

U SUSRET PROMJENAMA PORESKOG SISTEMA U CRNOJ GORI

Miro Blečić, prof. dr

Fakultetu za Turizam Univerziteta Mediteran
Podgorica, Crna Gora
miroblecic@t-com.me

Milena Žižić, doc. dr

First Financial Bank
Societe Generale Montenegro Banka AD Podgorica, Crna Gora
mvzizic@gmail.com

Amela Ahmatović, Msc

Internacionalni Univerzitet u Novom Pazaru
Novi Pazar, Srbija
a.ahmatovic@uninp.edu.rs

Apstrakt

Porezi predstavljaju glavni izvor prihoda jedne države. Poreska politika odnosno poreski sistem oslikava konzistentnost, efikasnost tog sistema, a efikasan poreski sistem može da predstavi čak i stratešku politiku odnosno viziju napretka jedne države. Kreiranje efikasnog poreskog sistema je izazov svake Vlade u savremenom svijetu, a savremena tehnologija i digitalizacija traže nova znanja i temelje na kojima će biti postavljeni. Velike korporacije kao generatori velikog izvora prihoda za državu “balansiraju” između starih pravila i novih načina poslovanja ostavljajući sve manje novčanih sredstava u zemljama sa klasičnim obilježjima poreskih sistema, dok se mali zbog “uštede” sredstava odmah orjentišu ka poreskim rajejima. Sve to omogućava virtuelna, digitalna stvarnost u kojoj leži i problem i rješenje. Poreski sistem neminovno mora biti dio novih tehnologija, faktor stabilnosti ubrzanja procesa i progres, a može pak ostati najveća prepreka i razlog alokacije kapitala u bolje, brže i isplativije krajeve. Savremenoj ekonomiji su potrebna savremena rješenja, a jedan od savremenih rješenja treba biti i efikasan poreski sistem koji će se oslanjati na korišćenje modernih digitalnih rješenja.

Ključne riječi: Fiskalna politika, poreski sistem, digitalizacija, poreski oblici.

IN THE END OF THE CHANGE OF THE TAXIST SYSTEM IN MONTENEGRO

Abstract

Taxes are the main source of income for a country. The tax policy or tax system reflects the consistency, efficiency of that system, and an efficient tax system can even present a strategic policy or vision of the progress for state. Creating an efficient tax system is a challenge for every government in the modern world, and modern technology and digitalisation seek new knowledge and foundations on which to build. Large corporations, as generators of a large

source of revenue for the state, "dance" between old rules and new ways of doing business, leaving less and less money in countries with "old" tax systems, while small ones for "saving" money immediately turn to tax havens. All this allows a virtual, digital reality in which is the both the problem and the solution. The tax system can be a part of new technologies, a factor in the acceleration of process and progress, and can remain the biggest obstacle and reason for leaving capital in a better, faster and cost-effective way. Modern economies need modern solutions, and one of the modern solutions should be an efficient tax system that will rely on the use of modern digital solutions.

Keywords: fiscal policy, tax system, digitization, tax forms.

JEL codes: H20, H21, H71

UVODNE NAPOMENE

Internet je promjenio tradicionalne poglede na poreska pravila, administraciju i usaglašenost. Nivelisanje mehanizama poreskog sistema sada se sve češće manifestuje u zahtjevu da je potrebno obezbjediti slične podsticaje za nematerijalnu i materijalnu imovinu, da se animira što širi spektar poslovnih subjekata i iskoriste prednosti informacionih tehnologija da elektronska baza podataka funkcioniše brzo i efikasno, kontinuirano ispoljavajući racionalnost kao vodilju budućih kretanja društvenog rasta i razvoja.

Zaštita podataka poreskih obveznika u digitalnoj formi je važna, kao i poreski tretman digitalnih transakcija koje se sve teže mogu ispratiti, a često su meta kojekakvih manipulacija. Set poreskih principa može pomoći u skladnom objedinjavanju bitnih mehanizama poreskog sistema da bolje osigura administrativnost, pravičnost i ekonomsku efikasnost naplativosti i motivisanosti lojalnosti poreskih obveznika. Kao i poreski sistemi, poreske principe treba redovno vrednovati, prije svega sa aspekta obima i strukture nacionalne ekonomije, kako bi se u mogućoj mjeri osiguralo preferiranjem potreba finansiranja današnjim načinima života i poslovanja. Jedan od izazova za izradom novih ili procjenom održivosti postojećih poreskih pravila jeste priznavanje da poreski zakoni često zadovoljavaju određene vodeće principe poput obimnosti, ali time krše druge principe, prije svega načelo pravičnosti, a često i kontinuiteta. Usklađivanje suprotstavljenih interesa svakog od vodećih principa može biti teško, a sve u zavisnosti od stepena privredne razvijenosti i strukture nacionalne ekonomije, odnosno prioriteta potreba koje iz tih odnosa proizilaze. Iako svaki princip samostalno predstavlja, na svoj način, idealan standard, za dato vrijeme i prostor koji treba uzeti u obzir, realnost je u tome da najčešće jedan princip, posle izvjesnog vremena, mora biti ugrožen na račun drugog kako bi se postigao neki zajednički prioritetniji cilj. Upravo je to neminovno potrebno promijeniti u namjeri da se ustanovi što racionalniji i pragmatičniji sistem, sa kreiranjem novog efikasnijeg poreskog sistema, koji po mnogo čemu čini sa jedne strane, osnovnu pokretačku snagu ukupnog privrednog, pa i razvoja društva u cjelini, a sa druge strane mehanizme pravičnosti i jednakosti svakog poreskog obveznika, naspram materijalnih efekata.

