



Centar za ekonomske i evropske studije

Faktori uticaja na fiskalne pozicije opština Sjevera kao manje razvijenih

Podgorica, decembar 2023.

1. Uvodne napomene

Crna Gora je shodno Strategiji i politici regionalnog razvoja podijeljena na tri geografska regiona Crne Gore: Sjeverni, Središnji i Primorski region. Navedene regione karakteriše različit stepen razvijenosti, odnosno znatno razvojno zaostajanje Sjevernog regiona u odnosu na ostala dva. To pokazuje Indeks razvijenosti jedinica lokalne samouprave koji objavljuje nadležno ministarstvo u Vladi Crne Gore. Ključni uzroci navedenog su konstantne migracije stanovništva iz ovog regiona, nerazvijena infrastruktura, nizak nivo preduzetničke aktivnosti, neformalna ekonomija, kao i loša fiskalna pozicija opština ovog regiona, praćena nedovoljno razvijenim administrativnim kapacitetima i loše targetiranom raspodjelom sredstava za podršku manje razvijenih opština. Sve navedeno utiče na visoku nezaposlenost, visoku stopu rizika od siromaštva i dalje migracije sa Sjevera.

Cilj ove kratke analize je da ukaže na stvaranje pretpostavki za jačanje privrede i fiskalnih kapaciteta manje razvijenih opština Sjevera koji će voditi njegovom bržem razvoju i boljem životnom standardu.

2. Analiza postojećeg stanja

Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori se shodno Zakonu o regionalnom razvoju se izračunava kao prosjek više makroekonomskih pokazatelja: 1) stope nezaposlenosti, 2) dohotka po stanovniku, 3) prihoda budžeta (sopstvenih i zakonom ustupljenih) jedinice lokalne samouprave po stanovniku, 4) stope rasta stanovništva jedinice lokalne samouprave i 5) stope obrazovanja stanovništva jedinice lokalne samouprave .

U narednom dijelu je prikazana tabela sa Indeksom razvijenosti jedinice lokalne samouprave Crne Gore tokom dva razvojna perioda.

Tabela 1. Indeks razvijenosti JLS Crne Gore

Indeks razvijenosti JLS 2019-2021.				Indeks razvijenosti JLS 2016-2018.			
JLS	Indeks razvijenosti JLS (CG=100)	Stepen razvijenosti JLS	U odnosu na prosjek CG	JLS	Indeks razvijenosti JLS (CG=100)	Stepen razvijenosti JLS	U odnosu na prosjek CG
BD	142.68	1	Iznad 125%	BD	157.01	1	Iznad 125%
TV	128.76	2		TV	133.83	2	
PG	122.85	3	100-125%	PG	121.12	3	100-125%
HN	117.27	4		KO	118.91	4	
KO	116.33	5		HN	115.53	5	
CT	99.29	6	75-100%	BR	100.53	6	75-100%
BR	98.79	7		DG	94.97	7	
DG	98.69	8		NK	93.54	8	
NK	96.14	9		CT	91.19	9	
ŽB	95.45	10		ŽB	89.98	10	
PŽ	83.27	11		UL	83.47	11	
PV	81.47	12		PŽ	82.35	12	
KL	80.47	13		PV	78.55	13	
UL	79.11	14		KL	74.11	14	50-75%
MK	77.48	15		MK	73.48	15	
BP	71.15	16	50-75%	ŠN	66.47	16	
ŠN	70.81	17		BP	64.78	17	
TZ	63.45	18		BA	58.43	18	
BA	62.86	19		TZ	56.35	19	
AN	54.37	20		RO	52.73	20	
RO	48.70	21	Ispod 50%	PL	47.24	21	Ispod 50%
GS	48.10	22		GS	43.96	22	
PL	44.27	23		AN	41.60	23	
PT	28.32	24		PT	28.13	24	

Izvor: Ministarstvo ekonomskog razvoja, Strategija regionalnog razvoja 2023-2027.

