

Prilog 5.

Preporuke Vladi za ekonomsku politiku u 2003.

1. Polazište

Shodno zakonskim ovlaštenjima Centralna banka Crne Gore ima obavezu da daje Vladi preporuke u oblasti ekonomske politike.

Preporuke se baziraju na konceptu održivog i sveobuhvatnog ekonomskog razvoja i integraciji sa Evropskom unijom, kroz dalje unapređivanje pravnog i institucionalnog okvira, razvoj preduzetništva, a polaze od sljedećih strateških ciljeva:

1. ekonomski rast uslovljen prvenstveno razvojem privatnog sektora;
2. usklađenost pravnog okvira i primjene zakona sa regulativom Evropske unije;
3. maksimizacija korištenja potencijala Crne Gore u oblastima u kojima postoje komparativne prednosti (relokacija faktora proizvodnje prema ovim oblastima);
4. zaštita životne sredine;
5. smanjenje eksterne makroekonomske neravnoteže uz ostvarivanje monetarane i fiskalne stabilnosti;
6. smanjivanje nezaposlenosti i
7. legalizacija sive ekonomije.

Ostvarivanje ciljeva ekonomske politike će se u 2003. realizovati kroz sljedeće očekivane vrijednosti makroekonomskih indikatora:

1. rast GDP od 1,5%;
2. zaustaviti pad realnih zarada;
3. inflacija 8 % i
4. povećanje zaposlenosti (oko 5,000 novih radnih mjesta).

Preporuke se odnose na sledeće segmente:

1. preporuke u domenu fiskalne politike;
2. preporuke vezane za dogradnju, regulisanje i podizanje nivoa efikasnosti finansijskog sistema;
3. preporuke u domenu realne sfere i
4. preporuke u domenu spoljnotrgovinske politike.

2. Preporuke za pojedine segmente ekonomske politike

2.1. Preporuke u domenu fiskalne politike

Postojeća koncepcija Budžeta za 2003. teško je održiva pošto se zasniva na nerelanim i nekonzistentno planiranim prihodima. U koncipiranju budžeta pošlo se od rashoda kao utvrđene veličine i na osnovu njih su planirani prihodi, koji se baziraju na visokom poreskom opterećenju i povećanju carina i taksi.

U cilju postizanja fiskalne stabilnosti trebalo bi preduzeti sljedeće:

1. Objediniti funkcije javnih prihoda i rashoda u okviru Ministarstva finansija, a posebno u djelu kontrole naplate prihoda preko Direkcije za javne prihode i Uprave carina. Neophodno je sinhronizovati reformu fiskalnog sistema sa reformom platnog prometa u funkciji održavanja i povećanja stepena naplate javnih prihoda, posebno javnih prihoda koji se naplaćuju po odbitku. Potrebno je unaprijediti carinski sistem u smislu potpunog evidentiranja graničnog prometa roba i naplate carina.
2. Ne odlagati dalje uvođenje poreza na dodatu vrijednost i sprovesti intezivnu javnu kampanju kao podršku procesu njegovog uvođenja.
3. Sagledati realnu ekonomsku bazu i njenu izdržljivost na pritiske poreskog tereta. U tom smislu neophodno je redefinisati nivo i proširiti bazu poreskog opterećenja radi pravednije raspodjele poreskog tereta i stvaranja stimulativnijeg poreskog okruženja (redefinisati porez na dodatu vrijednost i porez na dohodak).
4. Eliminirati odlaganja plaćanja poreza i doprinosa na zarade za pojedine subjekte i ukiniti kompenzacije u skladu sa zakonskim odredbama.

