

# FISKALNI SEKTOR

**05**



Javne finansije u 2020. godini obilježilo je značajno smanjenje naplate javnih prihoda u odnosu na prethodnu godinu, što je posljedica pada ekonomske aktivnosti izazvanog epidemijom.

S druge strane, povećanje je zabilježeno kod donacija usljed pružanja bespovratne finansijske pomoći Evropske komisije Vladi Crne Gore, kako bi se ublažili negativni efekti epidemije na ekonomiju.

Takođe, u cilju pomoći privredi i građanima, Vlada je usvojila tri paketa mjera pomoći procijenjene vrijednosti od oko 1,6 milijardi eura, što je dovelo do rasta konsolidovane javne potrošnje.

Rast je najuočljiviji kod rezervi i transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, dok je epidemija uticala na značajan pad kapitalnih izdataka, što je najvećim dijelom rezultat slabijeg povlačenja sredstava za izgradnju auto-puta.

Polazeći od navedenog, deficit javne potrošnje, kao i deficit budžeta, dostigao je iznos znatno veći nego prethodnih godina (tabela 5.1).

Tabela 5.1

Kretanje suficita/deficita javnog sektora i budžeta Crne Gore u periodu 2016–2020.					
Opis/Period	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Deficit/suficit javnog sektora (u mil. eura)	-112,1	-243,0	-213,3	-72,2	-463,7
% učešća u BDP-u	-2,8	-5,7	-4,6	-1,5	-11,1
Deficit/suficit budžeta CG sa državnim fondovima (u mil. eura)	-122,3	-250,9	-197,0	-144,5	-425,3
% učešća u BDP-u	-3,1	-5,8	-4,2	-2,9	-10,1
BILJEŠKA:					
BDP Crne Gore u mil. eura (za 2020. godinu, procjena)	3.954,2	4.299,1	4.663,1	4.950,7	4.193,2

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja (podaci za 2019. i 2020. godinu su preliminarni) i kalkulacije CBCG

## 5.1. Javne finansije Crne Gore<sup>40</sup>

Prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja<sup>41</sup>, *javni prihodi*<sup>42</sup> u 2020. godini iznosili su 1,87 milijardi eura, odnosno 44,6% procijenjenog BDP-a<sup>43</sup> i bili su niži od planiranih

<sup>40</sup> Strukturu javnih finansija Crne Gore čini budžet Crne Gore sa državnim fondovima (Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond za zdravstveno osiguranje, Fond za obeštećenje, Zavod za zapošljavanje i Fond rada) i budžetima lokalnih samouprava (Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i 22 opštine).

<sup>41</sup> Podaci su preliminarni, dok će konačni podaci biti sastavni dio Zakona o završnom računu budžeta za 2020. godinu.

<sup>42</sup> Ukupni javni prihodi obuhvataju prihode budžeta, državnih fondova i lokalne samouprave.

<sup>43</sup> Izvor: MONSTAT; procijenjeni BDP za 2020. godinu iznosi 4,19 milijardi eura.

za 3,6%, a u poređenju sa 2019. godinom za 13,1%, odnosno za 282,1 milion eura. Padu javnih prihoda tokom 2020. godine najviše je doprinijelo smanjenje prihoda od poreza na dodatu vrijednost za 165,9 miliona eura (23,8%), lokalnih poreza i ostalih prihoda od egalizacionog fonda za 57,4 miliona eura (57,7%) i ostalih prihoda za 46,2 miliona eura (49,3%) (prilog D, tabela 12).

U strukturi javnih prihoda ostvarenih tokom 2020. godine dominantni su prihodi od poreza (60,4%) i prihodi od doprinosa (28,4%), dok su svi ostali prihodi činili 11,2% ukupnih prihoda.

Konsolidovana *javna potrošnja*, prema preliminarnim podacima, u 2020. godini iznosila je 2,33 milijarde eura, odnosno 55,6% BDP-a. U poređenju sa prethodnom godinom, javna potrošnja bila je viša za 4,9%, dok je u odnosu na plan<sup>44</sup> zabilježila rast od 63,5 miliona eura ili 2,8%.

*Tekuća javna potrošnja*<sup>45</sup> iznosila je 2,02 milijarde eura ili 48,1% BDP-a i bila je veća u odnosu na 2019. godinu za 11,4%.

Najveći rast izdataka u odnosu na prethodnu godinu zabilježen je kod rezervi (rast od 91,4 miliona eura) zbog povećanja tekuće budžetske rezerve, iz koje su finansirani troškovi za pomoć privredi pogođenoj pandemijom COVID-19. Takođe, znatno povećanje (84 miliona eura) evidentirano je kod transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, gdje je najviše sredstava opredijeljeno za Fond za zdravstveno osiguranje u cilju saniranja posljedica epidemije.

*Kapitalni izdaci*, za razliku od tekuće potrošnje, značajno su smanjeni tokom 2020. godine usljed efekata pandemije. Iznosili su 315 miliona eura ili 7,5% BDP-a i bili su za 96,3 miliona eura ili 23,4% niži u odnosu na prethodnu godinu. Poređenje sa planom je, pak, pokazalo rast kapitalnih izdataka<sup>46</sup>, dok je najveći pad u odnosu na plan zabilježen kod rezervi (18,7 miliona eura ili 13,6%) zbog nerealizovanja u planiranom iznosu sredstava po osnovu zakonskog rješenja za finansijsku sanaciju avio-kompanije „Montenegro Airlines“ i kod transfera za socijalnu zaštitu (19,5 miliona eura ili 3,4%) usljed smanjenja rashoda na kategoriji prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja i prava iz oblasti socijalne zaštite.

Posmatrano po ekonomskoj klasifikaciji, najveće stavke konsolidovanih rashoda bile su bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca (548,8 miliona eura) i rashodi za penzije (428,1 milion eura).