Prema indeksu razvijenosti 2019-2021. crnogorske jedinice lokalne samouprave strukturirane su u pet grupa. Iznad prosjeka je 5 jedinice lokalne samouprave, a najrazvijenija je Budva.

Na osnovu podataka iz prethodne tabele za period 2019-2021, 13 jedinica lokalne samouprave je u posmatranom periodu bilo ispod crnogorskog prosjeka razvijenosti. Pri tome su ispod 50% razvijenosti opštine Sjevera: Petnjica, Rožaje, Gusinje i Plav. Opštine Andrijevica, Berane, Šavnik, Bijelo Polje su bile na nivou 50-75% razvijenosti. Opštine Sjevera koje su imale stepen razvijenosti između 75% i 100%, su bile Žabljak, Plužine, Pljevlja, Kolašin, Mojkovac.

Generalno, broj jedinica lokalne samouprave se u posljednjem mjerenu stepena razvijenosti povećao, ali se povećao i broj onih ispod prosjeka razvijenosti Crne Gore - sa 13 JLS na 19. To ukazuje da i dalje postoji niz izazova na Sjeveru koji sprečavaju njegov ubrzaniji razvoj. Među najizraženije spadaju neregistrovana privredna djelatnost, neformalna zaposlenost, veliki broj

prafiskaliteta, migracije, nerazvijena infrastruktura, nerazvijeni administrativni kapaciteti opština i njihove slabe fiskalne pozicije.

3. Finansiranje lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori nemaju isti potencijal i mogućnost da naplate sopstvene prihode, ali su zato s druge strane u obavezi da pruže adekvatan nivo usluga svojim građanima. Zato, shodno međunarodnoj praksi, centralna vlast treba kroz zakonodavni okvir da obezbijedi lokalnim samoupravama dovoljan nivo sredstava kako bi one bez obzira na svoje specifičnosti bile u mogućnosti da građanima pruže odgovarajuće javne usluge, zbog čega su osnovane.

Pravni okvir za finansiranje lokalnih samouprava čine Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i pojedini poreski zakoni kojima se utiče na sistem finansiranja lokalne samouprave.

Finansijsku sliku jedinica lokalne samouprave Sjevernog regiona karakteriše visok budžetski deficit tokom više godina, visok nivo zaduženja, povećanje neizmirenih obaveza i nelikvidnost. Tome u velikoj mjeri dopinosa povećanje tekućih rashoda izazvano konstantnim povećanjem broja zaposlenih, i činjenice da povećanje rashoda nije praćeno istom stopom rasta sopstvenih prihoda.

Izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova jedinica lokalne samouprave uređeno je Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava. Zakon je do 2022. godine karakterisao značajan procenat ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog regiona, obzirom na njihovu slabu razvijenost, migratorna kretanja, slabiji fiskalni kapacitet privrede i stanovništva u odnosu na druga dva regiona u Crnoj Gori i slabe mogućnosti da iz svojih prihoda finansiraju zakonom utvrđene obaveze¹.

Izmjenama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica krajem 2021. godine, uveden neoporezivi dio zarade do 700 € bruto zarade. To je uticalo na smanjenje prihoda jedinica lokalne samouprave od poreza na dohodak. Navedeno je usljed činjenice da jedan od izvora finansiranja lokalne samouprave predstavljaju zakonom ustupljeni prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica, ali i da se značajan dio prihoda Egalizacionog fonda obezbjeđuje iz pomenutog poreza. Takođe, visina ostvarenja prihoda od prireza porezu na dohodak fizičkih lica direktno zavisi od visine utvrđenog poreza na dohodak fizičkih lica.

Pokriće gubitaka jedinica lokalne samouprave nastalih smanjenjem prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, prireza porezu na dohodak fizičkih lica i Egalizacionog fonda, nadomješano je iz tekuće budžetske rezerve tokom 2022. Takođe, usvojene su i izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na procenat ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica i obezbjeđenja sredstava Egalizacionog fonda. Navedena promjena je uticala na povećanje prihoda lokalne samouprave po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, ali su najbogatije opštine dobile najviše ustupljenih prihoda, što je nepravedno u odnosu na manje razvijene opštine.

