INFORMACIJA

O ANALIZI INDIKATORA FISKALNE ODGOVORNOSTI CENTRALNOG NIVOA DRŽAVE U VEZI PREDLOGA ZAKONA O BUDŽETU CRNE GORE ZA 2021.GODINU

Državna revizorska institucija je na osnovu člana 26 stav 1 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti[1] i člana 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji[2] izvršila analizu indikatora fiskalne odgovornosti centralnog nivoa države u vezi Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2021.godinu.

Nadležni Kolegijum u sastavu dr Milan Dabović, rukovodilac Kolegijuma i predsjednik Senata i Nikola Kovačević, član Kolegijuma i senator na sjednici održanoj 7.aprila 2021.godine razmotrio je i usvojio Informaciju o analizi indikatora fiskalne odgovornosti centralnog nivoa države u vezi Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2021.godinu.

Analiza indikatora fiskalne odgovornosti, urađena je na bazi podataka navedenih u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu, preliminarnih podataka o izvršenju budžeta Crne Gore za 2020. godine, kao i Predloga zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

Ocjena indikatora je izvršena poređenjem Plana 2021 i Plana 2020. godine[3], kao i Plana 2021. godine i izvršenja 2020. godine[4].

Podaci koji se odnose na projekcije i ostvarenje nominalnog BDP-a, kao i stope rasta/smanjenja BDP-a preuzeti su iz zvaničnih dokumenata Vlade Crne Gore: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period 2020-2023, revidirane Smjernice za period 2021 - 2023. godine, Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti predviđeno je da se ocjena kriterijuma fiskalne odgovornosti prati putem statičkih i dinamičkih indikatora:

- **Statički indikatori:**
  - Treba da bude ostvaren primarni budžetski gotovinski suficit[5];
  - Gotovinski deficit države neće biti veći od 3% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama[6];
  - Javni dug[7] neće biti veći od 60% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama;
  - Nivo tekućih izdataka i transfera treba da bude niži od tekućih prihoda i donacija.

- **Dinamički indikatori:**
  - Stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda (ex-ante i ex-post, odnosno prilikom donošenja i prilikom izvršenja budžeta);

[1] "Službeni list Crne Gore", br. 020/14, 056/14, 070/17 004/18, 055/18

[2] "Službeni list CG", br. 28/04, 27/06, 78/06, "Službeni list Crne Gore", br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14, 070/17

[3] Koji se odnosi na rebalans iz juna.

[4] Preliminarno izvršenje centralnog nivoa države.

[5] Korišćeni podaci centralnog nivoa države.

[6] Korišćeni podaci centralnog nivoa države.

[7] Javni dug utvrđen Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosi i obuhvata dug opšteg nivoa države, to jeste centralnog nivoa (državni organi i organi državne uprave, pravna lica i privredna društva koja pretežno pružaju usluge od javnog interesa koja su pod upravljačkom kontrolom i najvećim dijelom finansirana od države) i lokalnog nivoa (organi opštine, pravna lica i privredna društva koja pretežno pružaju usluge od lokalnog interesa i koja su pod upravljačkom kontrolom i najvećim dijelom finansirana od opštine).

- Stopa rasta limita potrošnje za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od stope rasta nominalnog bruto domaćeg proizvoda (ex-ante i ex-post, odnosno prilikom donošenja i prilikom izvršenja budžeta).

Podaci relevantni za ocjenu statičkih i dinamičkih indikatora, kao i iskazani statički i dinamički indikatori prezentirani su u narednoj tabeli sa sljedećim parametrima[8] :

