosti ostvaren u prerađivačkoj industriji (10,7%).

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, broj registrovanih nezaposlenih bilježi opadajući trend. U oktobru 2012. godine broj nezaposlenih je iznosio 29540, odnosno 2,2% manje nego u oktobru 2011, dok je, u istom periodu, stopa registrovane nezaposlenosti smanjena sa 13,0% na 12,6%. Broj zaposlenih, posredstvom Zavoda, u periodu januar-oktobar 2012, je veći za 22,8% u odnosu na uporedni period prethodne godine, pri čemu je broj sezonski zaposlenih radnika bio 9.523, što je za

10,0% više u odnosu na isti period prethodne godine. Broj oglašanih slobodnih radnih mjesta je, u istom periodu, iznosio 20948 (1,0% više), dok je broj izdatih radnih dozvola strancima, od januara do kraja oktobra 2012. (17921), veći za 5,6% u odnosu na isti period 2011. godine. U oktobru 2012. godine Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju broja radnih dozvola za strance za 2013. godinu, kojom je kvota značajno smanjena.

Na kretanja u oblasti tržišta rada, u ovoj godini, znatno su uticale vremenske neprilike početkom godine, dužnička kriza, visoke kamatne stope, još uvijek nedovoljna kreditna podrška biznisu i siva ekonomija. Osim toga, problem tržišta rada predstavlja neusklađena i neadekvatna statistička osnova za analize, koja se prvenstveno ogleda u nezadovoljavajućem kvalitetu podataka o tržištu rada, kako iz anketnih, tako i iz administrativnih izvora.

Tržište rada i dalje karakterišu visoka dugoročna nezaposlenost i visoka stopa nezaposlenosti mladih od 17,6%. Prema podacima iz Ankete o radnoj snazi, stopa nezaposlenosti među mladima, u trećem kvartalu 2012. godine, iznosila je 44,6%. Stanje i trendove na tržištu rada i u narednom periodu će opredjeljivati širi ekonomski kontekst, prije svega, ekonomska kriza, obim i struktura direktnih stranih investicija, a saglasno tome i broj otvorenih radnih mjesta. Pored toga, određeni broj preduzeća i njihovo restrukturiranje i dalje predstavljaju konstantnu prijetnju tržištu rada, prije svega, zbog strukture radne snage koja bi, potencijalno, mogla doći u kategoriju nezaposlenih lica. Istovremeno, potreba smanjivanja javne potrošnje, štednja, finansijska konsolidacija i restriktivan budžetski okvir, ograničavaju mogućnost zapošljavanja u javnom sektoru i mogućnost usmjeravanja više sredstava za realizaciju mjera kojima se podstiče zapošljavanje. Takođe, nedostatak sistema monitoringa i evaluacije aktivnih mjera zapošljavanja ograničavao je optimalno planiranje i usmjeravanje ograničenih budžetskih sredstava na mjere koje daju najviše efekata.

Imajući u vidu neusklađenost obrazovnog sistema i potreba tržišta rada, donesen je Zakon o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem. U skladu sa istim, realizuje se program koji će svim licima sa stečenim visokim obrazovanjem, bez iskustva, koja se nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje, omogućiti da steknu radno iskustvo i, samim tim, povećaju svoju šansu za zapošljavanjem. Za potrebe realizacije ovog programa u Budžetu za 2013. godinu opredijeljeno je 10 mil. €.

Takođe, tokom 2012. godine, socijalni partneri su pregovarali o Opštem kolektivnom ugovoru, čije donošenje se očekuje početkom sljedeće godine. Novi opšti kolektivni ugovor će doprinijeti fleksibilnosti tržišta rada i smanjenju troškova rada (kroz trogodišnje smanjenje naknade za minuli rad na 0,5% za svaku započetu godinu rada umjesto dosadašnjih 0,5%, 0,75% i 1% zavisno od dužine staža, kao i ograničavanju maksimalnog iznosa uvećanja satnice u slučaju prekovremenog, noćnog i rada u vrijeme državnih praznika na 150% satnice umjesto dosadašnjih 230%).

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Polazeći od navedenog planirane su sljedeće aktivnosti:

- dalje unapređenje pravnog okvira na tržištu rada, u cilju usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom i povećanja fleksibilnosti;
- stimulisanje zapošljavanja mladih kroz primjenu Zakona o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem;
- implementacija mjera aktivne politike zapošljavanja i
- razvoj lokalnog partnerstva u rješavanju problema nezaposlenosti.

