

| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA | |
|---|--|
| PREDLAGAČ PROPISA | Ministarstvo nauke |
| NAZIV PROPISA | Predlog Zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija |
| <p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoaluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? | |
| <p>Sagledavajući dinamične promjene i tehnološki napredak sa kojim se suočavamo u XXI vijeku, stvorena je realna potreba promjene i unapređenja jednog značajnog dijela privrednog ali i društvenog ambijenta u Crnoj Gori. U cilju povećanja nivoa istraživanja i inovacija, odnosno povećanja ljudskih resursa, znanja i kapitala koji se investira u naučnoistraživačku i inovacionu djelatnost, pripremljen je predlog zakona o podsticajima za istraživanje i inovacije, koji će omogućiti i kreirati dodatne mehanizme podrške kvalitetnim i relevantnim projektima i akterima u ovim djelatnostima, prije svega u poslovnom sektoru.</p> <p>Velikim svojim dijelom, ovaj prijedlog zakona je usmjeren na rješavanje gorućeg problema našeg društva, koji se tiče "odliva mozgova" koji predstavlja strukturni i višedecenijski problem. S tim u vezi, predloženo zakonsko rješenje će pomoći da spriječimo ili usporimo odliv talentovanih mladih ljudi ali i zabilježimo dolazak istih da žive i rade u Crnoj Gori. Taj rezultat se može postići samo kroz izgradnju afirmativnog, stimulativnog i kreativnog ambijenta, kada je riječ o inovacijama i preduzetničkoj inicijativi.</p> <p>S obzirom na značaj koju inovativnost ima za ekonomski razvoj, svaka država se trudi da unaprijedi svoj poslovni ambijent u što većoj mjeri kako bi postao povoljan za kontinuirani razvoj inovacija.</p> <p>Kroz predložene zakonske izmjene, zajedno sa novim finansijskim instrumentima i unaprijeđenom organizacijom sektora istraživanja i inovacija, Crna Gora planira da inicira promjene koje mogu kreirati novi, dinamičan ekonomski i društveni tok, zasnovan na znanju i inovacijama. Koristeći praksu najuspješnijih zemalja i slijedeći njihov primjer, Crna Gora želi postane znatno brža i proaktivnija u uvođenju mehanizama koji će prvo usporiti odliv talenata u domenu inovacija i preduzetništva, a potom ga i preokrenuti. Kao mala zemlja koja ima potencijal za brzu promjenu okvirnih uslova, Crna Gora je sada u poziciji da napravi prekretnicu u svojoj ekonomiji, bazirajući je na znanju, inovacijama i internacionalizaciji.</p> <p>Vlada je do sada uradila mnogo kako bi unaprijedila poslovni ambijent i kako bi stvorila dobre prilike za preduzetništvo, ali za startup zajednicu su postojala značajna ograničenja. Uslovi i nivo postojećih subvencija i kreditne podrške adekvatni su kada su u pitanju mala i srednja i</p> | |

mikro preduzeća, međutim nijesu pogodni niti primjenjivi za startup preduzetništvo. Budući da značajan vremenski period na početku svog rada posvećuju istraživanju i razvoju proizvoda, startupovi inicijalno ne ostvaruju prihode, zbog čega je njihove početne troškove potrebno minimizirati.

U prethodnom periodu Crna Gora nije imala podsticajan ambijent za razvoj startupova i shodno navedenom, oni bi se mogli svrstati u oštećene subjekte. Takvo stanje je uticalo da određeni broj mladih ljudi koji je radio na razvoju startupova i novih tehnoloških rješenja, napusti Crnu Goru i podršku potraži i dobije od drugih zemalja u kojima su kasnije registrovali svoje biznise i dobili finansiranje, čime su prepoznati da imaju visok potencijal za rast i razvoj. Pored finansijske, pružena im je i mentorska podrška kako bi brže mogli da rastu i da budu spremniji za tržište.

Predmetnim zakonom podržaće se ova vrsta brzorastućih novih kompanija i kreirati baza podataka o inovativnim startupovima koji će imati mogućnost podrške u okviru ovog zakona, i koji će lakše doći do potrebne investicije kako bi realizovali svoju ideju.

Podsticaji za istraživanje i inovacije usmjereni su prvenstveno na mlade inovativne firme i startupove, a pozitivni efekti ovog zakona očekuju se kroz povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj (R&D), rast zaposlenosti i povećanje zarada u ovom sektoru, rast prihoda i rast prodaje proizvoda i usluga koje su nastale iz inovativnih aktivnosti, kao i rast izvoza, naročito u IT sektoru.

Uloga ovog zakona će u narednom periodu biti značajno veća i iz razloga što će omogućiti smanjenje negativnih posljedica uticaja pandemije na ekonomiju Crne Gore i ubrzati razvoj onih ideja biznisa koji koriste priliku i šansu da plasiraju novi proizvod ili uslugu na domaće ili međunarodno tržište.