U 2020. godini ostvaren je niži nivo javnih prihoda od ostvarene konsolidovane javne potrošnje, tako da je *deficit javnog sektora* iznosio 463,7 miliona eura ili 11,1% BDP-a, i viši je za 391,5 miliona eura od deficita u 2019. godini.

U toku 2020. godine otplata duga iznosila je 678,8 miliona eura, ili 16,2% BDP-a, što je, dodajući izdatke za kupovinu hartija od vrijednosti i procijenjeni deficit, rezultiralo potrebom za zaduživanjem u iznosu od 1,14 milijardi eura ili 27,3% BDP-a. Od toga, 176,1 milion eura se odnosilo na domaće zaduženje, dok je 1,19 milijardi eura iznosilo inostrano zaduživanje, a preostali iznos predstavlja prihode od privatizacije, 20,3 miliona eura i transfere, 6,9 miliona eura. Kao posljedica ovih transakcija u 2020. godini depoziti su povećani za 253,5 miliona eura.

<sup>44</sup> Plan se odnosi na rebalans budžeta usvojen u junu 2020. godine.

<sup>45</sup> Javna potrošnja umanjena za ukupne kapitalne izdatke.

<sup>46</sup> Rast kapitalnih izdataka je rezultat većeg povlačenja sredstava planiranih za primjenu projekata koje sprovode Uprava za saobraćaj i Uprava javnih radova na bazi zaključenih kreditnih aranžmana sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj i Evropskom investicionom bankom.

Tabela 5.2

Konsolidovana javna potrošnja Crne Gore u periodu 2016–2020, u 000 000 eura										
Opis	2016.	BDP	2017.	BDP	2018.	BDP	2019.	BDP	2020.	BDP
	mil. eura	%	mil. eura	%	mil. eura	%	mil. eura	%	mil. eura	%
Javni prihodi	1.684,3	42,6	1.785,4	41,5	1.969,5	42,2	2.151,5	43,5	1.869,5	44,6
Konsolidovani izdaci	1.826,5	46,2	2.012,5	46,8	2.152,4	46,2	2.223,8	44,9	2.333,2	55,6
Tekuća javna potrošnja	1.720,6	43,5	1.714,5	39,9	1.855,7	39,8	1.812,5	36,6	2.018,2	48,1
Kapitalni izdaci	105,9	2,7	298,0	6,9	296,7	6,4	411,3	8,3	315,0	7,5
Suficit/Deficit	-112,1	-2,8	-243,0	-5,7	-213,3	-4,6	-72,2	-1,5	-463,7	-11,1
BILJEŠKA:										
BDP Crne Gore (za 2020. godinu, procjena)	3.954,2		4.299,1		4.663,1		4.950,7		4.193,2	

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja (podaci za 2019. i 2020. godinu su preliminarni)

### Boks 5.1 – Vladine mjere pomoći privredi i građanima pogođenim pandemijom COVID-19

Vlada Crne Gore je tokom 2020. godine, u cilju ublažavanja posljedica izazvanih pandemijom COVID-19, donijela tri paketa mjera.

Prvi paket mjera, usvojen u martu 2020. godine, bio je usmjeren na održavanje likvidnosti privrede i podršku najugroženijim kategorijama stanovništva. Paket je uključio šest mjera, ukupne vrijednosti od 280,6 miliona eura i pokrio period od tri mjeseca.

Mjere su se odnosile na: odlaganje otplate kredita privrednih subjekata od strane IRF-a (odobreno je 836 moratorijuma na vrijednost ukupnog duga od 160,7 miliona eura); odlaganje uplate poreza i doprinosa na zarade, kao i obaveza shodno Zakonu o reprogramu, do 90 dana (ukupan iznos odloženih obaveza po ovom osnovu iznosi 45 miliona eura); kreiranje nove kreditne linije IRF-a namijenjene za poboljšanje likvidnosti preduzetnika, mikro, malih, srednjih i velikih preduzeća (izdvojeno 73,4 miliona eura); jednokratnu novčanu pomoć penzionerima sa najnižom penzijom i korisnicima materijalnog obezbjeđenja u iznosu od 50 eura (isplaćeno 1,1 milion eura); odlaganje plaćanja zakupa nepokretnosti koje su u državnom vlasništvu na period od 90 dana, počevši od 1. aprila 2020. godine i olakšice u izmirivanju računa za električnu energiju (date subvencije iznosile su 277,5 hiljada eura).<sup>47</sup>

Drugi set mjera, usvojen u aprilu 2020. godine, kreiran je u cilju očuvanja radnih mjesta i stvaranja pretpostavki za brži oporavak ekonomije. Ovaj set činilo je trinaest mjera, od kojih su se četiri odnosile na podršku privredi i zaposlenima, dok je devet mjera bilo uključeno u Posebni program podrške poljoprivredi i ribarstvu. Planirani period za implementaciju mjera bio je dva mjeseca, odnosno važio je do kraja juna, a fiskalni efekat realizovanih mjera u tom periodu iznosio je 39,2 miliona eura. Međutim, usljed nastavka pandemije, rok za sprovođenje mjera je produžen za sektore za koje je procijenjena ugroženost poslovanja, dok je najveći dio Posebnog programa podrške poljoprivredi i ribarstvu realizovan u drugoj polovini 2020. godine.

