

FISKALNA REFORMA U CRNOJ GORI 2024. GODINE – DA LI ĆE OVOGA PUTA BITI DRUGAČIJE?

FISCAL REFORM IN MONTENEGRO IN 2024 – WILL IT BE DIFFERENT THIS TIME?

Nikola Altiparmakov*

Snežana Ugrinov**

Apstrakt: Crna Gora je tokom 2024. godine sprovela radikalnu fiskalnu reformu – minimalna penzija povećana je sa nepunih 300 evra na 450 evra, minimalna neto zarada povećana je sa 450 evra na 600 i 800 evra mesečno u zavisnosti od stručne spreme, dok je stopa penzijskih doprinosa prepolovljena sa 20,5% na 10% bruto zarade. U ovome radu sugerišemo da će, suprotno tvrdnjama Vlade, reforma ugroziti stabilnost javnih finansija i dovesti do rasta budžetskog deficita. Takođe, objašnjavamo da će mogućnosti za povećanje konkurentnosti domaće privrede biti ograničene usled visokog povećanja minimalne zarade, dok će visoko povećanje minimalne penzije stvoriti rizike za funkcionisanje penzijskog sistema i socijalne zaštite u narednim godinama. Ukazujemo da su slabosti i nedostaci reforme, poput izostanka adekvatnih kompenzatornih mera za povećanja budžetskih prihoda, bili ex-ante uočljivi u Vladinoj Fiskalnoj strategiji. Međutim, nepostojanje nezavisnog Fiskalnog saveta u Crnoj Gori olakšalo je usvajanje ove kontroverzne reforme.

KLJUČNE REČI: BUDŽETSKI DEFICIT, PORESKA REFORMA, PENZIJSKI SISTEM

JEL KLASIFIKACIJA: E62, H21, H68.

Abstract: In 2024, Montenegro implemented a radical fiscal reform: the minimum pension was

increased from just under €300 to €450, while the minimum net wage rose from €450 to €600 and €800 per month, depending on the level of qualifications. At the same time, the pension contribution rate was halved from 20.5% to 10% of gross wages. In this paper, we argue that, contrary to the government's claims, the reform will undermine the stability of public finances and lead to an increase in the budget deficit. We also explain that the potential to improve the competitiveness of the domestic economy will be limited due to the sharp increase in the minimum wage, while the significant rise in the minimum pension will pose risks to the sustainability of the pension system and social protection in the years to come. We point out that the weaknesses and shortcomings of the reform – such as the lack of adequate compensatory measures to increase budget revenues – were visible ex-ante in the Government's Fiscal Strategy. However, the absence of an independent Fiscal Council in Montenegro facilitated the adoption of this controversial reform.

KEYWORDS: Budget Deficit, Tax Reform, Pension System

JEL CLASSIFICATION: E62, H21, H68.

1. UVOD

Mere za smanjenje poreza i doprinosa na zarade često su predmet razmatranja šire i stručne javnosti u velikom broju zemalja. Ove mere su popularne jer imaju potencijal da povećaju neto plate i životni standard radnika, kao i da smanje troškove poslovanja i stimulišu za-

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

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

pošljavanje i konkurentnost domaće privrede. Izazov za njihovu primenu je činjenica da smanjenje poreskih stopa prouzrokuje smanjenje budžetskih prihoda koje je neophodno kompenzovati kako se ne bi ugrozila stabilnost javnih finansija. Restriktivna budžetska politika može da stvori prostor za skromnija smanjenja poreza i doprinosa na zarade, što je pristup koji je Republika Srbija primenivala u periodu od 2018. do 2023. godine kada je stopa doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u više navrata smanjivana, ukupno sa 37,8% na 35,05% bruto zarade.

Radikalnija smanjenja poreza i doprinosa na zarade, usled političko-ekonomskih ograničenja, u praksi je moguće sprovoditi samo ako su praćena adekvatnim povećanjem drugih poreskih oblika, pre svega poreza na dodatu vrednost (PDV). Ovaj reformski pristup, u literaturi poznat kao *fiskalna devalvacija*¹ primenile su na primer Mađarska 2008. godine i Hrvatska 2012. godine. Crna Gora je 2022. godine radikalno smanjila poreze i doprinose na zarade ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje (10,8% bruto zarade) bez istovremenog povećanja stope poreza na dodatu vrednost. Usled spleta povoljnih okolnosti, pre svega velike imigracije platežno sposobnog stanovništva iz Rusije i Ukrajine nakon ratnih sukoba u martu 2022. godine, došlo je do značajnog povećanja PDV prihoda i bez povećanja poreske stope, što je omogućilo stabilizaciju budžeta^{2,3}.

Ohrabrena pozitivnim ishodom iz 2022. godine, Vlada Crne Gore je 2024. godine ponovila naizgled sličnu reformu – stopa penzijskih doprinosa je prepolovljena sa 20,5% na 10% bruto zarade, minimalne plate i penzije su takođe značajno povećane, bez pratećeg povećanje (opšte) PDV stope. U ovome radu objašnjavamo da, za razliku od 2022. godine, postoje izraženi rizici da ishod reforme iz 2024. godine bude negativan. Konkretno, stabilnost javnih finansija bi mogla biti ugrožena i smanjenje budžetskih prihoda procenjujemo na blizu 2% BDP. Sa druge strane, mogućnosti za unapređenje konkurentnosti će biti ograničene visokim povećanjem minimalne zarade, dok će visoko povećanje minimalne penzije pored neposrednih budžetskih troškova stvoriti i dodatne fiskalne rizike u širem sistemu socijalne zaštite u narednim godinama. Takođe, ukazujemo da su nedostaci ove reforme bili *ex-ante* uočljivi u Vladinoj Fiskalnoj strategiji, ali je nepostojanje nezavisnog Fiskalnog saveta u Crnoj Gori onemogućilo nepristrasno upoznavanje šire javnosti sa troškovima i potencijalnim rizicima, čime je olakšano usvajanje kontroverznih mera fiskalne politike.

