



CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA

**Predlog mjera ekonomske politike koje su u funkciji ostvarivanja ciljeva i
indikatora zadatih Programom ekonomskih reformi**

Februar, 2015.

Uvodne napomene

Osnovni cilj ekonomske politike, u narednom srednjoročnom periodu, je dinamiziranje privrednog rasta i jačanje konkurentnosti, uz povećanje zaposlenosti i životnog standarda stanovnika Crne Gore.

Da bi se stvarili uslovi za brži rast i razvoj, uspostavljen je aktivan odnos i radi se na suštinskom rješavanju identifikovanih ključnih problema, odnosno smanjenju/eliminisanju prepreka za ubrzaniji privredni rast.

Najveći izazovi sa kojima se suočava crnogorska ekonomija odnose se, prije svega, na:

- finansijsku stabilnost, odnosno održivost i stabilnost fiskalnog i bankarskog sistema;
- dalje sprovođenje strukturnih reformi i unapređenje poslovnog ambijenta;
- valorizaciju prirodnih resursa, naše komparativne prednosti, odnosno realizaciju značajnih razvojnih projekata u ključnim sektorima ekonomije i
- smanjivanje razlika u nivou razvijenosti regiona.

Dakle, preduslov ukupne ekonomske stabilnosti i dugoročnog ekonomskog rasta je uspostavljanje dugoročne finansijske stabilnosti i, s tim u vezi, stabilnosti javnih finansija. U tom smislu, fiskalna politika, u periodu 2015-2017, biće usmjerena na povećanje budžetskih prihoda, smanjenje tekuće potrošnje i povećanje investicija u infrastrukturu, kako bi se javni dug, uz uspostavljeni trend njegovog smanjenja, finansirao iz ekonomskog rasta.

Mjere fiskalne politike jesu krucijalne, ali ne i dovoljne, tako da strukturne reforme postaju prioritet ekonomske politike u srednjem roku. Cilj sprovođenja strukturnih reformi je, prevashodno, povećanje konkurentnosti crnogorske ekonomije.

Efekti predloženih mjera na osnovne fiskalne indikatore nijesu dati u Programu ekonomskih reformi. Imajući u vidu da je, Programom rada Vlade Crne Gore za I kvartal 2015, utvrđena obaveza Ministarstva finansija da pripremi Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period 2015-2018. godine, kvantifikacija istih biće prikazana navedenim dokumentom. Međutim, treba istaći da će doći do poboljšanja svih javnofinansijskih indikatora, što će biti detaljno i obrazloženo.

Fiskalna politika-predlog mjera

Odgovorno vođenje fiskalne politike, bazirane na principima konkurentnosti, predvidivosti i konzistentnosti, i dalje ostaje osnovno opredjeljenje Vlade Crne Gore. Obezbjedeње i održavanje fiskalne stabilnosti nije samo preduslov ukupne ekonomske stabilnosti i dugoročnog privrednog rasta, već i determinanta dostupnosti međunarodnih finansijskih tržišta, odnosno pregovaračke pozicije Crne Gore u procesu pristupanja EU.

Programom ekonomskih reformi za Crnu Goru 2015-2017, prikazan je osnovni fiskalni scenario za srednji rok, kojim su planirani, odnosno projektovani fiskalni indikatori i njihovo kretanje u periodu na koji se Program odnosi.

“Deficit javnih finansija projektovan je na najviših 5,3% u 2015. godini, kada javna potrošnja dostiže 48,2% BDP-a, da bi se do 2017. smanjio na 4% BDP-a. Finansiranje deficita u prvim godinama obezbjeđivaće se iz kredita i pozajmica, što će usloviti porast državnog duga sa 57,73% u 2014. na 63,2%. U 2015, pa sve do 69,1% BDP-a u 2017.”

Fiskalne projekcije, u zadatim makroekonomskim okvirima, bazirane su na sljedećim pretpostavkama:

- nastavak implementacije ranije uvedenih mjera fiskalne konsolidacije („krizni porez“, po umanjenoj stopi, ostaje na snazi i u 2015. godini; osnovna stopa PDV-a će i tokom narednog trogodišnjeg perioda iznositi 19%, uz zadržavanje nižih stopa za određene proizvode; smanjenje diskrecione potrošnje na svim stavkama na kojima je moguće ostvariti uštede; nastavak intenzivne borbe protiv sive ekonomije, sa fokusom na tržište rada i tržište akciznih proizvoda);
- prestanak važenja mjera o neusklađivanju penzija, uz odlaganje njene primjene za 2016;
- ukidanje prakse “penzionisanja pod povoljnijim uslovima”;
- nastavak realizacije mjera fiskalnog podsticaja (porez na dobit i dohodak za novoosnovane subjekte u nerazvijenim opštinama, poreski podsticaji kod zapošljavanja);
- realizacija najvažnijeg infrastrukturnog projekta-izgradnja dionice Autoputa Smokovac–Mateševo i dr.