5. Kontrolisati ostvarivanje i naplatu prihoda po osnovu dobiti državnih preduzeća.
6. Uskladiti budžetske rashode sa realnim budžetskim prihodima putem:
 - i. zadržavanja plata u državnom sektoru na istom nivou u relanom smislu i ostala lična i socijalna primanja ne vezivati za minimalne zarade kao osnov već za realne mogućnosti finansiranja budžeta i fondova;
 - ii. smanjenja broja zaposlenih u državnoj administraciji;
 - iii. smanjenja materijalnih rashoda i
 - iv. ukidanjem subvencija, pozajmica i kredita koji idu u potrošnju ili za servisiranje dugova, a koji se ni direktno ni indirektno ne vraćaju u budžet. Ovo se posebno odnosi na pozajmice preduzećima koje su predviđene u iznosu od 5,2 miliona eura.
7. Razviti politiku upravljanja donacijama i javnim dugom. Prilikom pregovora o donacijama ne tražiti donacije za projekte koji idu direktno u potrošnju, već za projekte koji imaju ekonomsku opravdanost. Minimalno povećavati nivo javnog inoduga i uskladiti ga sa postojećim planom otplate spoljnog duga u cilju izbjegavanja stvaranja prekomjernog budžetskog deficita u narednim godinama.
8. Objediniti sredstva države na jedinstveni račun državnog trezora u skladu sa Zakonom o budžetu.
9. Povećati transparentnost poslovanja Ministarstva finansija sa bankarskim sektorom i preusmjeriti se na tržišno finansiranje vs. zaduživanja kod bankarskog sektora.
10. Razviti politiku upravljanja likvidnošću kroz praćenje priliva i odliva i putem evidentiranja obaveza po momentu nastanka obaveze, a ne isplate.
11. Redefinisati politiku javnih radova u smislu finansiranja projekata koji, pored društvene, imaju i ekonomsku opravdanost i povećavaju zaposlenost.

12. Sredstva dobijena od privatizacije banaka koristiti za servisiranje stare devizne štednje.

Finansiranje budžetskog deficita

Zakonom o budžetu utvrđuju se izvori za finansiranje budžetskog deficita. Zakon o budžetu propisuje da Vlada u postupku pripreme zakona o budžetu države, o granci zaduženja i iznosu garancija zahtijeva savjet od Centralne banke i odredi rok u kojem je Centralna banka dužna da odgovori. Ovakvi savjeti nisu traženi od Centralne banke za pripremu budžeta za 2003. godinu. Centralna banka bila je uključena, pored drugih republičkih institucija, u pripremu makroekonomskog modela koji je poslužio kao osnova za projekciju budžeta.

Zakonom o Budžetu za 2003. predviđeno je finansiranje putem zaduživanja u inostranstvu i preko bankarskog sektora. Shodno Budžetu za 2003. godinu, iz inostranstva se pribavlja 20,5 miliona eura (Svjetska banka 15 i EU 5,5 miliona eura). Plan je da se od bankarskog sektora pozajmi 3,5 miliona eura.

Imajući u vidu postojeću situaciju i stanje spoljnog duga, posebnu pažnju skrećemo na upotrebu ovih novih inokredita. Krediti se ne bi smjeli upotrebiti za tekuće rashode. Ostaje mogućnost finansiranja javnih radova iz ovog dijela. Ne predlažemo zaduživanje kod domaćeg bankarskog sektora jer je nivo postojećeg duga već na visokom nivou (23 miliona eura). Prvenstveno treba ići na smanjivanje rashoda budžeta, a potom nedostajuća sredstva nadomjestiti emisijom državnih hartija od vrijednosti.

2.2. Preporuke vezane za dogradnju, regulisanje i podizanje nivoa efikasnosti finansijskog sistema

Pored realizacije politike Centralne banke za 2003. godinu, a u cilju daljeg razvoja finansijskog sistema preporučujemo Vladi da, u saradnji sa Centralnom bankom i drugim nadležnim institucijama:

1. Dogradi regulatorni okvir putem:
 - 1.1. donošenja zakona o osiguranju i integrisanja supervizije banka i osiguravajućih društava;
 - 1.2. donošenja zakona o servisiranju stare devizne štednje i predsankcionih inodugova;
 - 1.3. donošenja zakona o zaštiti depozita;

- 1.4. donošenja zakona javnom dugu;
- 1.5. definisanja nadležnosti i regulative za tržište kratkoročnih hartija od vrijednosti i
- 1.6. donošenja zakona o platnom prometu sa inostranstvom.
2. Pripremi i otpočne proces privatizacije banaka sa državnim kapitalom (Podgorička banka).
3. U sklopu rješenja definisanih Ustavnom poveljom, podijeliti zajedničku aktivnu i pasivnu Crne Gore i Srbije.