Navedene zakonske izmjene u posljednje dvije godine su dovele do povećanja razlika u fiskalnom kapacitetu, odnosno visini sopstvenih prihoda jedinica lokalne samouprave u korist razvijenih

¹ Izvor: Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027.

opština odnosno opština koje pripadaju Središnjem i Primorskom regionu. To pokazuje i podatak da se u posljednje dvije godine povećao broj opština korisnica Egalizacionog fonda sa 17 u 2023. na 18 opština u 2024.godini. Pri tome Prijestonica Cetinje nema pravo na korišćenje sredstava ovog Fonda jer se finansira u skladu sa odredbama Zakona o Prijestonici.

Prema akontativnoj raspodjeli za 2024. prikazanoj u tabeli br. 2, korisnice Egalizacionog Fonda su postale opštine Bar i Zeta, budući da opština Bar prema indeksu razvijenosti koji objavljuje Ministarstvo ekonomskog razvoja, ima stepen razvijenosti ispod prosjeka na nivou Crne Gore.

Tabela 2: Plan akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda po opštinama za 2024.

	Naziv opštine	Iznos planiranih akontativnih sredstava za 2024. godinu	Učešće u %
1.	Andrijevisa	1.081.949,21	2,81
2.	Berane	3.2652.978,30	8,44
3.	Bijelo Polje	5.491.776,89	14,26
4.	Danilovgrad	2.100.688,78	5,45
5.	Žabljak	905.095,34	2,35
6.	Kolašin	1.515.509,81	3,93
7.	Mojkovac	1.222.548,42	3,17
8.	Nikšić	5.605.979,70	14,55
9.	Plav	1.546.297,51	4,01
10.	Pljevlja	3.159.729,21	8,20
11.	Rožaje	3.265.136,05	8,48
12.	Ulcinj	2,123,114,88	5,51
13.	Šavnik	926.060,16	2,40
14.	Petnjica	872.057,97	2,26
15.	Gusinje	697.799,94	1,81
16.	Plužine	1.017.146,99	2,64
17.	Tuzi	1,576.987,16	4,09
18.	Bar	2,159.143,67	5,61
	Ukupno	38.520.000,00	100,00

Izvor: Službeni list Crne Gore br. 98/2023. od 31.10.2023.

Navedeno ukazuje da postoje određene nelogičnosti kada su u pitanju podaci koje se odnose na komponente za izračunavanje indeksa nerazvijenosti, te da je **potrebno revidirati metodologiju izračunavanja indeksa razvijenosti, koja u kombinaciji sa neadekvatnim modelom finansiranja**

opština shodno Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, dodatno produbljuje razlike između opština u korist onih razvijenih. Činjenica da će opština Bar dobiti 2,16 miliona eura iz Egalizacionog fonda, koji je suštinski namijenjen na opštine sa lošijim fiskalnim kapacitetom, potvrda je navedenog.

Zato je potrebno izmijeniti i metodologiju izračunavanja indeksa razvijenosti i Zakon o finansiranju lokalne samouprave kako bi se pravednije raspodijelili ustupljeni prihodi, odnosno kako bi se prepoznale i uvažile specifičnosti i razlike između opština u pogledu broja stanovnika, veličine, privrednog i fiskalnog kapaciteta. Ovo je u skladu sa načelom jednakih mogućnosti, kako bi se podstakao razvoj manje razvijenih opština. manje razvijene opštine za razvoj sopstvenih potencijala jedinica lokalne samouprave potrebno je kreirati regulatorni okvir vezan za finansiranje jedinica lokalne samouprave.