Tabela 1 - Ocjena statičkih i dinamičkih indikatora

r.b.	OPIS	Plan 2020	Plan 2021	Izvršenje 2020	Plan 2021
1	Gotovinski deficit (-)/suficit(+)	-335,89	-139,08	-425,35	-139,08
2	Kamate javnog sektora	103,34	113,08	111,03	113,08
3	Primarni gotovinski deficit (1+2)	**-232,55**	**-26,01**	**-314,32**	**-26,01**
I	**Primarni gotovinski suficit**	**NE**	**NE**	**NE**	**NE**
4	Bruto domaći proizvod po tržišnim cijenama	4.607[9]	4.637[10]	4.193	4.637
5	Učešće gotovinskog deficita u BDP-u po tržišnim cijenama	7,29%	3,00%	10,14%	3,00%
6	Dozvoljeno učešće gotovinskog deficita u BDP-u	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
II	**Gotovinski deficit < 3% BDP-a**	**NE**	**DA**	**NE**	**DA**
7	Javni dug[62]	3.799,81	4.138,10	4.408,95	4.138,10
8	Učešće javnog duga u BDP-u po tržišnim cijenama	82,47%	89,25%	105,15%	89,25%
9	Dozvoljeno učešće javnog duga u BDP-u po tržišnim cijenama	60,00%	60,00%	60,00%	60,00%
III	**Učešće javnog duga u BDP-u po tržišnim cijenama < 60%**	**NE**	**NE**	**NE**	**NE**
10	**Tekući prihodi budžeta i donacije**	**1.687,88**	**1.870,98**	**1.629,96**	**1.870,98**
10.1	Porez na dohodak građana	112,66	154,96	118,34	154,96
10.2	Porez na dobit preduzeća	67,60	60,02	78,43	60,02
10.3	Porez na imovinu	1,90	1,61	1,54	1,61
10.4	Porez na dodatu vrijednost i akcize	837,17	852,78	735,17	852,78
10.5	Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	26,79	24,78	22,64	24,78
10.6	Ostali porezi	9,32	10,94	9,98	10,94
10.7	Doprinosi	492,50	581,84	531,02	581,84
10.8	Takse	12,19	12,78	10,64	12,78
10.9	Naknade	24,83	40,54	27,82	40,54
10.10	Donacije	50,00	64,90	57,70	64,90
10.11	Ostali prihodi	52,93	65,82	36,69	65,82
11	**Tekući izdaci i transferi**	**1.828,14**	**1.778,97**	**1.814,32**	**1.778,97**
IV	**Tekući izdaci i transferi < tekućih prihoda budžeta**	**NE**	**DA**	**NE**	**DA**
12	**Tekući bužet i budžet državnih fondova**	**1.741,56**	**1.726,47**	**1.769,99**	**1.726,47**
12.1	Kamate centralnog nivoa	103,34	113,08	111,03	113,08
12.2	Donacije	5,56	15,70	25,78	15,70
12.3	Ko-finansiranje donacija				0,00
12.4	Matrijalne štete-elementarne nepogode				0,00
13	**Tekući budžet i budžet državnih fondova umanjeni za izuzeća**	**1.632,65**	**1.597,69**	**1.633,18**	**1.597,69**
14	Stopa rasta(ostvarenja) tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova umanjeni za izuzeća		-2,14%		-2,17%
15	Realni BDP	4.614	4.633	4.198	4.633
16	Stopa rasta (ostvarenja) realnog BDP-a		0,42%		10,50%
V	**Stopa rasta tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova umanjeni za izuzeća < stope rasta realnog BDP-a**		**DA**		**DA**
17	Kapitalni budžet	164,81	203,46	176,11	203,46
18	Budžetska rezerva	133,63	75,07	116,41	75,07
19	Stopa rasta (ostvarenja) kapitalnog budžeta		23,45%		15,53%
20	Stopa rasta(ostvarenja) budžetske rezerve		-43,82%		-35,51%
21	Stopa rasta (ostvarenja) BDP-a po tržišnim cijenama		0,65%		10,60%
VI	**Stopa rasta (ostvarenja) kapit. budžeta< stope rasta nomnalnog BDP-a**		**NE**		**NE**
VII	**Stopa rasta (ostvarenja) rezervi < stope rasta nomnalnog BDP-a**		**DA**		**DA**

[8] realizovan indikator, parametar „DA“, indikator nije realizovan, parametar „NE“

[9] Za podatke o planu BDP-a 2020. godine korišćena je projekcija iz Smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2020 - 2023. godine preuzete sa: https://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=409492&rType=2

[10] Za podatke o ostvarenju BDP-a u 2020 i planu BDP-a 2021. godine korišćeni su podaci navedeni u Predlogu zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godine.