2.3. Preporuke u domenu realne sfere

Osnovne aktivnosti Vlade u realnom sektoru treba da budu usmjerene na stvaranje stimulaturnijeg poslovnog okruženja i sistemskog zakonodavstva, kao i na suzbijanje sive ekonomije.

2.3.1. Izgradnja stimulaturnog okruženja

Izgradnja stimulaturnijeg okruženja i stvaranje odgovarajućeg institucionalnog okvira, što je nadležnost države, stvara pretpostavke za pokretanje investicionog ciklusa i ostvarivanje ekonomskog rasta. Stimulaturnije okruženje je ono u kojem postoji veći stepen ekonomskih sloboda, u kojem su bolje zaštićena svojinska prava i gdje postoji puna vladavina zakona. Sve ovo stvara pretpostavke za jačanje i razvoj privatnog sektora.

Radi kreiranja stimulaturnog okruženja treba:

1. ukinuti carinske i vancarinske barijere i povećati efikasnost statistike na ovom području;
2. uraditi vremenski plan za ukidanje kontrole cijena u preostalim područjima;
3. redefinisati nivo poreskih opterećenja;
4. povećati efikasnost sudske zaštite;
5. donijeti set zakona sa ciljem zaštite manjinskih akcionara (kao i zaštite manjina i pojedinaca u svim oblastima) i generalno zaštite svojinskih prava;
6. izmijeniti Zakon o restituciji i donijeti podzakonska akta;

7. donijeti Zakon o zaštiti intelektualne svojine;
8. implementirati zakone koji se odnose na oblast korupcije;
9. stvarati uslove za lak ulazak i izlazak iz biznisa;
10. donijeti zakone i podzakonska akta kojima se regulišu dužničko-povjerilački odnosi, kao i načine za rješavanje pitanja unutrašnjeg duga;
11. u cilju razbijanja monopola donijeti Zakon o monopolima;
12. svim firmama dati olakšice za plaćanja poreza i doprinosa za novozaposlene u toku sljedeće dvije godine (poreski kredit), a nakon toga bi se sve obaveze izvršavale po redovnim procedurama;
13. što više državnog novca namijenjenog za preduzetništvo plasirati transparentno kroz bankarski sektor. Dio podsticaja preduzetništvu kroz mikrokredite treba da bude transparentniji i javniji (objavljivanje konkursa za kredite, rezultata, vraćanje kredita, sve u dnevnoj štampi i na web-u);
14. u Agenciji za mala i srednja preduzeća formirati centar za kontakt sa međunarodnim finansijskim institucijama (IFC, EBRD, ...) u cilju obezbjeđivanja novih izvora finansiranja za mala i srednja preduzeća;
15. u cilju obaranja kamatnih stopa stimulisati sve aktivnosti koje povećavaju ponudu novca na tržištu – kratkoročne hartije, penzi-one fondove, osiguravajuća društva, itd;
16. sagledati konzistentnost zakona koji dominantno regulišu poslovno okruženje privatnog sektora: Zakon o privrednim društvima, Zakon o računovodstvu, Zakon o hartijama od vrijednosti, Zakon o stečaju, Zakon o bankama, kao i konzistentnost ukupnog sistemskog zakonodavstva;
17. analizirati već donesene zakona sa aspekta harmonizacije sa EU i Srbijom;
18. unaprijediti mehanizam za rešavanje sporova u kojima učestvuje privatni sektor, a posebno u smislu brzine rešavanja sporova