4. Ostali izazovi opština Sjevera

4.1 Neformalna ekonomija

Neformalna ekonomija je jedna od uzroka sporijeg razvoja opština Sjevernog regiona. Ona je naročito zastupljena u turizmu, poljoprivredi i drvoprerađi, kao sektorima koji su dominantno zastupljeni na Sjeveru.

U **sektoru turizma** je karakteristično izadavanje smještajnih kapaciteta, uključujući i internet platforme, bez prijavljivanja nadležnim organima, što negativno utiče na ostvarivanje prihoda lokalnih samouprava i Turističke organizacije Crne Gore, poreza na dohodak fizičkih lica, kao i odgovarajućih prireza na porez na dohodak fizičkih lica. Dodatno, neformalna ekonomija u turizmu na Sjeveru je zastupljena u dijelu pružanja usluga turističkih agencija, turističkog vodiča, izdavanje ski oprema, usluge raftinga, avanturističkih usluga, kao i pružanje turističkih usluga u seoskom, zdravstvenom i sportskom turizmu. Dodatno, lica koja su angažovana u pružanju navedenih usluga su često neformalno zaposlena.

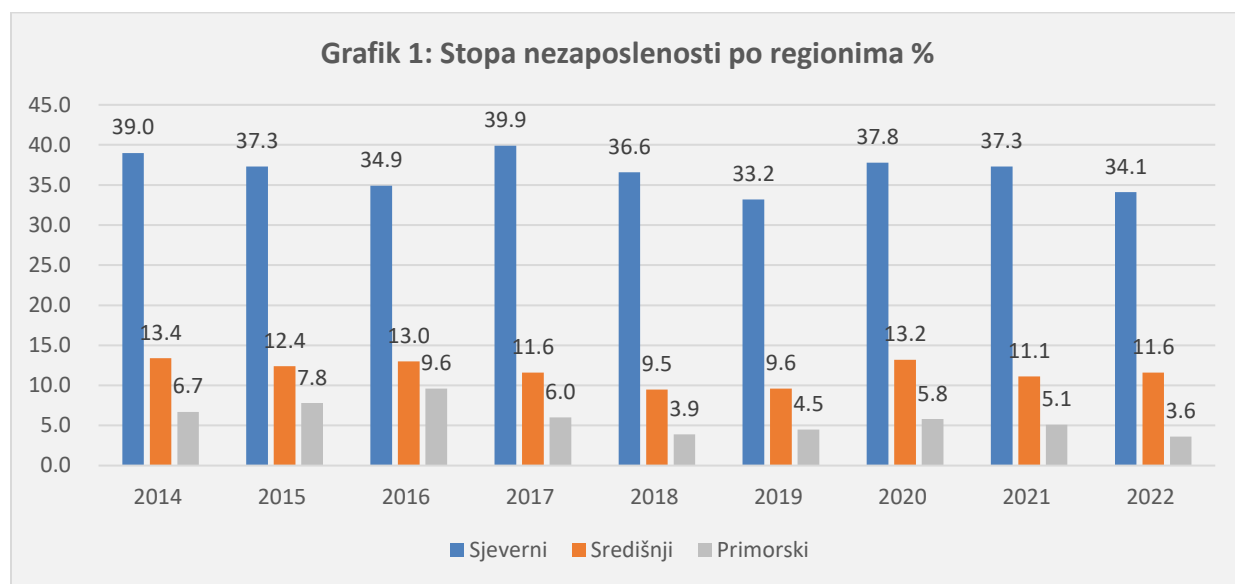
Plasiranje **poljoprivrednih proizvoda** na „kućnom pragu” je vrlo izraženo na Sjeveru, te je neophodno stimulisati registrovane ovih poljoprivrednih proizvođača, čime bi se doprinijelo većoj zaposlenosti i prohodima na lokalnom nivou.