“Status quo” dodatno će umanjiti šansu da Crnu Goru pozicionura kao atraktivnu zemlju za tehnološke kompanije koje bi se registrovale i radile iz Crne Gore za globalno tržište. Bez podsticaja biće jako teško zadržati talentovane mlade ljude, ili privući frilensere i digitalne nomade da dođu da žive i rade ovdje, jer su uslovi i podsticaji za rad trenutno povoljniji ne samo u razvijenijim zemljama, nego čak i u pojedinim zemljama regiona.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Cilj ovog zakona je podsticanje ekonomskog rasta, tehnološkog razvoja, inovacija i preduzetništva kroz zapošljavanje, posebno mladih, visoko-kvalifikovanih lica, jačanje postojećih inovativnih privrednih društava te kreiranje inovativnih startupova i spinofova, podsticanje izvoza, naročito u sektorima srednjih i visokih tehnologija kao i usluga baziranih na znanju. Na taj način se doprinosi razvoju nove preduzetničke kulture, stvaranju povoljnijeg ambijenta za naučnoistraživačku i inovacionu djelatnost, povećanju razmjene i upotrebe znanja i ideja, privlačenju ljudskih resursa i kapitala u ove djelatnosti, radi održivog razvoja i povećanja konkurentnosti domaće ekonomije.

Kroz novi regulatorni okvir biće omogućeno iskorišćavanje inovativnog potencijala u zemlji i

stvaranje preduslova za ubrzani razvoj u Crnoj Gori na putu ka članstvu u Evropskoj uniji.

Crna Gora kao otvorena ekonomija, zbog svoje geopolitičke lokacije i stabilnosti, interesantna je za strane investitore. Najznačajnije investicije u proteklom periodu bile su vezane za turizam, razvoj infrastrukture i energetike, građevinski sektor i djelimično poljoprivredu.

Ovim zakonom stvaraju se mogućnosti za nova ulaganja privatnog sektora kako iz zemlje tako i iz inostranstva u tehniološki sektor koji bi trebao da postane jedna od konkurentskih prednosti Crne Gore u odnosu na region.

Crna Gora sa svojim potencijalima može postati jedna od najprepoznatljivijih destinacija u Evropi kada je u pitanju testiranje najnovijih tehnologija i njihovo stavljanje u upotrebu. Na taj način Crna Gora je u prilici da postane regionalno evropsko čvorište koje će biti stimulatивно okruženje za transfer znanja i ljudi, i koje će za konačni cilj imati sveobuhvatni napredak našeg društva i dostizanje standarda modernih evropskih država.

Ovo zakonsko rješenje u značajnoj mjeri doprinosi ostvarivanju navedenih ciljeva i Crnu Goru determiniše kao državu spremnu za ulaganja u nauku, inovacije, tehnologije i transformaciju društva od tradicionalnog ka savremenom, otvorenom za nove izazove sa kojima se suočavamo u 21 vijeku.

Potreba za stimulisanjem i jačanjem inovativnosti kroz razvoj postojećih i novih instrumenata koji će učvrstiti saradnju sa privredom i podstaći biznis sektor da poboljša svoju konkurentnost putem uvođenja inovacija u svoje poslovne procese, prepoznata je u više strateških dokumenata:

- Srednjoročni program rada Vlade (2018-2020)
- Strategija pametne specijalizacije (2019-2024)
- Strategija naučno-istraživačke djelatnosti (2017-2021)
- Strategija inovativne djelatnosti (2016-2020)
- Strategija razvoja MSP u Crnoj Gori (2018-2022)
- Program podsticanja inovativnih startapova (2019-2021)
- Program pristupanja Crne Gore EU - PPCG (2017-2020)
- Program ekonomskih reformi (2018-2020)

Praćenje inovativnih efekata je od velikog značaja jer su dobijeni rezultati osnova za podsticanje inovativnog razvoja svake zemlje. Crna Gora se ove godine po prvi put našla na Evropskoj tabeli uspješnosti u inovacijama. Evropska tabela uspješnosti u inovacijama (European Innovation Scoreboard – EIS) pruža komparativnu analizu učinka inovacija u zemljama EU i drugim evropskim zemljama. Ona procjenjuje relativne snage i slabosti nacionalnih inovacionih sistema i pomaže zemljama da identifikuju područja koja treba dalje razvijati.

Ono što je važno istaći je da Crna Gora pokazuje najveću pozitivnu razliku prema EU u neto prilivu stranih direktnih investicija i udjelu zaposlenosti u uslugama, a najveću negativnu razliku u preduzećima koja se bave istraživanjem i razvojem.

Stoga je neophodno dodatno podstaći inovativnost MSP i njihovo ulaganje u istraživanje i razvoj kako bi se umaniio jaz u odnosu na EU zemlje.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju,**

osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).

- Obrazložiti preferiranu opciju?

Vlada prepoznaje značaj nauke i inovacija i to dokazuje kroz uvećanje budžeta Ministarstva nauke iz godine u godinu, kao i kroz opredjeljenje da realizuje kapitalni razvojni projekat - Naučno-tehnološki park Crne Gore, vrijedan 12 miliona eura i za koji je počelo izvođenje radova. Kreiranje NTP-a kao institucije bilo je prvi korak ka kreiranju perspektivnog i podsticajnog ambijenta za razvoj inovativne startap zajednice, kao i za razvoj naučnoistraživačkog sektora. Infrastrukturno su preduzete brojne mjere, ali, za dobro infrastrukturno funkcionisanje, neophodno je i unaprijediti postojeću legislativu kojom bi se podsticao razvoj navedenih sektora.