Mjere podrške privredi i zaposlenima bile su: šest vrsta subvencija u visini od 50–100% bruto zarade zaposlenih (isplaćeno 33,2 miliona eura), olakšice u cilju pospešivanja likvidnosti privrede kroz skraćivanje roka povraćaja PDV-a i produženje roka limita izloženosti carinske garancije za odloženo plaćanje carinskog duga; smanjenje zarada za grupe poslova A i B (zaposleni sa najvećim zaradama u javnoj ad-

<sup>47</sup> Vlada Crne Gore, „Treći paket socio-ekonomskih mjera“, jul 2020, str. 17 i 18.

ministraciji) u periodu trajanja drugog paketa mjera (ušteta u budžetu od 1,1 milion eura); jednokratna novčana pomoć od 50 eura za nezaposlene evidentirane na Zavodu za zapošljavanje, koji ne ostvaruju pravo na novčanu naknadu i za penzionere koji primaju srazmjerne penzije, čiji iznos ne prelazi iznos najniže penzije (isplaćeno 890 hiljada eura). Takođe, u sklopu ovih mjera, bile su i udvostručene postojeće subvencije za račun za struju onim korisnicima koji su već prepoznati kao najsiromašniji, kao dodatni vid pomoći Elektroprivrede socijalno najugroženijim domaćinstvima.

Posebni program podrške poljoprivredi i ribarstvu, vrijedan više od 17 miliona eura, sastojao se u: obezbjeđenju otkupa i skladištenja viškova poljoprivrednih proizvoda i pomoći u njihovom plasmanu ili ustupanju javnim ustanovama (predviđeno tri miliona eura); podršci za kupovinu domaćih proizvoda; povoljnim kreditima IRF-a (maksimalan iznos kredita iznosio je 20 hiljada eura, uz kamatu 1,5 odsto, rok otplate do dvije godine i grejs period do jedne godine) za nabavku obrtnih sredstava registrovanim poljoprivrednim proizvođačima, prerađivačima i ribarima (predviđeno oko 10 miliona eura); subvencionisanju kamate za novu kreditnu liniju IRF-a (150 hiljada eura); plaćanju doprinosa osiguranicima po osnovu poljoprivrede u trajanju od šest mjeseci (100 hiljada eura); jednokratnoj podršci za 3.200 korisnika staračkih naknada u iznosu od 64 eura (opredijeljeno 225 hiljada eura); jednokratnoj pomoći za 184 ribara sa važećom dozvolom (200 hiljada eura) i avansnoj isplati 80 odsto premija u stočarstvu i po hektaru obradive površine, na osnovu podataka iz prethodne godine (predviđene isplate proizvođačima u iznosu od 3,5 miliona eura).

Treći paket mjera, usvojen u julu 2020. godine, bio je sanaciono-razvojnog karaktera, pa je cilj njegovog donošenja, pored ublažavanja negativnih ekonomskih posljedica uzrokovanih epidemijom, bilo i jačanje temelja za ekonomski rast i razvoj. Procijenjena vrijednost paketa iznosi 1,22 milijarde eura i odnosi se na period 2020–2024. Njim su inkorporirane kratkoročne i dugoročne mjere za oporavak privrede kroz njenu diversifikaciju i povećanje domaće proizvodnje. Planirana finansijska sredstva za ekonomsku podršku u vidu kratkoročnih mjera iznose 127,3 miliona eura, dok su ona koja se odnose na dugoročne mjere planirana u iznosu od 1.093,7 miliona eura. Na 2020. godinu, od ukupne planirane vrijednosti ovog paketa, otpada 23% finansijskih sredstava, dok se 77% odnosi na period 2021–2024.

Kratkoročne mjere u okviru trećeg paketa mjera odnose se na: subvencionisanje kamata za reprogramme i nove kredite, povoljne kreditne linije, poreske olakšice, subvencionisanje zarada zaposlenih, unapređenje konkurentnosti privrede, definisanu strukturu i dinamiku investicija po sektorima, podršku ranjivim kategorijama stanovništva i stvaranje dodatnog fiskalnog prostora.<sup>48</sup> Ove mjere su usmjerene ka sektoru turizma za obezbjeđenje finansijske pomoći u iznosu od 83,4 miliona eura, odnosno ka sektoru poljoprivrede i ribarstva, za podsticaje u cilju realizacije investicija u iznosu od 89,4 miliona eura.

Dugoročne mjere se odnose na razvojni koncept sa novim pogledom na valorizaciju domaćih resursa u cilju održivog razvoja. Ovaj koncept se prevashodno odnosi na IT sektor, odnosno na digitalizaciju poslovanja. Pored ovog sektora, uključeni su turizam, te poljoprivreda i ribarstvo, kao i prerađivačka industrija, energetika i rudarstvo (planirana finansijska sredstva u iznosu od 783,4 miliona eura) i saobraćaj (u 2021. godini planirani su posebni kreditni aranžmani za razvoj lučke infrastrukture).

## 5.2. Budžet Crne Gore

Prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja, *ukupni primici budžeta sa državnim fondovima*<sup>49</sup> u 2020. godini iznosili su 3 milijarde eura ili 71,6% BDP-a (tabela 5.3).

<sup>48</sup> Vlada Crne Gore, „Treći paket socio-ekonomskih mjera“, jul 2020, str. 31.

<sup>49</sup> Primici budžeta uključuju izvorne prihode (direktne i indirektne poreze i neporeske prihode), pozajmice i kredite iz domaćih i inostranih izvora i primitke od prodaje imovine.

Izvorni prihodi u 2020. godini iznosili su 1,64 milijarde eura ili 39,1% BDP-a. U odnosu na plan, niži su za 3,9%, a u odnosu na 2019. godinu za 13%.

U strukturi izvornih prihoda najveće učešće ostvarili su prihodi od poreza (58,9%), zatim doprinosi (32,4%), donacije (3,5%), ostali prihodi (2,2%), naknade (1,7%), takse (0,7%) i primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine (0,6%).

Prihodi od poreza iznosili su 966,1 milion eura i bili su niži za 8,5% u odnosu na plan, a u odnosu na 2019. godinu za 17,6%. Posmatrano pojedinačno, porez na dodatu vrijednost je zabilježio najveće smanjenje u odnosu na plan, kao i u odnosu na prethodnu godinu, što je uzrokovano padom ekonomske aktivnosti usljed pandemije.