1. PORESKI SISTEM KAO DIO PODSTICAJA RAZVOJNE POLITIKE

Fiskalna politika se bavi u klasičnom smislu, načinima prikupljanja novca po obimu i dinamici za dati vremenski period u državnu blagajnu i njegovim trošenjem. U savremenijim nacionalnim ekonomijama fiskalni sistem čini bitnu transmisiju ubrzavanja ili usporavanja agregatne tražnje, odnosno proizvodnje i potrošnje. Istovremeno, fiskalni sistem je najefikasnija snaga transmisije monetarne politike kojom se uspostavlja monetarna ravnoteža, odnosno monetarna stabilnost pomoću koje se stvaraju neophodni preduslovi privrednog rasta i razvoja u stabilnom privrednom sistemu. Naravno, poreski sistem se sastoji od mehanizama poreske politike koja polazi od usaglašavanja politike javnih rashoda i politike javnih prihoda preko adekvatnih poreskih instrumenata i targeta koji se želi postići. Treba reći da se fiskalna politika prvenstveno odnosi na obezbjeđenju finansiranja cjelokupne javne potrošnje, kroz koje se finansiraju sve javne funkcije, kao i sve naglašenijih potreba finansiranja javnih radova finansiranjem gradnje objekata za te namjene i kapitalnih infrastrukturnih radova značajnih po nacionalnu ekonomiju, vodeći računa da sklad mogućih prihoda i potrebnih sredstava budu realno izvodljivi u osmišljenoj poreskoj politici kako bi se skladno uticalo na makroekonomske uslove, uključujući agregatnu tražnju, zaposlenost, inflaciju i ekonomski rast.

Fiskalna politika u velikoj mjeri zasniva se na idejama britanskog ekonomiste John Mainard Keinesa (1883-1946), koji je tvrdio da vlade mogu da stabilizuju poslovni ciklus i regulišu ekonomski učinak prilagođavanjem troškova i poreskih politika. Njegove teorije su razvijene u odgovoru na veliku depresiju, koja se suprotstavila pretpostavkama klasične ekonomije da su ekonomske promjene samo dinamički nužno korektivne. Kejnzove ideje su bile veoma uticajne i dovele su do New Deal-a u SAD, što je uključivalo ogromnu potrošnju na projekte javnih radova i programe socijalne zaštite, stvarajući povoljniju bazu kako privrednog ambijenta tako i stvaranja pokretačke snage.

Iako je polje djelovanja fiskalne politike mnogo šire, jer ono praktično prožima cjelokupnu nacionalnu ekonomiju, moglo bi se reći da u teorijskom smislu prevladavaju dva prepoznatljiva pristupa za njeno vođenje:

- vođenje ekspanzivne fiskalne politike - podrazumijeva niže poreske stope i veću potrošnju države;
- vođenje restriktivne fiskalne politike - fiskalna politika sa višim poreskim stopama i ograničavanjem državne potrošnje.

Već smo istakli da treba imati u vidu da vođenje fiskalne politike ne može biti nezavisno od vođenja monetarne politike, kao što se ni monetarna politika ne može formulirati i efikasno sprovesti, odvojeno posmatrajući, nezavisno od toga na koji se način sprovodi fiskalna politika. One su međusobno povezane ne samo kao djelovi ekonomske politike države već i zbog toga što se i jednom i drugom može djelovati na iste ekonomske kategorije, naravno različitim intenzitetom i instrumentima, kao i različitim redoslijedom preduzetih aktivnosti, zbog čega moraju da budu prethodno međusobno usklađene.

Samo po sebi svako vrijeme ako ne ni zbog čega drugog, a ono zbog tehnoloških promjena, sa sobom nosi imperativan zahtjev usklađivanja dinamike razvoja naspram

raspoloživih resursa nacionalne ekonomije, koje utiču na to da određena fiskalna politika doprinosi ekonomskom rastu i razvoju, odnosno stagnaciji pa čak i ekonomskom padu privrednih aktivnosti. S tim u vezi neminovno se nameće potreba da izvršna vlast kroz svoju tekuću i posebno dugoročnu ekonomsku politiku, inkorporira fiskalnu politiku da na efikasan način bude vodilja i transmisija u ukupnom privrednom razvoju čuvajući monetarnu stabilnost, kao njenu najbitniju prepoznatljivost. Najveći uticaj na razvojni efekat dugoročne ekonomske politike ima poreski sistem. U tom smislu, izvršna vlast može smanjiti poreske stope kako bi, za dati vremenski period, povećala agregatnu tražnju i animirala ubrzani ekonomski rast, gdje se sa „slobodnim“ sredstvima obezbijedenim na taj način, stvara potencijalna masa „zamajca“ većih privrednih aktivnosti i njihovih efekata što se u teorijskom smislu tretira kao ekspanzivna fiskalna politika. Očigledno, da je logika ovog pristupa da kada ljudi plaćaju niže poreze, oni imaju više novca da troše ili ulažu, što dovodi do veće potražnje za potrošnjom svih oblika, na taj način stvarajući otvoreni zahtjev proizvođačima za dodatnom proizvodnjom. Istina, to je najvažniji efekat ovakve ekonomske politike, ali smanjenjem poreskih stopa u relativnom smislu ne smanjuju se budžetski prihodi u apsolutnom smislu. Naprotiv, oni u relativno kratkom roku nakon kvartal-dva, bivaju značajnije veći prije svega kroz smanjenje nezaposlenosti, zatim smanjenjem sive ekonomije, povećanju zarada, rasta životnog standarda što posljedično pruža potrošačima više prihoda da troše i investiraju.