Ovaj rad je organizovan na sledeći način – u drugom delu analiziramo zvanične Vladine projekcije troškova fiskalne reforme i ukazujemo na njihove nedostatke. U trećem delu analiziramo šire ekonomske efekte i objašnjavamo odsustvo mogućnosti za značajnije unapređenje konkurentnosti domaće privrede. U četvrtom delu pokazujemo da penzijske izmene mogu stvoriti nove fiskalne rizike u vidu preispitivanja strukture sistema socijalne zaštite u narednim godinama. Zaključna razmatranja data su u petom delu.

1 De Mooij and Keen (2012)

2 Altiparmakov et al (2024)

3 Procenjuje se da su ekonomski migranti iz Rusije i Ukrajine povećali broj stanovnika za preko 10%, rezultujući posledičnim rastom potrošnje, zaposlenosti i privredne aktivnosti (IMF, 2024).

2. BUDŽETSKI TROŠAK FISKALNE REFORME 2024. GODINE

Reforma pod nazivom „Evropa sad 2“ zamišljena je kao nastavak reforme „Evropa sad“ kojom su 2022. godine ukinuti doprinosi za zdravstveno osiguranje i minimalna neto zarada povećana sa 250 evra na 450 evra mesečno.⁴ Reforma je započeta u januaru 2024. godine povećanjem iznosa minimalne penzije sa nepunih 300 evra na 450 evra mesečno, i ovu meru analiziramo u četvrtom delu studije. Centralni deo programa „Evropa sad 2“ počeo je sa primenom u novembru 2024. godine i sastoji se od tri mere:

- 1) Ukidanje doprinosa za penzijsko osiguranje na teret poslodavca u iznosu od 5,5% bruto zarade sa ciljem smanjenja troškova za poslodavce
- 2) Smanjenje doprinosa za penzijsko osiguranje na teret zaposlenog sa 15% na 10% bruto zarade sa ciljem povećanja neto zarada radnika
- 3) Povećanje zakonske minimalne neto zarade sa 450 evra na 600 evra u slučaju niže kvalifikovanih radnika, odnosno 800 evra u slučaju fakultetski obrazovanih radnika

Vlada Crne Gore je u Nacrtu Fiskalne strategije za period 2024-2027. godine iznela svoje procene budžetskih troškova i očekivanih ekonomskih benefita. Konkretno, Vlada procenjuje da će gubitak budžetskih prihoda usled sprovođenja tri gore navedene reformske mere iznositi 180 do 200 miliona evra godišnje⁵, odnosno nepunih 2,5% BDP-a u 2025. godini.⁶ Već na ovom prvom koraku susrećemo se sa problemom izražene netransparenčnosti Fiskalne strategije koja, iako navodi da su za procenu budžetskih troškova korišćeni detaljni mikrosimulacioni modeli - ne pruža nikakve dodatne podatke ili pretpostavke koje bi stručnoj javnosti omogućili uvid u verodostojnost navedene procene. U ovome radu smo *prima facie* prihvatili procenu budžetskih troškova od blizu 200 miliona evra godišnje, sa ogradom da bi moglo da se radi o delimično optimističnoj proceni.⁷

Kao što je pomenuto, izrazita odlika programa „Evropa sad 2“ je da se planira radikalno smanjenje doprinosa na zarade, bez suštinskog umanjenja budžetskih rashoda ili osetnijeg povećanja drugih poreskih oblika. Uprkos tome, Vlade Crne Gore tvrdi da reforma neće prouzrokovati budžetski deficit i zvaničan plan kompenzatornih mera koje bi trebalo da nadomeste gubitak prihoda od 200 miliona evra godišnje prikazan je u Tabeli 1.

4 Vlada Crne Gore (2021).

5 Vlada Crne Gore (2024), str. 34.

6 Poslednji zvanično objavljen podatak je BDP za 2023. godinu u iznosu od oko 7 mlrd evra. Na ovaj iznos smo dodali zvanične projekcije nominalnog rasta iz Vladine Fiskalne strategije i dobili procenu BDP-a od 8,2 mlrd evra za 2025. godinu koja je korišćena u ovom radu.

7 Prihodi od penzijskih doprinosa po trenutnoj stopi od 20,5% iznosili bi blizu 620 miliona evra u 2025. godini, što (statičkom proporcionalnom metodom) znači gubitak prihoda od oko 300 miliona zbog smanjenja stope doprinosa. Zatim ukidanje doprinosa na teret poslodavca od 5,5% donosi državi uštedu na rashodima za zarade od oko 40 miliona evra. Takođe, povećanje državnih rashoda usled više stope indeksacije penzija i socijalne zaštite Fiskalna strategija procenjuje na 30 miliona evra. To znači da bi povećanje minimalne zarade, kao i potencijalno povećanje zaposlenosti, moralo da omogući dodatne prihode od poreza i doprinosa na zarade od najmanje 90 miliona evra kako bi Vladina projekcija bila validna. Upravo u ovom segmentu nedostaju informacije iz mikrosimulacionih modela kako bi se ocenila kredibilnost Vladine projekcije.