Prihodi po osnovu doprinosa iznosili su 531 milion eura i bili su viši za 7,8% u odnosu na plan za 2020. godinu, a u odnosu na prethodnu godinu zabilježili su pad od 2,8%.

Tabela 5.3

Ostvarenje prihoda budžeta Crne Gore i državnih fondova u 2020. godini u 000 000 eura							
Vrsta primitka	Plan 2020.	Ostvareno 2020.	Učešće u prihodima	Učešće u BDP-u	Ostvareno u odnosu na plan	Ostvareno 2019.	Ostvareno u odnosu na 2019.
	u mil. eura	u mil. eura	%	%	index	u mil. eura	index
Porezi	1.055,5	966,1	32,2	23,0	91,5	1.172,7	82,4
Porez na dohodak fizičkih lica	112,7	118,3	3,9	2,8	105,0	125,0	94,6
Porez na dobit pravnih lica	67,6	78,4	2,6	1,9	116,0	72,8	107,7
Porez na promet nepokretnosti	1,9	1,6	0,1	0,0	84,2	2,1	76,2
Porez na dodatu vrijednost	615,8	529,8	17,7	12,6	86,0	695,7	76,2
Akcize	221,4	205,4	6,8	4,9	92,8	235,5	87,2
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	26,8	22,6	0,8	0,5	84,3	28,5	79,3
Ostali republički porezi	9,3	10,0	0,3	0,2	107,5	13,1	76,3
Doprinosi	492,5	531,0	17,7	12,7	107,8	546,3	97,2
Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje	304,9	330,8	11,1	7,9	108,5	329,2	100,5
Doprinosi za zdravstveno osiguranje	160,4	171,6	5,7	4,1	107,0	187,8	91,4
Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti	14,5	15,4	0,5	0,4	106,2	15,1	102,0
Ostali doprinosi	12,7	13,2	0,4	0,3	103,9	14,2	93,0
Takse	12,2	10,7	0,4	0,3	87,7	15,7	68,2
Naknade	24,8	27,8	0,9	0,7	112,1	28,2	98,6
Ostali prihodi	52,9	36,7	1,2	0,9	69,4	75,8	48,4
Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz preth. god.	17,1	9,3	0,3	0,2	54,4	8,3	112,0
Donacije i transferi	50,0	57,7	1,9	1,4	115,4	38,2	151,0
<b>IZVORNI PRIHODI</b>	<b>1.705,0</b>	<b>1.639,3</b>	<b>54,6</b>	<b>39,1</b>	<b>96,1</b>	<b>1.885,2</b>	<b>87,0</b>
Primici od prodaje imovine	6,0	8,6	0,3	0,2	143,3	4,3	200,0
Pozajmice i krediti od inostranih izvora	331,5	1.185,7	39,5	28,3	357,7	651,6	182,0
Pozajmice i krediti od domaćih izvora	0,0	167,5	5,6	4,0		363,4	46,1
<b>UKUPNI PRIMICI BUDŽETA CG I FONDOVA</b>	<b>2.042,5</b>	<b>3.001,1</b>	<b>100,0</b>	<b>71,6</b>	<b>146,9</b>	<b>2.904,5</b>	<b>103,3</b>
<b>BILJEŠKA:</b>							
Procjena BDP za 2020. godinu, u mil. eura				4.193,2			

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

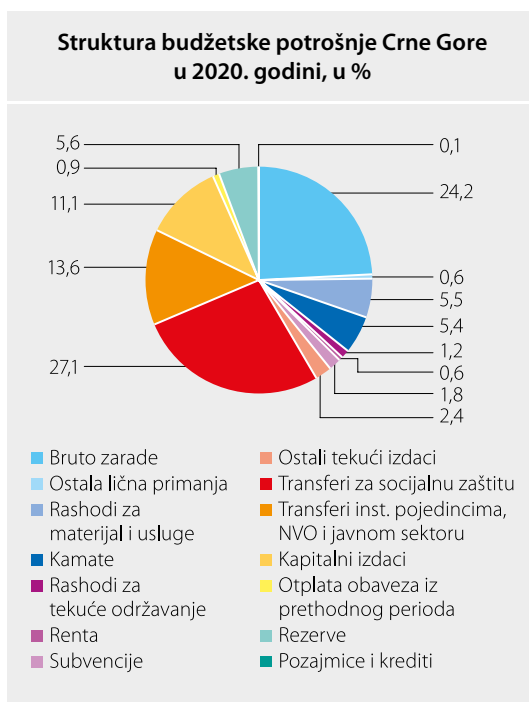
Ukupni izdaci budžeta<sup>50</sup> u 2020. godini iznosili su 2,73 milijarde eura ili 65,1% BDP-a, i bili su viši za 5,8% u odnosu na planirane, a za 5,3% u odnosu na prethodnu godinu.

Konsolidovani izdaci budžeta u 2020. godini iznosili su 2,07 milijardi eura, što čini 49,2% BDP-a. Ostvareni izdaci su viši u odnosu na prethodnu godinu za 1,8%, a u odnosu na planirane za 1,2% (tabela 5.4).

Na tekuće izdatke (konsolidovani izdaci umanjeni za kapitalne izdatke) odnosilo se 1,83 milijarde eura ili 43,8% BDP-a. Najveće odstupanje od plana, i to zbog rasta, zabilježeno je kod rashoda za usluge.

Kapitalni izdaci<sup>51</sup> Crne Gore iznosili su 229,9 miliona eura ili 5,5% BDP-a, što je u odnosu na plan više za 18%, a u poređenju sa prethodnom godinom niže za 33,3%, što se objašnjava sporijom dinamikom izvođenja radova na prioritetnoj dionici auto-puta.