Međutim, kao drugu krajnost, izvršna vlast može kroz tekuću ekonomsku politiku umjesto smanjenja poreza, odlučiti da povećava potrošnju stvarajući viši jaz u ispoljenom budžetskom deficitu, usmjeravajući se na unapređenje uslova poslovanja kroz realizaciju razvojnih infrastrukturnih projekata.

Izgradnjom kapitalnih infrastrukturnih objekata u znatnoj mjeri se stvara prostor za povećanje zaposlenosti, ali multiplikacioni razvojni podsticaji direktno uvećavaju agregatnu tražnju stvarajući prostor bržih privrednih razvojnih efekata i monetarnih multiplikacija.

Ekspanzivnu fiskalnu politiku obično karakterišu troškovi deficita, kada vladini troškovi prevazilaze prihode od poreza i drugih izvora. U praksi, najčešće se ekspanzija deficita generiše iz nesklada nerealnih izvora prihoda i ustanovljenih javnih rashoda ili nastalih promjena globalnih ekonomskih kretanja. Neadekvatna strukturalna alokacija ili imobilizacije kapitala zbog visokih poreskih nameta, drugačije rečeno nerealne javne potrošnje, uslovljava smanjenje prihoda od postojećih poreskih nameta, što negativno konotira na ukupna privredna kretanja.

Međutim, ekonomska ekspanzija veoma lako može izbjeći kontroli, jer rastuće zarade i po tom osnovu blagodeti u širem smislu, dovode do opuštanja koje vodi inflatornim tendencijama, što iziskuje efikasnu reakciju, jer bi za relativno kratko vrijeme inflacija mogla devastirati ostvarene pozitivne efekte. Naravno, izvršna vlast nastoji da u datim prilikama imajući u vidu raspoloživost egzaktnih pokazatelja nivoa razvijenosti nacionalne ekonomije odabere onaj miks fiskalne i monetarne politike koji daje najbolje efekte, pri čemu se ne isključuje mogućnost odabira kontraktacione fiskalne politike - slično u praksi sa štednjom - možda čak i animiranjem kratke recesije kako bi se obnovila ravnoteža ekonomskog ciklusa, ali na većem nivou. Izvršna vlast to može učiniti, kroz tekuću politiku, smanjenjem javne potrošnje i smanjivanjem zarada, socijalnih davanja, pa čak i penzija ili poslova u javnom sektoru, što nije

popularna mjera. Ali, to stvara preduslove da kontrakciona fiskalna politika efektuira budžetski višak, što na određen način ima svojih bitnih prednosti. U tom smislu, nezaobilazno je pomenuti javni dug, čija cijena kroz kamatonosne efekte, često puta, bar u okvirima Crnogorske ekonomije, za dogledni vremenski period, ima veću vrijednost od ispoljenog budžetskog deficita. Ima još mnogo načina koji se mogu koristiti u kreiranju i primjeni fiskalne politike, ali sa sigurnošću možemo zaključiti da poreski sistem predstavlja, po mnogo čemu, glavnu kariku u uspostavljanju stabilne makroekonomske politike.

2. EFEKTI I STANJE NAŠEG PORESKOG SISTEMA

Pod poreskim sistemom se podrazumeva skup poreza, taksi, doprinosa, naknada i drugih javnih prihoda (dažbina) primenjenih u zemlji, bez obzira na nivo ustanovljavanja i povezanih u jedinstvenu cjelinu izdataka, koji služe za ostvarivanje ciljeva poreske politike, što je zadatak finansijske politike u okviru tekuće ili dugoročne ekonomske politike.

U užem smislu posmatrano poreski sistem je zbir poreskih oblika jedne zemlje. Površnom analizom u finansijske oblike kojima se vrši oporezivanje u zemljama, možemo doći do zaključka da se prije svega može govoriti o nedovoljno povezanim poreskim oblicima kojima su namijenjeni raznovrsni, često i suprotni ciljevi, nego o jednom konzistentnom sistemu, o skupu poreskih oblika povezanih nekom zajedničkom idejom koju oporezivanjem treba ostvariti. Upravo takvo stanje odnosa u poreskom sistemu u CG u mnogome čini smetnju bržem ekonomskom razvoju.

Poreski sistem nije rezultat na naučnim principima zasnovanog plana kojim će se realizovati cilj, već je to proizvod dogovora različitih političkih učesnika, vlasti, zatim veliki uticaj ima istorijski razvoj, kao i pronalaženje izvora za finansiranje javnih rashoda a svakako ne treba zanemariti uticaj inostranog faktora. [1]

Ako bi izvršili poređenje poreskih sistema više zemalja mogli bi uočiti da ne postoje dvije zemlje u kojima se oporezivanje obavlja primjenom istih poreskih oblika. Poreski sistemi se razlikuju od jedne zemlje do druge i na to utiče mnogo faktora ali i pored toga postoji dosta istih poreskih oblika koji se javljaju u mnogim zemljama. Poreski sistem većine zemalja EU čine uglavnom standardni poreski oblici (porez na dohodak fizičkih i pravnih lica, porez na promet, akciza, porez na imovinu i dr.), međutim pored njih postoji dosta specifičnih fiskalnih oblika koji imaju bitnu ulogu jer oslikavaju poresku politiku date zemlje.

