



CRNA GORA: Završna izjava Misije o konsultacijama za 2017. u vezi sa Članom IV

1. mart 2017.

Završna izjava opisuje preliminarne nalaze zaposlenih MMF-a na kraju zvanične posjete zaposlenih (ili „misije“), u većini slučajeva tokom posjete zemlji članici. Misija je sprovedena kao dio redovnih (obično godišnjih) konsultacija u skladu sa [Članom IV](#) Osnivačkog ugovora MMF-a, u kontekstu zahtjeva za korišćenje resursa MMF-a (pozajmica od MMF-a), kao dio razgovora programa koji su pod monitoringom zaposlenih MMF-a ili su dio monitoringa ekonomskih događaja od strane zaposlenih MMF-a.

Nadležni organi saglasni su sa objavljivanjem ove Izjave. Stavovi izraženi u ovoj Izjavi su stavovi zaposlenih MMF-a i ne moraju nužno da odražavaju stavove Odbora izvršnih direktora MMF-a. Na osnovu preliminarne nalaza ove misije, zaposleni MMF-a su pripremili izvještaj, koji će biti predmet odobravanja menadžmenta, i koji će biti predstavljen Odboru izvršnih direktora MMF-a na razmatranje i odlučivanje.

Misija Međunarodnog monetarnog fonda posjetila je Podgoricu u periodu od 15. februara do 1. marta, kako bi obavila konsultacije za 2017. u vezi sa Članom IV

Nepovoljni fiskalni događaji u 2016. pogoršali su fiskalne izgledе i smanjili budući investicioni kapacitet države. Ovo će nepovoljno uticati na rast, uprkos određenim pozitivnim efektima autoputa. Nadležni organi prepoznaju potrebu za snažnim fiskalnim prilagođavanjem kako bi se ograničilo projektovano povećanje javnog duga i kako bi se javne finansije postavile na održivim temeljima. Budžet za 2017. važan je prvi korak u rješavanju fiskalnih izazova i smanjiće budžetski deficit bez autoputa. Nadležni organi su već identifikovali neke srednjoročne mjere, a dodatne mjere će biti objavljene kao dio fiskalne strategije u drugom kvartalu 2017. Čini se da se finansijski sektor popravlja, ali bi planirani proces fiskalnog prilagođavanja mogao da utiče na profitabilnost banaka, i supervizorski organi bi trebalo da nastave sa praćenjem bilo kakvih rizika koji se mogu pojaviti. Dodatni naponi za smanjenje sive ekonomije i unaprijeđenje konkurentnosti mogli bi da pomognu naporima državnih organa koji se odnose na prilagođavanje.

Nedavni događaji i izgled

1. **Procjenjuje se da je realni ekonomski rast u 2016. bio 2,4 procenta, što je niže od očekivanog, djelimično zbog kašnjenja projekta autoputa.** Turizam je imao još jednu snažnu sezonu, dok je došlo do rasta u sektorima rudarstva i energetike. Građevinarstvo je

ojačalo kako su se projekti u turizmu, infrastrukturi i energetici implementirali. Kreditiranje privatnom sektoru povećano je za 6,4 procenata nakon nekoliko godina potisnute kreditne aktivnosti. Inflacija na kraju godine je bila niska i iznosila 1 procenat, a ona je rezultat pada cijena hrane, robe za domaćinstva i prevoza. Eksterni deficit tekućeg računa povećan je na 19 procenata, djelimično održavajući uvoz mašina za autoput, turizam i projekete u energetici.

2. Procijenjeni fiskalni deficit od $5\frac{1}{4}$ procenata BDP-a značajno je manji od očekivanog, ali se osnovna fiskalna pozicija pogoršala. Kapitalna potrošnja bila je 5 procenata BDP-a umjesto prethodno projektovanih 12 procenata, zbog kašnjenja autoputa. Međutim, tekuća potrošnja porasla je za više od 3 procentna poena BDP-a na račun doživotnih naknada za majke troje i više djece, povećanja zarada u javnom sektoru i jednokratnih transfera. Odluka da se majkama daju naknade imala je neželjene nuspojave, ističu se njen visok fiskalni trošak (2 procenta BDP-a), loše targetiranje/usmjeravanje u smislu obezbjeđivanja socijalne zaštite i negativan uticaj na učešće ženske radne snage. Sa pozitivne strane, koeficijent poreza i BDP-a povećan je za $1\frac{1}{2}$ procentnih poena na račun snažnog učinka poreza na dohodak fizičkih lica i PDV-a. Pored toga, neporeski prihodi su se povećali zbog jednokratne naknade za komunikacije od $1\frac{1}{2}$ procenata BDP-a. Dug opšteg nivoa države povećao se na 71 procenat BDP-a (79 procenata BDP-a, uključujući garancije).