I OCJENA STATIČKIH INDIKATORA

1.1 Primarni budžetski gotovinski suficit/deficit

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu predviđeno je ostvarenje deficita centralnog nivoa države u iznosu od 335,89 mil. eura. Izdaci za kamate planirani su u iznosu od 103,34 mil. eura i primarni gotovinski budžetski deficit u iznosu od 232,55 mil. eura, tako da kriterijum ostvarenja primarnog gotovinskog budžetskog suficita centralnog nivoa države **nije realizovan.**

Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu predviđeno je ostvarenje deficita centralnog nivoa države u iznosu od 139,08 mil. eura. Izdaci za kamate planirani su u iznosu od 113,08 mil. eura i primarni gotovinski budžetski deficit u iznosu od 26,01 mil. eura, tako da kriterijum ostvarenja primarnog gotovinskog budžetskog suficita centralnog nivoa države **nije realizovan.**

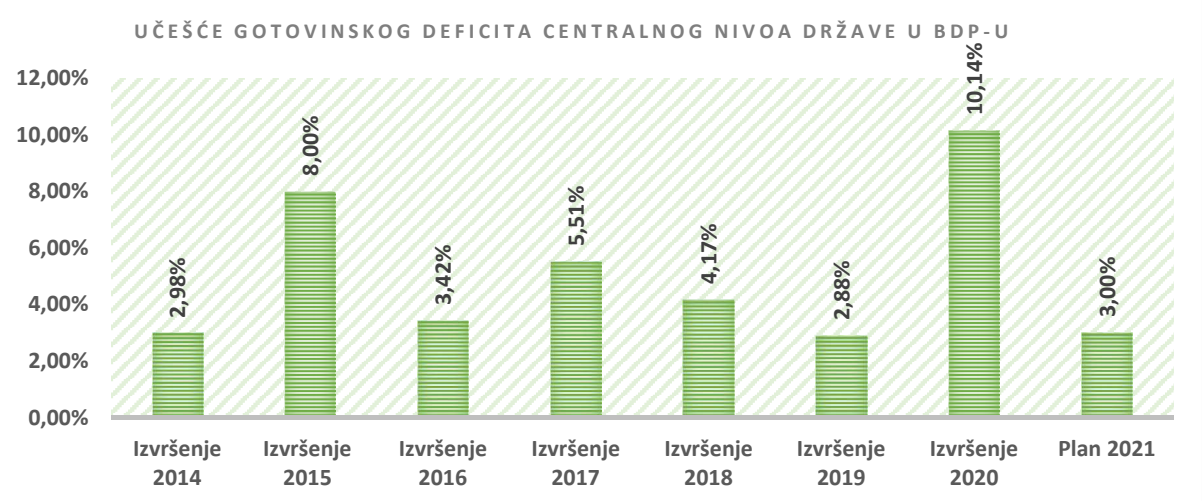
Izvršenje budžeta pokazuje da budžetski gotovinski deficit iznosi 425,35 mil. eura u 2020.godini[11] i **veći je** od planiranog budžetskog gotovinskog deficita centralnog nivoa države za 89,46 mil. eura. Izdaci za kamate su ostvareni u iznosu od 111,03 mil. eura, a ostvarenje primarnog budžetskog deficita centralnog nivoa države u 2020. godini iznosi 314,32 mil. eura, tako da kriterijum **nije realizovan** u procesu izvršenja**.**

1.2 Gotovinski deficit manji od 3% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu planirano je učešće gotovinskog deficita centralnog nivoa države u nominalnom BDP-u 7,29% tako da u procesu planiranja **nije realizovan** kriterijum da gotovinski deficit bude manji od 3% BDP-a po tržišnim cijenama. U 2020. godini je ostvareno učešće gotovinskog deficita u nominalnom BDP-u od 10,14%, tako da u procesu izvršenja u 2020. godini[12] **nije realizovan** kriterijum ostvarenja deficita ispod 3% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama.

Na sljedećem grafiku prikazano je ostvareno učešće gotovinskog deficita centralnog nivoa države u BDP-u u periodu 2014 - 2020. godine, kao i planirano ostvarenje učešća gotovinskog deficita centralnog nivoa države u BDP-u u 2021. godini:

Grafik 1 - Učešće gotovinskog deficita centralnog nivoa države u BDP-u



[11] Isto 4
[12] Isto 4

Predlogom zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu planirano je ostvarenje deficita u iznosu od 3,00% BDP-a i time **je ispunjen** kriterijum da deficit centralnog budžeta bude u okviru 3% BDP-a.