Oporezivanje je prilagođavanja poreske politike i sistema trenutnim okolnostima i činjenicama.

Zadatak poreske politike i poreskog sistema je usklađivanje okolnostima i činjenicama koje bitne za proces oporezivanja. Česte promene načina poslovanja neposredno utiču na promjene poreskih propisa i ukidanje pojedinih poreskih oblika a samim tim i uvođenje novih, promjene poreske stope i osnovice. Zato se i ne može dati ocjena o pojedinom poreskom sistemu na osnovu izračunavanja samo jednog poreskog oblika, već, radi realnog prikaza nameta koje treba platiti državi, moramo uzeti u obzir sve izdatke u poreskom sistemu koje upoređujemo. Primjera radi, porez na imovinu čini jedan od značajnijih poreskih izvora zemalja EU, dok je kod nas veći

izdatak po osnovi naknade za održavanje zajedničkih djelova zgrada u skladu sa zakonom o etažnoj svojini, od poreza koji vlasnik plaća po osnovu imovine te nekretnine.

U finansijskoj teoriji su relativno podijeljena mišljenja o tome da li poreski sistem treba da se sastoji od jednog poreskog oblika ili više njih. Oporezivanje u savremenim poreskim sistemima se obavlja primjenom većeg broja poreskih oblika. To nije sporno. Sporan je objektivan prikaz ukupnih izdataka koje je dužno pravno ili fizičko lice izmiriti za dati vremenski period. Jedino se ta „svodna“ vrijednost svih ustanovljenih dažbina obveznika bilo da je riječ o pravnom ili fizičkom licu, može uporediti sa takvim izdatkom u nekom drugom ekonomskom sistemu. To praktično svođenje vrijednosti pothranjuje ideju o jedinstvenom poreskom izdatku. Ipak, nema nijedne države u kojoj se oporezivanje obavlja primjenom samo jednog poreza. [2] Međutim, raznolikost privredne strukture, nivoa privredne razvijenosti i životnog standarda opredjeljuju obim i strukturu poreskih nameta.

Kao nit koja objedinjava savremenike poreskog monizma zagovara se opcija da je najbolji poreski oblik porez na kapital, porez na luksuznu potrošnju, porez na dohodak, a posebno porez na energiju. [3] Poreski monizam, osim privremenih pokušaja, nije našao praktičnu primjenu. Finansijska teorija, a posebno praksa, se opredjeljuju za postojanje poreskog pluralizma, odnosno za poreski sistem koji se sastoji iz većeg broja poreskih oblika. Pluralni poreski sistem, pri tome, predstavlja racionalnu kombinaciju različitih poreza i drugih javnih prihoda, pogodnih za ostvarivanje kako čisto fiskalnih tako i brojnih ekstra fiskalnih ciljeva. Poreski pluralizam, zbog sveobuhvatnijeg i potpunijeg obuhvatanja obveznikove poreske snage, obezbjeđuje veću fiskalnu izdašnost i ravnomjernije oporezivanje poreskog obveznika. Zbog različitih istorijskih, društveno-političkih i ekonomskih okolnosti, poreski sistemi savremenih država se razlikuju kako po vrstama i broju poreskih oblika, tako i po različitom značaju pojedinih poreskih oblika u okviru poreskog i šire dažbinskog sistema. Iako poreski pluralizam podrazumijeva primjenu velikog broja poreskih oblika, oni se uopšteno mogu grupisati u poreske oblike koji oporezuju imovinu, dohodak i potrošnju.

Ako, uporedivosti radi, kompariramo nekoliko bitnih ekonomskih parametara iz septembra tekuće u odnosu na novembar prethodne godine na nivou nacionalne ekonomije, imat ćemo dosta sumornu sliku ukupnih ekonomskih prilika.

Tabela br.1. Komparacija ekonomskih parametara [4]

rb	Ekonomski pokazatelji	Novembar 2016.	Septembar 2017.
1.	Broj zaposlenih	177.835	183.927
2.	Broj nezaposlenih	47.757	48.752
3.	Broj penzionera	123.164	128.714
4.	Prosječna penzija	284	280
5.	Prosječna neto zarada	509	511
6.	Javni dug (u milijar.)	2,490	2,770
7.	Stopa inflacije	2,1	3,2

Prema datim parametrima „Monstat“-a uočljivo je da je broj zaposlenih u datom periodu posmatranja porastao za 3,42%, ali je istovremeno porastao i broj

nezaposlenih lica za 2,08% što prethodni parametar znatno derogira upotpunjen činjenicom da je broj penzionera kao izdržavanih lica porastao za 4,5% u istom periodu posmatranja. Prema podacima Zavoda za zopšljavanje početkom decembra tekuće godine broj nezaposlenih na evidenciji je 52.125 lica a, stopa nezaposlenosti je dostigla 22,47%.

Ako se tom pokazatelju doda činjenica da bržem rastu penzionera za nešto više od jedan posto od procenta rasta uposlenih, odnosno da imamo pad prosječne penzije u nominalnom iznosu za 1,5%, kao i ispoljeno inflatorno kretanje dobijamo realnu sliku negativnih ekonomskih parametara, što se manifestuje i kroz korekciju rasta prosječne neto zarade u apsolutnom iznosu od 2€(sa 509 na 511€).