- (unapređenje rada sudske administracije, sprečavanje korupcije, reforma sudskog sistema);
19. donijeti zakone koji se odnose na tržište rada sa stavljanjem akcenta na povećanje liberalizacije i smanjivanje stope poreza i dažbina, tj. troškova radne snage;
 20. brže sprovesti reformu penzionog sistema, u pravcu kapitalizacije penzionog sistema;
 21. iznaći alternativu za prihod fonda PIO, budući da slijedi izmještanje ove komponente iz strukture tarife platnog prometa;
 22. ubrzati reformu obrazovanja i omogućiti otvaranje privatnih škola za pripremu kadrova za biznis i preduzetništvo. Kadrovska strategija razvoja će povećati kvalitet i smanjiti troškove u oblasti obrazovanja i
 23. uraditi strategiju razvoja konkurentskih prednosti Crne Gore, čime bi se stavio akcenat na razvoj određenih oblasti koje bi, pored ostalog, povećale kapitalni priliv u Crnu Goru.

2.3.2. Preporuke za suzbijanje sive ekonomije

Izgradnja stimulativnog okruženja sama po sebi utiče na suzbijanje sive ekonomije. Radikalnije poteze treba preduzeti u sljedećim područjima:

1. donijeti zakon o konfliktu interesa;
2. implementirati zakon protiv pranja novca;
3. unapređivati rad carinskih službi;
4. unapređivati rad Direkcije javnih prihoda;
5. uspostaviti Nacionalnu revizorsku organizaciju i
6. pored zarada, sve gotovinske isplate državnih organa i fondova usmjeriti na bankarski sistem (penzije, socijalna davanja, transferi stanovništvu, kredite i sl.)

2.3.3. Razvoj i unapređenje statistike

Jednu od osnovnih kočnica u praćenju ostvarivanja ekonomskih reformi, privrednog rasta i razvoja, kao i izradi budućih startegija predstavlja nerazvijen statistički sistem koji ne obezbjeđuje kvalitetnu informacionu osnovu. Statistički

sistem u Crnoj Gori treba postaviti tako da zadovoljava potrebe svih institucionalnih sektora u Crnoj Gori, kao i međunarodno prihvaćene standarde iz ove oblasti.

Prvi korak u ovom dijelu treba da bude primjena metodoloških standarda SNA sistema (System of National Accounts-1993).

Projekat reforme statističkog sistema treba da se sprovede tako da obuhvati sljedeće elemente:

- 1) organizacija statističkog sistema i podjela odgovornosti među nadležnim institucijama:
 - a. Zavod za statistiku – sistem nacionalnih računa, statistika relanog sektora, zaposlenost, ...
 - b. Centralna banka – monetarna statistika, bilans plaćanja,
 - c. Uprava carina – statistika uvoza i izvoza roba,
 - d. Agencija za strana ulaganja – statistika stranih direktnih investicija i
 - e. Ministarstvo finansija – statistika javnih finansija.
- 2) zakonski okvir;
- 3) program statističkih istraživanja;
- 4) metodologija statističkih istraživanja;
- 5) kadrovski potencijal;
- 6) tehničke mogućnosti i oprema;
- 7) finansijski plan;
- 8) sistem prezentacije podataka i
- 9) međunarodna saradnja.

Statističke neplatne funkcije (obrada završnih računa) koje je u ranijem sistemu obavljao platni promet izmjestiti na Zavod za statistiku u cilju obračuna makroekonomskih pokazatelja koji su informaciona osnova za vođenje ekonomske politike.

2.4. Preporuke u domenu spoljnotrgovinske politike

Potrebno je:

8. eliminisati kvantitativna ograničenja u spoljnoj trgovini;
9. donijeti zakon o spoljnoj trgovini;
10. urediti kapitalne tokove sa inostranstvom i
11. strategiju kapitalnih i finansijskih priliva bazirati na direktnim i portfolio investicijama, a ne na povećanju javnog ino duga Crne Gore.

Prilikom donošenja Zakona o spoljnoj trgovini i uređivanja kapitalnih tokova sa inostranstvom u okviru Zakona o platnom prometu sa inostranstvom voditi računa da se ispoštuju osnovne odrednice Zakona o stranim ulaganjima, kao i da osnovna rješenja budu u skladu sa osnovnim konceptom ekonomskog sistema u Crnoj Gori koji predviđa slobodne tokove ljudi, roba, usluga i kapitala.