Javna potrošnja, deficit javnih finansija i državni dug projektovani su na relativno visokom nivou, što je, prevashodno uslovljeno početkom izgradnje dionice Autoputa Smokovac – Mateševo. Međutim, iako izgradnja Autoputa predstavlja rizik za javne finansije, realizacija ovog projekta je razvojna šansa za Crnu Goru, sa dugoročnim benefitima. Projekat izgradnje Autoputa nije samo trošak, već, kroz angažovanje svih faktora ekonomije, generator intenzivnijeg investicionog ciklusa, sa pozitivnim implikacijama na rast i konkurentnost domaće ekonomije.

Povećani javnofinansijski rizici, uslovljeni realizacijom projekta Autoputa, zahtijevaju uvođenje novih sistemskih rješenja, u cilju povećanja prihoda, odnosno smanjenja rashoda budžeta. S tim u vezi, sprovode se intenzivne aktivnosti na reformi poreskog sistema kako bi se:

1. osigurala održivost javnih finansija i ograničio rast javnog duga;
2. smanjilo poresko opterećenje i
3. unaprijedio investicioni ambijent i konkurentnost crnogorske ekonomije.

Osiguranje održivosti javnih finansija, uz ograničavanje rasta javnog duga, obezbijediće se kroz:

- povećanje akciza na alkohol, gazirana pića, duvan i duvanske proizvode;
- uvođenje poreza na kafu i dobitke od igara na sreću;
- propisivanje namjenske takse na maloprodajnu cijenu goriva u visini od 0,05 eura po litru, za finansiranje dijela troškova izgradnje Autoputa;
- sužavanje zone sive ekonomije – uvođenje krivične odgovornosti za isplatu zarada bez plaćanja poreza i doprinosa; realizacija “Projekta evidentiranja boravka turista”, koji će biti finansiran iz prihoda ostvarenih njegovom implementacijom, po principu javno – privatnog partnerstva.

Reformom poreske politike, od ove godine pa do postizanja uravnoteženja budžeta:

- smanjene su više stope poreza na dohodak fizičkih lica za 2 pp (sa 15% na 13%), a
- povećane stope doprinosa za zdravstveno osiguranje za 0,5pp.

Takođe, u toku realizacije najvažnijeg infrastrukturnog projekta-izgradnje dionice Autoputa Smokovac-Mateševo, a u cilju stvaranja povoljnijih uslova poslovanja, za investitora će biti uvedeni poreski preferencijali, odnosno oslobađanja plaćanja poreza na dobit i dohodak, carina, PDV-a i doprinosa.

Kako bi se ograničile posljedice predviđenog „jednokratnog“ fiskalnog efekta izgradnje Autoputa, ulažu se dodatni napor u pravcu smanjenja tekućih rashoda i stvaranja fiskalnog prostora za povećanje investicione potrošnje. U tom kontekstu, u narednom srednjoročnom periodu, aktivnosti će biti usmjerene na:

- sprovođenje mjera restriktivne potrošnje, posebno u dijelu tekuće potrošnje;
- smanjenje izdataka, realizacijom politike racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, čiji se modaliteti sagledavaju;
- uređenje sistema zarada u javnom sektoru i
- uspostavljanje dugoročne održivosti penzijskog sistema.

U cilju unapređenja investicionog ambijenta i konkurentnosti crnogorske ekonomije, predviđeno je i uvođenje fiskalnih preferencija za investicije za sljedeće sektore:

- visoki turizam - hoteli sa 5 i više zvjezdica;
- prehrambenu industriju;
- kapitalne investicije u sektoru energetike.

Ulaganjem u ove sektore, investitori bi ostvarili pravo na oslobađanje od plaćanja PDV-a, carine, komunalija, naknada i taksi, sa ciljem da se odgovarajući resursi valorizuju na najbolji, najefikasniji i najbrži način. Time bi se oslobodio potencijal za rast, što bi, uz prateće reforme u drugim oblastima, nesumnjivo doprinijelo efikasnijoj valorizaciji resursa, te bržem ostvarenju osnovnih ciljeva ekonomske politike Crne Gore – jačanje konkurentnosti ekonomije, dostizanje viših stopa privrednog rasta i povećanje životnog standarda stanovništva.