Očekivani efekti mjera na tržištu rada, u narednom periodu, biće uslovljeni opštim ekonomskim ambijentom, ali će u određenoj mjeri doprinijeti unapređenju posredovanja u zapošljavanju,

usklađivanju potreba tržišta rada i obrazovanja, smanjenju nezaposlenosti, a posebno strukturne nezaposlenosti.

Ukoliko opšti ekonomski ambijent bude u skladu sa očekivanim projekcijama, tokom 2013. godine može se očekivati smanjenje stope nezaposlenosti i smanjenje registrovane stope nezaposlenosti na nivo od 11.5%. U slučaju da se kriza javnih finansija nastavi, efekti će se osjetiti i na tržištu rada, prvenstveno kroz smanjenje aktivnosti, smanjenje zaposlenosti i povećanje nezaposlenosti.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

4.2.2. Reforma sistema socijalne zaštite

Reforma penzionog sistema

Implementacija i odstupanja Izdaci za penzije za prvih 10 mjeseci 2012. godine bili su veći od planiranih, a da će do kraja godine premašiti plan za približno 4%.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu aktivnosti reforme penzionog sistema biće usmjerene na praćenje primjene zakona, njihovih efekata i definisanje pravaca dalje reforme penzijskog i invalidskog osiguranja u Crnoj Gori.

Budžetski efekti programa i mjera. Pozitivni efekti reformi u oblasti penzionog sistema ne mogu se očekivati u 2012. i 2013. godini. Ovo, tim prije, što je u 2012. godini došlo do povećanja broja korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja a, samim tim, i izdataka za penzije. Međutim, u budućem periodu, očekuju se značajni pozitivni pomaci, odnosno smanjenje izdavanja Budžeta po osnovu isplata penzija.

Zdravstvena zaštita

Implementacija i odstupanja. Aktivnosti predviđene prošlogodišnjim PEP-om u oblasti zdravstva su sprovedene. Na osnovu Zakona o zdravstvenom osiguranju uvedena je dodatna ponuda na području dopunskog dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i javno-privatnog partnerstva. Poništenje tendera od strane Direkcije za javne radove za izgradnju Poliklinike Opšte Bolnice Berane je odložilo početak rada.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu nastaviće se aktivnosti koje se odnose na reformu sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite, u cilju podizanja kvaliteta zdravlja stanovništva. Na nivou sekundarne zdravstvene zaštite, potrebno je pratiti međunarodne smjernice zajedno sa jačanjem usluga specijalizovanih ambulant, akutnog i neakutnog bolničkog liječenja, prenosom djelatnosti u dnevne bolnice sa transparentnim sistemom klasifikacije pacijenata kao osnovama za sisteme finansiranja, koji na kraju moraju biti vezani za sistem podsticanja kvaliteta i bezbjednosti. Tercijarna djelatnost je od značajnog nacionalnog interesa, budući da obuhvata najsloženije procedure, naučni i istraživački rad, te je neophodno vršiti periodično provjeravanje statusa tercijarnosti (svakih 5 godina).

U narednom periodu:

- nastaviće se sa implementacijom strateških dokumenata, posebno Strategije za optimizaciju sekundarnog i tercijarnog nivoa zdravstvene zaštite, kao i strategija donesenih u 2012. godini;
- nastaviće se sa ulaganjima u zdravstvenu infrastrukturu;
- racionalizovaće se mreža zdravstvenih ustanova, kao optimalnog prostornog rasporeda kapaciteta javnih zdravstvenih institucija i koncesora;
- uspostaviće se osam zdravstvenih centara i
- razvijati i implementirati preventivni programi.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

Socijalna zaštita

Implementacija i odstupanja. Utvrđen je Predlog zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti i upućen u skupštinsku proceduru, a usvajanje istog se očekuje početkom 2013. godine. Osnovne novine koje zakon donosi su unapređenje usmjeravanja socijalnih davanja, angažovanje radno sposobnih korisnika socijalne pomoći i uklanjanje podsticaja za neaktivnost, te unapređenje oblasti usluga socijalne zaštite, posebno dugoročne zaštite (long-term care).

Počela je implementacija projekta „Socijalni karton“. Ministarstvo rada i socijalnog staranja i kancelarija UNDP-a u Crnoj Gori potpisali su Sporazum o implementaciji projekta, a završetak je predviđen za III kvartal 2014. godine.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. Tokom 2013. godine aktivnosti u ovoj oblasti biće usmjerene na:

- implementaciju rješenje iz novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti;
- realizaciju projekta »Socijalni karton« i
- unapređenje dostupnosti socijalnih usluga.