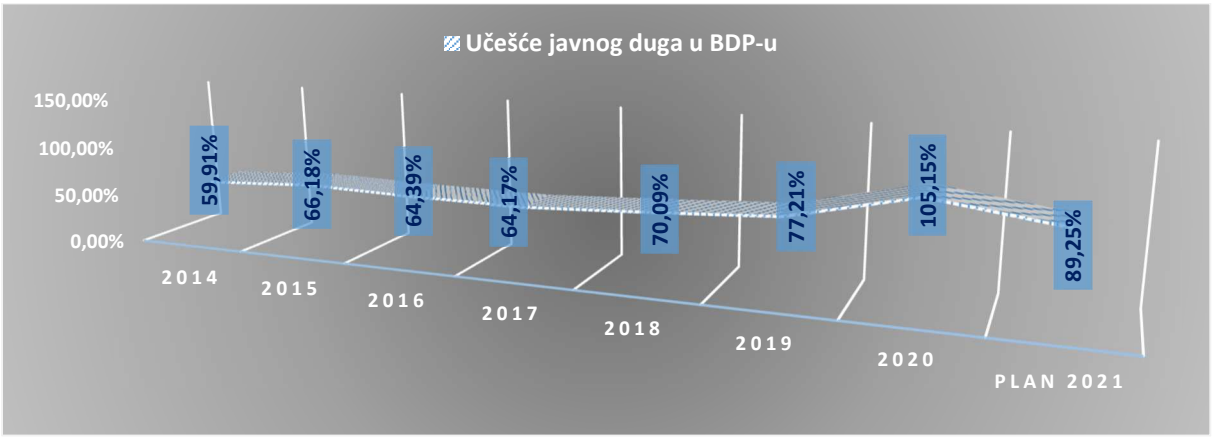
1.3. Javni dug manji od 60% bruto domaćeg proizvoda po tržišnim cijenama

Nivo javnog duga Crne Gore za 2020. godinu[13] je planiran u iznosu od 3.799,81 mil. eura ili 82,47% BDP-a, tako da u procesu planiranja **nije realizovan** kriterijum propisan članom 20 stav 1 tačka 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Javni dug Crne Gore u 2020. godini[14], iskazan je u iznosu od 4.408,95 mil. eura (105,15% BDP-a) tako da **nije realizovan** kriterijum propisan članom 20 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Na sljedećem grafiku dat je pregled učešća javnog duga u BDP-u u periodu 2014 -2020. godine, kao i planirano učešće javnog duga u BDP-u u 2021. godini:

Grafik 2 - Učešće javnog duga u BDP-u



Nivo javnog duga Crne Gore za 2021. godinu je planiran u iznosu od 4.138,10 mil. eura ili 89,25% BDP-a, odnosno za 270,85 mil. eura manje od ostvarenog duga u 2020. godini. Ovo ukazuje da i pored apsolutnog i relativnog planiranog smanjenja javnog duga, Planom za 2021. godinu **nije realizovan** kriterijum propisan članom 20 stav 1 tačka 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

1.4. Nivo tekućih izdataka i transfera treba da bude niži od tekućih prihoda i donacija

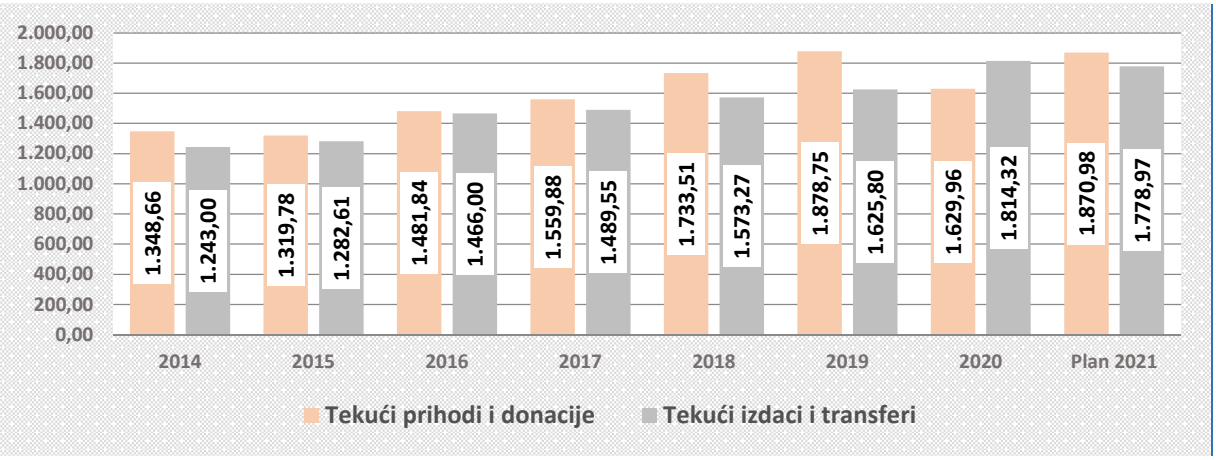
Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu, planirani su tekući prihodi i donacije u iznosu od 1.687,88 mil. eura. Tekući izdaci i transferi su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu, planirani u iznosu od 1.828,14 mil. eura. Razlika između tekućih izdataka i transfera i planiranih tekućih prihoda i donacija za 2020. godinu je 140,24 mil. eura, tako da Planom za 2021. godinu **nije realizovan** kriterijum iz člana 19 stav 1 tačka 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