Finansijski uticaj predloženih mjera na fiskalne indikatore

Javni dug ostaje u fokusu fiskalne politike i u narednom srednjoročnom periodu, s tim da se uvažavaju potrebe finansiranja projekata koje, u dugom roku, osiguravaju ekonomski rast. Kroz tu prizmu, smanjenje deficita javnih finansija postavlja se kao primarni cilj fiskalne politike, a koristeći mehanizme racionalizacije potrošnje, uz povećanje budžetskih prihoda.

Tokom 2014. godine sprovedene su sistemske mjere fiskalne konsolidacije, čija se implementacija nastavlja i u narednom periodu. Poboljšana je naplata poreskih oblika, ali je poreski dug i dalje visok.

U tom pravcu, nastaviće da se sprovodi fiskalna politika, koja će biti usklađena sa principima predvidivosti i odgovornosti, kao i sa fiskalnim pravilima utvrđenim Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Model reforme poreskog sistema predviđa promjenu strukture oporezivanja, koja podrazumijeva transfer ka porezima koji imaju slabiji negativan uticaj na ekonomski rast, shodno OECD-ovoj analizi *Economic Policy Reforms - Going to Growth*. Na taj način će se osloboditi potencijal za rast, što bi, uz reforme u drugim oblastima, nesumnjivo doprinijelo efikasnijoj valorizaciji domaćih resursa, te jačanju konkurentnosti ekonomije, dostizanju viših stopa privrednog rasta i povećanju životnog standarda stanovništva.

Rješenja iz nedavno usvojenog dokumenta „Analiza pojedinih aspekata poreske politike-perspektive za reformu“ nijesu uzeta u obzir prilikom izrade projekcija i Zakona o budžetu za narednu godinu, jer ona podrazumijevaju izmjenu postojećih zakonskih rješenja, odnosno vrijeme za njihovo donošenje. U tom smislu, stvaranje zakonodavnog okvira za sprovođenje planirane poreske reforme predviđeno je za 2015. godinu.

Predlog novih rješenja poreske politike bazira se na procjeni njihovog uticaja na budžet, imajući u vidu da se očekuje pozitivan efekat na nivo deficita i državnog duga. Međutim, može doći i do određenih izmjena inicijalnih mjera, ali i vremena njihovog uvođenja, zbog čega se sa preciznošću ne može utvrditi njihov puni efekat. S druge strane, iskustvo iz prethodnih godina govori da se pozitivni efekti ovih mjera mogu anulirati neplaniranim trošenjem (otplata garancija, sudska izvršenja i sl.).

Naplata prihoda u 2015. godini biće u velikoj mjeri i pod uticajem dešavanja na međunarodnom planu, najviše u sektoru turizam zbog, prije svega, situacije u Rusiji i Ukrajini, ali i regionu. Stoga, visina javnih prihoda zavisi i od diverzifikacije turističke ponude i efikasnog privlačenja turista iz drugih zemalja, kako bi se nadomjestilo očekivano smanjenje dolazaka turista iz Rusije.

Unapređenje poslovnog ambijenta-predlog mjera

U oblasti kvaliteta poslovnog ambijenta, Crna Gora kontinuirano bilježi značajne rezultate, što potvrđuju i izvještaji relevantnih međunarodnih institucija. Međutim, u cilju jačanja konkurentnosti crnogorske ekonomije i stvaranja atraktivnijeg i, za investitore, privlačnijeg biznis ambijenta, u narednom periodu intenziviraće se aktivnosti na:

- unapređenju stanja u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, kroz implementaciju one stop shop-a za izdavanje građevinskih dozvola u jedinicama lokalne samouprave;
- implementaciji preporuka Analize fiskaliteta na lokalnom nivou;
- rješavanju problema nelikvidnosti (realizacija treće faze “podgoričkog modela”, kroz implementaciju Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama);
- unapređenju stanja u oblasti registracije preduzeća, kroz uvođenje potpune elektronske registracije preduzeća i omogućavanje registracije u svim podružnicama Poreske uprave;
- pojednostavljivanju postupaka u oblasti izvršenja ugovora, kroz povećanje efikasnosti, smanjenje troškova i trajanje postupaka;
- pojednostavljivanju postupaka u oblasti plaćanja poreza, kroz stvaranje mogućnosti za elektronsko plaćanje većeg broja poreza;
- realizaciju projekta „Uprava po mjeri građana i biznisa“, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta na lokalnom nivou;
- nastavku realizacije preporuka iz Giljotine propisa;
- nastavku sprovođenja RIA-e;
- davanju fiskalnih podsticaja, koji se odnose na oslobađanja obaveze plaćanja određenih poreskih oblika tokom perioda izgradnje u sektorima turizma, poljoprivrede i energetike i
- reformi javnog sektora (implementaciji mjera definisanih Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora i realizaciji aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave u dijelu koji se odnosi na oblast državne uprave).