

PORESKA REFORMA U CRNOJ GORI IZ 2022. GODINE – ČINJENICE, ZABLUDE I PARALELE SA SRBIJOM

THE 2022 TAX REFORM IN MONTENEGRO – FACTS, MISCONCEPTIONS AND LESSONS FOR SERBIA

Nikola Altiparmakov*

Snežana Ugrinov**

Ivan Lakićević***

Apstrakt: *Ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje zahteva osetno povećanje stope poreza na dodatu vrednost (PDV) kako bi se nadomestio gubitak budžetskih prihoda. Usled nedostatka političke podrške za povećanje stope PDV, Srbija nije sproveda ovakvu reformu 2010. godine. Crna Gora se 2022. godine odvažila da, uprkos riziku rasta budžetskog deficita, ukine doprinose za zdravstvo bez istovremenog povećanja stope PDV. Ispostavilo se da je snažna naplata poreskih prihoda tokom 2023. godine u najvećoj meri nadomestila gubitak prihoda od ukidanja doprinosa za zdravstvo. Međutim, pokazujemo da je snažna naplata poreza dominantno rezultat eksternih faktora, pre svega velike imigracije platežno sposobnih građana Rusije i Ukrajne. Privremeni karakter imigracije predstavljaće rizik za javne finansije Crne Gore u narednom periodu. Zaključujemo da ne postoje dovoljno uverljivi argumenti za uspostavljanje uzročno-posledične veze između rasta poreske naplate u 2023. godini i ukidanja doprinosa za zdravstvo godinu dana ranije. Naročito bi bilo rizično i neosnovano ekstrapolirati snažnu poresku naplatu iz 2023. godine na eventualno ukidanje doprinosa za penzijsko osiguranje koje se trenutno razmatra u Crnoj Gori. Ukidanje penzijskih doprinosa ne samo da bi destabilizovalo državni budžet, već bi neminovno dovelo do urušavanja javnog penzijskog sistema koji je jedan od glavnih evropskih društvenih tekovina tokom prethodnog veka.*

KLJUČNE REČI: *PORESKA REFORMA, LAFEROVA KRIVA, PENZIJSKA PRIVATIZACIJA, CRNA GORA, SRBIJA.*

JEL KLASIFIKACIJA: *E62, H21, H68.*

Abstract: *The elimination of health insurance contributions requires a substantial increase in the rate of value added tax (VAT) to offset the shortfall in budget revenues. Due to the lack of political support for the raising of the VAT rate, Serbia did not implement such a reform in 2010. In 2022, Montenegro took the plunge and eliminated health insurance contributions without simultaneously increasing the VAT rate, despite the risk of a widening budget deficit. As it turned out, the strong tax revenue collection in 2023 has largely offset the loss of revenue incurred due to the elimination of healthcare contributions. However, we argue that the strong tax collection is predominantly the result of external factors, primarily the huge inflow of financially sound citizens of Russia and Ukraine. The temporary nature of this immigration will constitute a risk for the public finances of Montenegro over the coming period. We conclude that there is no compelling evidence to establish the causality between the higher tax revenues in 2023 and the elimination of health insurance contributions a year before. It would be particularly risky and unfounded to extrapolate the strong 2023 tax collection to the potential elimination of pension insurance contributions, which is currently under*

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu; Fiskalni savet Republike Srbije. E-mail: nikola.altiparmakov@ekof.bg.ac.rs

** Fiskalni savet Republike Srbije. E-mail: snezana.ugrinov@fiskalnisavet.rs

*** Fiskalni savet Republike Srbije. E-mail: ivan.lakicevic@fiskalnisavet.rs

consideration in Montenegro. The elimination of pension contributions would not only destabilize the state budget but also inevitably lead to the collapse of the public pension system that is one of the pillars of modern societies in Europe over the past century.

KEYWORDS: TAX REFORM, LAFFER CURVE, PENSION PRIVATIZATION, MONTENEGRO, SERBIA.

JEL CLASSIFICATION: E62, H21, H68.

1. UVOD

Pre više od jedne decenije, Ministarstvo finansija Republike Srbije povelu je 2010. godine javnu raspravu o mogućnostima sprovođenja systemske reforme kojom bi se smanjilo poresko opterećenje rada putem ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje (Arsić i dr, 2010). Budući da doprinosi za zdravstveno osiguranje predstavljaju izdašan budžetski prihod, njihovo ukidanje zahtevalo je povećanje stope poreza na dodatu vrednost za četiri procentna poena, što se ispostavilo politički neprihvatljivim, pa se odustalo od reforme.

Vlada Crne Gore odvažila se 2022. godine na reformu ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje, bez istovremenog povećanja stope poreza na dodatu vrednost. Iako su stručne institucije poput Međunarodnog Monetarnog Fonda (MMF, 2021) ukazivale da je ovakav pristup veoma rizičan za povećanje budžetskog deficita, snažna naplata poreskih prihoda tokom 2023. godine je u velikoj meri nadomestila gubitak prihoda od ukidanja doprinosa za zdravstvo. Ovakav, naizgled povoljan, razvoj fiskalnih prilika doveo je do toga da se slične reformske inicijative razmatraju i u poslovnim krugovima u Srbiji. Takođe, ohrabrena dosadašnjim razvojem događaja, Vlada Crne Gore za 2025. godinu najavljuje još radikalniju reformu u vidu ukidanja doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.

U ovome radu kritički analiziramo snažan trend naplate poreskih prihoda u Crnoj Gori u 2023. godini i zaključujemo da nema uverljivih dokaza da je on uzrokovan reformom iz 2022. godine. Naprotiv, čini se da je snažna poreska naplata dominantno uzrokovana eksternim faktorima – pre svega velikim prilivom platežno i radno sposobnog stanovništva iz Rusije i Ukrajine, kao i autonomnim nastavkom ekonomskog oporavka od duboke Kovid krize 2020. godine. Pripisivanje snažne poreske naplate reformi iz 2022. godine, i naročito ekstrapoliranje ovih rezultata na eventualno ukidanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje – bilo bi krajnje rizično i neodgovorno. Pored rizika za državni budžet, eventualno ukidanje penzijskih doprinosa bi nedvosmisleno urušilo javni penzijski sistem, po ugledu na drakonsku Čileansku privatizaciju penzijskog sistema iz 1981. godine. Ovaj kontroverzni pristup, koji je odbačen u svim zemljama Zapadne Evrope, pružio je nezadovoljavajuće rezultate i nije uspeo da poveća iznose penzija u drugim zemljama Istočne Evrope, koje ga listom napuštaju prethodnih godina.

Ovaj rad je organizovan na sledeći način: drugi deo prikazuje ex-ante planove poreske reforme u Crnoj Gori i poredi ih sa nekadašnjim reformskim nacrtima u Srbiji. Treći deo analizira trend snažne poreske naplate u Crnoj Gori u 2023. godini i pokazuje da on nije u skladu sa inicijalnim planovima i da nema dokaza da je uzrokovan poreskom reformom. Četvrti deo ukazuje da bi eventualno ukidanje penzijskih doprinosa i posledična privatizacija javnog penzijskog sistema urušili temelje socijalnog sistema koji se baštini prethodnih sto godina. Zaključna razmatranja data su u petom delu.