Tabela 1 – Plan kompenzatornih mera u okviru programa „Evropa sad 2“, u mil. evra

Rast prihoda iznad planiranih u 2024. godini	50.0
Projektovani rast prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti u 2025. godini	70.0
Rast lične potrošnje po osnovu rasta minimalne i prosječne zarade	25.0
Uvođenje treće stope PDV-a	60.0
Markiranje goriva	5.0
Proširenje obuhvata akciznih proizvoda	10.0
Proširenje obuhvata poreza na dohodak	2.0
Oporezivanje dobitaka od igara na sreću	5.0
Implementacija novog zakona o igrama na sreću	3.0
Suzbijanje “sive ekonomije”	3.0
Naplata poreskog duga imovinom poreskog obveznika	1,0
Naplata glavnice duga po osnovu otpisa kamata	5.0
Porez na promet vozila	1.5
UKUPNO	240.5

Izvor: Fiskalna strategija za period 2024-2027. godine, Vlada Crne Gore (2024), str. 35.

Možemo primetiti da Vlada Crne Gore procenjuje da će navedene kompenzatorne mere omogućiti povećanje budžetskih prihoda za 240 miliona evra godišnje, što bi značilo da program „Evropa Sad 2“ ne bi izazvao nikakav manjak budžetskih prihoda. Međutim, naša analiza sugeriše da su ključne kompenzatorne mere preuveličane ili čak nepostojeće:

- Prva kompenzatorna mera *Rast prihoda iznad planiranih u 2024. godini* od 50 miliona evra - zapravo je nepostojeća i njeno navođenje u ovom kontekstu predstavlja kršenje profesionalnih standarda. Prilikom analize reformi neophodno je efekte novih politika analizirati u odnosu na osnovni (eng. *baseline*) scenario šta bi se dešavalo sa ekonomijom da program „Evropa sad 2“ nije ni sproveden. Nominalni rast budžetskih prihoda u 2025. godini u odnosu na 2024. godinu bi se u svakom slučaju desio i bez sprovođenja Programa Evropa sad 2, usled inflacije i autonomnog privrednog rasta, tako da ovaj očekivani nominalni rast prihoda spada u osnovni scenario i ne sme biti navođen kao kompenzatorna mera.⁸
- Druga kompenzatorna mera *Projektovani rast prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti u 2025. godini* od 70 miliona evra – takođe je nepostojeća. Ukoliko neka reforma može da poveća dugoročnu stopu privrednog rasta i ekonomske aktivnosti, metodološki je ispravno novonastale dodatne prihode prikazati kao kompenzatornu meru. Međutim,

⁸ Interesantno je primetiti da je u okviru iste Fiskalne strategije prilikom razmatranja Plana rasta za Zapadni Balkan analiza metodološki ispravno urađena poređenjem efekata reformskih mera sa osnovnim scenariom (Vlada Crne Gore, 2024 str. 18). Otuda nije jasno zašto isti, metodološki ispravan, pristup nije primenjen i prilikom analize Programa Evropa sad 2.

ekonomska teorija sugeriše da je povećanje dugoročne stope privrednog rasta determinisano strukturnim faktorima i reformama na strani agregatne ponude. Mere za stimulisanje agregatne tražnje, na šta se Program Evropa sad 2 dominantno svodi, načelno nemaju mogućnost da povećavaju dugoročnu stopu privrednog rasta. Takođe, navodno povećanje prihoda za 70 miliona evra godišnje (blizu 0,9% BDP-a) zahtevalo bi trajno ubrzanje stope privrednog rasta za čak 3% godišnje (jer poreski prihodi čine oko 30% crnogorskog BDP-a). Kada bi ovo zaista bilo moguće u praksi, bilo bi logično očekivati da su i druge evropske zemlje razmatrale i sprovodile slične reforme, ali takvi slučajevi nisu zabeleženi. Dakle, ekonomska teorija i praksa upućuju na to da nije realistično očekivati osetnije dugoročno povećanje privrednog rasta niti prihoda po ovom osnovu.

