

Crna Gora: Završna izjava članova MMF-a Misije o konsultacijama za 2021. u vezi sa Članom IV**ZA OBJAVU ODMAH**

Završna izjava opisuje preliminarne nalaze zaposlenih MMF-a na kraju zvanične posjete (ili „misije“), u većini slučajeva zemlji članici. Misija se sprovodi 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 o programima koji su pod monitoringom zaposlenih MMF-a, ili su dio drugih 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 će pripremiti izvještaj koji će, nakon odobrenja menadžmenta, biti predstavljen Odboru izvršnih direktora MMF-a na razmatranje i odlučivanje.

17. novembar 2021. godine:

Misija Međunarodnog monetarnog fonda je obavila konsultacije za 2021. godinu u vezi sa članom IV u periodu od 25. oktobra do 17. novembra. Tim je posjetio Podgoricu u periodu od 10. do 17. novembra.

Rezime

- *Ekonomija se snažno oporavlja u 2021. godini, usljed oporavka turizma koji je podržan ciljanim mjerama Vlade. Očekuje se da stopa rasta ove godine bude dvocifrena. Srednjoročni ekonomski izgledi se čine obećavajućim, ali postoje i brojni rizici. Kratkoročno gledano, stope vakcinacije treba da se ubrzaju. Kada pandemija popusti, centralni prioritet je smanjenje nivoa javnog i spoljnog duga kako bi se stvorilo više prostora za podršku rastu i za suočavanje sa budućim ekonomskim šokovima. Vlada je napravila snažan početak ka ovom cilju u 2021. godini.*
- *U postojećem okruženju, reformske inicijative dugog dometa zahtijevaju pedantno koncipiranje, planiranje i sprovođenje. Predloženi paket „Evropa sad“ ima za cilj da unaprijedi životni standard radnika, učini pravičnijom poresku politiku i da smanji veličinu neformalne ekonomije. Zaposleni MMF-a podržavaju ove prioritete, ali takođe primjećuju da bi moglo doći do ekonomskih rizika povezanih sa reformama. Ovi rizici bi se mogli ublažiti razmatranjem faznog pristupa ovom paketu kroz pažljivo kalibrirane korake.*
- *Izgleda da je finansijski sektor dobro izdržao šokove, u značajnoj mjeri zbog mjera podrške CBCG povezane sa pandemijom COVID-19. Pozdravljamo i završetak Pregled kvaliteta aktive (AQR). Fokus bi sada trebalo usmjeriti na prenošenje njenih nalaza u dalje snaženje okvira za superviziju i sanaciju banaka.*

Ekonomija se oporavlja od šoka izazvanog pandemijom COVID-19

Pandemija je uzela bolan danak u Crnoj Gori. Velika cijena u ljudskim životima je dodatno usložnjena urušavanjem ekonomske aktivnosti. Crna Gora se prošle godine suočila sa najvećim padom BDP-a u Evropi, prije svega zbog kolapsa turizma.

Ekonomija se sada snažno oporavlja. Oporavak turizma je pomogao da se rast u 2021. godini povрати na prethodnu putanju. Očekujemo da rast bude u dvocifrenom opsegu ove godine, zbog snažnog učinka u drugom kvartalu i indikacija o snažnoj ljetnjoj turističkoj sezoni u trećem kvartalu. Zaključno sa drugim kvartalom stopa nezaposlenosti, po istraživanju radne snage, je pala na 17,1 procenat. Bez obzira na to, brojni ljudi su i dalje bez posla, što ukazuje da bi bilo vrijedno ozbiljno razmotriti nastavak sa privremenom ali ciljanom podrškom za najosjetljivije kategorije.

Izgledi za budući rast se čine obećavajućim. Sektor turizma bi trebalo da nastavi da se normalizuje, ako ne bude nepredviđenih iznenađenja zbog pandemije. Takođe se očekuje da će se javne i privatne investicije oporaviti kako pandemija bude jenjavala. Ožiljci u ekonomiji koje je izazvala pademija možda nisu toliko duboki koliko se činilo na početku pandemije. Koliko god je kontrakcija ekonomske aktivnosti prošle godine bila bolna, dugoročni efekti su ublaženi kroz mjere podrške Vlade i CBCG ka pojedincima, kompanijama i finansijskom sektoru. Gledajući dalje u budućnost, Crna Gora ima značajne potencijale za rast, ne samo od turizma već i od obnovljivih izvora energije i IT sektora. Potencijal bi se najbolje otključao kroz kombinaciju stabilnih javnih finansija, zdravog finansijskog sektora, smanjenja rigidnosti na tržištu rada i snažnijeg poslovnog okruženja.

Izgledi su podložni i brojnim rizicima. Jedan od značajnih rizika je i pandemija, koja bi mogla da omete očekivanja u pogledu nastavka oporavka turizma. Veliko ubrzanje vakcinacije bi moglo da ponudi najsnažnije obezbjeđenje od negativnih rizika kako po javno zdravlje tako i po ekonomiju. Javni i spoljni dug su i dalje vrlo visoki. U sprezi sa rastućim šansama da dođe do pooštavanja globalnih finansijskih uslova, mogućnosti za odgovor na rješavanje budućih šokova su i dalje ograničene. Globalne inflatorne sile, za koje se trenutno vjeruje da su tranzitorne, mogu portajati duži period.