U 2020. godini[15], ostvareni tekući prihodi i donacije su manji od tekućih rashoda i transfera u iznosu od 184,36 mil. eura, tako da u procesu izvršenja **nije realizovan** kriterijum iz člana 19 stav 1 tačka 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

[13] Podaci preuzeti iz Izvještaja o javnom dugu Crne Gore na dan 31.12.2020. godine, usvojen na sjednici Vlade 26.marta 2021.godine
[14] Isto 13
[15] Isto 4

Na sljedećem grafiku dat je odnos ostvarenja tekućih prihoda i donacija i tekućih izdataka i transfera u periodu 2014 - 2020. godine, kao i odnos tekućih prihoda i donacija i tekućih izdataka i transfera u 2021. godini na osnovu podataka iz Plana za 2021. godinu:

Grafik 3 - Odnos tekućih prihoda i donacija i tekućih izdataka i transfera



Predlogom zakona o o budžetu Crne Gore za 2021. godinu, planirani su tekući prihodi i donacije u iznosu od 1.870,98 mil. eura, dok su tekući izdaci i transferi planirani u iznosu od 1.778,97 mil. eura, tako da **je realizovan** kriterijum iz člana 19 stav 1 tačka 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

II OCJENA DINAMIČKIH INDIKATORA

2.1. Stopa rasta limita potrošnje za tekući budžet i budžet državnih fondova mora biti manja od planirane stope rasta realnog bruto domaćeg proizvoda

Planirani izdaci tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova su u 2021. godini manji za 2,14% u odnosu na planirane u 2020. godini, dok je planiran rast realnog BDP-a 0,42%, tako da **je realizovan** indikator koji zahtijeva da stopa rasta tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova bude niža od stope rasta realnog BDP-a**.**

Planirani izdaci tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova u istom uporednom periodu su manji za 2,17% u odnosu na ostvarene u 2020. godini[16], dok je planiran rast realnog BDP-a 10,50%, tako da **je realizovan** indikator koji zahtijeva da stopa rasta tekućeg budžeta i budžeta državnih fondova bude niža od stope rasta realnog BDP-a**.**

2.2. Stopa rasta limita potrošnje za kapitalni budžet i budžetsku rezervu ne može biti veća od stope rasta nominalnog bruto domaćeg proizvoda

U 2021. godini planiran je rast kapitalnog budžeta za 23,45% u odnosu na plan 2020. godinu, dok je u istom uporednom periodu planirano smanjenje izdataka budžetske rezerve u iznosu od 43,82% i rast nominalnog BDP-a 0,65%. Iz navedenog proizilazi da kriterijum rasta kapitalnog budžeta u odnosu na rast nominalnog BDP-a **nije realizovan**, dok je kriterijum rasta budžetske rezerve u odnosu na rast nominalnog BDP-a **realizovan**.

[16] Isto 4

U 2021. godini planiran je rast kapitalnog budžeta za 15,53% u odnosu na ostvarenje 2020. godine[17], dok je u istom uporednom periodu planirano smanjenje izdataka budžetske rezerve u iznosu od 35,51% i rast nominalnog BDP-a 10,60%. Iz navedenog proizilazi da kriterijum rasta kapitalnog budžeta u odnosu na rast nominalnog BDP-a **nije realizovan**, dok je kriterijum rasta budžetske rezerve u odnosu na rast nominalnog BDP-a **realizovan**.

[17]Isto 4