Mjere podsticaja za istraživanje i inovacije, koje predviđa novi Zakon, snižice troškove kompanija za istraživanje i razvoj novih proizvoda i usluga. Ovako dizajnirane mjere će podstaći one kompanije/institucije/pojedince koje već rade na istraživanju i inovacijama da učine više, da angažuju dodatne kapacitete i unaprijede svoju konkurentsku poziciju na domaćem ili međunarodnom tržištu. Istovremeno, na ovaj način će se podstaći i druge firme da započnu aktivnosti na istraživanju i razvoju.

Predmetnim zakonom podržaće se ova vrsta brzorastućih novih kompanija i kreirati baza podataka o inovativnim startapovima koji će imati mogućnost podrške u okviru ovog zakona, i koji će lakše doći do potrebne investicije kako bi realizovali svoju ideju.

Takođe, predloženo zakonsko rješenje će pomoći da se spriječi ili uspori odliv talentovanih mladih ljudi ali i podstakne dolazak mladih talenata da žive i rade iz Crne Gore.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Zakonom je predviđeno da pravo na podsticajne mjere imaju: naučnoistraživačke ustanove, subjekti inovacione djelatnosti, i druga pravna i fizička lica.

Sve zemlje, razvijene i one u tranziciji, imaju neki od oblika poreskih podsticaja koje im služe kao sredstvo za postizanje ne samo ekonomskih ciljeva, već i socijalnih, i to sa primarnim ciljem rješavanja problema nezaposlenosti.

Ovim zakonskim propisom želi se kreirati ambijent koji će značajno smanjiti operativne troškove inovativnih startapova, ali i osnažiti kompanije koje ulažu u istraživanje i razvoj, uvodeći istovremeno poreske podsticaje za investitore u inovativne projekte.

Zakon je u značajnoj mjeri predvidio i mjere koje po svom sadržaju i okviru stvaraju mogućnost privlačenja inovatora, preduzetnika, naučnih radnika i frilensera, prije svega iz zemalja regiona, čime bi se inovaciono-preduzetnički ekosistem strukturno osnažio, a poslovanje navedenih

kategorija bi u konačnici za rezultat imalo i privlačenje stranog kapitala, povećanje platnog prometa i kreiranje novih radnih mjesta.

Takođe, ovakvim pristupom bi se stvorila mogućnost za smanjivanje zavisnosti crnogorske ekonomije od SDI i ojačali domaći kapaciteti kojima bi se kompenzovalo eventualno smanjenje SDI.

Povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj posebno je važno u crnogorskom kontekstu zbog relativnog nedostatka proizvodne baze ekonomije.

Ulaganja u istraživanje i inovacije pomoći će diverzifikaciji crnogorske ekonomije i stvaranju visoko-vrijednih radnih mjesta kroz izgradnju stručnih kapaciteta u oblastima visoke tehnologije. Istovremeno, povećanje broja firmi koje obavljaju istraživanje i razvoj i kreiraju inovativne proizvode i usluge, pružiće mogućnost i drugim kompanijama da iskoriste novorazvijenu tehnologiju kupovinom takozvanih „outsourc“ rješenja.

Sve OECD zemlje pružaju neki oblik podsticaja preduzećima za istraživanje i razvoj (Appelt i ostali., 2016), iz izvještaja OECD-a možemo zaključiti da je nivo podsticaja za istraživanje i razvoj u Crnoj Gori u proteklom period bio nizak.

Bespovratna sredstva i poreske olakšice za istraživanje i razvoj dva su glavna mehanizma koji se međunarodno koriste za podsticanje poslovnog istraživanja i razvoja. Prednost bespovratnih sredstava je u tome što se oni mogu usmjeriti prema određenim projektima za koje država smatra da će vjerovatno ponuditi visok socijalni povraćaj (npr., finansiranje dodjelom grantova za istraživanje i razvoj). Međutim grantovi i direktne subvencije zahtijevaju direktnu finansijsku podršku iz budžeta i u manjoj mjeri podstiču ulaganje privatnog sektora u istraživanje i razvoj u odnosu na poreske podsticaje. Razlog je u tome što poreski podsticaji ostavljaju izbor kako implementirati procese istraživanja i razvoja u rukama privatnog i naučnoistraživačkog sektora, pa će zbog toga vjerovatno dovesti do istraživanja i razvoja koji su više orijentisani na tržište.

Nijesu identifikovani negativni uticaji koje bi ovaj propis mogao izazvati.

Primjena ovog propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, budući da se ne planira povećanje potrošnje nego preraspodjela sredstava unutar državnog budžeta. Podsticaji će u kraćem roku dovesti do pada poreskih prihoda koji će biti reinvestirani u novu vrijednost koja se može izraziti kroz rast broja inovativnih kompanija i novih radnih mjesta, povećanje izvoza i izvozno orjentisanih proizvoda/usluga, privlačenje privatnog domaćeg i stranog kapitala kao i povećanje platnog prometa kroz koji će se generisati nova vrijednost.