2. EX-ANTE PLANOWI PORESKE REFORME U SRBIJI I CRNOJ GORI

Globalna finansijska kriza 2008. godine snažno je pogodila srpsku ekonomiju, razotkrivajući slabosti i nekonkurentnost privrednog modela u pretkriznom periodu kada su beležene hronično visoke stope spoljno-trgovinskog deficita od preko 20% BDP-a. Nakon izbijanja svetske finansijske krize i gubitka velikog broja radnih mesta stopa nezaposlenosti skočila je na preko 20% što je dodatno naglasilo problem ekonomske nejednakosti u društvu. Visok nivo budžetskog deficita praktično je onemogućavao vođenje anticiklične fiskalne politike. U tim uslovima, želeći da smanji akutne makroekonomske neravnoteže, Ministarstvo finansija je predložilo sprovođenje prihodno-neutralne poreske reforme kojom bi se teret oporezivanja sa rada prebacio na potrošnju, tzv. *fiskalna devalvacija*. Ideja je bila da se smanje porezi i doprinosi na zarade kako bi se povećala konkurentnost domaće radne snage i stimulisalo zapošljavanje, dok bi se manjak budžetskih prihoda nadomestio većim porezima na potrošnju, konkretno porezom na dodatu vrednost (PDV), koji se ne obračunava na izvoz i investicije i samim tim ne umanjuje konkurentnost domaće privrede.

Grafikon 1 – Ilustracija predložene reforme u Srbiji



Reformski nacrt razrađen u studiji *Poreska politika u Srbiji – pogled unapred* (Arsić i dr, 2010) predviđao je da se poresko rasterećenje zarada dominantno ostvari ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje. Odluka je pala na doprinose za zdravstvo jer je porez na zarade ionako nizak, dok penzijski doprinosi predstavljaju ključni izvor finansiranja državnog penzijskog osiguranja. Sa druge strane, zdravstvo u Srbiji suštinski ne funkcioniše po (Bizmarkovom) sistemu osiguranja jer plaćanje zdravstvenih doprinosa ne omogućava osiguranicima da se leče u privatnim ustanovama, već samo u državnim. Pri tom, oko 98% građana ima pravo korišćenja javnog zdravstva (plaćanjem doprinosa, ili preko sistema socijalne zaštite), tako da sistem u praksi više odgovara (Beveridžovom) modelu javne zdravstvene zaštite gde je finansiranje moguće organizovati i direktno putem poreza umesto kroz zasebne doprinose za zdravstvo.

Predložena reforma uključivala je tri ključne mere:

- 1) Ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, koji su iznosili 12,3% bruto zarade, kako bi se poreski rasteretile zarade i stimulisalo zapošljavanje, uz prelazak na finansiranje javnog zdravstvenog sektora direktno iz budžeta

- 2) Progresivnije oporezivanje zarada putem velikog povećanja neoporezivog cenzusa kako bi se najznačajnije rasterećenje omogućilo za niske zarade i na taj način stimulisala društvena koherentnost i smanjenje nejednakosti
- 3) Povećanje PDV stope (i standardne i snižene) za četiri procentna poena kako bi se nadomestio gubitak budžetskih prihoda od poreskog rasterećenja zarada.

Tadašnja istraživanja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD, 2007; OECD, 2010) načelno su sugerisala da bi prebacivanje poreskog opterećenja sa zarada na potrošnju trebalo da pozitivno utiče na dugoročnu stopu privrednog rasta. I simulacije Evropske Komisije su potvrđivale unapređenje privrednih performansi, makar u kratkom i srednjem roku (Evropska Komisija, 2006).¹ Međutim, zahtevano povećanje PDV stope od četiri procentna poena ispostavilo se previše gorkom pilulom za koju nije postojala dovoljna društveno-politička podrška, pa se od reforme odustalo.

Reformski program *Evropa Sad* koji je Vlada Crne Gore sprovela 2022. godine takođe karakterišu tri ključne mere:

- 1) Ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje, koji su iznosili 10,8% bruto zarade, kako bi se poreski rasteretile zarade i stimulisalo zapošljavanje, uz prelazak na finansiranje javnog zdravstvenog sektora direktno iz budžeta
- 2) Progresivnije oporezivanje uvođenjem visokog neoporezivog cenzusa od 700 evra mesečno kako bi se najznačajnije rasterećenje omogućilo za niske i ispodprosečne zarade (uz zadržavanje stope poreza na zarade od 9% i uvođenje druge progresivne stope od 15% za bruto zarade preko 1000 evra mesečno)²
- 3) Veliko povećanje zakonske minimalne zarade, sa 250 evra u neto iznosu mesečno na 450 evra.

Možemo videti da su prve dve stavke crnogorskog programa *Evropa Sad* praktično identične odgovarajućim merama u studiji „Poreska politika u Srbiji – pogled unapred“. Umesto društveno i politički nepopularnog povećanja PDV stope za četiri procentna poena, što je svojevremeno onemogućilo sprovođenje reforme u Srbiji, crnogorska reforma je uključila veliko povećanje zakonske minimalne zarade. Međutim, nisu sasvim jasni očekivani ekonomski benefiti ovako koncipirane poreske reforme.

Ukidanje doprinosa za zdravstvo i uvođenje visokog neoporezivog cenzusa smanjuje troškove plata za poslodavce, ali ih povećanje minimalne zarade povećava. Ako pogledamo ukupne troškove plata za poslodavce u Tabeli 1, koji pored neto zarada uključuju poreze i doprinose na teret zaposlenog i poslodavca (tzv. bruto-2 zarade), možemo primetiti da nakon reforme 2022. godine dolazi do nominalnog povećanja troškova za poslodavce na svim nivoima zarada.³ Povećanje troškova je najveće u slučaju minimalnih zarada, gde

1 Nemačka je prethodno, doduše u dosta manjem obimu, sprovela smanjenje doprinosa za zdravstvo i povećanje PDV stope 2007. godine, a sličnu meru implementirala je i Hrvatska 2012. godine.

2 Porez na zarade i druge oblike prihoda od rada dominantno određuju ukupne prihode od poreza na dohodak građana, pa termine porez na zarade i porez na dohodak građana koristimo naizmenično u tekstu.

3 Povećanje minimalne zarade posledično deluje i na povećanje drugih „viših“ nivoa zarada na tržištu rada, čime se čitava distribucija zarada pomera na viši nivo. Takođe, implicitno se očekivalo da poslodavci ukidanje doprinosa za zdravstvo iskoriste za povećanje neto zarada svojih (postojećih) radnika.

Grafikon 2 – Ilustracija sprovedene reforme u Crnoj Gori



iznosi oko 35% nominalno, ali i u slučaju prosečnih i iznadprosečnih zarada, troškovi poslodavaca porasli su nominalno za oko 8% u proseku. Budući da je međugodišnja stopa inflacije iznosila oko 13% u 2022. godini, možemo zaključiti da je došlo do skromnog realnog smanjenja troškova rada za oko 4% u slučaju prosečnih i iznad prosečnih zarada, ali je trošak za minimalne zarade povećan za preko 20% u realnom iznosu. Visoko povećanje troškova za minimalnu zaradu pravdano je čestom praksom prijavljivanja radnika na minimalnu zaradu i isplaćivanja dodatnih neprijavljenih prihoda „na ruke“. Iako je ova praksa nesporno prisutna u velikoj meri u Crnoj Gori, kao i u Srbiji, činjenica je da deo poslodavaca, naročito u manje razvijenim sektorima i delovima zemlje, nije bio u mogućnosti da radnicima isplaćuje dodatna primanja „na ruke“, te je u njihovom slučaju došlo do osetnog povećanja stvarnih troškova zarada.