Ono što posebno mora brinuti jeste činjenica da je javni dug najbrže rastao i to za 11,24% za dati period posmatranja. Najavljena pozitivna kretanja od kapitalne investicione gradnje autoputa nikako da osjetnije efektuiraju.

Budžetski deficit je prisutan duži niz godina sa oscilacijama vrijednosti u iznosu od 150-250 miliona €. Približno ista vrijednost je nenaplaćenog poreza na godišnjem nivou. Uloženi naponi Poreske uprave krajem prošle godine kroz prinudnu naplatu i reprogram daju određene rezultate, ali mnogo manje od očekivanog. Prema podacima Poreske uprave ove godine je naplaćeno 22 miliona €, a očekuju da u narednoj naplate oko 24 miliona € od poreskog duga.

Ako ovaj pokazatelj sve teže naplativosti poreskih nameta sa nivoa države objektivno posmatramo ne možemo izbjeći zaključak da je postojeći nivo nameta prenaplaćen i da postaje nepremostiva prepreka legalnom vršenju djelatnosti. To je signal da poreske namete treba smanjivati, a istovremeno pooštriti poresku discipline i sankcije za izbjegavanje njegovog plaćanja. Na taj način privredne aktivnosti bi podstakle svoju ekspanziju, dio sive ekonomije bi ušao u legalne tokove čime bi se apsolutno uvećali poreski prihodi države, gdje svako od učesnika ima svoj interes.

Vlada je, čini se, zanemarila značaj navedenih činjenica i ako je o tom obliku ipak malo razmišljala, ali opredijelila se za preduzimanje drugih nepopularnih, a jednostavnijih mjera na način uvećanja akciza, poreza i naknada stvarajući još nepovoljniji ambijent od postojećeg. Prema preduzetim mjerama u tom smislu akcize na duvan su u ovoj godini korigovane dva puta, a slijedi i treće usklađivanje početkom naredne godine, čime će prosječna cijena paklice cigareta dostići skoro stopostotno uvećanje što ide na ruku povećanju sive ekonomije, jer motivi za nelegalan promet dobijaju na vrijednosnom efektu veću zaradu. Akcizno povećanje slijedi i za derivate, piće, PDV.

Ne treba zaboraviti da u tom smislu postoji izvjesna autonomija lokalne uprave da ustanovljava kojekakve namete čija lepeza prevazilazi 1600 vrsta taksa i naknada ustanovljena u preko 4300 propisa.

Prema analizi Unije poslodavaca za male firme prema važećim nametima u 2016.godini ustanovljeni lokalni parafiskaliteti iznose i preko 11% ukupnih troškova što privredni ambijent dodatno urušava. Prema istim izvorima, isti je nominalni iznos takse za turizam u Petnjici i u Budvi. O kvalitetu naknade za izdvojena sredstva u ekvivalentu usluge maltene niko i ne brine na nivou lokalnih zajednica.

Tabela 2. Kretanje suficita/deficit javnog sektora i budžeta [5]

Opis/Period	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deficit / suficit javnog sektora (u mil./€)	-159,5	-151	109,5	-182,4	-176,3	104,7	- 265,1	-136,7
% učešća U BDP	-5,4	-4,8	-4,9	-5,7	-5,2	3,0	-7,3	- 3,6
Deficit/suficit budžeta CG u državnim fondovima (u mil./€)	126,1	109,5	185,7	-207,8	215,8	-107,1	-276,2	-129,4
% učešće u BDP	-4,2	-3,5	-5,7	-6,5	-6,4	-3,1	-7,6	- 3,4

I pored izuzetno obimnih i razuđenih poreskih nameta, kontinuirano već desetak godina prisutan je budžetski deficit, kako samog budžeta tako i državnih fondova (PIO, Zdravstva, Zapošljavanja, Socijalne zaštite). Ono što nagovještava nekakvu povoljnost jeste da u 2016. godini imamo znatno smanjenje deficita praktično za polovinu vrijednosti u odnosu na prethodnu godinu, pri čemu ne treba zaboraviti da je ostvarena vrijednost deficita u 2016. sumarno iznosila dvostruko više od ustanovljenog maksimuma po kriterijumima, koji važi za zemlje članice EU.

Prema podacima Ministarstva finansija bez depozita javni dug Crne Gore na kraju 2016 godine iznosi 2.546,05 mil. eura i sastoji se od državnog duga koji iznosi 2.402,96 mil. eura (u koji je uključen dio duga lokalne samouprave u iznosu od 32,66 mil. eura, po ugovorima za koje je Ministarstvo finansija zaključilo ugovore sa ino kreditorima, a sa opštinama podkreditne ugovore, jer se Ministarstvo finansija pojavljuje kao direktni zajmoprimac te je pomenuti iznos uključen u stanje državnog duga) i duga lokalne samouprave koji iznosi 143,09 mil. eura. Upoređujući dug sa bruto domaćim proizvodom (BDP), javni dug na dan 31.12.2016 godine iznosi 64,39% BDP-a, gde državni dug čini 60,77 % BDP-a, a dug lokalne opština je 3,62% BDP-a.

Spoljni dug iznosi oko 2.002,76 mil. eura, i sastoji se od sledećih djelova:

1. eurobond obveznice (1.080,00 mil. eura),
2. projektni zajmovi Međunarodne banke za obnovu i razvoj (210,98 mil. eura)
3. kineski EXIM kredit za izgradnju dionice autoputa Smokovac-Mateševo (189,39 mil. eura)
4. projektni zajmovi Evropske investicione banke (105,39 mil. eura) i drugi.