- Treća kompenzatorna mera *Rast lične potrošnje po osnovu rasta minimalne i prosečne zarade* od 25 miliona evra je neprimereno definisana i potencijalno precenjena. Tačno je da će povećanje neto zarada dovesti do delimičnog povećanja lične potrošnje (a delimično može dovesti i do povećanja inflacije, što je tema koju analiziramo u narednom delu). Međutim, lična potrošnja nije stavka budžetskih prihoda, već su to porez na dodatu vrednost, akcize i druge dažbine na ličnu potrošnju. Ovako netransparentan i neadekvatan prikaz kompenzatorne mere ne omogućava detaljniju analizu niti dezagregaciju na pojedinačne poreske prihode čiji se rast očekuje, tako da ostaje rizik da je ovaj efekat na budžetske prihode precenjen.
- Četvrta kompenzatorna mera *Uvođenje treće stope PDV-a* od 60 miliona evra predstavlja još jedan primer netransparentno prikazane i precenjene mere. Kao što je pomenuto, Program Evropa sad 2 nije uključio politički nepopularno povećanje opšte PDV stope, već je umesto toga predloženo uvođenje treće PDV stope od 15% - između opšte stope od 21% i snižene stope od 7%. Treća PDV stopa od 15% će se prvenstveno primenjivati na usluge hotelskog smeštaja (do sada oporezovane po 7%) i na restoranske usluge (do sada oporezovane po 21%).⁹ Iako je ujednačavanje poreskog tretmana hotela i restorana načelno opravdano sa stanovišta dobre poreske prakse, Fiskalna strategija ne pruža nikakve informacije kako je obračunat prihodni efekat od 60 miliona evra, što je bezmalo 0,8% BDP. Šta više, u Fiskalnoj strategiji se navodi da usled postojanja 31 oblika izuzeća i olakšica u odnosu na redovno oporezivanje opštom PDV stopom (tzv. *PDV rashodi*) procenjeni gubitak poreskih prihoda iznosi ukupno 1% BDP.¹⁰ Otuda možemo zaključiti da je navedena procena dodatnih prihoda od samo ove jedne mere od blizu 0,8% BDP – izvesno precenjena.
- Za razliku od prve četiri krupne kompenzatorne mere koje su u Fiskalnoj strategiji samo tabelarno izložene bez detaljnijih opisa ili adekvatnih obrazloženja, opisi i obrazloženja preostalih skromnih kompenzatornih mera – mogu se načelno smatrati adekvatnim i u skladu sa dobrom profesionalnom praksom. Tako se u Fiskalnoj strategiji povećanje prihoda od akciza objašnjava uvođenjem akcize na mirna vina, dok je povećanje prihoda od poreza na dohodak građana objašnjeno zakonskim izmena kojima se proširuje obuhvat oporezivanja na prihode od igara na sreću, prihode od vršenja delatnosti putem interneta i slično¹¹. Ipak, i pored načelno adekvatnog objašnjenja ovih preostalih skromnih mera, očigledno je da neke od njih, poput reprograma poreskih dugovanja ili ograničenog perioda za plaćanje poreza

9 PDV stopa od 15% će se primenjivati i na promet nekih manje izdašnih delatnosti, poput izdavanja knjiga i štampe, autorskih prava iz oblasti obrazovanja, nauke, umetnosti i slično.

10 Vlada Crne Gore (2024), str. 63.

11 Vlada Crne Gore (2024), str. 35-39.

na promet vozila po povoljnijim uslovima – ne predstavljaju trajan izvor prihoda i otuda ne mogu biti korišćene kao kompenzatorne mere za trajno smanjenje penzijskih doprinosa.

Ukupno posmatrano, procenjujemo da će navedene kompenzatorne mere biti u stanju da pokriju jednu petinu do jedne četvrtine gubitka prihoda od 200 miliona evra, odnosno da će Program Evropa sad 2 prouzrokovati strukturno smanjenje budžetskih prihoda od blizu 2% BDP. Budući da Fiskalna strategija zvanično planira deficit od oko 3% BDP u narednim godinama, budžetski prostor za apsorpciju smanjenih poreskih prihoda je izuzetno limitiran.¹² Trenutna pozitivna konjunktura kretanja (oličena pre svega u veoma visokoj naplati poreza na dobit preduzeća), kao i određen stepen fleksibilnosti za odlaganje pojedinih rashodnih stavki u kratkom roku (poput investicija, troškova održavanja ili kupovine roba i usluga) znači da se efekat smanjenja prihoda od doprinosa neće nužno u punoj meri oslikati u budžetskom deficitu u 2025. godini. Međutim, kako se privredni ciklus bude menjao u narednim godinama, kao i kada se potroše eventualne mogućnosti za diskreciono odlaganje pojedinih rashodnih stavki, strukturno smanjenje doprinosa iz 2024. godine će doći do punog izražaja i zahtevaće mere fiskalne konsolidacije kako bi se strukturni budžetski deficit stabilizovao.

Na kraju, važno je naglasiti da uprkos zakonskim odredbama o osnivanju Fiskalnog saveta iz 2023. godine, nakon nekoliko neuspelih pokušaja, Crna Gora nije uspela da do kraja 2024. godine osnuje nezavisni Fiskalni savet. Otuda je parlamentarna i šira javnost ostala uskraćena za nezavisnu, kritičku analizu Fiskalne strategije koju je, po zakonu, trebalo da uradi Fiskalni savet i koja je mogla da ukaže na neke od nedostataka i rizika Programa Evropa sad 2 koje smo identifikovali u ovome radu.

3. EFEKTI NA KONKURENTNOST, POSLOVNO OKRUŽENJE I PRIVREDNI RAST

Pored povećanja životnog standarda, proklamovani cilj Programa Evropa sad 2 je stvaranje stimulativnog i konkurentnog poreskog sistema. Tako se u Fiskalnoj strategiji navodi da će nakon reforme opterećenje porezima i doprinosima, tzv. *poreski klin*, u Crnoj Gori iznositi svega 16,2% ukupnih troškova poslodavaca za (bruto-2) zarade, što je daleko niži iznos od najrazvijenijih evropskih zemalja poput Belgije (52,7%), Nemačke (47,9%) ili Austrije (47,2%), i takođe znatno niži od rastućih privreda poput Turske (38,4%) ili Poljske (34,3%).¹³ Zaista, nakon reforme poresko opterećenje zarada u Crnoj Gori će od 2025. godine biti bez premca najniže među Evropskim i drugim tržišnim ekonomijama.¹⁴

Međutim, poreski sistem čini samo jedan element ukupne konkurentnosti koja zavisi od odnosa produktivnosti radne snage i njenog troška za poslodavce. Upravo visoka produktivnost radne snage omogućava najrazvijenijim evropskim zemljama, poput Nemačke ili

12 Pritom, u Fiskalnoj strategiji prisutni su i drugi izgledni izvori potcenjivanja deficita u narednim godinama. Na primer, nije objašnjeno niti reformskim merama podržano smanjenje državnih rashoda za zarade od 0,6% BDP kumulativno tokom 2026. i 2027. godine.