Tabela 1 – Neto i bruto-2 troškovi plata, za različite visine zarada u Crnoj Gori

	2021		2022		Nominalni rast 2022/2021		Realni rast 2022/2021	
	Neto	Bruto II	Neto	Bruto II	Neto	Bruto II	Neto	Bruto II
Minimalna zarada	251	412	450	565	79.6	37.2	58.9	21.4
Prosečna zarada	531	873	730	943	37.3	7.9	21.5	-4.5
2x Prosečna zarada	1063	1747	1346	1895	26.7	8.5	12.1	-4.0
3x Prosečna zarada	1594	2620	1964	2862	23.2	9.2	9.0	-3.3

Izvor: Kalkulacije autora na osnovu zvaničnih podataka Monstata.

Crnogorska reforma nije dakle dovela do osetnijeg smanjenja troškova rada niti do povećanja konkurentnosti crnogorske privrede. Naprotiv, MMF (2021) upozorava da je veliko povećanje minimalne zarade dovelo do toga da su se vrednosti minimalnih zarada u Crnoj Gori praktično izjednačile u nominalnom iznosu sa minimalnim zaradama u susjednoj Hrvatskoj, čime se ugrožava domaća konkurentnost jer je produktivnost rada u Hrvatskoj za 25% viša. Otuda se povećanje životnog standarda putem nominalnog povećanja neto zarada (postojećih) radnika nameće kao glavni rezultat reforme iz 2022. godine. Ali, ostaje fiskalno pitanje smanjenja budžetskih prihoda nakon ukidanja doprinosa za zdravstvo.

Tabela 2 – Ex-ante planirani troškovi reforme,
u milionima evra, program *Evropa Sad*

Uticaj na prihode	2022	2023
Povećanje minimalne zarade i smanjenje poreskog opterećenja rada	-125,0	
Izmjena akcizne politike	23,0	
Reprogram poreskih potraživanja	15,0	
Progressivno oporezivanje dobiti	0,0	28,0
Markiranje goriva	14,0	
Oporezivanje neprijavljenih prihoda	20,0	
Prihodi od novog zakona o igrama na sreću	15,0	
Smanjenje "sive" ekonomije	10,0	
Oporezivanje podizanja gotovine	5,0	
ukupno	-23,0	28,0

Izvor: Program *Evropa Sad*, str. 25, Vlada Crne Gore (2021)

U Tabeli 2, koja je preuzeta iz programa *Evropa Sad*, možemo videti kako je Vlada Crne Gore planirala da pokrije gubitak prihoda od ukidanja doprinosa za zdravstvo i uvođenja neoporezivog cenzusa od 700 evra mesečno. Možemo oceniti da je reformski plan bio netransparentan, nekonzistentan i nekredibilan:

- *Netransparentnost* se ogleda u tome da predlagači nisu jasno iskazali pojedinačne troškove tri ključne reformske mere (ukidanje doprinosa za zdravstvo, uvođenje neoporezivog cenzusa, povećanje minimalne zarade) već su samo prikazali zbirni neto gubitak prihoda (zajedno sa očekivanim povećanjem prihoda usled uvođenja druge poreske stope od 15% i povećanja minimalne zarade) za koji tvrde da će biti smanjenje budžetskih prihoda za 125 miliona evra. Međutim, ovako agregiran zbirni prikaz ne omogućava proveru realističnosti pojedinačnih stavki i ostavlja sumnju da je stvarni gubitak prihoda potcenjen jer je naplata samo doprinosa za zdravstvo iznosila 180 miliona evra u 2021. godini.
- *Nekonzistentnost* možemo uočiti pokušajem da se trajni gubitak poreskih prihoda delimično pokrije planiranim prihodima od reprograma poreskih dugovanja. Međutim, poreski reprogrami predstavljaju (u najboljem slučaju) jednokratni izvor prihoda i ne mogu se koristiti za pokrivanje trajnog smanjenja poreza.
- *Nekredibilnost* reformskog plana se ogleda u izostanku tzv. *čvrstih mera* poreske politike u vidu povećanja relevantnih poreskih stopa. U odsustvu povećanja PDV stope, koja jedina predstavlja dovoljno izdašan izvor prihoda, Vladi Crne Gore ostale su na raspolaganju samo skromne mogućnosti za povećanje akciza i uvođenje progresivnog oporezivanja dobiti za velika preduzeća. Preostale mere zapravo

predstavljaju optimistična očekivanja efikasnije borbe protiv sive ekonomije. Tako deklarativno nabrojane mere poput „Markiranje goriva“, „Oporezivanje neprijavljenih prihoda“, „Smanjenje sive ekonomije“ i „Oporezivanje podizanja gotovine“ su zapravo sve sinonimi za efikasnu borbu protiv sive ekonomije.

Iz Tabele 2 možemo videti da je program *Evropa Sad* predviđao da reformski paket dovede do minimalnog inicijalnog gubitka poreskih prihoda od 23 miliona evra, ili 0,4% BDP-a u 2022. godini, da bi se gubitak prihoda potpuno eliminisao tokom 2023. godine usled uvođenja progresivne stope poreza na dobit za velika preduzeća. U narednoj sekciji analiziramo *ex-post* realizaciju ovog plana.

3. NAPLATA PORESKIH PRIHODA U CRNOJ GORI NAKON REFORME 2022. GODINE

Da bi smo analizirali relevantna makro-fiskalna kretanja, fokusiraćemo se samo na trend naplate (glavnih) poreskih prihoda u Crnoj Gori. Iako se nakon reforme u javnosti mogu sresti primeri nedostatka osnovnih materijala u zdravstvenim ustanovama ili manjka planiranih prihoda lokalnih samouprava od poreza na dohodak, nećemo analizirati ukupan budžetski deficit budući da je rashodna strana budžeta rezultat političke ekonomije. Naravno, nije moguće povući sasvim jasnu granicu između makro-fiskalne analize i političke ekonomije, jer će na primer (politički motivisano) visoko povećanja zarada u javnom sektoru od 30% u 2023. godini pozitivno uticati na poresku naplatu, nevezano od sprovođenja poreske reforme 2022. godine. Ovu istraživačku aproksimaciju koristimo u radu, svesni da na ovaj način možemo potencijalno pripisati poreskoj reformi i delimične efekte drugih makro-fiskalnih dešavanja iz referentnog perioda. Poreske prihode ćemo analizirati u relativnom iznosu, kao procenat BDP-a, kako bi smo isključili efekte inflacije i privrednog rasta i fokusirali se na strukturnu prirodu poreskih prihoda.⁴ U Tabeli 3 prikazani su godišnji podaci o glavnim poreskim prihodima u Crnoj Gori od 2018. godine, kako bi mogli da uvidimo trend naplate pre reforme 2022. godine, kao i pre Kovid krize 2020. godine.

Tabela 3 – Naplata poreskih prihoda u Crnoj Gori, % BDP, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2022	2023*
	% BDP-a						Promena u odn. na 2021	
UKUPNO, osnovni poreski oblici	34,2	35,0	36,1	35,4	31,1	34,3	-4,3	-1,1
Porez na dohodak fizičkih lica	3,5	3,6	4,0	3,7	2,3	2,0	-1,4	-1,7
Porez na dobit pravnih lica	1,5	1,5	1,9	1,5	1,5	2,3	+0,0	+0,8
Porez na dodatu vrijednost	13,2	14,1	12,7	14,0	15,3	16,3	+1,4	+2,3
Akcize	4,7	4,8	4,9	5,0	4,2	4,9	-0,9	-0,1
Doprinosi	11,2	11,0	12,7	11,2	7,8	8,7	-3,4	-2,5
Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje	6,8	6,6	7,9	6,9	6,9	8,0	-0,1	+1,1
Doprinosi za zdravstveno osiguranje	3,9	3,8	4,1	3,6	0,4	0,1	-3,2	-3,5
Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	-0,0	+0,1
Ostali doprinosi	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	-0,1	+0,0

Izvor: Kalkulacije autora na osnovu zvaničnih podataka Ministarstva finansija Crne Gore.