U **oblasti šumarstva i drvoprerađi**, karakterističan je izazov održivosti u gazdovanju šumama i brojne nelegalne aktivnosti u sječi šuma u opštinama Sjevera. Sistem koncesija, odnosno prodaje drveta u dubjećem stanju koji se trenutno primjenjuje, proizvodi za posledicu da korisnici šuma drvo kupuju u šumi, uz plaćanje odgovarajuće naknade, koja je budžetski prihod. Jedan od većih izazova se ogleda u obračunu PDV-a, u postupku prometa drvnih sortimenata. Nelegalna sječa šuma je dodatni faktor negativnog uticaja na održivost njihovim gazdovanjem i prihode od koncesija, koji su u krajnjem važni za lokalne samouprave.

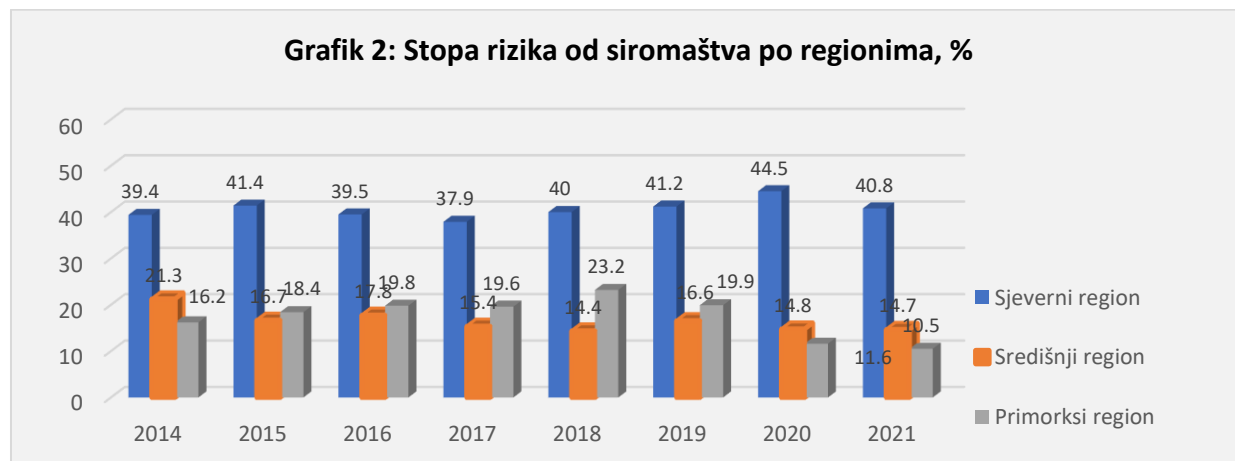
4.2 Visoka nezaposlenost i siromaštvo

Stopa nezaposlenosti u opštinama Sjevernog regiona je decenijama znatno veća od prosjeka za Crnu Goru i stope nezaposlenosti u ostala dva regiona. Ova stopa se u posljednjih 10 godina u

prosijeku kreće od 33% do 39%. Ona je bila smanjena 2018. i 2019. godine, a onda je ponovo povećana u periodu COVID-19 pandemije. Od 2022. godine, nakon izmjena poreske politike u Crnoj Gori reflektovane u smanjenju poreskog opterećenja rada, stopa nezaposlenosti na Sjeveru je smanjena na 34,1%, ali je to skoro 10 puta viša stopa nezaposlenosti nego u Primorskom regionu, koga čine narazvijenije opštine u Crnoj Gori. Faktori visoke nezaposlenosti su nedovoljna privredna aktivnost, siva ekonomija i neadekvatno targetirana sredstva socijalne pomoći.



Visoka nezaposlenost u manje razvijenim opštinama koje se nalaze dominantno u Sjevernom regionu, utiče i na visoke stope rizika od siromaštva. Tako je stopa rizika od siromaštva na Sjeveru, iako smanjena, iznosila čak 40,8% u 2021. godini, što skoro 5 puta više nego u Primorskom regionu Crne Gore. Stopa rizika od siromaštva je najizraženija kod djece i mladih do 18 godina.