13 Vlada Crne Gore (2024), str. 31.

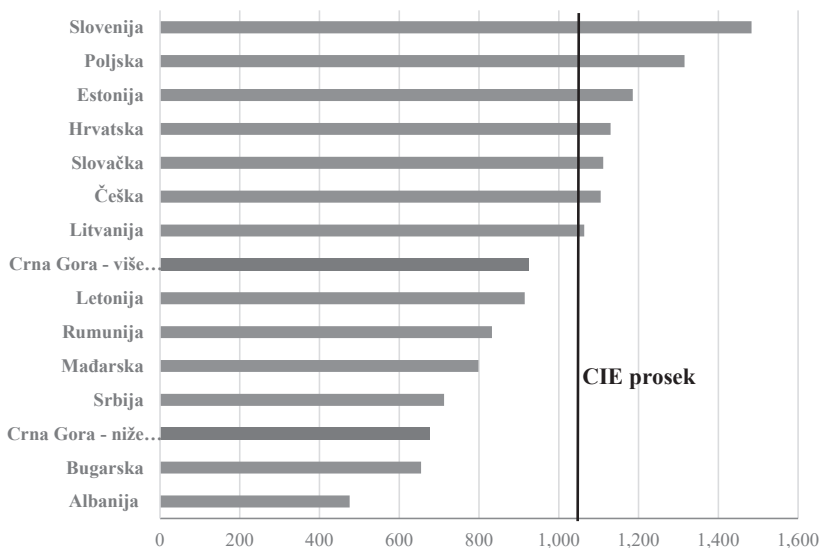
14 Dok se u široj javnosti porezi i doprinosi najčešće izražavaju kao procenat neto zarada, u akademskoj javnosti se najčešće izražavaju kao procenat ukupnih troškova poslodavca u vidu bruto-2 zarade. Tako 16,2% opterećenja bruto-2 zarada znači opterećenje neto zarada od 19,3% u Crnoj Gori. Na isti način, poreski klin od 47,9% u Nemačkoj znači opterećenje neto zarada od 91,9%.

Austrije, da zadrže konkurentnost uprkos ne samo najvišim iznosima poreza i doprinosa već i izuzetno visokim neto zaradama radnika.

Smanjenje penzijskih doprinosa na teret zaposlenog, sa 15% na 10%, neće uticati na povećanje konkurentnosti jer će se ovo smanjenje doprinosa preliti u povećanje neto zarada radnika, bez efekta na smanjenje troškova za poslodavce. Sa druge strane, ukidanje penzijskih doprinosa od 5,5% na teret poslodavaca sprovodi se sa idejom da se poveća konkurentnost domaće privrede kroz smanjenje troškova rada za ovaj isti iznos. Međutim, neizvesno je u kojoj meri će doći do smanjenja troškova za poslodavce jer reforma takođe uključuje i visoko povećanje zakonske minimalne neto zarade – sa 450 evra mesečno na 600 evra za niže kvalifikovane radnike i 800 evra za fakultetski obrazovane.

Osetan rast minimalne zarade u 2025. godini dešava se i u zemljama Evropske unije, uslovljen pre svega Direktivom o minimalnim zaradama koja nalaže da se preispita adekvatnost minimalnih zarada sa socijalnog stanovišta.¹⁵ Dostupni podaci pokazuju da među članicama Evropske Unije zemlje Centralne i Istočne Evrope (CIE) beleže najveće nominalno povećanje minimalnih zarada u 2025. godini - u Rumuniji je rast 23%, a u Hrvatskoj i Bugarskoj po 15%. Iako se i u drugim zemljama CIE beleži osetan rast minimalnih zarada, on je i dalje znatno niži od planiranog prosečnog povećanja u Crnoj Gori od oko 50%. Ukoliko se komparativno analiziraju ukupni troškovi poslodavca za minimalne zarade (uključujući poreze i doprinose), Crna Gora će u 2025. godini u slučaju visokokvalifikovanih radnika imati osetno više troškove ne samo od okolnih zemalja, već i od pojedinih članica EU sa većim stepenom razvoja i produktivnosti (Grafikon 1). Takođe, ovako veliko povećanje

Grafikon 1. Troškovi poslodavaca za minimalne zarade, u EUR u prvoj polovini 2025. godine



Izvor: Eurostat, obračun autora

15 <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2025/substantial-rises-national-minimum-wages-2025-linked-eu-directive>

minimalne cene rada ne samo da će povećati trošak poslodavaca za minimalne zarade, već će neminovno u određenoj meri dovesti do pomeranja čitave distribucije zarada i povećanja na višim nivoima zarada.