* Podaci za 2023. godinu predstavljaju projekcije autora na osnovu realizacije u prvih 10 meseci.

4 Veliki (dominantno eksterni) skok inflacije u 2022. godini značajno je pomogao saniranju budžetskih problema usled nekredibilnog *ex-ante* planiranja poreske reforme.

Zbirni neto gubitak prihoda od tri ključne reformske mere (ukidanje doprinosa za zdravstvo, progresivno oporezivanje zarada i povećanje minimalne zarade) iznosi oko 5% BDP-a, od čega je otprilike jedna trećina gubitka prihoda usled smanjenja poreza na dohodak/zarade, a dve trećine gubitka usled ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje.⁵ Uprkos inicijalnom potcenjivanju troškova poreske reforme, izuzetno snažan trend naplate poreza na dodatu vrednost (+2,3% BDP-a), doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (+1,1% BDP-a) i poreza na dobit preduzeća (+0,8% BDP-a), omogućili su da se u 2023. godine nadomesti najveći deo izgubljenih poreskih prihoda od reforme 2022. godine (ukupno smanjenje poreskih prihoda u 2023. godini procenjujemo na „podnošljivih“ 1% BDP).

Na prvi pogled, rezultati poreske reforme deluju veoma pozitivno. Deluje da je poresko rasterećenje zarada dovelo do povećanja zaposlenosti i posledično viših prihoda od doprinosa za penzijsko osiguranje, dok je povećanje neto zarada povećalo potrošnju i posledično izazvalo veliki rast PDV prihoda. Trend naplate poreskih prihoda u Crnoj Gori deluje impresivno i na prvi pogled može asociirati na koncept Laferove krive koja sugerise da smanjenje poreskih stopa može dovesti do (delimičnog) povećanja poreskih prihoda. Međutim, pošto empirijska literatura listom odbacuje postojanje Laferove krive u statistički značajnijem obimu, neophodna je detaljnija analiza da bi se ispitalo postojanje uzročno-posledične veze između poreske reforme 2022. godine i impresivne poreske naplate u 2023. godini.

Ukoliko pretpostavimo da su poslodavci fiskalno rasterećenje zarada u potpunosti prebacili na svoje radnike, u vidu povećanja neto zarada, to bi značilo da se raspoloživi dohodak radnika povećao za približno 5% BDP-a. Ukoliko dalje pretpostavimo da su radnici povećanje raspoloživog dohotka u celosti potrošili, i da je potrošnja u potpunosti poreski registrovana, to bi moglo da objasni povećanje PDV prihoda za najviše 1% BDP-a, budući da zakonska stopa poreza na dodatu vrednosti iznosi 21% (snižena stopa iznosi 7%). Ostaje dakle nejasno kako je došlo do povećanja PDV prihoda za čak 2,3% BDP u 2023. godini.⁶

Važno je primetiti da je Crna Gora godinama evropski rekorder u pogledu učešća PDV prihoda u BDP-u koji su iznosili oko 14% BDP-a. Jedino su u Hrvatskoj PDV prihodi, sa učešćem od 13,3% BDP, bili iole uporedivi sa Crnom Gorom, pri čemu je zakonska stopa PDV-a u Hrvatskoj osetno viša i iznosi 25%. Vanserijski visoko učešće PDV prihoda u Crnoj Gori i Hrvatskoj mogla su se pre svega objasniti velikim učešćem turizma u privredama obe države, kao i hronično visokim trgovinskim deficitom u razmeni robe (koja je oporeziva PDV-om) koji u Crnoj Gori iznosi preko 40% BDP tokom dugog niza godina (Aneks). Međutim, izuzetno visoko učešće PDV prihoda u BDP-u od preko 16% u 2023. godini ne može se objasniti ni dosadašnjim makroekonomskim kretanjima ni poreskom reformom iz 2022. godine.

Jedino preostalo objašnjenje predstavlja dolazak velikog broja platežno sposobnih građana Rusije i Ukrajine nakon izbijanja rata u Ukrajini u februaru 2022. godine. Procenjuje se da

5 U odnosu na 2021. godinu, kada je reforma bila koncipirana, 5% BDP-a odgovara nominalnom iznosu od oko 220 miliona evra, što potvrđuje našu raniju ocenu da je procena ukupnog gubitka prihoda od 125 miliona evra navedena u program Evropa Sad – bila potcenjena.

6 Eventualni efekti kejnzijskog multiplikatora usled dodatne potrošnje bi se odrazili na povećanje bruto domaćeg proizvoda, ali ne bi mogli da dodatno povećaju učešće PDV prihoda u BDP-u.

se oko 100.000 stranih državljana, pre svega iz Ukrajine i Rusije, nastanilo u Crnoj Gori u proteklih godinu i po dana.⁷ U odnosu na zvaničnu populaciju Crne Gore od 620.000 građana, radi o povećanju broj rezidenata za blizu 20%, pri čemu je povećanje kupovne moći znatno više imajući u vidu da se radi o veoma platežno sposobnim stranim državljanima. U prilog ovoj hipotezi govori i istraživanje Vuković (2023) koje pokazuje, na osnovu autoregresionih analiza mesečne dinamike poreskih prihoda, da “lom serije” i povećana naplata PDV prihoda blisko korespondira sa periodom imigracije državljana iz Rusije i Ukrajine.

Što se tiče povećanja prihoda od doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje od 1,1% BDP, interesantno je primetiti da se ovo povećanje dešava u 2023. godini, dok je u 2022. godini u potpunosti izostalo povećanje ove kategorije prihoda. Bilo bi moguće da je nakon sprovođenja reforme bio neophodan određeni period od godinu dana da se dinamički efekti osete na tržištu rada i da dovedu do povećanja naplate penzijskih doprinosa. Međutim, U Grafikonu 4 možemo videti da zapravo već u 2022. godini dolazi do velikog skoka registrovane zaposlenosti, ali uprkos ovom skoku zaposlenosti ne dolazi do povećanja naplate penzijskih doprinosa u odnosu na BDP (sve do 2023. godine). Moguće da je viša naplata penzijskih doprinosa u 2023. godini nastala usled Zakona o reprogramu poreskih dugovanja koji prioritet pri otplati dugovanja daje penzijskim doprinosima. Ukoliko je viša naplata penzijskih doprinosa u 2023. godini zaista rezultat reprograma starih poreskih dugovanja, to bi značilo da se radi o privremenom povećanju budžetskih prihoda koji će nestati u narednih nekoliko godina. Budući da na osnovu (samo) fiskalnih podataka nije moguće razlikovati naplatu tekućih obaveza za penzijske doprinose od naplate starih dugovanja, detaljnija analiza uzroka visokog rasta naplate penzijskih doprinosa u 2023. godini moraće da sačeka dok detaljniji podaci vezani za naplatu na mirko nivou ne budu dostupni.