Značajno smanjenje javnog duga na srednji rok je centralni fiskalni prioritet.

Pandemija je uzrokovala nagli skok javnog duga. Prije pandemije, izgradnja prve faze autoputa Bar-Boljare je dovela do značajnog rasta duga, čime su ekonomiji ostavljeni ograničeni fiskalni resursi. Prošle godine, kolaps BDP-a i neizbježno povećanje potrošnje povezano sa COVID-19 je pogoršalo ovu situaciju. Na kraju 2020. godine bruto javni dug je premašio BDP, i mnogo je veći od preporučenih nivoa za ekonomije u ekspanziji.

Zaposleni MMF-a su mišljenja da je odluka nadležnih organa da emituju Euroobveznicu u decembru 2020. godine bila primjerena. To je dalo zemlji više vremena da se oporavi od šoka izazavnog pandemijom, i to pod vrlo povoljnom kamatnom stopom. Ipak, sredstva dobijena emisijom obveznice treba pažljivo sačuvati kako bi se stvorila rezerva u ovim neizvjesnim vremenima i treba ih mudro koristiti za stavke koje štite održivost javnih finansija.

Javni dug se mora značajno smanjiti na srednji rok. Kombinacija izdašnih prihoda usljed snažnog rasta i niže potrošnje će dovesti do naglog smanjenja fiskalnog deficita ove godine. Čini se da je ciljana vrijednost za deficit za 2021. godinu nadležnih organa itekako ostvariva. Ohrabrujuće je da se očekuje da će bruto javni dug pasti na oko 90 procenata BDP-a. Trenutno razmatramo upravo objavljeni budžet za 2022. godinu i srednjoročnu fiskalnu strategiju. Pozdravljamo to što Vlada ima za cilj da postigne primarni suficit (razlika između nekamatnih prihoda i nekamatnih rashoda) na srednji rok. Dovoljno veliki primarni suficiti bi trebalo da se održavaju kako bi se osiguralo da se dug postavi na postojanu silaznu putanju.

Napredak u javnim reformama će podržati smanjenje duga.

- **Reforma poreske administracije:** Biće značajno da se tekuće spajanje uprava poreza, carina i igara na sreću u jedan subjekat završi na djelotvoran način. Nakon toga, fokus ovog subjekta se može usmjeriti na sprovođenje predloženih reformi na prihodnoj strani koje Vlada planira.
- **Reforma preduzeća u državnom vlasništvu:** Vlada takođe ima za cilj hrabre promjene u sektoru preduzeća u državnom vlasništvu kroz osnivanje novog subjekta pod nazivom

Montenegro Works. Da bi ovaj novi subjekat bio uspješan, potrebni su snažni institucionalni i zakonski okviri. Treba da posjeduje zakonske i finansijske kapacitete da izvrši sveobuhvatno restrukturiranje preduzeća i/ili da ih proda, da bude politički nezavistan i da bude predmet odgovarajućeg nadzora. U drugim zemljama su uspostavljeni slični subjekti sa neujednačnim stepenima uspjeha, u zavisnosti od djelotvornosti ovih bazičnih okvira. Zaposleni MMF-a razgovaraju sa nadležnim organima kako bi se istražile mogućnosti saradnje da bi se pomoglo jačanju nadzora nad preduzećima u državnom vlasništvu a koristeći pouke iz međunarodnog iskustva.

- Potrebna je nova strategija **Reforme javne uprave** kako bi se maksimalno povećale vrijednosti koje poreski obveznici dobijaju iz javnog sektora. Razumijemo da nadležni organi rade trenutno na takvoj strategiji.
- **Snaženje javnih investicija:** MMF je nedavno završio Ocjenu upravljanja javnim investicijama (PIMA). Ono što je ključno je da postoji jasan okvir za odabir i procjenu projekata, uključujući javno-privatna partnerstva, vodeći računa da su oni sastavni dio bilansa stanja javnog sektora.

Reformske inicijative treba da izbalansiraju injekciju dinamizma s jedno strane, sa njihovim pažljivim koncipiranjem, planiranjem i sprovođenjem.

Vlada je predložila ambiciozan paket reformi. Ukoliko bi se plan „Evropa sad“ u potpunosti sproveo, neto minimalna zarada bi se povećala sa 250 eura na 450 eura mjesečno, doprinosi za zdravstvo (nekih 4 procenta BDP-a) bi se ukinuli i zarade do 700 eura mjesečno bi bile izuzete od poreza na dohodak fizičkih lica. Paket ima za cilj da (i) smanji jaz između minimalne zarade i minimalne potrošačke korpe; (ii) uvede progresivno oporezivanje ličnog dohotka; (iii) smanji veličinu sive ekonomije; i (iv) privuče investicije i otvori radna mjesta usljed nižeg poreskog opterećenja rada. Ovi ciljevi su izuzetno poželjni, a ukoliko se uspješno postignu mogli bi da smanje neke od dugotrajnih strukturnih prepreka rasta u Crnoj Gori.