3. Projektovano je da će ekonomija rasti $3\frac{1}{4}$ procenata u 2017. godini, što odražava efekat pozitivne tražnje autoputa i drugih privatnih investicija, ali i neke negativne impulse od prilagođavanja dijela budžeta bez autoputa. Rast bi pokretale investicije i u manjoj mjeri privatna potrošnja, sa očekivanim negativnim doprinosom eksternog sektora. Projektovano je da će deficit tekućeg računa porasti usljed potreba za uvozom koji je povezan sa kapitalnim investicijama. Očekuje se da će kreditiranje privatnom sektoru porasti za 5 procenata. Za inflaciju se projektuje da će se povećati na nešto ispod 2 procenta u prosjeku.

4. Projekat autoputa utiče na ekonomski rast u srednjem roku, kroz direktan efekat na strani potražnje i naknadni efekat na strani ponude. Projektovano je da će, uz procijenjeni trošak od 1.0 milijarde eura (što je iznos veći od proviđeno očekivanog usljed efekta kursnih razlika), povećati BDP u 2023. za oko 150 miliona eura. Očekuje se da će ekonomski rast rasti u narednih pet godina biti u prosjeku 3 procenta. Drugi veliki projekti kapitalnih investicija finansirani iz inostranih izvora takođe će doprinijeti rastu kako je projektovano, ali i visokom deficitu tekućeg računa. Nakon napora bankarskog sistema da se smanje nekvalitetni krediti, banke bi trebalo da budu u poziciji da podržavaju ekonomiju kroz povećano kreditiranje privatnom sektoru. Očekuje se da će niska inflacija u euro zoni pomoći da sa potisne pritisak cijena.

Potreba za fiskalnim prilagodavanjem

5. **Iako će autoput donijeti neke ekonomske benefite, njegov vrlo visok trošak će ograničiti mogućnost države da sprovodi druge važne investicije i izložiće ekonomiju rizicima.** Projektovano je da će se dug opšteg nivoa države povećati na 82 procenata BDP-a do 2019. (89 procenata BDP-a uključujući garancije). Međutim kapitalna potrošnja koja se ne odnosi na autoput može da iznosi samo nekih 125-150 miliona eura godišnje (oko 3½ procenta BDP-a) u narednih pet godina. Ovo se upoređuje sa procijenjenim potrebama za investicijama koje samo u oblasti životne sredine (prečišćavanje otpadnih voda, zagađenje vazduha, i globalno zagrijavanje) iznose možda skoro 1½ milijardi eura kako bi se ispunili EU standardi. Pored toga, finansiranje drugih investicija koje imaju visok povrat u oblastima javne infrastrukture, zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, takođe će biti vrlo ograničeno. Slično tome, smanjen je kapacitet zemlje da odgovori privremenim eksternim ili domaćim ekonomskim šokovima zbog visokog nivoa duga. Na kraju, velike projektovane potrebe za refinansiranjem od strane države za dug koji dopijeva za naplatu zahtijevaće određeno pribjegavanje eksternim tržištima i izložiće Crnu Goru volatilnijim međunarodnim finansijskim tržištima.

6. **Nadležni organi prepoznaju izazove koji su povezani sa dugom koji raste i već su preduzeli značajne korake u kontekstu budžeta za 2017.** Mišljenje misije je da je u budžetu sadržano više od 2 procenta BDP-a fiskalnih mjera. Na strani prihoda, nove mjere uključuju produženje primjene stope od 11 procenata na porez na dohodak fizičkih lica, povećanje akciza na goriva, unaprijeđenje poreske administracije i naplatu kroz program repograma poreskog duga. Program koji se odnosi na poreski drug, iako omogućava kompanijama da plate zaostale poreske obaveze na način koji će više podržati rast, sadrži elemente poreske amnestije, jer se oprašta kamata i ima mogući efekat moralnog hazarda. Na strani rashoda, nadležni organi su ograničili fiskalni uticaj naknade za majke i smanjili zarade za javne funkcionere, ali su ograničili i kapitalni budžet koji se ne odnosi na autoput, koji je već nizak. Projektovano je da će ukupni deficit budžeta u 2017. porasti na 7½ procenata BDP-a, uglavnom zbog rashoda za autoput, za koje se očekuje da će se više nego udvostručiti i iznositi 6 procenata BDP-a. Dug opšteg nivoa države će vjerovatno na kraju ove godine biti 75 procenata BDP-a (82 procenta BDP-a, uključujući garancije).