Tabela 4 – Realni rast poreske naplate i mase zarada, 2018-2023, u %

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Registrovana zaposlenost	4.3	7.1	-13.2	6.9	18.4	9.4
Prosečna bruto zarada	-2.4	0.5	1.6	-1.1	-1.5	2.4
Masa zarada	1.7	7.6	-11.8	5.8	16.7	12.0
Porez na dohodak fizičkih lica	9.2	9.9	-6.4	7.3	-34.5	-10.0
Doprinosi za penzijsko osiguranje	1.9	3.4	0.8	1.5	4.5	21.3

Takođe je važno primetiti da porez na dohodak u 2023. godini beleži pad, čak i u nominalnom iznosu, u odnosu na 2022. godinu (Aneks).⁸ Otuda smo u Tabeli 4 ukrstili realne godišnje stope rasta naplate poreza sa realnim rastom mase zarade, kao zbirom registrovane zaposlenosti i rasta prosečne zarade. Iako bi masa zarada, kao relevantna poreska osnovica, trebalo da korespondira sa naplatom poreza i penzijskih doprinosa, vidimo da to nije bio uvek slučaj, naročito tokom 2023. godine. Začuđuje pad naplate poreza na dohodak u 2023.

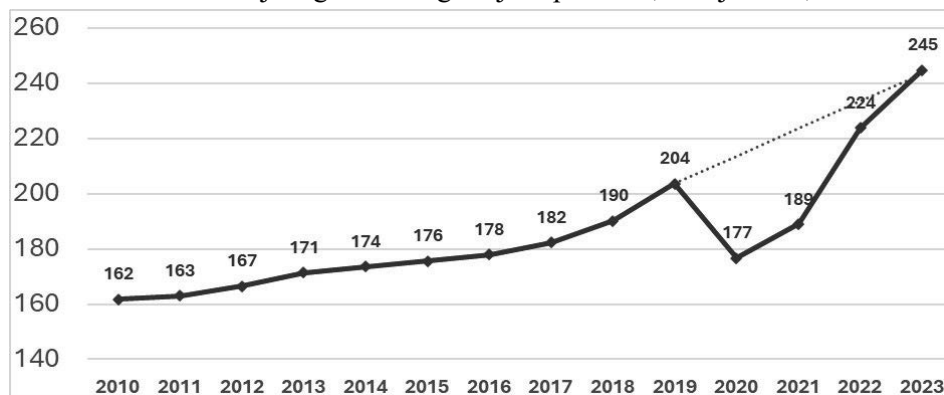
7 Procene variraju od preko 80.000 na osnovu podataka iz zvaničnih evidencija, do oko 120.000 hiljada po podacima pojedinih istraživača, poput Vuković (2023).

8 Bilo bi moguće je da su novozaposleni radnici u 2023. godini bili dominantno sa ispodprosečnim zaradama, na koje se ne obračunava porez na zarade usled visokog neoporezivog cenzusa od 700 evra mesečno. Međutim, detaljnija sektorska analiza povećanja zaposlenosti u 2023. godini ukazuje da je preko trećine novih radnika zaposleno u sektorima/industrijama sa iznadprosečnim zaradama, poput IT industrije ili sektora finansijskog posredovanja, sektora nekretnina.

godini, uprkos visokom rastu mase zarada u istoj godini (pad poreza na dohodak 2022. godine je rezultat poreske reforme, ali 2023. godine nije bilo izmena poreskog zakona).

Divergentna kretanja registrovane mase zarada, penzijskih doprinosa i poreza na dohodak mogla bi da budu indikacija promene obima sive ekonomije. Zaista, Vlada Crne Gore (2023) zaključuje da je u periodu 2022-2023. došlo do smanjenja sive ekonomije (usled sprovođenja poreske reforme). Procene sive ekonomije Vlade Crne Gore (2023) zasnivaju se na percepciji privrednika o sivoj ekonomiji koja je izmerena na osnovu ankete (Krstić i dr, 2022). Iako su svi metodi za procenu sive ekonomije imanentno nepouzdati, merenje sive ekonomije putem percepcije privrednika je posebno problematično jer je jasno da percepcija ne mora nužno da verodostojno oslikava ekonomske trendove. Primena ovog kontroverznog metoda je već godinama osporena u Srbiji zbog očiglednog nesklada između izmerene percepcije privrednika i stvarnih trendova poreske naplate (Arsić i dr, 2018). Tako je i slučaju Crne Gore teško objasniti navodno smanjenje sive ekonomije (izmereno percepcijom privrednika) sa jedne strane i pomenuto smanjenje naplate poreza na dohodak u 2023. godini sa druge strane (uprkos visokom rastu mase zarade).

Grafikon 3 – Kretanje registrovanog broja zaposlenih, u hiljadama, 2010-2023



Izvor: Prezentacija autora na osnovu zvaničnih podataka Monstata.

Ključno je pitanje postojanja uzročno-posledične veze između reforme 2022. godine i pomenutog visokog rasta zaposlenosti koji se beleži u Crnoj Gori tokom poslednje dve godine. U Grafikonu 3 možemo primeti sekularni trend povećanja broja zaposlenih od 2010. do 2020. godine, koji se ubrzavao tokom godina. Tako je u periodu 2018-2019. godine porast zaposlenih iznosio oko 10.000 radnika godišnje. Kovid kriza je duboko pogodila crnogorsku privredu koja je zabeležila najveći pad BDP-a od svih evropskih zemalja od -15,3% u 2020. godini, što se posledično odrazilo i na smanjenje broja zaposlenih. Od 2021. godine kreće oporavak koji se vidno ubrzava tako da se broj zaposlenih povećava za 35 hiljada u 2022. godini i 20 hiljada tokom 2023. godine.⁹ Ovo vidno ubrzanje rasta zaposlenosti se vremenski poklapa sa sprovođenjem poreske reforme, ali se postavlja pitanje ekonomske uzročnosti ova dva fenomena. Kao što smo pokazali u Tabelama 1 i

⁹ Tokom 2021-2022. godine delimično je izmenjena metodologija praćenja broja zaposlenih radnika, što potencijalno ugrožava potpunu uporedivost podataka iz 2022. i 2023. godine sa ranijim periodom.

4, reforma je samo marginalno smanjila troškove zarada u realnom iznosu, dok je došlo do velikog povećanja minimalne zarade, što sugerirše izostanak osetnijih podsticaja za dodatno zapošljavanje.

Postavlja se i pitanje dinamičkog tajminga – da li je poreska reforma mogla da već u prvoj godini primene dovede do znatnog rasta zaposlenosti, ili je potrebno određeno vreme da se sistemске promene poreskog sistema odraze na privredno okruženje, način poslovanja firmi i tržište rada? Imajući u vidu dinamičku prirodu procesa na tržištu rada, sasvim je moguće da je ubrzani rast zaposlenosti tokom 2022. i 2023. godine posledica oporavka od Kovid krize koja je teško pogodila crnogorsku privredu 2020. godine, jer je poznato je da se nakon kriza tržišta rada načelno sporije oporavljaju nego rast BDP-a. Otuda smo hipotetički, kao da se Kovid kriza nije dogodila, ekstrapolirali prosečno povećanje apsolutnog broja zaposlenih od 10.000 godišnje iz perioda 2018-2019. godine tokom perioda 2020-2023. godine – i došli smo do identičnog broja ukupno registrovanih radnika u 2023. godini. Pri tom, naše ekstrapoliranje nominalnog rasta broja zaposlenih se može smatrati relativno konzervativnim pristupom, imajući u vidu važne reforme i promene koje se prethodnih par godina odvijaju u Crnoj Gori i koje, nevezano od poreske reforme, imaju potencijal da pozitivno utiču na privredni ambijent i mogućnosti zapošljavanja. Takođe, i ranije pomenuta velika imigracija radno i platežno sposobnog stanovništva iz Rusije i Ukrajine predstavlja važan dodatni potencijal za rast ekonomije i povećanje broja zaposlenih radnika.