Potencijalni negativni efekti prekomernog povećanja minimalne zarade očigledno su bili poznati i samim kreatorima reforme, budući da je inicijalni nacrt programa Evropa sad 2 podrazumevao povećanje minimalne zarade na 700 evra za sve radnike, da bi se na kraju implementiralo atipično rešenje sa dve minimalne zarade, od 600 i 800 evra, u zavisnosti od stručne spreme. Pri tom, primena odgovarajućeg iznosa minimalne zarade nije zakonski vezana za kvalifikacije samih radnika, već za propisane kvalifikacije prilikom sistematizacije radnih mesta. Na ovaj način je ostavljena mogućnost poslodavcima da i visoko kvalifikovanim radnicima isplaćuju minimalne zarade od 600 evra (uz odgovarajuću sistematizaciju radnih mesta), što je očigledno urađeno kako bi se umanjili negativni efekti na rigidnost tržišta rada i umanjenje konkurentnosti. Međutim, i dalje postoji rizik da će minimalna zarada od 600 evra biti preveliko opterećenje za nisko produktivne sektore privrede i/ili nisko razvijene delove zemlje. Takođe, reformulacija sistematizovanih radnih mesta neće biti moguća u javnom sektoru gde će svi fakultetski obrazovani radnici primati minimalne zarade od 800 evra, što će dodatno povećati atraktivnost radnih mesta u javnom sektoru i oslabiti konkurentsku poziciju privatnih poslodavaca.

Brojne studije sugerišu da porezi i doprinosi na rad imaju negativnije efekte na privredni rast i konkurentnost od poreza na potrošnju, poput PDV-a.¹⁶ Otuda su mnoge zemlje razmatrale, a pojedine i sprovođile, prihodno neutralne reforme sa ciljem prebacivanja poreskog tereta sa zarada na potrošnju, tzv. *fiskalna devalvacija*. Na ovaj način su države poput Mađarske (2008. godine), Nemačke (2006. godine) ili Hrvatske (2012. godine) smanjivale stope doprinosa i manjak budžetskih prihoda kompenzovale povećanjem stopa PDV-a budući da se PDV ne obračunava na izvoz i samim tim ne umanjuje međunarodnu konkurentnost domaće privrede.¹⁷ Međutim, u slučaju Crne Gore, osnovni izvor međunarodne konkurentnosti i priliva stranog kapitala nije izvoz, već turizam koji čini 25% BDP-a i koji se oporezuje PDV-om.

Program Evropa sad 2 nije povećao postojeću opštu PDV stopu od 21% ali je uveo treću (srednju) PDV stopu od 15%, pre svega u cilju izjednačavanja poreske stope na hotelski smeštaj (do sada oporezovane po sniženoj stopi od 7%) i restoranske usluge (do sada oporezovane po opštoj stopi od 21%). Iako smo pomenuli da je ovo ujednačavanje poreskog tretmana opravdano sa stanovišta dobre poreske prakse, činjenica je da će povećanje poreskog tereta za sektor hotelskih usluga dodatno opteretiti ključni privredni sektor Crne Gore i umanjiti mu regionalnu konkurentnost.

Još jedan kanal za potencijalno umanjenje konkurentnosti je dodatni pritisak na inflaciju koji Program Evropa sad 2 može da izazove. Povećanje neto zarada povećava agregatnu tražnju za potrošnjom dobara i usluga koja, u uslovima ograničene agregatne ponude, može

¹⁶ European Commission (2006); OECD (2007); OECD (2010).

¹⁷ Nakon covid krize, usled potrebe fiskalne stabilizacije u uslovima demografskog starenja, primetan je suptilan trend povećanja stope socijalnih doprinosa u mnogim zemljama (OECD, 2024). Tako je na primer Slovenija povećala stope socijalnih doprinosa za 2 procentna poena, Slovačka za jedan, a Češka za 0,6 procentnih poena.

da izazove povećanje uvoza i/ili povećanje cena. Upravo je nakon sličnog povećanja neto zarada tokom inicijalnog Programa Evropa sad 2022. godine došlo do ubrzanja inflacije. Ne ulazeći u detaljniju analizu uzroka tadašnje ubrzanje inflacije i potencijalne uzročne veze sa Programom Evropa sad 1, činjenica je da je kumulativna inflacija u Crnoj Gori u periodu 2022. i 2023. godine iznosila preko 21% dok je u Evrozoni bila nepunih 15%, što je dovelo do gubitka cenovne konkurentnosti za oko 6%. Potencijalne gubitke cenovne konkurentnosti naročito je važno pratiti u zemljama koje nemaju mogućnost depresijacije domaće valute, poput Crne Gore, koja se jednostranim prihvatanjem evra odrekla autonomne monetarne politike.

4. PROMENA KARAKTERA PENZIJSKOG SISTEMA

Crna Gora je, kao i većina država kontinentalne Evrope, u okviru bivše Jugoslavije 1922. godine ustanovila javni penzijski sistem Bizmarkovog tipa.¹⁸ Ovi sistemi počivaju na premisi da radnici deo svojih zarada uplaćuju u vidu doprinosa u javni penzijski sistem kako bi nakon penzionisanja primali penziju srazmernu svojim zaradama i na taj način očuvali svoj relativni životni standard. Nasuprot Bizmarkovom principu, u Velikoj Britaniji i nekolicini skandinavskih zemalja javni penzijski sistemi nisu organizovani da pruže održanje relativnog životnog nakon penzionisanja već da omoguće prevenciju (apsolutnog) siromaštva u starosti.¹⁹ Otuda se ovi sistemi ne finansiraju iz penzijskih doprinosa već iz opštih poreskih prihoda i isplaćuju (približno) iste visine penzijskih naknada svim kvalifikovanim starim licima. Do sada nijedna Evropska država nije prešla sa Bizmarkovog na Beveridžov sistem, ali crnogorske izmene iz 2024. godine predstavljaju jedan od najradikalnijih otklona u ovom pravcu.