7. **Nadležni organi su posvećeni sprovođenju plana srednjoročne fiskalne konsolidacije koji bi postavio dug na čvrstu silaznu putanju nakon što se autoput završi 2019.** Plan konsolidacije nadležnih organa već ima za cilj primarni fiskalni suficit od 3 procenta BDP-a za 2020. Nadležni organi su već identifikovali mjere koje se fokusiraju na smanjenje rashoda, uključujući fond zarada javnog sektora i naknade za majke, uz određene dobiti koje će proisteci iz unaprijeđenja u poreskoj administraciji, naplate neizmirenih poreza i regularizacije objekata bez dozvola.

8. **Misija preporučuje cilj za primarni suficit od 4½ procenata BDP-a za 2020.** Nadležni organi se slažu sa misijom da je ovaj vrlo visok primarni bilans potreban kako bi se smanjile velike potrebe za finansiranjem koje bi se u suprotnom materijalizovale u 2019. i 2020. Kao sastavni dio strategije fiskalnog prilagođavanja, misija preporučuje stvaranje prostora za povećanje kapitalne potrošnje za ½ procenta BDP-a i dobro usmjerene socijalne potrošnje za ¼ procenta BDP-a kako bi se podržao rast i ublažio uticaj prilagođavanja na najosjetljivije djelove stanovništva. Misija procjenjuje da bi bile potrebne mjere fiskalnog prilagođavanja od 2¾ procenta BDP-a kako bi se postigao cilj. Ovo je dodatno na mjere koje iznose 1½ procenat BDP-a, a koje su nadležni organi već identifikovali, koji namjeravaju da rade sa zaposlenima MMF-a i Svjetske banke kako bi identifikovali preostale mjere u dokumentu fiskalne strategije koji je planiran za drugi kvartal 2017. Počevši od 2021. primarni suficit bi se mogao postepeno smanjivati uz istovremeno održavanje silaznog trenda duga. To bi omogućilo povećanje prioritetne potrošnje, a dug bi se smanjio na 66 procenata BDP-a do 2022. (72 procenta BDP-a, uključujući garancije).

Moguće mjere za fiskalno prilagođavanje

9. **Misija vjeruje da na rashodnoj strani treba da dođe do značajnih napora u pogledu prilagođavanja.** Fond zarada javnog sektora i rashodi za penzije su visoki u poređenju sa međunarodnim uporednim vrijednostima i trebalo bi da se smanje na srednji rok.

- Misija je ohrabrena činjenicom da nadležni organi rade sa EU na reformi javne uprave sa fokusom na definisanje prave veličine broja zaposlenih u državnoj upravi i prelaskom na plaćanje zasnovano na zaslugama. Povećanje zarada u javnom sektoru trebalo bi ograničiti dok se ne usvoji sveobuhvatna reforma javne uprave.
- Naknadu za majke treba promijeniti na takav način da se majkama koje su napustile svoja radna mjesta dâ kompenzacija koja bi bila takva da ih ohrabri da se ponovo uključe u radnu snagu. Majke koje su prije toga bile nezaposlene, ili penzionisane, trebalo bi da se vrate u sistem socijalne zaštite (i da budu predmet imovinskog cenzusa), ili u penzioni sistem, mada bi im se za izračunavanje penzije mogla dodijeliti jedna dodatna godina staža.
- Istovremeno, trebalo bi promijeniti sistem socijalne zaštite kako bi bio bolje usmjeren na osjetljive djelove stanovništva. Rashodi za socijalnu zaštitu su značajni, ali trenutno nisu dobro usmjereni i pružaju destimulanse za uključivanje na tržište rada.
- Penzioni sistem nije inherentno izadašan, ali su prošle *ad-hoc* odluke stvorile prilike za prijevremeno penzionisanje koje sistem nije mogao da priušti. Misija vjeruje da bi se rashodi za penzije mogli značajno smanjiti na pravičan način na kratak rok tako što bi se penzije uključile u poresku osnovicu poreza na dohodak fizičkih lica, a što bi se odnosilo samo na one sa visokim primanjima. Pored toga, penzioneri bi mogli da plaćaju doprinos

za zdravstveno osiguranje koji bi se ocjenjivao u odnosu na iznos u kome su njihove penzije iznad prosječne penzije, što bi takođe primarno uticalo na najbolje stojeće penzionere. Misija je saglasna sa preporukama Svjetske banke da se poveća umanjeno (penali) za prijevremeno penzionisanje, ukine mogućnost penzionisanja sa 40 godina staža, smanji period prijevremenog penzionisanja na 2 godine i da se doprinosi za beneficirani staž učine aktuarski pravičnijim.