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.

4.3. Administrativne reforme

Implementacija i odstupanja. U cilju optimizacije javnog sektora, utvrđen je Nacrt plana reorganizacije javnog sektora, kojom će se uspostaviti balans između smanjenja izdataka budžeta, s jedne i servisiranja obaveza koje su proistekle iz procesa pridruživanja EU, s druge strane.

Istovremeno, donesena je Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, koja je stupila na snagu januara 2012. godine, sa ciljem efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja poslova, bolje i kvalitetnije koordinacije rada i djelovanja organa, jačanja funkcije nadzora nad njihovim radom i potpunije koncentracija resursa. Donesen je Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, koji je usklađen sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima proširena je oblast primjene ovog zakona i na zaposlene u fondovima, Zavodu za zapošljavanje i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, tako da će se zaposlenim u navedenim institucijama, od 1. januara 2013. Godine, zarade izjednačiti sa zaradama zaposlenih u organima državne uprave.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji je stupio na snagu 1. januara 2012. godine, osnovana je Uprava za inspekcijske poslove. Stvaranje jedinstvenog inspekcijskog organa imaće za rezultat bolju koordinaciju u radu različitih inspekcija, unapređenje sistema odgovornosti, objedinjavanje resursa na jednom mjestu, što sve zajedno, u konačnom, treba da dovede do efikasnijeg rada inspekcija na planu suzbijanja „sive ekonomije“ i povećanja budžetskih prihoda.

Pripremljen je nacrt novog Zakona o upravnom postupku, u cilju stvaranja preduslova za pružanje kvalitetnijih usluga građanima, preduzetnicima i drugim subjektima od strane organa javne uprave (pojednostavljivanje i skraćivanje postupaka, veći stepen pravne zaštite stranaka, uvođenje e-uprave). Od 1. januara 2012. godine, u pravni sistem Crne Gore uvedena je analiza efekata propisa (RIA), kao sistem kontrole kvaliteta prilikom usvajanja i primjene javnih politika. Takođe, u cilju unapređenja participativne demokratije i kvaliteta javnih politika, donesena je Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona i Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Vlada Crne Gore je pokrenula je, oktobra 2012, portal za elektronske peticije – „Glas građana“, čiji je cilj pružanje mogućnosti građanima da utiču na kreiranje javnih politika, kroz podnošenje peticija Vladi o pitanjima iz njene ustavne nadležnosti³². Projekat „Glas građana“ dio je multilateralne inicijative za Partnerstvo otvorenih vlada (eng. Open Government Partnership - OGP). Utvrđena je Strategija daljeg razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola za period 2013-2017, u cilju poboljšanja kvaliteta usluga javnog sektora kroz finansijsko upravljanje i kontrolu, jačanja jedinica za unutrašnju reviziju i jačanja kapaciteta Centralne jedinice za harmonizaciju.

Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se unapređuje nadzor nad zakonitošću rada organa i jača uloga glavnog administratora. Većina jedinica lokalne samouprave su donijele sporazum o saradnji skupštine opštine i nevladinih organizacija, odluku o Savjetu za saradnju lokalne samouprave i nevladinih organizacija, odluku o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, odluku o kriterijumima, načinu i postupku raspodjele sredstava nevladinim organizacijama.

Uzimajući u obzir da je neracionalna potrošnja javnih ustanova i preduzeća, koja su u većinskom vlasništvu države, posebno u oblasti zarada zaposlenih, prepoznata kao jedan od problema u procesu implementacije mjera štednje na svim nivoima potrošnje u javnom sektoru, utvrđen je najviši iznos zarada rukovodećim licima.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike. U narednom periodu ključna aktivnost na području administrativnih reformi će se odnositi na reorganizaciju organa državne uprave i optimizaciju broja zaposlenih u njima, sa ciljem smanjenja troškova za rad i bolje koncentracije kadrovskih, finansijsko-materijalnih i tehničkih resursa. Kako bi se navedeni ciljevi ostvarili, neophodno je izvršiti sveobuhvatnu analizu postojećih kadrovskih kapaciteta, kako bi se na osnovu tih informacija i sagledavanja situacije na nivou javnog sektora u cjelini stvorili uslovi za plansko i sistematsko jačanje prioriternih sektora kroz mobilnost kadrova ili novo zapošljavanje, kao i za sveobuhvatno i transparentno prepoznavanje radnih mjesta za kojima je prestala potreba ili na kojima je, imajući u vidu zadatke koje se obavljaju, veći broj službenika. Na ovaj način bi se mogao postići balans između potrebe za novim zapošljavanjem, kao i potrebe za očuvanjem finansijske stabilnosti.