Do 2024. godine minimalna penzija u Crnoj Gori se, u skladu sa principima penzijskog osiguranja, obračunavala u zavisnosti od dužine radnog staža osiguranika i iznosila je nepunih 300 evra u proseku.²⁰ Kao uvod u Program Evropa sad 2 Vlada Crne Gore je počev od januara 2024. godine propisala jedinstven nominalni iznos najniže penzije od 450 evra mesečno. Pored neposrednih budžetskih troškova od bezmalo 1,5% BDP-a, ova mera dovodi i do dubinskih izmena strukture penzijskog sistema. Budući da je prosečna penzija u januaru 2024. godine iznosila oko 500 evra, povećanje minimalne penzije na 450 evra dovelo je do velike kompresije penzija, gde je preko 60% penzionera krenulo da prima minimalni iznos penzije. Na ovaj način očigledno je urušena veza između uplate doprinosa i visine penzije, te je doveden u pitanje karakter stoletnog penzijskog sistema – da li penzije predstavljaju ekonomsku ili socijalnu kategoriju?

Ponovna restauracija penzijskih pariteta u odnosu na uplaćene doprinose zahtevala bi zamrzavanje iznosa minimalne penzije tokom narednih pet ili šest godina (najmanje), što nije realno očekivati sa stanovišta političke ekonomije. Naprotiv, zakonodavac je propisao da se minimalna penzije neće indeksirati samo tokom 2024. i 2025. godine, te da će se od januara 2026. godine minimalna penzija redovno indeksirati kao i ostale penzije. To bi značilo da će natpolovičan broj osiguranika i nakon 2026. godine nastaviti da trajno

18 Altiparmakov (2024).

19 Hinrichs (2000); Ebbinghaus and Gronwald (2009).

20 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (2023)

prima minimalne penzije, bez obzira na visinu uplaćenih doprinosa i dužinu radnog staža, čime će postulati penzijskog osiguranja biti dovedeni u pitanje. Takođe, nakon smanjenja stope penzijskih doprinosa, prihodi od doprinosa u 2025. godini neće moći da pokriju ni polovinu rashoda po pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja.²¹ Tako će i sa stanovišta finansiranja crnogorski penzijski sistem krenuti da prati premise Beveridžovih sistema koji se dominantno finansiraju iz poreskih prihoda.²² Ovako radikalna odstupanja od Bizmarkovog ustrojstva penzijskog osiguranja ka Beveridžovom sistemu socijalnih penzija nosi sa sobom potencijalno velike političke i fiskalne rizike koji se mogu materijalizovati u narednim godinama.

Sa aspekta legitimiteta, pa i legaliteta, postavlja se pitanje da li će penzioneri koji su decenijama uplaćivali više iznose doprinosa prihvatiti da sada primaju istu minimalnu penziju kao i njihovi vršnjaci sa kraćim radnim stažom ili manje uplaćenim doprinosima. Da li će potraživati finansijsku kompenzaciju za više iznose uplaćenih doprinosa putem političkog procesa i/ili pravnog sistema? Iako do sada nije bilo sudskih postupaka po ovom osnovu, za očekivati je da se ovakva pitanja mogu postaviti pred nadležnim sudovima u budućnosti, naročito kada građani uvide da promena penzijskih pariteta iz 2024. godine nije privremena već u trajna mera koja će nastaviti da važi i u narednim godinama.

Beveridžovi sistemi takođe podrazumevaju skromnije rashode za penzije, oko 5% BDP koliko iznose u Velikoj Britaniji na primer, jer ovaj pristup penzije posmatra kao socijalnu kategoriju sa ciljem minimalne prevencije siromaštva u starosti. Sa druge strane, Bizmarkovi sistemi su izdašniji tako da rashodi za penzije u većini zemalja bivše Jugoslavije, uključujući Crnu Goru, iznose oko 10% BDP. Sa stanovišta političke-ekonomije, nije jasno da li će prelazak na dominantno finansiranje penzija iz budžeta uticati da i penzijski rashodi u narednim godinama konvergiraju ka nižem nivou učešća u BDP, po ugledu na Beveridžove sisteme. Iako bi ovakav razvoj događaja pozitivno uticao na dugoročnu fiskalnu održivost, cenu bi u ovom slučaju platile sadašnje generacije penzionera i radnika koje su u prethodnim decenijama plaćale visoke stope doprinosa i koje bi ovakvom tranzicijom bile finansijski oštećene.

Penzijske izmene iz 2024. godine takođe će potencijalno otvoriti pitanje postojeće strukture sistema socijalne zaštite. Kod Beveridžovih sistema ne postoji osetnija razlika između iznosa minimalne penzije i socijalne pomoći, budući da ovi sistemi i državnu penziju smatraju socijalnom kategorijom. Međutim, ova razlika veoma je izražena u Crnoj Gori jer socijalna pomoć za stara lica iznosi nepunih 100 evra mesečno²³ u odnosu na minimalnu penziju od 450 evra.²⁴ Imajući u vidu da će se penzijski sistem dominantno finansirati porezima

21 Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu projektuje rashode za prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja od 777 miliona evra i prihode od doprinosa u visini od 397 miliona evra (Vlada Crne Gore, 2024b), što bi značilo da će doprinosi pokriti 51% penzijskih rashoda. Međutim, naše projekcije sugerišu više rashode za penzije i nepovoljniji ishod po kome doprinosi neće moći da natpolovično pokriju penzijske rashode.