Predloženi zakon donijeće manja administrativna opterećenja za korisnike. Ova administrativna opterećenja jesu neophodna jer su korisnici podsticajnih mjera dužni su da vode odvojenu evidenciju o naučnoistraživačkom, odnosno inovativnom programu ili projektu pojedinačno, u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast računovodstva.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti, već će dobrim dijelom biti eliminisane postojeće biznis barijere, koje su prepoznate u normalnom poslovanju startap biznisa, njihovom neadekvatnom pristupu kapitalu, kao i nedostatku podsticaja za kompanije koje žele da investiraju slobodan kapital u sopstevne inovativne projekte, odnosno da ulože u potencijalno atraktivne startap kompanije i ideje.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Članom 20 utvrđene su vrste podsticajnih mjera, a odnose se na umanjenje, oslobođenje ili olakšice na: a) porez na dohodak fizičkih lica i prizor na porez; b) doprinose za obavezno socijalno osiguranje; c) porez na dobit pravnih lica; d) naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta; e) korišćenje nepokretnosti i/ili zemljišta u svojini države; i f) porez na nepokretnu imovinu.

Pored toga, ovim članom je utvrđeno da subjekti inovacione djelatnosti mogu koristiti više podsticajnih mjera istovremeno, pod uslovom da ukupni iznos podsticajnih mjera ne prelazi dozvoljenu granicu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna pomoć za razvoj istraživanja i inovacija. Zakonom je utvrđeno i da subjekti inovacione djelatnosti koji su razvrstani u kategoriju velikih preduzeća, mogu koristiti samo pravo na podsticajnu mjeru koja se odnosi na oslobađanje poreza na dobit pravnih lica, za uložena sredstva u druge subjekte inovacione djelatnosti.

Detaljna analiza i procjena fiskalnog uticaja ovog zakona na budžet Crne Gore (u prilogu RIA obrasca), izrađena je od strane eksternog eksperta, angažovanog u okviru saradnje Ministarstva nauke i kancelarije UNDP-a u Podgorici.

Za precizan obračun finansijskih izdataka/prihoda postojali su ozbiljni problemi usljed nedostataka preciznih statističkih podataka na osnovu kojih bi se procjena i model obračuna mogao primjeniti. Zbog toga je urađena analiza na osnovu utvrđenih pretpostavki koje bi se mogle očekivati shodno trenutnoj situaciji i procijenjenim efektima koje bi ovaj zakon mogao donijeti.

Za svaku od predviđenih mjera urađena je procjena uticaja na budžet za period od 6 godina, kako bi se obuhvatiti maksimalni period od momenta dobijanja statusa korisnika podsticajnih mjera i njegovog obnavljanja (3+3 godine). Na osnovu urađenog **obračuna procijenjenih troškova i koristi za budžet u 6-godišnjem periodu implementacije zakona** (konzervativnom obračunu najbolje procjene koji podrazumijeva pesimistične prihode za budžet), uticaj na budžet Crne Gore će za period 6 godina nominalno iznositi -3.828.150 eura, odnosno -3.851.283 eura neto sadašnje vrijednosti.

Usvajanjem propisa predviđeno je i donošenje podzakonskih akata ali iz njih neće proisteći finansijske obaveze.

Metodologija - U početnoj fazi pripreme izvršen je sveobuhvatni pregled dokumenata i podataka

traženih od strane eksperta koji je radio procjenu uticaja zakona. Nakon toga, nalazi su se aplicirati na predloženi obračun fiskalnih uticaja na budžet. Projektnim zadatkom definisana je potreba razvijanja dva ekonomska scenarija (pozitivni i negativni) sa identifikovanim direktnim i indirektnim efektima generisanim od strane predloženog nacrtu zakona o podsticajima za istraživanje i inovacije i njihove implikacije na preduzeća u MSP i velikim preduzećima koja imaju koristi od R&D poreskih podsticaja u kratkom vremensko periodu.

Dodatno, projektnim zadatkom se traži procjena prihoda i ukupnih ekonomskih efekata fiskalnih stimulacija putem identifikacije: (a) direktnog ekonomskog uticaja dobijenog od poreskih podsticajnih mera do korisnika; (b) indirektno dejstvo u vezi sa drugim kompanijama koje proističu iz lanca snabdevanja sa korisnicima.

Za potrebe ovog dijela projektnog zadatka korišćen je kalkulator za izračunavanje Ekvivalentnih godišnjih čistih direktnih troškova (EANDCB) koji će se diskontovati na 2020. godinu na neto sadašnju vrijednost na osnovu podataka iz 2019. godine. Diskonta stopa je definisana na 3,5%.

Pripremljena su tri scenarija: niski, visoki i scenario najbolje procjene.

Ovakav prikaz će dati jasan prikaz troškova i benefita po svim stavkama koje zakon tretira:

- porez na dohodak fizičkih lica i prirez na porez;
- doprinose za obavezno socijalno osiguranje;
- porez na dobit;
- naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta
- Pravo na korišćenje nepokretnosti i/ili zemljišta u svojini države; i
- porez na nepokretnu imovinu.