Za preciznu i sveobuhvatnu klasifikaciju i razvrstavanje radnih mjesta u zvanja u državnoj upravi neophodno je utvrditi bliža mjerila za definisanje poslova i njihovo razdvajanje po nivoima složenosti.

³² Sve elektronske peticije građana koje dobiju najmanje 6.000 potpisa putem portala „Glas građana“, biće pretočene u formalne inicijative i razmatrane na sjednici Vlade Crne Gore

Ovo je značajno i sa aspekta dobijanja jasne slike o broju izvršilaca neophodnih za obavljanje određene kategorije poslova, kako pojedinačno, tako i sa aspekta upravljanja kadrovskim potrebama na nivou ukupnog sistema državne uprave, ali i sa aspekta vođenja jedinstvene, transparentne i pravedne politike zarada i naknada. Kako bi se obezbjedilo da zarade i druga primanja podrže djelotvorno i efikasno ostvarivanje radnih zadataka od strane kvalifikovanih i motivisanih kadrova, u srednjem roku, trebalo bi razmotriti dalju reformu i uspostavljanje jedinstvenog sistema zarada i naknada u javnom sektoru, u skladu sa uporednom evropskom praksom, kao i na osnovu iskustava u implementaciji rješenja koja će biti na snazi od 1. januara 2013. godine.

Crna Gora nema jedinstveni pravni okvir sistema javnih službi tj. subjekata (osim državnih organa) koji vrše javna ovlašćenja. Nepostojanje sistemskog zakona koji uređuje oblast agencija i drugih organizacija koje vrše javna ovlašćenja rezultira izuzetnom raznolikošću u njihovom statusu i functionisanju, kao i nedovoljnom kontrolom nad zakonitošću i cjelishodnošću njihovog rada. U posljednjoj dekadi, broj ovih organa u javnom sektoru je skoro udvostručen. I pored potrebe osnivanja jednog broja institucija u cilju napretka u integracionom procesu i normativnog uređenja pojedinih oblasti, u prethodnom periodu neopravdano je prisutan trend osnivanja novih organa, umjesto integrisanja novih poslova u već postojeći institucionalni okvir. Rezultat te prakse je značajno povećavanje troškova rada u javnom sektoru. U tom smislu, potrebno je preispitati djelokrug i položaj javnih agencija i ostalih regulatornih tijela koja je osnovala Vlada i kreirati pravni okvir za ove institucionalne vidove vršenja javnih poslova, kako bi se utvrdila jasna i jedinstvena pravila za njihovo osnivanje, funkcije, odgovornosti, nadzor nad njihovim radom, zapošljavanje, klasifikaciju poslova, status zaposlenih i način finansiranja. Okvirnim Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016, planirano je da se u 2013. godini utvrde Predlog zakona o javnim službama i fondovima i Predlog zakona o javnim agencijama. Unapređenje zakonskog okvira u oblasti javnih službi i organizacija s javnim ovlašćenjima će omogućiti jasnije definisanje položaja javnih službi, javnih agencija i fondova u ukupnom sistemu, kao i jačanje odgovornosti ovog segmenta javne uprave prema drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima, a sve u cilju obezbjeđivanja vladavine prava i principa zakonitosti. U sklopu mjera za unapređenje zakonskog okvira u oblasti javnih službi i organizacija s javnim ovlašćenjima, neophodno je analizirati domaću i uporednu evropsku praksu i na osnovu rezultata sagledati potrebu za daljom koncentracijom poslova unutar ministarstava.

Budžetski efekti programa i mjera. Iskustva država koje su prošle slične procese pokazuju da adekvatno dimenzionisanje ili optimizacija javnog sektora može da podrazumijeva ali nužno ne dovodi do smanjenja broja zaposlenih. Povećanje efikasnosti se postiže i primjenom drugih mjera kao što je unapređenje načina na koji se sprovode radni procesi, odgovornost, stručnost i dr. Ono što se čini bitnim nije samo ukupan broj zaposlenih, već i njihov raspored po institucijama, te vještine i znanja koja posjeduju

Budžetski efekti programa i mjera su prikazani u tabeli br. 15.