22 Bizmarkovi penzijski sistemi, uključujući i Nemački, u praksi često beleže deficite koji se pokrivaju iz budžeta. Međutim, ovi deficiti nisu toliko značajni da zahtevaju natpolovično finansiranje iz budžeta, što bi moglo da dovede u pitanje legitimitet samog penzijskog sistema.

23 Službeni list Republike Crne Gore br. 80/2024

24 Pored niskog iznosa socijalne pomoći, Svetska Banka ukazuje i na slabu pokrivenost targetiranog programa socijalne pomoći koji ne uključuje znatan broj materijalno ugroženih lica (World Bank, 2022).

(koje plaćaju svi građani), a ne penzijskim doprinosima (koje plaćaju samo osiguranici), ovako velika razlika može postati politički neodrživa. Zašto bi poreski obveznici izdašno dotirali penzijske osiguranike dok skromno dotiraju materijalno ugrožena stara lica koja nisu ostvarila uslove za penziju? Otuda potencijalne inicijative za izdašnije naknade iz oblasti socijalne zaštite, po ugledu na iznos minimalne penzije, mogu predstavljati dodatni fiskalni rizik u narednom periodu.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Empirijska iskustva drugih zemalja Istočne Evrope tokom prethodne dve decenije potvrđuju da se pristupanje u članstvo Evropske Unije pokazalo kao *par excellence* mehanizam ekonomske konvergencije i povećanja životnog standarda. Budući da Crna Gora uveliko prednjači u procesu evropskih integracija u odnosu na druge države Zapadnog Balkana, za očekivati je osetno povećanje životnog standarda u narednim godinama kako bude pristupala Evropskoj Uniji. Međutim, iskustva iz drugih država nam takođe ukazuju da ne postoje prečice za povećanje životnog standarda građana koji naprotiv, ključno zavisi od istrajavanja na sprovođenju institucionalnih reformi za povećanje produktivnosti. Program Evropa sad 2 suštinski nema potencijala za povećanje produktivnosti i životnog standarda u dugom roku jer se dominantno svodi na (fiskalno neodgovorno) stimulisanje agregatne tražnje u kratkom roku.

Poreska reforma u okviru programa Evropa sad 2 zaista je omogućila Crnoj Gori da uspostavi najkonkurentniji poreski sistem sa ubedljivo najnižom stopom poreza i doprinosa na zarade u Evropi. Međutim, paralelno veliko povećanje minimalne zarade ostavlja veoma skromne mogućnosti za smanjenje ukupne cene rada i povećanje konkurentnosti na ovaj način. Pri tom, stvaraju se novi kanali za potencijalno urušavanje konkurentnosti usled rizika od ubrzanja inflacije i ugrožavanja makro-fiskalne stabilnosti. U ovome radu smo *ex-ante* ukazali da Vlada Crne Gore nije usvojila adekvatne niti kredibilne mere za kompenzovanje strukturnog gubitka budžetskih prihoda od 2% BDP-a usled radikalnog smanjenja stope penzijskih doprinosa. Nepostojanje nezavisnog Fiskalnog saveta dodatno je olakšalo usvajanje ove kontrovezne reforme koja bi mogla destabilizovati javne finansije i zahtevati mere fiskalne konsolidacije u narednim godinama.

LITERATURA

- Altiparmakov, N. et al (2024), „Poreska reforma u Crnoj Gori 2022. godine - Činjenice, zablude i paralele sa Srbijom“ *Ekonomski rast i ekonomska stabilnost* (redaktori, Krstić, G. i S. Randelović), Naučno društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, ISBN: 978-86-403-1834-1
- Altiparmakov, N. (2024), „Nastanak, razvoj i kriza javnog penzijskog sistema u bivšoj Jugoslaviji“ *Budućnost starenja* (urednici, N. Lalić i V. Kostić), Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, ISBN 978-86-6184-038-8
- Aumayr-Pintar, C. and Vacos-Soriano, C. (2025), „Substantial rises in national minimum wages for 2025 – linked to the EU directive?“ Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2025/substantial-rises-national-minimum-wages-2025-linked-eu-directive>

- De Mooij, R. and Keen, M. (2012), “Fiscal Devaluation” and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times. IMF Working Paper, WP/12/85.
- Ebbinghaus, B. and M.Gronwald (2009), „The Changing Public-Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure“ University of Mannheim, Draft Paper.
- European Commission (2006), „Macroeconomic effects of a shift from direct to indirect Taxation: A simulation for 15 EU Member States“, OECD Working Party, No. 2 Tax policy Analysis and Tax Statistics, Paris.
- Hinrichs, K. (2000), “Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD Countries”, *European Review* Vol. 8, No. 3
- International Monetary Fund – IMF (2024), Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by The Executive Director for Montenegro, IMF Country Report No. 24/101.
- Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (2007) „Consumption Taxes: the Way to the Future?“, Policy Brief.
- Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (2010) *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies.
- Organization for Economic Cooperation and Development – OECD (2024), *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris.
- Odluka o usklađivanju visine osnova za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje i visine materijalnih davanja iz socijalne i dečje zaštite, Službeni list Republike Crne Gore, br. 80/2024.
- Vlada Crne Gore (2024), Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024-2027. godine.
- Vlada Crne Gore (2024b), Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu.
- Vlada Crne Gore (2021), Program “Evropa Sad”.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, Službeni list Republike Crne Gore, br. 054/03, 125/23.
- World Bank (2022) Social Protection Situational Analysis: Montenegro.