Na kraju, što se tiče naplate poreza na dobit preduzeća, možemo videti povećanje od 0,8% BDP u 2023. godini, odnosno oko 60 miliona evra, što je nominalno više od inicijalno planiranog povećanja prihoda od 28 miliona evra u u Tabeli 2. Međutim, Vlada Crne Gore (2023) je na osnovu pojedinačnih poreskih prijava izračunala da su dodatni prihodi po osnovu viših, progresivnih stopa poreza na dobit preduzeća iznosili 16 miliona evra u 2023. godini, što znači da je inicijalni plan programa *Evropa Sad* za povećanje prihoda od 28 miliona evra - samo delimično ispunjen. Preostalo povećanje poreza na dobit očigledno je rezultat povećanja profitabilnosti preduzeća u 2022. godini, što je pojava zabeležena i u većini drugih evropskih država usled ubrzanja inflacije i nastanka spirale „cene-profit“ (Hansen et al, 2023).

Možemo zaključiti da se, uprkos nekredibilnom planu i potcenjivanju troškova poreske reforme, poreska naplata u najvećoj meri oporavila tokom 2023. godine, te da nije došlo do nekontrolisanog rasta budžetskog deficita. Međutim, jedino se za rast poreza na dobit preduzeća u 2023. godini može reći da je (delimično) u skladu sa inicijalnim planom. Povećanje naplate poreza na dodatu vrednost desilo se mimo inicijalnog plana programa *Evropa Sad* i rezultat je nepovezanih, eksternih faktora.¹⁰ Pojedini od ovih faktora, poput sistemskih reformi u cilju pristupanja Evropskoj Uniji, mogu se smatrati trajnim poboljšanjima privrednog ambijenta koja će imati trajno pozitivne efekte na privrednu aktivnost. Sa druge strane, imigracija velikog broja državljana Rusije i Ukrajine predstavlja privremeni fenomen, za koji nije realno očekivati da će se u postojećem obimu trajno zadržati i u narednim godinama.¹¹ Otuda će delimično preokretanje migracionih tokova u doglednoj

¹⁰ Usled netransparentnosti programa „Evropa Sad“ iznetog u Tabeli 2, nije poznato koliko je bilo planirano izolovano povećanje prihoda od penzijskih doprinosa.

¹¹ Takođe, još uvek nije poznato u kojoj je meri povećana naplata penzijskih doprinosa u 2023. godini rezultat izmirenja starih dugovanja, što se takođe može smatrati samo privremenim pozitivnim efektom.

budućnosti predstavljati rizik za poreske prihode, pre svega za atipično visoku naplatu poreza na dodatu vrednost.

4. PLANOVI ZA UKIDANJE JAVNOG PENZIJSKOG SISTEMA

Budući da nakon radikalnog poreskog rasterećenja zarada u Crnoj Gori nije došlo do budžetske krize, ovaj inicijalni uspeh omogućio je kreatorima programa *Evropa Sad* da ga u pozitivnom svetlu predstave u srpskim poslovnim krugovima i da najave još radikalniju reformu za 2025. godinu – ukidanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje.¹² Iako konkretni planovi za ukidanje penzijskih doprinosa, tzv. program *Evropa Sad 2.0*, još uvek nisu obelodanjeni, jasno je da bi se radilo o tektonskom udaru na državni budžet jer su prihodi od penzijskih doprinosa skoro duplo veći od doprinosa za zdravstvo i iznose oko 8% BDP-a u Crnoj Gori. U ovom slučaju, čak ni postojanje odlučne političke volje za povećanjem stope poreza na dodatu vrednost ne bi bilo dovoljno da se nadomesti ovako veliki gubitak prihoda. Otuda će biti veoma interesantno videti kako će kreatori programa *Evropa Sad 2.0* pokušati da ukinu penzijske doprinose, a da pritom iz temelja ne uruše javne finansije.

U slučaju eventualnog ukidanja penzijskih doprinosa, rizik od urušavanja budžeta, koliko god ozbiljan bio, pada u drugi plan – u odnosu na neminovno urušavanje javnog penzijskog sistema koji je u Crnoj Gori, kao i u većini zemalja kontinentalne Evrope, ustanovljen pre više od jednog veka. Javni penzijski sistemi (Bizmarkovog tipa) predstavljaju najveće i najdugotrajnije programe javnih rashoda gde implicitni dug prema sadašnjim generacijama penzionera i osiguranika koji su u prošlosti uplaćivali penzijske doprinose traje decenijama i po pravilu je višestruko veći od eksplicitnog javnog duga u svim evropskim državama. Tako se implicitni dug javnog penzijskog sistema u Nemačkoj, Francuskoj, Italiji i drugim državama evrozone procenjuje na oko 300% BDP-a (Mink, 2010).¹³ Otuda nijedna razvijena zemlja u Zapadnoj Evropi ili Severnoj Americi nikada nije ozbiljnije razmatrala ukidanje javnog penzijskog sistema koji predstavlja jedan od stubova modernog društva.

Ipak, Čile je 1981. godine pod diktaturom Augusta Pinočea izveo do tada nezamislivu reformu – ukinuo javni penzijski sistem i na njegovo mesto uspostavio sistem zakonski obaveznih privatnih penzijskih fondova. Motivisana naizgled impresivnim inicijalnim performansama obaveznih privatnih fondova, Svetska Banka je promovisala Čileanski model u Latinskoj Americi i Istočnoj Evropi, tvrdeći da privatni penzijski fondovi omogućavaju ne samo više iznose penzija u odnosu na javne penzijske sisteme već i više stope dugoročnog privrednog rasta (World Bank, 1994).¹⁴ Ove kontroverzne tvrdnje otpočetak

12 Izlaganje Milojka Spajića na 17. godišnjoj Skupštini NALED-a, Beograd, 11. maj 2023. godine.

13 U slučaju država u regionu, poput Hrvatske, Mađarske ili Severne Makedonije, Holzmanna, Palacios and Zviniene (2004) procenjuju implicitni dug javnog penzijskog sistema na oko ili preko 200% BDPa.

14 Studije koje su isticale inicijalne pozitivne ekonomske rezultate u Čileu često nisu kontrolisale efekte drugih, dubinskih reformi koje su se istovremeno sprovodile, implicitno pripisujući sve pozitivne efekte kontroverznoj penzijskoj privatizaciji. Kada su stvarni efekti postali vidljivi nakon par decenija, ispostavilo se da su privatne penzije ostavile ogroman broj starih lica ispod linije siromaštva. Nakon velikih protesta 2008. godine država je bila primorana da reaguje uvođenjem socijalnih penzija i drugih oblika državne pomoći za ugrožena stara lica sa nedovoljnim privatnim penzijama, što je naknadno stvorilo velike i trajne budžetske troškove.

su osporavane od strane relevantnih institucija poput Međunarodne asocijacije aktuara (Beattie and McGillivray, 1995) i vodećih stručnjaka poput nobelovaca Jožefa Štiglicca ili Pitera Dajmonda (Orszag and Stiglitz, 2001; Barr, 2000; Barr and Diamond, 2009).