10. Nadležni organi žele da zadrže konkurentan poreski sistem sa niskim poreskim stopama. S obzirom na potrebu za relativno brzim smanjenjem deficita, misija preporučuje određene mjere na prihodnoj strani koje će smanjiti negativne eksterne pritiske koji su povezani sa zagađenjem ili hroničnim bolestima, proširiti poresku osnovicu i doprinijeti socijalnoj pravičnosti.

- Sagorijevanje uglja značajno doprinosi lokalnom zagađenju i globalnom zagrijavanju. Misija je napravila preliminarne procjene po kojima je trošak korišćenja uglja kroz lokalno zagađenje višestruko veći od njegove sadašnje cijene, a njegov trošak koji se odnosi na globalno zagrijavanje je oko polovine njegove sadašnje cijene. Uvođenje akcize na uglj bi internalizovalo ove troškove i dovelo do smanjenja troškova koji su povezani sa zdravljem, dok bi istovremeno stvorilo prihode za budžet i stimulisalo investicije u čistije izvore energije. Akcizu bi trebalo uvesti postepno i eventualno je povećati do punog nivoa koji je povezan sa eksternalitetima. Povećana cijena uglja trebalo bi da se u potpunosti odrazi kroz cijenu električne energije, a treba razmotriti prelazne aranžmane za industrije na koje ovo utiče.
- Mogle bi se povećati akcize na cigarete, alkohol, naftne derivate i zaslađena pića, čime bi se one uskladile sa EU standardima tamo gdje je to primjenljivo, uz istovremeno obezbjeđivanje da one značajno ne prelaze nivo sličnih akciza u susjednim zemljama.
- Na lokalnom nivou trebalo bi povećati tarife za vodu i odlaganje smeća, do nivoa punog povrata troškova, koje bi vremenom uključile i buduće troškove kapitalnih unaprijeđenja. Trenutno, tarife ne pokrivaju ni troškove tekućeg održavanja i doprinose lošem fiskalnom učinku lokalnih uprava i degradaciji životne sredine. Saradnja sa multilateralim i bilateralim donatorima u ovoj oblasti takođe bi mogla da pomogne da se mobilizuju dodatni resursi. Takođe treba razmotriti povećanje naplate poreza na nepokretnosti kroz unaprijeđenje pravnog i administrativnog okvira (uključujući bolje baze podataka i vrednovanje nepokretnosti) i potencijano kroz povećanje stopa.
- Niža stopa PDV-a mogla bi se pomjeriti tako da iznosi polovinu standardne stope, a PDV na hotelske usluge i usluge u marinama mogli bi da se oporezuju standardnom stopom.

- Misija preporučuje da se viša stopa poreza na dohodak fizičkih lica poveća na 13 procenata i da se produži njeno važenje do 2022. kako bi se osigurao pravičan doprinos prilagođavanju onih sa višim dohotkom, kao što je to bio slučaj tokom finansijske krize.

11. Kada je u pitanju fiskalno finansiranje, misija ohrabruje nadležne organe da ubzaju svoj program privatizacije i da unaprijede profil otplate duga. Privatizacija Montenegro airlines-a i drugih javnih preduzeća koje nemaju funkciju u oblasti javnih politika povećala bi finansijske resurse i smanjila buduće odlive iz budžeta. Nadležni organi takođe bi trebalo da nastave sa aktivnostima na razvoju lokalnog tržišta državnih zapisa i dugoročnih obveznica.

Finansijski sektor

12. Finansijski uslovi su se unaprijedili tokom 2016. Banke su visoko likvidne i prosječni koeficijentni kapitala prevazilaze regulatorne minmume, uz neke varijacije između institucija. Profitabilnost većine banaka je povećana, ali je i dalje slaba uprkos primjetnom smanjenju nekvalitetnih kredita (NPL) i visokim kamatnim maržama, koje se djelimično mogu objasniti visokom troškovnom strukturom i riziko-premijom zemlje. Povećalo se kreditiranje privatnom sektoru, nakon što se smanjivalo tokom dužeg perioda, iako ne toliko brzo koliko bi se moglo očekivati s obzirom na visoku likvidnost. Ovo odražava probleme sa naplatom kolateralu, slabe prakse korporativnog računovodstva, posebno u sektoru MSP-a i relativno visoke standarde kreditiranja nakon perioda sa visokim nivom NPL-ova.