Na osnovu pojedinačnih troškova i benefita, pripremljena je ukupna matrica scenarija. Ukupna matrica prikazuje jasne troškove, benefite i neto iznos fiskalnog uticaja ovog zakona na budžet (analiza u prilogu).

Implementacijom ovog propisa *ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze*.

Ministarka nauke i ministar finansija su u novembru 2019. godine formirali Radnu grupu za pripremu predloga ovog zakona i nju su sačinjavali eksperti iz više ministarstava (nauke, finansija i ekonomije), Univerziteta Crne Gore, Poreske uprave, kao i poslovnog sektora.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Tokom izrade nacrtu ovog Zakona korišćena je *ekspertska podrška* od strane konsultanta Agencije za zaštitu konkurencije *na temu državne pomoći*. Ekspertkinja je značajno doprinijela jasnom definisanju i usklađivanju uslova koji su propisani ovim zakonom sa zakonom kojim se uređuje državna pomoć i sa EU regulativom i praksama u ovoj oblasti.

Takođe, u procesu izrade ovog zakona Ministarstvo je obezbijedilo ekspertsku podršku podsredstvom UNDP-a, kroz angažovanje *konsultanta koji je pripremio analizu fiskalnog uticaja ovog zakona na budžet Crne Gore*.

Ministarstvo nauke je objavilo *Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti* povodom

izrade Predloga Zakona o podsticajnim mjerama za istraživanje i inovacije. Konsultacije su bile otvorene od 15. maja do 1. juna 2020. godine, u cilju prikupljanja predloga, sugestija i komentara u početnoj fazi pripreme ovog dokumenta.

Ministarstvo je u procesu konsultacija poseban fokus imalo na inovativne kompanije i startapove iz domena IT tehnologija, kao i na frilensere i programere sa kojima je obavilo posebne razgovore putem online sastanaka i video konferencija.

Javni poziv za učešće u raspravi o nacrtu ovog zakona sproveden je u trajanju od 20 dana, u periodu od 18. juna do 8. jula 2020. godine tokom kojeg su naučna i stručna javnost, naučnoistraživačke ustanove i ustanove visokog obrazovanja, privredni subjekti, preduzetnici, NVO, građani i svi zainteresovani subjekti, imali mogućnost da se bliže upoznaju i da daju predloge za unapredjenje ovog predloga zakona.

Ministarstvo je tokom procesa konsultacija i javne rasprave dobilo niz korisnih predloga i sugestija. Nekoliko kompanija, kao i drugih privrednih subjekata i pojedinaca svoje, dostavilo je komentare i koji su pomogli da se predlog zakona značajno unaprijedi u završnoj fazi.

7. Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
- **Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?**
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Potencijalne prepreke koje mogu uticati na implementaciju propisa odnose se na eventualno kašnjenje ili odlaganje usvajanja i stupanja na snagu ovog zakonskog rješenja, usljed trenutne krize uzrokovane pandemijom Covid-19.

Takođe, primjena zakona u praksi zavisiće i od toga kako budu definisani podzakonski akti, stoga je izuzetno važno da oni budu precizno definisani kako bi procedure dobijanja statusa korisnika podsticajne mjere i sprovođenja zakona bile efikasne kako u pogledu vremena odobravanja mjere, tako i u pogledu samog kvaliteta projekta koji se implementira.

Ministarstvo će nastaviti saradnju sa različitim domaćim i međunarodnim partnerima i u fazi pripreme podzakonskih akata kako bi se obezbijedili što bolji uslovi za implementaciju ovog zakona.

Kroz *predviđene mjere* koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi, su imenovanje posebne komisije koja će profesionalno ocjenjivati projekte i davati preporuke ministarstvu za dodjelu statusa za odgovarajuću podsticajnu mjeru. Ova stručna Komisija za dodjelu statusa korisnika podsticajnih mjera će biti odabrana sa izuzetnom pažnjom, i nju će sačinjavati eksperti koji imaju kapacitet da rade procjene investicionih projekata i razumiju inovacije i startap preduzetništvo.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva odnose se na: broj korisnika podsticajnih mjera, broj i vrijednost subvencionisanih naučnih i inovativnih projekata; broj novoosnovanih kompanija-startapova, broj novih proizvoda i procesa; vrijednost investicija koja su uložena u inovativne proizvode i startapove, iznos finansijskih sredstava koja su povučena kroz međunarodne fondove; broj registrovanih frilensera koji plaćaju poreze državi i dr.

Za sprovođenje monitoringa i evaluaciju primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo nauke.

Članom 12 je propisano da Ministarstvo obrazuje Komisiju, koja ima ovlaštenje da daje stručnu ocjenu inovativnog programa ili projekta; da predlaže Ministarstvu dodjelu, obnavljanje odnosno oduzimanje statusa korisnika podsticajnih mjera u skladu sa ovim zakonom; da vrši nadzor nad korišćenjem podsticajnih mjera propisanih ovim zakonom; i da obavlja druge poslove koji se odnose na praćenje realizacije predmetnog programa ili projekta. Ova stručna komisija vrši nadzor nad korišćenjem podsticajnih mjera odobrenih ovim zakonom o čemu obavještava Ministarstvo i organ državne uprave nadležan za poslove finansija (član 19).