Kao što smo pomenuli, ogromni iznosi implicitnog penzijskog duga prema trenutnim generacijama penzionera i osiguranika znače da budžetski troškovi eventualnog ukidanja javnog penzijskog sistema, tzv. *tranzicioni trošak*, traju decenijama, najčešće oko 40 do 50 godina (Stanić i dr, 2008). Tako je Čile decenijama morao da ostvaruje suficite (u ne-penzijskom delu) budžeta od preko 8% BDP-a kako bi finansirao tranzicioni trošak ukidanja javnog penzijskog sistema (Arenas De Mesa and Mesa-Lago, 2006). Ovako velika društvena odricanja nisu bila realno ostvariva u socijaldemokratskom okruženju, pa su se zemlje Istočne Evrope opredelile samo za delimično ukidanje javnog penzijskog sistema i osnivanje obaveznih privatnih fondova, tzv. *drugi penzijski stub*, u koga su preusmerile deo postojećih penzijskih doprinosa, stvarajući na taj način veliki i trajan deficit u javnom penzijskom sistemu.

Tranzicioni trošak se čak i u slučaju delimičnog ukidanja javnog penzijskog sistema ispostavio društveno i politički neprihvatljivo visokim za većinu država u Istočnoj Evropi. Otuda su zagovornici penzijske privatizacije često pribegavali ignorisanju, prikrivanju i umanjivanju stvarnih tranzicionih troškova (Drahokoupil and Domonkos, 2012) kako bi ublažili društveno-političke otpore prema ovoj kontroverznoj reformi. Tipičan primer ovakve prakse je Radni papir Svetske Banke (Anušić i dr, 2003, str. 69-72) koji je tvrdio da će tranzicioni trošak u Hrvatskoj trajati manje od 15 godina i koštati manje od 10% BDP-a. Izlišno je reći da se ove optimistične projekcije nisu ostvarile jer je samo tokom perioda 2002-2020 godine tranzicioni trošak iznosio 24% BDP, pri čemu je ostalo još preko 20 godina trajanja i oko 20% BDP-a tranzicionog troška koji je samo u 2020. godini iznosio 1.3% BDP.¹⁵

Uprkos velikim tranzicionim troškovima i društvenim odricanjima, države koje su implementirale penzijsku privatizaciju i (delimično) ukinule svoje javne penzijske sisteme nisu uspele da ostvare nikakvo (statistički značajno) ubrzanje privrednog rasta u odnosu na uporedive države koje nisu uvele drugi penzijski stub (Altiparmakov and Nedeljković, 2018). Odsustvo pozitivnih makroekonomskih efekata, poput ubrzanja privrednog rasta ili povećanja domaće štednje, utvrdila je i Nezavisna ekspertska komisija Svetske Banke (World Bank Independent Evaluation Group, 2006). Na kraju, ispostavilo se da u velikoj većini zemalja obavezni privatni penzijski fondovi nisu uspeali da svojim osiguranicima obezbede više iznose penzija u odnosu na pređašnje javne penzijske sisteme, što je izazvalo talas političkog nezadovoljstva širom Istočne Evrope. Tako su Mađarska i Poljska odlučile da u potpunosti ukinu drugi penzijski stub, dok su zemlje poput Letonije ili Slovačke odlučile da ga značajno smanje.¹⁶ Velika većina država, uključujući Hrvatsku, Severnu Makedoniju, Bugarsku, Slovačku i Rumuniju, omogućila je osiguranicima da se iz drugog stuba dobrovoljno vrate u javni penzijski sistem kako bi ostvarili višu penziju

15 Kalkulacije autora na osnovu zvaničnih podataka HANFA o iznosima penzijskih doprinosa i isplata iz drugog penzijskog stuba, dostupni na <https://www.hanfa.hr/publikacije/godisnje-izvjesce/>

16 Hrvatska Vlada je 2009. godine takođe pokušala da ukine drugi penzijski stub, ali je bila primorana da odustane nakon snažnog otpora finansijskog sektora. Slični organizovani otpori finansijskog sektora svojevrmeno su zabeleženi i u Bugarskoj, Rumuniji, Slovačkoj, kao i u Baltičkim državama.

(Altiparmakov, 2018). Tako je opciju povratka u javni penzijski sistem iskoristilo preko 90% novih penzionera u Hrvatskoj tokom prethodne godine.

Detaljnija analiza uzroka razočaravajućih performansi drugog penzijskog stuba prevazilazi okvire ovog rada. Pomenućemo samo imanentne probleme nesavršenosti tržišta (engl. *market failures*) u slučaju obaveznih privatnih penzijskih fondova koji su očigledno prednost davali maksimizaciji svojih profita u odnosu na maksimizaciju penzijskih benefita svojih članova, o čemu govore primeri iz velikog broja zemalja, od Australije, preko Mađarske do Hrvatske. Tako su istraživači australijske Agencije za superviziju penzijskih fondova identifikovali praksu izvlačenje profita između povezanih finansijskih institucija koje pružaju usluge penzijske štednje, na štetu svojih osiguranika (Liu and Arnold, 2010). Sličnu praksu izvlačenja profita između povezanih finansijskih institucija, na štetu osiguranika, identifikovali su i istraživači Svetske Banke u Mađarskoj (Rocha and Palacios, 2006). Nedavni primer zabeležen je u Hrvatskoj gde postoje indicije da su pojedine privatne banke svoja nenaplativa potraživanja prebacila privatnim penzijskim fondovima u drugom stubu kako bi izbegle snositi gubitke (Wiesner, 2021).

Nije dakle začuđujuće da su sve razvijene države Zapadne Evrope i Severne Amerike odlučno odbacile inicijative za penzijsku privatizaciju putem (delimičnog) ukidanja javnog penzijskog sistema - jer su benefiti za osiguranike od ove kontroverzne reforme krajnje neizvesni (jedino su izvesni benefiti za involvirane finansijske posrednike). Čini se nerealnim da bi Crna Gora u periodu od samo godinu dana, do 2025. godine, mogla da razvije odgovarajući model za ukidanje javnog penzijskog sistema koji postoji od 1922. godine i da pritom izbegne izrazito negativna iskustva iz drugih zemalja Istočne Evrope. Međutim, detaljnija analiza političke ekonomije iz drugih država Istočne Evrope (Muller, 1999) sugeriše da su zagovornici penzijske privatizacije često pribegavali brzopoteznim reformama, bez adekvatnih stručnih elaboracija i sa minimalnim javnim raspravama, iako se radi o tektonskim fiskalnim reformama koje traju decenijama i zadiru duboko u društveno tkivo sadašnjih i budućih generacija.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako je crnogorska reforma 2022. godine bila nekredibilno koncipirana, ex-post naplata poreskih prihoda se u velikoj meri oporavila tokom 2023. godine usled spleta eksternih okolnosti, pre svega velike imigracije platežno i radno sposobnih državljana Rusije i Ukrajine. Preokretanje migracionih tokova predstavlja fiskalni rizik za poreske prihode Crne Gore, ali je relativno benignim povećanjem stope PDV za par procenata moguće otkloniti eventualni budžetski manjak u budućnosti. Na ovaj način Crna Gora bi očuvala konkurentan poreski sistem, a rezultati poreske reforme bi se mogli pozitivno oceniti, uprkos neodgovornom ex-ante planiranju.

Hipotetičko ukidanje penzijskih doprinosa predstavljalo bi tektonski udar na javne finansije bilo koje evropske zemlje, uključujući Crnu Goru. Ništa manje važan aspekt eventualnog ukidanja penzijskih doprinosa je neizostavno ukidanje javnog penzijskog sistema koji je predstavlja integralni deo modernih evropskih društava tokom prethodnih 100 godina. Ovakve radikalne i kontroverzne reforme su listom odbačene u svim državama Zapadne

Evrope, dok su iskustva drugog penzijskog stuba iz Istočne Evrope veoma negativna i navode sve više osiguravnika, ili država u celini, da se vraćaju u okrilje javnog penzijskog sistema.