Međutim, velike promjene usvojene odjednom mogu takođe i da nose značajne rizike od neželjenih efekata. Oni uključuju: (i) rizik od veće ukupne nezaposlenosti i/ili povećanja neformalnog zapošljavanja; (ii) rizik od usložnjavanja inflatornih sila i/ili smanjenja globalne konkurentnosti, ukoliko povećanja zarada nisu uparena sa rastom produktivnosti; i (iii) moguće gubitke prihoda za državu i/ili lokalne samouprave, ukoliko namjeravane mjere za povećanje prihoda ne daju očekivane rezultate na održiv način ili se ne sprovedu u potpunosti.

Ovi rizici bi se mogli ublažiti razmatranjem faznog pristupa, kroz pažljivo kalibrirane korake.

- Važno je da su dalekosežne reforme zasnovane na proporcionalno snažnom dizajnu i pripremi administracije;
- Sa stanovišta implemetancije, bilo bi prudencijalno da se počne od onih aspekata plana čiji cilj je da se povećaju prihodi. Elementi plana koji se odnose na gubitak prihoda bi trebalo da se uvode fazno u kasnijem stadijumu, po mišljenju zaposlenih MMF-a;
- Istovremeno, kada je u pitanju minimalna zarada, mi preporučujemo da se i ova povećanja sprovedu jasno definisanim i saopštenim fazama. Paket „Evropa sad“ uzima za pretpostavku da veliki udio zarada nije prijavljen poreskom organu i da se plaća „na ruke“. Dok s jedne strane postoje značajni dokazi da takva plaćanja postoje, takođe se čini da postoje značajne varijacije i nezvjesnost u pogledu njihove veličine po regionima u zemlji i po sektorima ekonomije.

U odnosu na implementaciju u jednom koraku, fazni pristup nudi mogućnost da se vrše korekcije tokom sprovođenja. Zaposleni MMF-a stoje na raspolaganju da pruže tehničke savjete o faznoj implementaciji paketa, ukoliko to bude bio smjer koji će na kraju biti izabran.

Izgleda da je finansijski sektor dobro pregurao pandemiju.

Mjere podrške CBCG-a su pružile značajnu zaštitu tokom pandemije. Politike kao što su moratorijum na plaćanje dugova i privremeno popuštanje zahtjeva u pogledu izvještavanja su pomogle da se stabilizuju finansije kompanija i domaćinstava. Ovo je pružilo značajnu rezervu ekonomiji i pomoglo da se izbjegne još dublji pad ekonomske aktivnosti. Sada kada se ekonomija oporavlja, primjereno je da se počne sa faznim završavanjem većine ovih politika.

Čini se da su kapital i likvidnost banaka adekvatni. Uspješan završetak pregleda kvaliteta aktive je bio ohrabrujući. Pružio je umirujuću sliku bilansa stanja bankarskog sistema na kraju 2019. godine. Koeficijent adekvatnosti kapitala na nivou sistema je iznad regulatornog minimuma i likvidnost je i dalje na adekvatnom nivou. Kako se mjere podrške zbog pandemije budu fazno gasile, moglo bi doći do povećanja nekvalitetne aktive na nivou sistema, ali se očekuje da oni budu na nivou kojim se može upravljati. Tokom tranzicije je potreban obazrivo praćenje i supervizija.

Biće potrebna dužna pažnja za preostale izazove u finansijskom sektoru. Moguće je da će se neke od banaka suočiti sa pogoršanjem koje će biti veće od prosjeka kada je u pitanju kvalitet aktive. Zaposleni MMF-a pozdravljaju uvođenje novog Zakona o sanaciji kreditnih institucija i ohrabruju CBCG da osigura da strategije sanacija banaka budu dobro namjenski osmišljene i kredibilne. Pored toga, Zakon o kreditnim institucijama će obezbijediti usklađivanje sa EU okvirom.

Došlo je do ohrabrujućeg napretka u jačanju okvira za spriječavanje pranja novca (SPN/FT) – prije svega u pogledu zakonskog okvira i rada na implementaciji relevantnih EU propisa. Druga nacionalna ocjena rizika (NRA) iz decembra 2020. godine je pomogla kod oblikovanja mjera za smanjenje rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Snažna implementacija ovih mjera je ključna i pomoći će zemlji da se pripremi za njenu predstojeću ocjenu (spriječavanja pranja novca i finansiranja terorizma) koju će sprovesti Savjet Evrope 2023. godine. U namjeri da se izmijeni program državljanstva kroz investicije, nadležni organi se ohrabruju da se fokusiraju na postizanje najsnažnijih zaštitnih mjera u oblasti finansijskog integriteta (npr. snažna provjera aplikanata i pojačane mjere za transparentnost i nadzor).

Misija bi htjela da se zahvali nadležnim organima i drugim sagovornicima na njihovom gostoprimstvu i na otvorenim i konstruktivnim razgovorima. MMF očekuje da nastavi da snaži odnose sa svim partnerima kroz redovan dijalog kako bi pomogao Crnoj Gori da ispuni svoje aspiracije i da se suoči sa budućim izazovima.