Grafik 5.1



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i kalkulacije CBCG

Otplata državnog duga iznosila je 665,9 miliona eura<sup>52</sup> i povećana je u odnosu na prethodnu godinu za 158,6 miliona eura, većim dijelom usljed povećanja otplate hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima.

Struktura budžetske potrošnje u 2020. godini, prikazana na grafiku 5.1, i dalje je nepovoljna. Najveće učešće imaju transferi za socijalnu zaštitu (27,1%) i bruto zarade (24,2%). Na ostale namjene odnosi se 48,7% budžetskih izdataka, od čega transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru učestvuju sa 13,6%, kapitalni izdaci sa 11,1%, rezerve sa 5,6%, rashodi za materijal i usluge sa 5,5% i kamate sa 5,4%.

Deficit budžeta<sup>53</sup> Crne Gore u 2020. godini procijenjen je na 425,3 miliona eura ili 10,1% BDP-a i viši je za 282 miliona eura od gotovinskog deficita, a 280,8 miliona eura od korigovanog deficita ostvarenog u 2019. godini<sup>54</sup>. Primarni deficit budžeta<sup>55</sup> u 2020. godini iznosio je 314,3 miliona eura ili 7,5% BDP-a.

<sup>50</sup> Ukupne izdatke budžeta čine konsolidovani izdaci, otpлата hartija od vrijednosti i kredita rezidentima i nerezidentima i izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti.

<sup>51</sup> Kapitalni izdaci predstavljaju kapitalne izdatke u tekućem budžetu i kapitalni budžet.

<sup>52</sup> Glavnica duga prema rezidentima i nerezidentima, bez otplate duga iz prethodnog perioda.

<sup>53</sup> Metodologija obračuna suficita/deficita „Sl.list RCG“, 53/09. Deficit predstavlja razliku između izvornih prihoda i konsolidovanih izdataka. Podatak o deficitu za 2020. godinu se odnosi na gotovinski deficit (ne uključuje neto obaveze), dok će korigovani deficit biti publikovan kad bude donešen Zakon o završnom računu budžeta za 2020. godinu.

<sup>54</sup> Korigovani deficit iskazan u Predlogu Zakona o završnom računu budžeta za 2019. godinu.

<sup>55</sup> Deficit umanjeno za iznos plaćenih kamata.



Tabela 5.4

Izdaci budžeta Crne Gore i državnih fondova u 2020. godini u 000 000 eura							
OPIS	Plan 2020.	Ostvareno 2020.	Učešće u izdacima	Učešće u BDP-u	Ostvareno u odnosu na plan	Ostvareno 2019.	Ostvareno u odnosu na 2019.
	u mil.eura	u mil. eura	%	%	index	u mil. eura	index
Tekući budžetski izdaci	840,1	857,9	31,4	20,5	102,1	822,8	104,3
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	498,5	499,1	18,3	11,9	100,1	472,8	105,6
Ostala lična primanja	14,9	12,9	0,5	0,3	86,6	15,2	84,9
Rashodi za materijal i usluge	97,6	114,2	4,2	2,7	117,0	110,9	103,0
Rashodi za tekuće održavanje	26,0	24,4	0,9	0,6	93,8	22,5	108,4
Kamate	103,3	111,0	4,1	2,6	107,5	105,8	104,9
Renta	11,1	11,4	0,4	0,3	102,7	11,0	103,6
Subvencije	39,1	36,3	1,3	0,9	92,8	34,6	104,9
Ostali izdaci	49,6	48,6	1,8	1,2	98,0	50,0	97,2
Transferi za socijalnu zaštitu	577,7	558,7	20,5	13,3	96,7	554,3	100,8
Transferi institucijama, pojedincima NVO i javnom sektoru	276,7	281,3	10,3	6,7	101,7	219,7	128,0
Kapitalni izdaci	194,9	229,9	8,4	5,5	118,0	344,9	66,7
Pozajmice i krediti	1,6	1,6	0,1	0,0	100,0	3,2	50,0
Rezerve	133,6	116,4	4,3	2,8	87,1	24,3	479,0
Otplata garancija	0,0	0,0	0,0	0,0		38,7	
Otplata obaveza iz prethodnih godina	16,3	18,8	0,7	0,4	115,3	20,6	91,3
Neto povećanje obaveza	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
<b>KONSOLIDOVANI IZDACI</b>	<b>2.040,9</b>	<b>2.064,6</b>	<b>75,6</b>	<b>49,2</b>	<b>101,2</b>	<b>2.028,5</b>	<b>101,8</b>
Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	119,7	244,2	8,9	5,8	204,0	178,4	136,9
Otplata hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima	419,9	421,7	15,4	10,1	100,4	328,9	128,2
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	2,0	0,9	0,0	0,0	45,0	57,3	1,6
<b>UKUPNI IZDACI</b>	<b>2.582,5</b>	<b>2.731,4</b>	<b>100,0</b>	<b>65,1</b>	<b>105,8</b>	<b>2.593,1</b>	<b>105,3</b>
<b>BILJEŠKA:</b>							
BDP Crne Gore u mil. eura, procjena		4.193,2					

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Nedostajuća sredstva budžeta iznosila su 1,09 milijardi eura ili 26,1% BDP-a. Finansiranje je obezbijeđeno kroz pozajmice i kredite iz inostranih izvora u iznosu od 1,19 milijardi eura, pozajmice i kredite iz domaćih izvora u iznosu od 167,5 miliona eura i manjim dijelom od prihoda od prodaje imovine, što je dovelo do povećanja depozita za 269,7 miliona eura.

### Boks 5.2 – Uticaj Vladinih mjera na državni budžet

Primjena Vladinih socio-ekonomskih mjera u cilju ublažavanja negativnih efekata pandemije COVID-19 na privredu i građane znatno je uticala na državni budžet.