Datum i mjesto

Podgorica, 15. jul 2020. godine



Ministarka nauke

Sanja Damjanović

Dr Sanja Damjanović

Analiza fiskalnog uticaja predloga Zakona o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija na budžet Crne Gore

Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.

Mjere podsticaja za istraživanje i inovacije, koje predviđa novi Zakon, sniziće troškove kompanija za istraživanje i inovacijama. Ovako dizajnirane mjere će podstaći one kompanije/institucije/pojedince koje već rade na istraživanju i inovacijama da učine više, a istovremeno će podstaći druge firme da započnu aktivnosti na istraživanju i razvoju. Crna Gora trenutno daje podsticaje za unpređenje inovativnosti preduzećima kroz šemu ministarstva ekonomije.

Najveći dio ovih podsticaja isporučuje se putem grantova za firme koje imaju stabilne programe unapređivanja inovacija. Međutim, ovaj program je nedostupan velikoj većini firmi koje trenutno ulažu u istraživanje i razvoj ili će možda u budućnosti morati investirati u istraživanje i razvoj.

Osnovni cilj ovog zakona je povećanje poslovnih ulaganja u istraživanje i razvoj, koja imaju centralnu ulogu u pokretanju inovacija i ekonomskog rasta. Povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj posebno je važno u crnogorskom kontekstu zbog relativnog nedostatka proizvodne baze ekonomije.

Ulaganja u istraživanje i inovacije pomoći će diverzifikaciji crnogorske ekonomije i stvaranju visoko-vrijednih radnih mjesta kroz izgradnju stručnih kapaciteta u oblastima visoke tehnologije. Istovremeno, povećanje broja firmi koje obavljaju istraživanje i razvoj značiće i da je više firmi u mogućnosti da iskoriste postojeću tehnologiju razvijenu izvan samo firme (kupovina outsourcovanih rješenja).

Zakon predviđa da pravo na mjere podsticaja imaju: naučnoistraživačke ustanove, subjekti inovacione djelatnosti, i druga pravna i fizička lica.

Jako je teško obračunati sve prednosti istraživanja i razvoja u odnosu na druge vrste ulaganja, jer je teško spriječiti da se prednosti novog znanja „prelije“ na druge firme. To se događa i kod drugih firmi koje imitiraju nove proizvode i procese (prava intelektualnog vlasništva su samo djelimično djelotvorna u sprječavanju tih procesa) i kad se zaposleni firme pređu na drugo radno mjesto i “ponesu” znanje sa sobom. Što više, zbog nesigurnosti povraćaja ulaganja u istraživanje i razvoj, kompanije koje obavljaju istraživanje i razvoj imaju poteškoće u pribavljanju eksternog finansija. To znači da će – ako ne bude podsticaja - firme vjerovatno manje investirati u istraživanje i razvoj.

Sve OECD zemlje pružaju neki oblik podsticaje preduzećima za istraživanje i razvoj (Appelt i ostali., 2016), a gledamo li u izvještaj OECD-a možemo zaključiti da je nivo podsticaja za istraživanje i razvoj prenizak u Crnoj Gori. Bespovratna sredstva i poreske olakšice za istraživanje i razvoj dva su glavna mehanizma koji se međunarodno koriste za podsticanje poslovnog istraživanja i razvoja. Prednost bespovratnih sredstava je u tome što se oni mogu

usmjeriti prema određenim projektima za koje Vlada smatra da će vjerojatno ponuditi visok socijalni povraćaj (npr., projektni grantovi usmjereni su na nove izdatke za istraživanje i razvoj). Međutim, oni zavise o diskrecionoj ocjeni državnih službenika i kao rezultat mogu dovesti do značajnih troškova usklađivanja (npr., Trošenja vremena i resursa na postupak podnošenja zahtjeva) za kompanije i pojedince.

Suprotno tome, poreski podsticaji ostavljaju izbor kako implementirati procese istraživanja i razvoja u rukama privatnog i naučnoistraživačkog sektora, pa će zbog toga vjerojatno dovesti do istraživanja i razvoja koji su više orijentisani na tržište.

Pretpostavke za izradu fiskalnog uticaja

Troškovi

Imajući u vidu nedostatak statističkih i ostalih podataka, prilikom pripreme analize uticaja koristile su se sljedeće pretpostavke u troškovima za budžet.