Što se tiče Srbije, ukidanje doprinosa za zdravstvo bilo je razmatrano u periodu velikih ekonomskih disbalansa 2010. godine koji su u međuvremenu u velikoj meri eliminisani - stopa nezaposlenosti je značajno smanjena na oko 10% a konkurentnost je vidno unapređena tako da spoljno-trgovinski deficit iznosi ispod 10% BDP-a. Otuda u sadašnjim uslovima nije neophodno razmatrati ukidanje doprinosa za zdravstvo. Ova reforma naravno idalje ostaje kao perspektivna mogućnost, naročito ukoliko bi pored ekonomskih razloga bila motivisana i željom za dubinskom reformom zdravstvenog sistema Srbije koji trenutno predstavlja haotičnu mešavinu elemenata osiguranja (iz Bizmarkovog sistema) i slobodnog pristupa javnom zdravstvu (iz Beveridžvog sistema), uz veoma neefikasnu i nejasnu koordinaciju javnih i privatnih zdravstvenih institucija.

Ekonomska cena ukidanja doprinosa za zdravstvo je neminovno povećanje stope poreza na dodatu vrednost kako bi se nadomestio manjak budžetskih prihoda. U slučaju da ne postoji društveno-politička podrška za neophodno povećanje stope PDV, moguće je razmatrati i manje radikalne reformske pristupe. Na primer, umesto potpunog ukidanja doprinosa za zdravstvo, moguće je proširiti primenu neoporezivog cenzusa na zarade i u slučaju doprinosa za zdravstvo kako bi se povećala progresivnost poreskog sistema, što je jedan od reformskih prioriteta u narednom periodu (Fiskalni savet, 2022).

REFERENCE

- Altiparmakov, N. (2018) "Another look at causes and consequences of pension privatization reform reversals in Eastern Europe", *Journal of European Social Policy* 28 (3)
- Altiparmakov, N. and Nedeljkovic, M. (2018) 'Does Pension Privatization Increase Economic Growth? Evidence from Latin America and Eastern Europe', *Journal of Pension Economics and Finance* 17(1):46-84
- Arenas De Mesa, A. and Mesa-Lago, C. 2006. "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparations with other Latin American Reforms and Lessons". *Oxford Journal of Economic Policy*
- Arsić, M., Altiparmakov, N., Randelović, S., Bučić, A., Vasiljević, D i Levitas, T. 2010. *Poreska politika u Srbiji – pogled u napred*, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Arsić, M., Randelović, S. i Altiparmakov, N. 2018. "Gde je nestala siva ekonomija?", *Ekonomске ideje i praksa*, vol. 31, str 85-91
- Barr, N. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*. IMF Working Paper WP/00/139
- Barr, N. and Diamond, P. 2009. "Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions", *International Social Security Review* Vol. 62, No. 2
- Beattie, R. and W. McGillivray. 1995. "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis", *International Social Security Review* Vol.48 #3
- Drahokoupil, J. and S. Domonkos. 2012. "Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008", *Global Social Policy* Vol. 12, No. 3
- Evropska Komisija .2006. *Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Member States* (72nd meeting of the OECD

- Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics), Paris, France
- Fiskalni savet. 2022. *Predlog mere socijalne i poreske politike za smanjenje nejednakosti i rizika siromaštva u Republici Srbiji*. Beograd
- Hansen, N., Toscani, F., & Zhou, J. 2023. "The Role of Import Prices, Profits and Wages in the Current Inflation Episode in the Euro Area", IMF Working Paper 23/131, Washington, DC: International Monetary Fund,
- Holzmann, R., R. Palacios and A. Zvinieni. 2004. "Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective", *Social Protection Discussion Paper Series* No. 0403, World Bank
- Impavido, G. and Rocha, R. 2006. 'Competition and Performance in the Hungarian Second Pillar', World Bank Policy Research Working Paper, No. WPS3876, 1 April. Washington, DC: World Bank.
- Liu, K. and Arnold, B.R. 2010. *Australian superannuation outsourcing - fees, related parties and concentrated markets*. Australia Prudential Regulation Agency Working paper, July 12th, Sydney, Australia
- Muller, K. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham & Northampton MA
- OECD – Organization for Economic Cooperation & Development 2007. *Consumption Taxes: the Way to the Future?*, Policy Brief
- OECD - Organization for Economic Cooperation & Development.2010. *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies #20
- Orszag, P.R. and J.E. Stiglitz. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems" in *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank
- Krstić. G., M. Lazić i B. Radulović. 2022. „Istraživanje među domaćinstvima i preduzećima, sa ciljem utvrđivanja obima i strukture sive ekonomije u Crnoj Gori". *Ministarstvo Finansija*, Podgorica
- Stanić, K., N. Altiparmakov i J. Bajec. 2008. "Tranzicioni trošak uvođenja obaveznih privatnih penzijskih fondova". *Kvartalni monitor ekonomskih trendova* br. 12
- Vlada Crne Gore. 2021. *Program "Evropa Sad"*
- Vlada Crne Gore. 2023. Program suzbijanja neformalne ekonomije za Crnu Goru 2024-2026. Nacrt za javnu raspravu, Oktobar, 2023
- Vuković, M. 2023. "Kad se Ukrajinci i Rusi vrate kući ostaće prazna kasa: Uticaj rata na prihode crnogorskog budžeta", *Vijesti*, 14. novembar 2023. godine
- Wiesner, V. 2022. "Kako se ulaže novac za naše mirovine", *Večernji list*, 7. 8. 2021
<https://www.vecernji.hr/premium/kako-se-ulaze-novac-za-nase-mirovine-strucnjaci-otkrivaju-sto-ih-posebno-zabrinjava-1513750>
- World Bank. 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press
- World Bank Independent Evaluation Group. 2006. *Pension reform and the Development of Pension Systems – An Evaluation of the World Bank Assistance*, Washington, USA.

ANEKS – OSNOVNI MAKRO-FISKALNI PODACI, CRNA GORA, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Makroekonomski pokazatelji						
BDP (mln EUR)	4,663.1	4,950.7	4,185.6	4,955.1	5,924.0	6,629.0
Inflacija (prosek perioda)	2.6	0.4	-0.3	2.4	13.0	9.0
Inflacija (kraj perioda)	1.6	1.0	-0.9	4.6	17.2	
Prihodi opšte države (mln EUR)						
Ukupno, osnovni poreski oblici	1,593.9	1,730.4	1,512.6	1,754.5	1,843.6	2,273.6
Porez na dohodak fizičkih lica	163.2	180.1	168.0	184.6	136.7	133.9
Porez na dobit pravnih lica	68.2	72.8	78.4	74.7	90.2	153.0
Porez na dodatu vrijednost	616.9	695.7	529.8	691.9	908.0	1,083.1
Alkoize	221.2	235.5	205.4	248.7	245.9	323.7
Doprinosi	524.4	546.3	531.0	554.5	462.8	579.9
za penzijsko i invalidsko osiguranje	317.0	329.2	330.8	343.7	405.9	530.5
za zdravstveno osiguranje	182.0	187.7	171.6	180.6	25.1	7.2
za osiguranje od nezaposlenosti	13.6	15.1	15.4	16.4	18.4	24.3
ostali doprinosi	11.8	14.2	13.2	13.8	13.5	17.9
Tekući račun (% BDP-a)						
Saldo roba i usluga	-23.9	-21.1	-35.0	-19.4	-22.8	-18.2
Saldo roba	-43.9	-41.7	-39.2	-38.7	-45.1	-45.0