Sama dioba duga na unutrašnji i spoljni sve više gubi na značaju iz jednostavnog razloga što su postojeće bankarske institucije u inostranom vlasništvu.

Unutrašnji dug se sastoji od duga po osnovu restitucije u iznosu od oko 91,02 mil. eura, državnih zapisa u iznosu od 77,71 mil. eura, dug po osnovu emisije domaćih obveznica 80,41 mil. eura, za kredite kod komercijalnih banaka 60,55 mil. eura i drugi. Usložavanje ukupnih ekonomskih prilika umnogome opredjeljuje ispoljena nelikvidnost koja dobija na intenzitetu. Naime, krajem tekuće godine prema podacima

CBCG broj nelikvidnih subjekata privređivanja dostigao je iznos od 12.500, čije iznosi blokade prevazilaze 620,00 mil. eura potraživanja.

Spoljnotrgovinski deficit i dalje je prisutan sa nesmanjenim intenzitetom rasta. Tako je, prema podacima Monstata za 2015.godinu saldo izvoza roba i usluga iznosio 674.361 mil. eura, da bi u 2016.vrijednost iznosila 888.211 mil. eura. U relativnom smislu, za dati period, učešća izvoza ispoljava negativan rast sa -18,5 na -22,5%. Posmatrajući strukturu imamo pokazatelj da je izvoz u ukupnim kretanjima smanjio učešće sa 8,9 na 8,7% za uporedne godine, dok uvoz robe za isti period posmatranja povećava svoje učešće sa 48,9 na 50,6%.

I pored izuzetno povoljnih resursa za proizvodnju energenata, prema podacima CBCG u tekućoj godini potrošeno je 50 mil. eura za uvoz električne energije, i tako svake godine u prosjeku redom izdvajamo približno istu svotu. Nikako da se osmisli i pristupi realizaciji gradnje nekog od raspoloživih hidropotencijala bilo na Morači, Komarnici, Pivi. S' toga su investirana sredstva u podmorski kabal sa Italijom praktično za sada imobilisana sredstva.

3. NUŽNOST PROMJENA

Nivoi razvijenosti privrednih sistema i raspoloživih resursa umnogome opredjeljuju obim i strukturu poreskog zahvatanja. Otuda su i razlike u primjeni mehanizama javnih finansija.

Sljedeći faktori utiču na razlike u primjeni mehanizma javnih finansija:

U industrijskim razvijenim zemljama najveće učešće u javnim prihodima zbog visokog dohotka po glavi stanovnika imaju porez na dohodak i porez na imovinu. Međutim, u manje razvijenim zemljama učešće ovih poreskih oblika je mnogo niže.

Poreska politika ima zadatak da osigura optimalnost u ostvarivanju alokativnih i redistributivnih ciljeva. Poreski podsticaji imaju široku primenu u privredi posebno visoko razvijenih zemalja, a suština njihovog propisivanja jesu kriterijumi ekonomskog, ekološkog i socijološkog karaktera.

Porezi i drugi javni prihodi se u nerazvijenim zemljama koriste za punjenje državnog budžeta. Porez na promet ima veliki broj različiti poreskih stopa kao i poreska oslobođenja. Sredstva od poreza na dohodak stanovništva uglavnom budu beznačajna. Fleksibilnost pojedinih poreza - Na promjene strukture poreskog sistema veliki uticaj imaju dešavanja u privrednim kretanjima, rast i razvoj, kako bi se minimizirao negativne posledice inflacije, a ne promene poreske stope i poreske olakšice koje se ne menjaju.

Porez na dohodak fizičkih lica se najlakše može oporezivati u momentu isplate, odnosno po odbitku što kod nas i nije posve izvjesno. Naime, neshvatljivo je da pravni subjekti obavljaju djelatnost, a ne isplaćuju zarade uposlenima, ni poreze državi mjesecima pa i godinama. U tom slučaju poreski teret se „prevaljuje“ na ostala pravna i fizička lica i isti urušava, pri čemu se narušava i ustavni princip ravnopravnosti. U takvim okolnostima najčešće poreski dug postaje ne naplativ ili djelimično naplativ, što je naša realnost.

Globalno posmatrano, postoje savremeni poreski sistemi koji su oslonjeni većim djelom na neposredne poreze (porez na dohodak), odnosno oni koji su u većoj mjeri

oslonjeni na posredne poreze (porez na promet, odnosno PDV). Posljednjih decenija postoji izražena tendencija ka proširenju upotrebe i značaja posrednih poreza, posebno zbog rastuće primjene poreza na dodatu vrijednost.

U tom smislu izvršna vlast je osmislila poreske mjere kroz novi zakonski osnov uvećanja PDV-a sa stope od 19 na 21%, što je povećanje u relativnom smislu za 10,52%, zatim povećanje akciza na derivate za desetak procenata, na piće, znatno više na duvan..., što sve skupa neće dat priželjkivane rezultate.

U uslovima kada je kontinuirano rastao i raste poreski dug, kada raste nelikvidnost, nezaposlenost, spoljnotrgovinski deficit, kada se turizmu kao strateškoj grani selektivno opredjeljuje primjena niže stope PDV-a za hotelske kapacitete sa četiri za sjevernu i pet i više za srednju i primorsku regiju, a da se pri tome zanemaruje činjenica da upravo svera turizma i građevinarstva najviše participiraju u „sivoj“ ekonomiji i na taj način ostvaruju benefite.