1. Porez na dohodak fizičkih lica i prirez porezu

| | | |
|------------|---|---------|
| 1.1 | Start up I spin off kompanije | |
| | Prosječna bruto plata | 1.050 |
| | Prosječna neto plata | 700 |
| | Porez i prirez | 103 |
| | Prosječan broj zaposlenih po start up kompaniji (5 zaposlenih u 10 kompanija) | 50 |
| | Broj godina 100% oslobadjanja (max 5 godina) | 5 |
| | Obracun | 309.015 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1.2 | Frilenseri/pronalazači/inovatori | |
| | Procijenjeni broj fizička lica (frilenseri/pronalazači/inovatori) (50 koji zaraduju prosječno po | 2.500.000 |
| | Potencijalna naplata poreza | 225.000 |
| | Potencijalna naplata prireza porezu | 20.250 |
| | Godišnji obračun za potencijalno plaćanje budžetu | 245.250 |
| | Obračun za plaćanje budžetu nakon umanjanja predviđenog zakonom (80%) za 6 godina | 1.471.500 |
| | Oslobadjanje 80% za 6 godina | 1.177.200 |
| | Ukupan obračun za plaćanje budžetu nakon šest godina | 1.177.200 |

Po ovom osnovu, budžet Crne Gore u ovom trenutku ostvaruje minimalna sredstva. Međutim, tačni podaci ne postoje.

| | | |
|-------------|------------------------------------|--------|
| 1.3. | Fizička lica - investitor | |
| | Broj fizičkih lica investitora | 1 |
| | Prosječan iznos oslobođanja poreza | 10.000 |
| | Ukupno umanjenje za 6 godina | 60.000 |

2. Pravo na oslobođanje od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje

| | | |
|-----|---|---------|
| 2.1 | lica zaposlena u naučnoistraživačkim ustanovama i subjektima koji realizuju naučnoistraživačku, odnosno inovacionu djelatnost, a koja su dodatno angažovana na naučnoistraživačkim i inovativnim programima ili projektima; | |
| | Prosječna bruto plata | 1.050 |
| | Prosječna neto plata | 700 |
| | Oslobađanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na teret poslovadca (9% bruto) | 95 |
| | Broj zaposlenih (5 zaposlenih u 10 kompanija) | 50 |
| | Broj godina 100% oslobađanja | 5 |
| | Obracun za 5 godina | 283.500 |

| | | |
|------|--|-----------|
| 2.2. | lica zaposlena ili angažovana u naučnoistraživačkim ustanovama i subjektima koji realizuju inovacionu djelatnost, na naučnoistraživačkim i inovativnim programima ili projektima, a ne ostvaruju pravo na socijalno osiguranje kod drugog pravnog lica (dodatno na projektu) | |
| | Broj zaposlenih u kompaniji | 100 |
| | Oslobađanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (50%) | 175 |
| | Obracunato umanjenje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje | 1.260.000 |
| | Ukupno | 1.260.000 |

| | | |
|------|---|----------------|
| | lica zaposlena ili angažovana u naučnoistraživačkim ustanovama i subjektima koji realizuju inovacionu djelatnost, na naučnoistraživačkim i inovativnim programima ili projektima, a ne ostvaruju pravo na socijalno osiguranje kod drugog pravnog lica (full time na projektu) | |
| 2.3. | Broj zaposlenih u kompaniji | 20 |
| | Oslobađanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (50%) | 95 |
| | Obračunato umanjenje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje | 136.080 |
| | Ukupno | 136.080 |

| | | |
|------|---|----------------|
| | Lica koja obavljaju inovativnu aktivnost za potrebe stranih pravnih i fizičkih lica (frilenseri), kao i pronalazači ili inovatori koji ostvaruje (full time na projektu) | |
| 2.4. | Broj zaposlenih | 20 |
| | Godisnji prihod | 50.000 |
| | Potencijalni prihod budzeta | 400.000 |
| | Oslobađanje 80% za 6 godina | 80.000 |
| | Ukupno | 480.000 |

Po ovom osnovu, budžet Crne Gore u ovom trenutku ostvaruje minimalna sredstva. Međutim, tačni podaci ne postoje.

3. Pravo na oslobođanje od poreza na dobit pravnih lica

| | | |
|------|---|-----------|
| 3.1. | Pravna lica koja reinvestiraju sredstva u svoje inovativne projekte | |
| | Broj pravnih lica | 10 |
| | Prosječni iznos dobiti koja se reinvestira | 30.000 |
| | Ukupan iznos dobiti za 6 godina | 1.800.000 |
| | Iznos oslobođenog poreza | 162.000 |

| | | |
|------|--|-----------|
| 3.2. | Pravo na oslobođanje od poreza na dobit pravnih lica | |
| | Godisnja procjena poreza na dobit koji se ulaze u inovativne djelatnosti | 500.000 |
| | 100% oslobođanje poreza na dobit | 500.000 |
| | Oslobođanje poreza na dobit za 6 godina | 3.000.000 |

4. Pravo na oslobođanje od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta

| | | |
|--|--|------------|
| | Prihodi lokalnih budžeta po osnovu naknada | 50.290.000 |
| | % ulaganja u inovacije 0,11% BDP | 55.319 |
| | Broj godina | 6 |
| | Ukupno | 331.914 |

5. Pravo na korišćenje nepokretnosti i/ili zemljišta u svojini države

| | | |
|--|--------------------|---------|
| | Prihodi od rente | 500.000 |
| | Korišćenje | 50.000 |
| | Ukupno za 6 godina | 300.000 |

6. Pravo na oslobođanje od poreza na nepokretnu imovinu

| | |
|--------------------------------------|------------|
| Lokalni porezi | 85.910.000 |
| Uticao na lokalni budzet | 94.501,00 |
| Uticao na lokalni budzet za 6 godina | 567.006,00 |

Benefiti (koristi)

Imajući u vidu nedosatak statističkih i ostalih podataka, prilikom pripreme analize uticaja koristitile su se sljedeće pretpostavke u koristima za budžet.

