

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU
POLITIKU U 2016. GODINI**

SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	6
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	15
IV. PREPORUKE U DOMENU ENERGETIKE	22
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	28
1. Turizam	28
2. Saobraćaj	34
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	41
1. Obrazovanje	41
2. Tržište rada	49
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	57
VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA	64
IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM	74
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	74
2. Strane direktne investicije	80
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	85
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	96
1. Statistika	96
2. Računovodstveni i revizorski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori	100

I. UVODNE NAPOMENE

Za 2015. godinu se očekuje stopa realnog rasta BDP-a do 4%. U pitanju je rast veći od projektovanog, koji je u velikoj mjeri posljedica snažnijeg rasta turizma i sa njime povezanih djelatnosti u ovoj godini. Takođe, i ostali sektori bilježe povećanje aktivnosti koji se djelimično objašnjava realnim povećanjem, a djelimično niskom bazom od prošle godine. Povoljne vremenske prilike, kao i povoljne eksterne okolnosti, tokom 2015. godine uslovile su značajan rast u oblasti turizma, ali se otvorilo pitanje suše i ranjivosti koje ona može izazvati u oblasti poljoprivrede i energetsom sektoru, u narednom periodu.

Očekuje se da će budžetski deficit biti na visokom nivou, usljed značajnog povećanja izdataka za potrebe izgradnje autoputa. Ipak, olakšavajuća okolnost je što je strukturni budžetski deficit nizak. Deficit tekućeg računa platnog bilansa je za prvih šest mjeseci ove godine bio viši u odnosu na isti period prethodne godine i pokazatelj je, djelimično, oporavka privredne djelatnosti, ali niske konkurentnosti izoznih proizvoda i usluga. Javni dug je došao do nivoa od 60%, ali ostaje očekivanje da će njegova razvojna komponenta kreirati novu vrijednost u budućnosti.

Crnogorska ekonomija je na uzlaznoj putanji rasta ali će se i u narednom periodu suočiti sa velikim brojem rizika. To se prije svega odnosi na očuvanje fiskalne stabilnosti, visok stepen nelikvidnosti realnog sektora, nizak nivo konkurentnosti, visoko učešće loših kredita i posljedično visoke kamatne stope, nediversifikovanost izvoza, visok deficit tekućeg računa platnog bilansa i dr.

Akcenat ekonomske politike u 2016. godini treba da bude na fiskalnoj politici, odnosno opreznoj javnoj potrošnji, koja bi bila na nivou tekućih prihoda budžeta. Iako će i u 2016. godini zbog izgradnje auto-puta postojati visok budžetski deficit, strukturni deficit ne bi trebalo da bude veći od 1%. Na ovaj način bi se čuvala fiskalna stabilnost i ne bi se ušlo u zonu povećanog rizika javnih finansija. Takođe, prioritet treba staviti i na strukturnim reformama koje će promovisati rast i razvoj, konkurentnost privrede i kreirati stabilnost. Najvažnije mjere ekonomske politike treba da se odnose na nastavak fiskalne konsolidacije, postupnu promjenu modela razvoja, unaprjeđenje konkurentnosti crnogorske privrede, dinamiziranje pregovora sa EU, nastavak strukturnih reformi i privatizacije, donošenje sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavak deregulacije, otklanjanje biznis barijera, i dr.

U oblasti fiskalne politike napravljen je značajan pomak u domenu fiskalne konsolidacije, koji se manifestovao u povećanju javnih prihoda, sniženju nivoa sive ekonomije, kao i sniženju strukturnog budžetskog deficita. Ipak, ključni rizici i u narednom periodu će ostati skoncentrisani u fiskalnoj sferi, imajući u vidu nivo javnog duga i planirane infrastrukturne aktivnosti. Takođe, potencijalan rizik leži i u prekomjernom zaduživanju na lokalnom nivou. Dugoročno posmatrano, neophodno je smanjivanje učešća javne potrošnje u BDP-u, kao i postepeno smanjivanje učešća tekućih izdataka budžeta u korist kapitalnih izdataka.

Bankarski sektor je stabilan. Ipak, iako visoko likvidan i solventan, opterećen je visokim učešćem loših kredita, te posljedično još uvijek opreznom kreditnom politikom banaka i visokim kamatnim stopama. Snaženje oporavka, primjena zakonskog modela dobrovoljnog finansijskog restrukturiranja, pozitivna međunarodna klima bi mogli doprinijeti daljem povećanju stabilnosti finansijskog sektora uz istovremeno povećanje efikasnosti i produktivnosti realnog sektora.