Na prihodnoj strani, izdvaja se povećanje poreza i doprinosa na zarade (44,2 miliona eura ili 7,3%) u odnosu na rebalans budžeta, usvojen u junu i to kao rezultat sprovođenja mjere iz drugog i trećeg

Vladinog paketa, koja podrazumijeva subvencionisanje zarada zaposlenih u visini od 50–100% minimalne bruto zarade u Crnoj Gori<sup>56</sup>.

Odlaganje uplate poreza i doprinosa na zarade, kao i obaveza, shodno Zakonu o reprogramu do 90 dana, kao mjere u okviru Vladinog prvog paketa, uticalo je na smanjenje ovih prihoda u poređenju sa 2019. godinom. Odlaganje plaćanja zakupa nepokretnosti koje su u državnom vlasništvu na period od 90 dana, počevši od 1. aprila 2020. godine, doprinijelo je smanjenju prihoda od poreza na promet nepokretnosti. Produženje roka limita izloženosti carinske garancije za odloženo plaćanje carinskog duga, predviđeno drugim paketom, dovelo je do pada naplate prihoda od poreza na međunarodnu trgovinu i transakcije.

Pad ekonomske aktivnosti, a posebno pad ostvarenog turističkog prometa, najviše se odrazio na porez na dodatu vrijednost na koga je, u manjoj mjeri, uticalo i smanjenje stope PDV-a sa 21 odsto na 7 odsto za ugostiteljske djelatnosti, što je predstavljalo vid poreske olakšice u okviru trećeg paketa mjera.

Na rashodnoj strani, implementacija Vladinih mjera je najuočljivija kod kategorije rezervi i transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru. Rezerve bilježe najveće povećanje u odnosu na prethodnu godinu, jer su iz tekuće budžetske rezerve finansirani troškovi za pomoć privredi. To se naročito odnosi na sektor turizma i poljoprivrede.

Kako bi se sanirale posljedice epidemije, najveći transfer u okviru kategorije „transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru“ je opredijeljen Fondu za zdravstveno osiguranje.

Kategorija „transferi za socijalnu zaštitu“ bilježi rast u poređenju sa prethodnom godinom, usljed donešene mjere inkorporirane u sva tri paketa, koja se odnosi na jednokratnu novčanu pomoć penzionerima sa najnižom penzijom i korisnicima materijalnog obezbjeđenja, kao i nezaposlenima evidentiranim na Zavodu za zapošljavanje, koji ne ostvaruju pravo na novčanu naknadu.

Takođe, uočljiv je rast subvencija kao rezultat mjera iz prvog i drugog paketa, odnosno olakšica u izmicanju računa za električnu energiju i dupliranja subvencija računa za struju socijalno najugroženijim domaćinstvima.

### 5.3. Lokalna samouprava

Prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja, *izvorni prihodi lokalne samouprave* iznosili su 230,2 miliona eura ili 5,5% BDP-a i u poređenju sa 2019. godinom bili su niži za 13,6% (tabela 5.5).

Struktura ostvarenih prihoda pokazuje da su najveće učešće ostvarili prihodi od poreza (70,5%) i naknada (20,3%), dok se na ostale prihode odnosilo 9,2%. Najveće nominalno smanjenje prihoda u od-

<sup>56</sup> Subvencije za zatvorene djelatnosti (čiji je rad bio zabranjen naredbama Ministarstva zdravlja) i za pomoć zaposlenima u zatvorenim djelatnostima (ugostiteljstvo, usluge, prevoz i turistički sektor) podrazumijevaju isplatu u iznosu od 100 odsto minimalne bruto zarade (365 eura), dok su subvencije za novo zapošljavanje iznosile 70 odsto minimalne bruto zarade. Takođe, drugim paketom mjera, predviđene su subvencije zarada zaposlenih na plaćenom odsustvu i zaposlenih u karantinu ili izolaciji u iznosu od 70 odsto, dok su trećim paketom smanjene na 50 odsto minimalne bruto zarade. Subvencije za ugrožene djelatnosti (preduzetnici, mikro, mala i srednja preduzeća do 250 zaposlenih) su iznosile 50 odsto bruto iznosa minimalne zarade za svakog registrovanog zaposlenog (zaposleno lice, koje je bilo evidentirano u mjesecu februaru tekuće godine).

nosu na 2019. godinu zabilježeno je kod naknada za 18,5 miliona eura, koje su zabilježile pad i u poređenju sa planom i to u iznosu od 5,2 miliona eura ili 10%.

*Preliminarni izdaci lokalne samouprave* iznosili su 268,6 miliona eura ili 6,4% BDP-a. U odnosu na 2019. godinu, ostvarili su rast od 37,5% ili 73,2 miliona eura, a u poređenju sa planom bili su viši za 17,4% ili 39,8 miliona eura.