Izvor: Monstat

4.3 Mjere socijalne i dječje zaštite

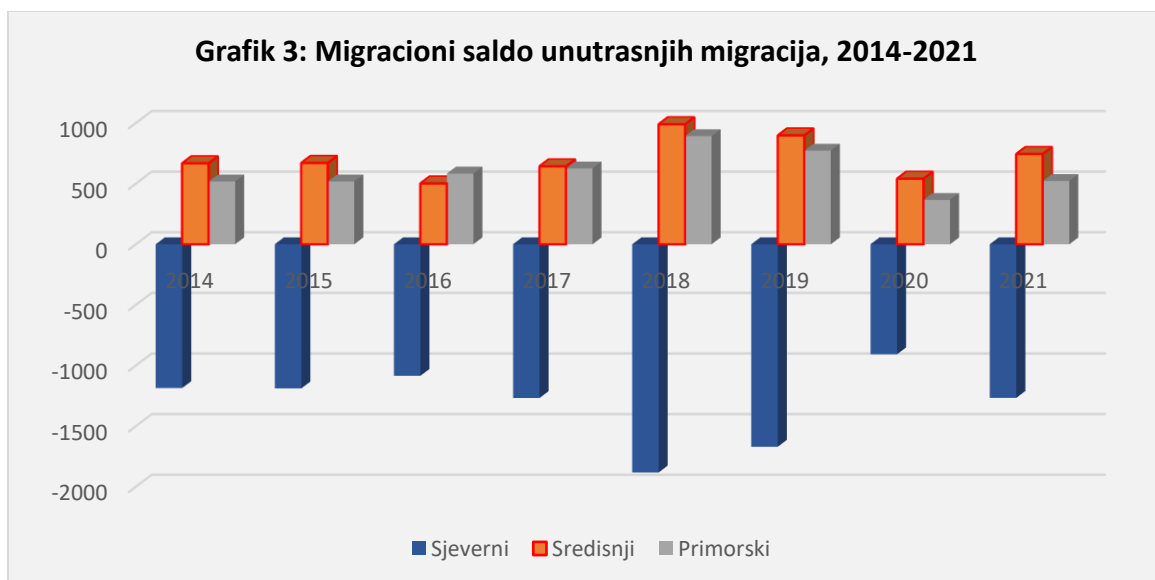
Mjere socijalne politike za smanjenje siromaštva nisu dobro targetirane, i nemaju jasnu regionalnu dimenziju. Neadekvatna primjena socijalnog kartona dovodi do toga da materijalno obezbjeđenje porodice i druge vrste socijalne pomoći primaju lica koja nijesu socijalni slučajevi. Takodje, karakteristika je da su neformalno zaposlena lica, naročito u manje razvijenim opštinama, korisnici socijalne pomoći. To ukazuje na visok stepen prisustva sive ekonomije koja nepovoljno utiče na prihode centralnog i lokalnih budžeta kroz odsustvo naplate Prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica i doprinose, kao i na rashode za socijalnu zaštitu jer pomoć primaju lica koja su radno anagđovana.

Takođe, karakteristika socijalne zaštite u Crnoj Gori je da stanovništvo jedinica lokalne samouprave sa najvećom stopom rizika od siromaštva, odnosno Sjeverni region u cjelini imaju istu vrstu i iznos socijalne pomoći kao i oni iz Središnjeg i Primorskog regiona. Analiza izdataka za dječje dodatke, rađena je na podacima za mjesec novembar 2019-2022.godine² i „ukazuje da je izmjena Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti 2021. godine, dovela do promjena u strukturi alokacije davanja za dječje dodatke u korist Središnjeg regiona, prvenstveno Glavnog Grada. U novembru 2020. godine, prije zakonskih izmjena, struktura davanja za dječje dodatke po regionima je bila 47% za Sjever, 43% za Središnji region i 10% za Primorski. Nakon izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kojom je proširena baza korisnika dječjih dodatka na svu djecu do 6 godina 2021. godine, a potom na svu djecu do 18 godina, počevši od oktobra 2022. godine, struktura isplata dječjeg dodatka se promijenila u korist Središnjeg regiona na 51,5%, i Primorskog regiona na 23%, dok je učešće Sjevernog regiona smanjeno na 25,5% ukupnih davanja za dječje dodatke, sa nekadašnjih 47%.