Osnovni preduslov da bi se takav poreski sistem racionalno osmislio je da društvo, država odnosno Vlada ima jasan strateški definisan dugoročni plan i specifične ciljeve uslovljene nivoom privredne razvijenosti i raspoloživim resursima, koje bi trebalo ostvariti. Idealna osnova za postavljanje efikasnog poreskog sistema bila bi u slučaju kada bi se strateškim planiranjem obuhvatili svi značajni sektori države i definisali razvojni ciljevi. Na primjer uzmimo pretpostavku da je cilj svakog društva smanjenje nezaposlenosti odnosno povećanje životnog standarda, bolja zdravstvena zaštita, zdravo ekološko, bolje privredno i kvalitetno infrastukturno okruženje. Kako bi na ove ciljeve mogao uticati efikasan poreski sistem? Prva stavka koja bi imala za cilj povećanje zaposlenosti bi trebala da se nadje u korelaciji sa poreskim sistemom na način što bi se generalnim smanjenjem poreza, a posebno poreza na lična primanja mogla povećati zaposlenost jer bi kompanije mogle da zaposle više ljudi i daju im veće plate, smanjenje poreza bi evidentno uticalo na smanjenje prihoda na primjer zdravstvene zaštite, ali bi se povećanjem poreza na proizvode koji štetno utiču na zdravlje ljudi, smanjio broj ljudi koji boluju od savremenih bolesti koje su prouzrokovane konzumacijom duvanskih proizvoda, alkohola, genetski modifikovane hrane i sl. Ovakav pristup treba tražiti u činjenici da imamo skoro jednu trećinu broja nezaposlenih u odnosu na broj uposlenog stanovništva. Smanjenje poreza bi uticalo i na druge budžetski zavisne sektore, što bi opet uticalo na primoravanje efikasnijeg organizovanja državne administracije, koja je prema podacima resornog ministarstva u egalu sa brojem nezaposlenog stanovništva oko 52.000lica. Država bi u skladu sa gore navedenim ciljem morala da optimizuje administraciju. Smanjenjem poreza bi morala da se poveća efikasnost naplate kako bi država u prelaznom periodu mogla da održi novi sistem. Preispitivanjem pravnog modela efikasnost naplate bi mogla da se poboljša na primjer obustavom poreza pri svakom prometu koji se vrši preko žiro računa poslovne banke. To bi se radilo na način što bi se automatskim sistemom iz banke uplatiocu (kupcu, korisniku) umanjio iznos koji isplaćuje 1/2 i platio državi dok bi se primaocu (dobavljaču, prodavcu) takođe umanjio (obustavio) priliv za 1/2 na ime poreza na promet i takođe uplatio državi. Na taj način država bi osigurala efikasan sistem naplate poreza, a poreska administracija bi bila u poziciji da ne „ganja“ poreske obveznike već da ukoliko ima nekih izuzetaka ili posebnih uplata poreski obveznik ima obavezu da priloži faktografiju. Primjera radi ukoliko se ne radi o prometu proizvoda i usluga već na primjer o nekom vidu pozajmice, kreditiranja, donaciji

obveznik bi bio odužan da to dokumentuje, ugovorima i na taj način se oslobodi plaćanja poreza na promet. Ovakvim sistemom bi se osim efikasnosti naplate poboljšala efikasnost suzbijanja sive ekonomije i utaje poreza, jer bi država naplaćivala odmah porez bez mogućnosti da obveznik ima slobodan prostor da izbjegne plaćanje poreza. Sigurno je da se cijeli poreski sistem ne bi mogao osloniti samo na ovaj dio poreza, ali bi on mogao da bude osnova za druge poreske oblike i svakako bi uticao na smanjenje troškova i povećanje efikasnosti. Osim ovoga država bi efikasnim poreskim sistemom u skladu sa planom razvoja i socijalnom ekonomijom mogla da stimuliše poreske obveznike da učestvuju u razvoju i socijalnoj inkluziji na način što bi odobrila određena oslobođenja ili smanjenja obaveza za poreze ukoliko obveznik donira aktivnosti humanitarnog karaktera ili avansira finansiranje javnih radova. Na primjer učestvuje u izgradnji infrastrukture npr. autoputa i to radi pomoću uplate akontativnog poreza pri čemu dobija pravo na umanjenje dok država ne mora da se zadužuje ili angažuje svoje resurse i taj rad kompenzira sa poreskom obavezom takođe ukoliko kreira dobar socijalni projekat, uposli neke marginalizovane slojeve stanovništva. Sve to može da predstavlja dobar i efikasan poreski sistem koji za cilj ima usmjeravanje ekonomske politike ka najvišim državnim interesima.