13. Nadležni organi smatraju da je snažan kreditni rast od ključnog značaja kao podrška strategiji rasta države. U tom kontekstu, očekuje se da će okvir za dobrovoljno rješavanje dugova (Podgorički pristup) biti produžen do 2018. i biti unaprijeđen kroz uključivanje više kategorija NPL-ova i pružanje većih podsticaja za učestvovanje u programu. Ne dovodeći u pitanje želju nadležnih organa za snažnijim kreditnim rastom, bankama trebalo bi da bude omogućeno da odgovaraju na tržišne uslove bez administrativnih miješanja. Misija podržava namjeru državnih organa da ne posežu za uvođenjem gornjih granica za kamatne stope, jer bi te mjere mogle da imaju neželjene posljedice.

14. Nadležni organi nastavljaju sa sprovođenjem preporuka Ocjene finansijskog sektora za Crnu Goru (FSAP) kako bi se ublažili rizici po finansijski sistem. One uključuju unaprijeđenje upravljanja nekvalitetnom aktivnom i rizikom likvidnosti, smanjenje operativnih rizika, i ograničavanje rizika koji se odnose na finansiranje i koncentraciju kredita. Nadležni organi detaljno prate slabije banke i pripremaju planove za sanaciju u kontekstu planiranja za nepredviđene okolnosti. Oni su u procesu izrade novih bankarskih zakona i imaju namjeru da uvedu u propise Međunarodni standard finansijskog izvještavanja (MSFI) 9 u 2018. godini, što bi trebalo da rezultira strožijim praksama rezervisanja i zatražili su tehničku pomoć MMF-a kako bi pomogao u ovom procesu. Planiraju da sprovedu analize kvaliteta aktive

(AQR) u 2018/19. S obzirom na fiksne troškove poštovanja obaveze iz oblasti računovodstva i izvještavanja, povećanje minimalno zahtijevanog kapitala bi se moglo razmotriti, jer bi pomoglo bankama da ostvare ekonomije obima i moglo bi dovesti do veće konkurencije.

15. Nadležni organi treba da posebno obrate pažnju kod praćenja prijetnji po finansijsku stabilnost, u odsustvu instrumenata monetarne politike i s obzirom na ograničeni fiskalni prostor. U procesu ušteda na fiskalnoj strani, profitabilnost banaka mogla bi da trpi, i Centralna banka trebalo bi pažljivo da prati potencijalni uticaj na pojedinačne banke i na sistem. Banke koje nemaju pristup finansiranju u slučaju hitne potrebe trebalo bi da budu pod posebnom pažnjom. Nadležni organi su u postupku izrade zakona o sanaciji banaka, gdje bi se okretanje podršci iz javnih finansija uzelo u razmatranje samo nakon što se otpišu akcionarski kapital, hibridni kapital i subordinisani dugovi. Nadležni organi su takođe u postupku izrade novog zakona o finansijskim institucijama, koji bi trebalo da dovede do eliminisanja praznina u pogledu nadzora.

Strukturne reforme

16. Nadležni organi planiraju de revidiraju Zakon o radu kako bi se povećalo učešće na tržištu rada i ohrabrila formalizacija neformalne ekonomije. U situaciji kada ne postoje instrumenti monetarne politike i kada je fiskalni prostor ozbiljno sužen, oni bi trebalo da se fokusiraju na povećavanje fleksibilnosti tržišta rada, smanjenje neformalnosti na tržištu rada i da nastave sa unaprijeđenjem poslovne klime (npr. izvršenje ugovora). Naročito bi se mogao ubrzati proces izadavanja dozvola i licenci. Aktivnije politike na tržištu rada bi se takođe mogle razmatrati kako bi se smanjio visok nivo dugoročne nezaposlenosti. Takođe će biti važno da se unaprijede praktične vještine univerzitetskih diplomaca kako bi se olakšala njihova brža integracija u tržište rada. Na kraju, informisanje javnosti kojim bi se objasnili benefiti koji dolaze iz državne potrošnje, moglo bi da poveća prihode i smanji sivu ekonomiju.

Misija zahvljuje nadležnim organima, i drugim partnerima, na velikodušnom gostoprimstvu i vrlo otvorenim i konstruktivnim razgovorima koje smo sa njima imali.