**Tabela 5.5**

<b>Preliminarni izvorni prihodi i konsolidovani izdaci lokalne samouprave u Crnoj Gori u 2020. godini</b>						
Vrsta primitka	Ostvareno 2020.		Plan 2020.	Ostvareno u odnosu na plan za 2020.	Ostvareno 2019.	Ostvareno u odnosu na 2019.
	mil. eura	% BDP-a	mil. eura	Index	mil. eura	Index
<b>IZVORNI PRIHODI</b>	<b>230,2</b>	<b>5,5</b>	<b>233,6</b>	<b>98,5</b>	<b>266,3</b>	<b>86,4</b>
Porezi	162,2	3,9	155,0	104,6	172,3	94,1
Takse	2,7	0,1	4,2	64,3	5,5	49,1
Naknade	46,7	1,1	51,9	90,0	65,2	71,6
Ostali prihodi	10,9	0,3	12,5	87,2	17,9	60,9
Primici od otplate kredita i sredstva prenijeta iz prethodne godine	0,2	0,0	0,0		0,6	33,3
Donacije	7,5	0,2	10,0	75,0	4,8	156,3
<b>IZDACI</b>	<b>268,6</b>	<b>6,4</b>	<b>228,8</b>	<b>117,4</b>	<b>195,4</b>	<b>137,5</b>
<b>Tekući izdaci</b>	<b>86,3</b>	<b>2,1</b>	<b>81,0</b>	<b>106,5</b>	<b>91,8</b>	<b>94,0</b>
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	49,7	1,2	49,1	101,2	51,7	96,1
Ostala lična primanja	4,3	0,1	2,6	165,4	4,3	100,0
Rashodi za materijal i usluge	14,6	0,3	13,0	112,3	17,4	83,9
Tekuće održavanje	6,3	0,2	4,2	150,0	6,0	105,0
Kamate	2,6	0,1	3,7	70,3	3,8	68,4
Renta	0,6	0,0	0,5	120,0	0,7	85,7
Subvencije	1,8	0,0	3,0	60,0	1,8	100,0
Ostali izdaci	6,4	0,2	4,9	130,6	6,1	104,9
Transferi za socijalnu zaštitu	0,5	0,0	1,0	50,0	0,5	100,0
Transferi inst., pojedincima, NVO i javnom sektoru	53,3	1,3	49,8	107,0	30,9	172,5
Kapitalni izdaci	<b>85,1</b>	<b>2,0</b>	<b>50,0</b>	<b>170,2</b>	<b>66,4</b>	<b>128,2</b>
Pozajmice i krediti	2,9	0,1	3,0	96,7	2,6	111,5
Rezerve	2,5	0,1	4,0	62,5	3,2	78,1
Otplata garancija	0,0	0,0	0,0		0,0	
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	38,0	0,9	40,0	95,0	0,0	
<b>SUFICIT/DEFICIT</b>	<b>-38,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>4,8</b>	<b>-800,0</b>	<b>70,9</b>	<b>-54,2</b>
Primarni deficit	-35,8	-0,9	8,5	-421,2	74,7	-47,9
Transferi iz budžeta CG	6,9	0,2	9,0	76,7	9,7	71,1
Otplata dugova	12,9	0,3	18,0	71,7	66,4	19,4
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	8,5	0,2	10,0	85,0	11,8	72,0
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	7,9	0,2	4,0	197,5	6,2	127,4
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	11,7	0,3	7,0	167,1	13,0	90,0
Povećanje/smanjenje depozita	16,2	0,4	-16,9	-95,9	-45,3	-35,8

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Najznačajnije rashodne stavke u okviru potrošnje lokalne samouprave čine tekući izdaci sa učešćem od 32,1% i kapitalni izdaci sa učešćem od 31,7%. Transferi su učestvovali sa 20%, otplata obaveza iz prethodnog perioda sa 14,2%, dok se preostalih 2% izdataka odnosilo na rezerve i pozajmice i kredite.

U 2020. godini lokalna samouprava je zabilježila deficit od 38,4 miliona eura, što čini 0,9% BDP-a. Otplata dugova iznosila je 12,9 miliona eura ili 0,3% BDP-a, dok su transferi iz centralnog budžeta u 2020. godini iznosili 6,9 miliona eura.

## 5.4. Državni fondovi

Prema podacima *Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore*, u 2020. godini, Fond je ostvario ukupne primitke u iznosu od 434,1 milion eura, što je za 1,8% više nego u 2019. godini. Izvorni prihodi Fonda činili su 76,4% ukupnih primitaka i bili su viši za 0,4% u odnosu na prethodnu godinu. Penzioni doprinosi (osnovni izvor finansiranja Fonda PIO) činili su 76,2% ukupnih primitaka i bili su za 0,5% viši u odnosu na prethodnu godinu. Istovremeno, transferi iz budžeta, iznosili su 102,6 miliona eura, što čini 23,6% ukupnih primitaka, a povećani su za 6,4% u odnosu na 2019. godinu.

Ukupni izdaci Fonda PIO u 2020. godini iznosili su 434,1 milion eura, što je neznatno niže u odnosu na planirani nivo, dok je za 1,8% više nego u 2019. godini. Najznačajniju rashodnu stavku predstavljaju izdaci za penzije, koji su iznosili 98,6% ukupnih izdataka, dok se 1,4% izdataka odnosilo na administrativne troškove i otplatu dugova. Izdaci po osnovu penzija povećani su za 1,7% u odnosu na 2019. godinu.

Na osnovu ostvarenih prihoda i izdataka, ovaj Fond je imao uravnotežen budžet.

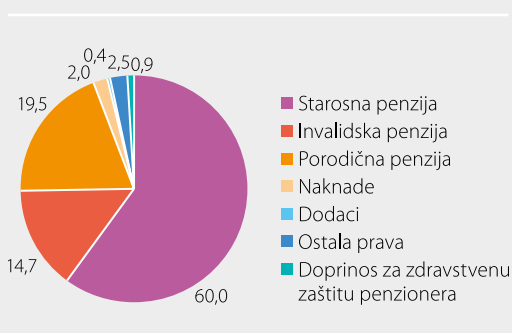
### Boks 5.3 – Radno sposobno stanovništvo i penzioneri

Izdaci za bruto penzije u 2020. godini iznosili su 428,1 milion eura, a najveće učešće u njima odnosi se na starosnu penziju i to 60%, zatim na porodičnu penziju 19,5%, invalidsku penziju 14,7%, ostala prava 2,5%, naknade 2%, doprinos za zdravstvenu zaštitu penzionera 0,9%<sup>57</sup> i na dodatke 0,4% (grafik 1).