4.4 Migracije

Odsustvo prilika za dobrim zaposlenjem, odnosno vioka nezaposlenost i rizik od siromaštva, goinama utiču na značajne migracije iz manje razvijenih opština, dominantno Sjevera, prema ostalim regionima u Crnoj Gori, kao i prema inostranstvu. Navedeno predstavlja veliki izazov, a detaljniji prikaz je dat na narednom grafiku.

² Izvor: Strategija regionalnog razvoja 2023-2027.



Izvor: Monstat

5. Zaključci i preporuke

U cilju stvaranja preduslova za veću privrednu aktivnost i zaposlenost u manje razvijenim opštinama, koje bi ubrzao njihov razvoj i povećali fiskalni kapaciteti, neophodno je sprovesti sljedeće:

- Izmjeniti i dopuniti Zakon o finansiranju lokalne samouprave kojim će se izvršiti: (i) Izmjena načina raspodjele ustupljenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica na način da se uvažavaju razlike u stepenu razvijenosti jedinica lokalne samouprave i njihovog fiskalnog kapaciteta; (ii) Izmjena strukture prihoda iz kojih se obezbjeđuju sredstva Egalizacionog fonda; (iii) Izmjena koncepta finansijskog ujednačavanja opština odnosno raspodjele sredstava Egalizacionog fonda na način da: pravo na sredstva Fonda imaju samo opštine koje su svrstane u grupu manje razvijenih opština odnosno opština čija je vrijednost indeksa razvijenosti ispod 75% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori i da se izvrši izmjena kriterijuma za raspodjelu sredstava Fonda .
- Izmijeniti i dopuniti Uredbu o načinu izračunavanja indeksa razvijenosti jedinica lokalne samouprave u dijelu koji se odnosi na pokazatelje na osnovu kojih se izračunava indeks razvijenosti koristeći najbolje međunarodne prakse.
- Izvršiti izmjene Zakona o turizmu i ugostiteljstvu u dijelu koji se tiče obaveze angažovanja turističkih vodiča u zaštićenim područjima, radi suzbijanja rada nelicenciranih turističkih vodiča. U isto vrijeme obezbijediti stalno prisustvo inspektora za drumski saobraćaj na graničnim prelazima ili saradnja sa Graničnom policijom u smislu pružanja informacija o kretanju organizovanih grupa turista koji koriste autobuski ili kombi prevoz. Takođe, izmjene zakonskog okvira trebaju uključiti povećanje kaznenih odredbi za fizička lica koja ne prijavljuju privredno poslovanje u turizmu.

- Izvršiti punu primjenu zakona u oblasti poljoprivrede radi povećanja broja registrovanih poljoprivrednih gazdinstava.
- Izvršiti izmjene zakonodavnog okvira u cilju povećanja kazni za fizička i pravna lica za nelegalnu sječu šuma, kao i nelegalnu eksploataciju šljunka i pijeska.
- Izvršiti izmjene Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojim bi se obastavila nepravedna i nesvršishodna raspodjela sredstava socijalne i dječje zaštite i razvili kriterijumi za adekvatnu i targetiranu dodjelu socijalne pomoći licima sa najvećim stepenom rizika od siromaštva, od kojih je većina u manje razvijenim opštinama/Sjevernom regionu.
- Razmotriti smanjenje broja i iznosa parafiskalnih nameta na opštinskom nivou kako bi se stimulisala registracija većeg broja preduzeća.
- Razmotriti izmjene zakonskog okvira za uvođenje dodatnih poreskih olakšica za preduzeća i preduzetnike u manje razvijenim opštinama (Zakon o regionalnom razvoju, poreski zakoni...).