Za period od dvije-tri decenije unazad desilo se više tehnoloških promjena nego za maltene prethodni cijeli vijek. Pojava društvenih mreža, pametnih telefona i drugih uređaja u potpunosti je predisponirala savremene tokove međusobnog komuniciranja i efikasnog razmišljanja, donošenja odluka, kako investiramo, kako privređujemo. Desile su se ogromne promjene u ekonomiji, kulturi i psihologiji koje su izazvane samo tim tehnološkim inovacijama, da ne pričamo o drugima. [6] S tim u vezi može se konstatovati da digitalna era neće zaobići inovacije u poreskom sistemu država. Već imamo primjere razvijenih zemalja članica EU koje temu poreskog sistema u digitalnom dobu vide kao najveći izazov u bliskoj budućnosti. Digitalna revolucija je sada stara vijest, ali samo u zadnje vrijeme se počinju primjećivati ogromni efekti iste. Efekat primjene informacionih tehnologija u poreskom sistemu se najviše osjeća upravo na prikupljanju i naplati poreza jer je digitalno doba omogućilo dislociranost poreskog obveznika. U sadašnjim uslovima bilo koja velika kompanija u nacionalnoj ekonomiji ima benefit koji se ogleda u veoma niskoj globalnoj stopi poreza, slično kao status depozitara u poslovnoj banci, gdje su izdaci za kreditne aranžmane i po osnovu transvera znatno manji u odnosu na one koji važe za ostale korisnike.

Kako bi se bolje razumjela nova digitalna ekonomija i njena primjenjivost u poreskom sistemu, moraju se revidirati mnoge postojeće-klasične pretpostavke. Prvi korak je preispitivanje uloge podataka u kreiranju vrijednosti. U digitalnoj ekonomiji redovno i sistematsko praćenje aktivnosti korisnika omogućava kompanijama da intenzivno koriste podatke na razne načine. Digitalna ekonomija pretvara poslovanje u svojevrstnu virtuelnu igru, u kojoj podaci o uspjehu dovode do razvoja globalnog vijeka i veće profitabilnosti. Zbog toga što se podaci mogu sačuvati, objediniti i ponovo privesti namjeni na više načina, korisnički podaci se zapravo regenerišu kroz nove privredne aktivnosti što ima za ideju vodilju uvećanje kapitala. Pošto vrijednost koja potiče od korisničkih podataka ima multiplikacione efekte na svo poslovno okruženje, gdje participiraju srazmjerno angažovanju, čime se gube oblici klasičnog razgraničenja svire potrošnje od djelatnosti proizvodnje. Kao i kod stvaranja sadržaja ili podrške korisnicima, oni su veoma zainteresovani da zamjene zaposlene i izvođače

radova u lancu snadbjevanja, analogno virtuelnom bankarstvu, ali i ostvare vlasniku kapitala profit a državi porez.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Većina će poreze i poreske sisteme okarakterisati kao skup komplikovanih pravila koje nerijetko u određenim praktičnim situacijama ni Zakonodavci ne mogu jasno protumačiti. Sve to dovodi do velike zabune medju obveznicima, povećava troškove kako državi tako i građanima i na neki način opravdava i jedne i druge da budu neefikasni tražeći krivce.

Kao i ostali sistemi i poreski sistem je stasavao vjekovima, razvijao se i prilagođavao, ali i inovirao, da bi svakom izmjenom postao sve rogovatniji neefiksaniji i „teži“ za primjenu. Razloge treba tražiti u ograničenju ciljem, vremenom i prostorom, jer jednog dana je isplativije, bolje i efikasnije nešto drugo, koristeći informacione tehnologije kao resurs, a ne uporno nastojati uvećavati postojeće namete ostvarujući neodržive nelogičnosti koje prerastaju u suprotnost kojim se usporava i otežava efikasnost razvoja društvenog sistema u cjelini.

BIBLIOGRAFIJA

1. Popović, D. (1997) *Nauka o porezima i poresko pravo*. Beograd, Budapest: Savremena administracija / Open Society Institute.
2. Jeličić Božidar (1990), *Nauka o finansijama i finansijsko pravo*, Zagreb
3. Ristić Žarko (2010), *Finansijski menadžment i ekonomija javnog sektora*, Beograd,
4. Izvor: Monstat CG – Zavod za statistiku Crne Gore
5. Izvor:Ministarstvo finansija-Fiskalni sector (podaci za 2016.godinu su preliminarni)
6. Izvor: <http://www.frontal.ba>, Milko Grmuša
7. Ana Šabić - *Reforma Pakta o stabilnosti i rastu*, Hrvatska narodna banka, Zagreb
8. Mr Miroslava Grujić-Kalkan (2011)- *Doktorska disertacija Poreski sistem Republike Srpske u svjetlu približavanja Evropskoj Uniji*, Beograd.
9. Milojko Arsić, Milan Pejić(2011) - *Nova fiskalna pravila za unapređenje kontrole javnog duga u EU- OSVRTI*, Kvartalni monitor Br. 27 • oktobar–decembar 2011
10. Mr. sc. Hrvoje Šimović - *Fiskalna politika u Europskoj uniji i Pakt o stabilnosti i rastu*
11. Victor Ngai (2012)- *Stability and Growth Pact and Fiscal Discipline in the Eurozone*, May 4.
12. Prokopijević M. (2009), *Evropska unija*, Beograd.

RESUME

Most of the taxes and tax systems will be characterized as a set of complicated rules, which often in some practical situations and legislators can not be clearly interpreted. All this leads to great confusion among the taxpayers, increases the costs to the state

and the citizens, and in some ways justifies both of them to be ineffective looking for the culprits.

Like other systems and the tax system, it has been aging for centuries, it has evolved and adapted, but it has been innovated, so that every modification will become more roughest and more unfeigned and "more difficult" to apply. Reasons should be sought in a goal, time and space constraint, because one day it is more profitable, better and more efficient, using information technology as a resource, and not persistently trying to increase existing intentions by achieving unsustainable illogicalities that grow into a contraction that slows down the development efficiency the social system as a whole.