1. Porez na dohodak fizičkih lica i prirez porezu

| | | |
|-----|---|-----------|
| 1.1 | Start up kompanije | |
| | Broj novozaposlenih | 30 |
| | Prosječna bruto plata | 1.050 |
| | Porezi I doprinosi za socijalno (50%) | 350 |
| | Benefiti za budžet za 6 godina | 756.000 |
| | | |
| | Povećana kupovna moc novozaposlenih | 1.512.000 |
| | | |
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 158.760 |
| | | |
| | Manji odlivi ZZZ za 6 godina | 108.0 |

2. Pravo na oslobođanje od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje

| | | |
|------|---|-----------|
| 1.2. | Frilenseri | |
| | Prihod od aktivnosti | 2.500.000 |
| | | |
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 1.575.000 |

| | | |
|-----|---|--------|
| 2.1 | lica zaposlena u naučnoistraživačkim ustanovama i subjektima koji realizuju naučnoistraživačku, odnosno inovacionu djelatnost, a koja su dodatno angažovana na naučnoistraživačkim i inovativnim programima ili projektima; | |
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 17.640 |

| | | |
|------|--|--------|
| 2.2. | lica zaposlena ili angažovana u naučnoistraživačkim ustanovama i subjektima koji realizuju inovacionu djelatnost, na naučnoistraživačkim i inovativnim programima ili projektima, a ne ostvaruju pravo na socijalno osiguranje kod drugog pravnog lica | 52.920 |
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | |

| | | |
|------|--|---|
| 2.3. | Lica koja obavljaju inovativnu aktivnost za potrebe stranih pravnih i fizičkih lica (frilenseri), kao i pronalazač ili inovator koji ostvaruje | / |
| | PDV za 6 godina | |

3. Pravo na oslobođanje od poreza na dobit pravnih lica

| | | |
|--|---|-----------|
| | Reinvestirana sredstva koja uticu na PDV | 1.500.000 |
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 157.500 |

4. Pravo na oslobođanje od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta

| | | |
|--|---|--------|
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 34.851 |
|--|---|--------|

5. Pravo na korišćenje nepokretnosti i/ili zemljišta u svojini države

| | | |
|--|---|--------|
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 31.500 |
|--|---|--------|

6. Pravo na oslobođanje od poreza na nepokretnu imovinu

| | | |
|--|---|--------|
| | PDV za 6 godina (50% potrosnja na proizvode na koji se placa PDV) | 59.536 |
|--|---|--------|

| Godišnji benefiti | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|--|-----------|
| Najbolja procjena | 190.562 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 381.124 | 2.096.180 | | 1.846.720 |
| Nizak | 95.281 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 190.562 | 1.048.090 | | 923.360 |
| Visok | 228.674 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 457.348 | 2.515.416 | | 2.216.064 |
| Najbolja procjena | 60.638 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 121.275 | 667.013 | | 587.633 |
| Nizak | 30.319 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 60.638 | 333.506 | | 293.817 |
| Visok | 72.765 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 145.530 | 800.415 | | 705.160 |
| Najbolja procjena | 13.125 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 26.250 | 144.375 | | 127.193 |
| Nizak | 6.563 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 13.125 | 72.188 | | 63.597 |
| Visok | 15.750 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 31.500 | 173.250 | | 152.632 |
| Najbolja procjena | 2.904 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 5.808 | 31.947 | | 28.145 |
| Nizak | 1.452 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 2.904 | 15.973 | | 14.072 |
| Visok | 3.485 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 6.970 | 38.336 | | 33.774 |
| Najbolja procjena | 2.625 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 5.250 | 28.875 | | 25.439 |
| Nizak | 1.313 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 2.625 | 14.438 | | 12.719 |
| Visok | 3.150 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 6.300 | 34.650 | | 30.526 |
| Najbolja procjena | 4.961 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 9.923 | 54.574 | | 48.080 |
| Nizak | 2.481 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 4.961 | 27.287 | | 24.040 |
| Visok | 5.954 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 11.907 | 65.489 | | 57.696 |
| Najbolja procjena | 274.815 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 549.630 | 3.022.963 | | 2.663.209 |
| Nizak | 137.407 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 274.815 | 1.511.482 | | 1.331.605 |
| Visok | 329.778 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 659.556 | 3.627.556 | | 3.195.851 |

Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predloženi Zakon donosi razna administrativna opterećenja za korisnike. Ova administrativna opterećenja jesu neophodna kako bi se pravilno procijenio uticaj prodloženih projekata, kao i njihova evaluacija kroz angažovanje spoljnjeg nezavisnog revizora.

Kako je Zakon namijenjen malim i srednjim kompanijama, može se konstatovati da će upravljači projekata imati izazova da odgovore zahtjevima ministarstva, kako bi se izbjeglo nenamjensko trošenje sredstava.