Upoređujući period 2019. i 2020. godine, uočava se neznatan rast broja penzionera. U decembru 2019. godine bilo je 114.739 penzionera, a u decembru 2020. godine 114.880, što predstavlja povećanje od 0,1% (grafik 2).

Grafik 1

Struktura izdataka za bruto penzije u Crnoj Gori 2020. godine, u %

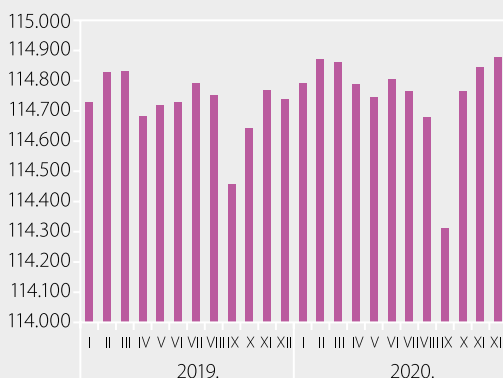


Izvor: Fond PIO

<sup>57</sup> Fond PIO od januara 2020. godine uplaćuje doprinos za zdravstvenu zaštitu penzionera na mjesečnom nivou, čija stopa iznosi 1% na neto penziju.

Grafik 2

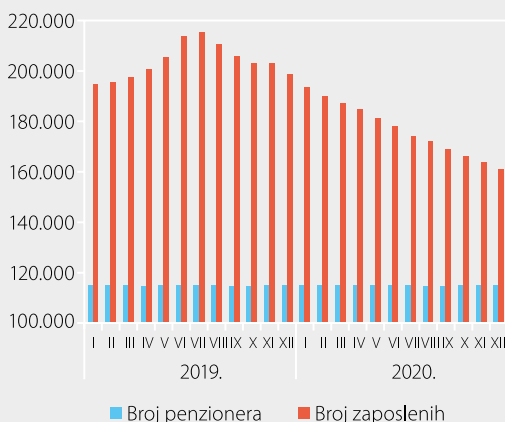
Broj penzionera u Crnoj Gori 2019. i 2020. godine



Izvor: Fond PIO

Grafik 3

Odnos broja zaposlenih i penzionera u Crnoj Gori 2019. i 2020. godine



Izvor: Fond PIO i MONSTAT

Broj zaposlenih zabilježio je u decembru 2020. godine pad od 18,9% u odnosu na decembar 2019. godine, što je posljedica uticaja epidemije COVID-19 na crnogorsku ekonomiju.

Samim tim, odnos broja zaposlenih i broja penzionera postao je još nepovoljniji, pa je na kraju 2020. godine iznosio 1,40.

Prema podacima *Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore*, u 2020. godini ostvareni su ukupni primici u iznosu od 301,8 miliona eura, što je za 0,4% niže u odnosu na plan, a 18,7% više nego u 2019. godini.

Ukupni izdaci *Fonda za zdravstveno osiguranje* iznosili su 301,8 miliona eura, a najveće učešće u njima odnosilo se na izdatke transfera institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru (136,5 miliona eura), kao i na tekuće izdatke (129,7 miliona eura). Na transfere za socijalnu zaštitu utrošeno je 30 miliona eura, a na kapitalne izdatke i otplatu dugova 5,6 miliona eura.

Neizmirene obaveze *Fonda* na dan 31. 12. 2020. godine iznosile su 18,5 miliona eura, od čega se najveći dio odnosi na obaveze za transfere institucijama, pojedincima i kreditima (13,7 miliona eura), dok su obaveze po transferima za socijalnu zaštitu 4,8 miliona eura.

Na osnovu ostvarenih prihoda i izdataka ovaj *Fond* je imao uravnotežen budžet.

Prema podacima *Zavoda za zapošljavanje Crne Gore*, ova institucija je u 2020. godini ostvarila ukupne primitke u iznosu od 39,4 miliona eura, što je u odnosu na 2019. godinu veće za 21,9%.

Izdaci *Zavoda* u 2020. godini iznosili su 39,4 miliona eura i bili su za 1,3% niži od plana, odnosno za 21,9% viši u poređenju sa prethodnom godinom. U ukupnim izdacima 10,2% odnosilo se na tekuće izdatke, dok je po osnovu transfera za socijalnu zaštitu izdvojeno 45%, za transfere institucijama, po-

jedincima, nevladinom i javnom sektoru 42,7%, a za kapitalne izdatke, pozajmice i odobrene kredite, kao i za ostala dugovanja 2,1%.

Neizmirene obaveze Zavoda za zapošljavanje na dan 31. 12. 2020. godine iznosile su 618,6 hiljada eura.

Na osnovu ostvarenih prihoda i izdataka u 2020. godini, Zavod je imao uravnotežen budžet.

*Fond rada*, kao klasični budžetski korisnik koji se finansira iz opštih i namjenskih prihoda, u 2020. godini ostvario je primitke u iznosu od 691,4 hiljade eura, koliko su iznosili i ukupni izdaci, što je niže za 39,5% u odnosu na plan, a za 42,1% u odnosu na 2019. godinu.

Ukupni izdaci iznosili su 691,4 hiljade eura, a njihovu najznačajniju stavku predstavljali su izdaci koji se odnose na transfere za socijalnu zaštitu, to jest prava iz oblasti socijalne zaštite (265,1 hiljada eura).

Neizmirene obaveze Fonda na dan 31. 12. 2020. godine iznosile su 12,5 hiljada eura.

Na osnovu ostvarenih prihoda i izdataka u 2020. godini Fond rada je imao uravnotežen budžet.

*Fond za obeštećenje* u 2020. godini ostvario je ukupne primitke u iznosu od 2,8 miliona eura, koliko su iznosili i ukupni izdaci, što je niže za 3,5% u odnosu na plan, a više za 21,3% u odnosu na prethodnu godinu.