Donošenjem Programa ekonomskih reformi 2015-2018, u skladu sa novim zahtjevima Evropske komisije u ekonomskom dijalogu sa zemaljama kandidatima za članstvo u EU, Vlada Crne Gore je usmjerila pravce ekonomske politike na strukturne reforme kojima se teži postići održivi rast privrede. Jedan od prioritetnih zadataka u narednom periodu treba da bude implementacija rješenja prepoznatih u ovom strateškom dokumentu.

Važno je mijenjati i model rasta, kako bi se od modela rasta koji je pokretala domaća tražnja prešlo na model rasta koji će pokretati izvozna ekspanzija, proizvoda i usluga. Ovo bi ujedno bio i podsticaj većoj produktivnosti i konkurentnosti privrede čime bi se garantovao dugoročni i održivi rast. Takođe, u promovisanju ovakvog modela rasta neophodno je zadržati stabilan i konkurentan poreski ambijent, kojim se i kreira ovakav rast.

Važan set mjera odnosi se i na tržište rada, gdje je evidentiran istovremeni rast i broja zaposlenih i broja nezaposlenih. Potrebno je voditi politiku supstitucije strane radne snage sa domaćom radnom snagom, gdje god je to moguće, pri čemu treba voditi računa da to bude postepeno kako nagla supstitucija ne bi ugrozila funkcionisanje turističke privrede.

Od velikog značaja je i nastavak rada na očuvanju finansijske stabilnosti, na kojoj zajednički moraju raditi Centralna banka Crne Gore, Ministarstvo finansija, Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja.

Centralna banka Crne Gore, shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore set preporuka u oblasti ekonomske politike za 2016. godinu. Prilikom analiziranja izabranih oblasti date su ključne preporuke i rok za njihovu realizaciju, rizici sa kojima se možemo susresti i smjer kretanja rizika, kratak osvrt stanja u posmatranoj oblasti, kao i predlog operativnih mjera da bi se realizovale ključne preporuke.

Preporuke su grupisane u sljedeće oblasti:

- Preporuke u oblasti institucionalnog ambijenta i deregulacije;
- Preporuke u oblasti poljoprivrede i šumarstva;
- Preporuke u domenu energetike;
- Preporuke u uslužnom sektoru;
- Preporuke u domenu obrazovanja i tržišta rada;
- Preporuke u domenu fiskalne politike;
- Preporuke u domenu finansijskog sistema;
- Preporuke u domenu ekonomskih odnosa sa inostranstvom;
- Preporuke u domenu ekologije i održivog razvoja, i
- Preporuke u ostalim oblastima.

II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećati efikasnost rada javne administracije, posebno na lokalnom nivou	Kontinuirano
Inicirati kod svih jedinica lokalne samouprave kreiranje programa olakšica na lokalnom nivou u cilju privlačenja investitora	Kratak rok
Poboljšati primjenu antimonopolske politike	Kontinuirano
Nastaviti primjenu RIA metodologije prilikom donošenja novih propisa	Kontinuirano
Nastaviti borbu protiv sive ekonomije jačanjem kapaciteta institucija koje se bave ovim aktivnostima	Kontinuirano
Unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije	Kratak rok
Uvesti automatski stečaj	Srednji rok
Sankcionisati sve investitore koji krše ugovorne obaveze iz procesa privatizacije	Kontinuirano
Jačati finansijsku podršku za stvaranje novih i razvoj postojećih malih i srednjih preduzeća, preko Investiciono-razvojnog fonda	Kontinuirano
Povećati transparentnost procesa javnih nabavki i pojednostaviti uslove za učešće u javnim nabavkama	Kratak rok
U potpunosti implementirati sistem elektronske uprave	Kratak rok
Povećati efikasnost Uprave za nekretnine i unaprijediti rad područnih jedinica	Kratak rok
Dosljedno primjenjivati Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Dalje produbljivanje problema nelikvidnosti realnog sektora	Rastući
Otežana naplata potraživanja	Konstantan
Neefikasnost, neefektivnost i sporost administracije u sprovođenju zakonskih propisa	Konstantan
Sporost sudova prilikom rješavanja privrednih sporova	Konstantan
Neriješeni svojinsko-pravni odnosi	Konstantan
Visok stepen monopolisanosti tržišta	Konstantan
Nepostojanje kvalitetne planske dokumentacije, nedostatak detaljnih urbanističkih planova i nedostatak dobre katastarske evidencije	Konstantan
Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada)	Konstantan
Prisutnost neformalnog zapošljavanja, naročito u vrijeme ljetnje i zimske turističke sezone	Konstantan
Nestabilan pravni okvir, česte izmjene sistemskih zakona	Konstantan
I dalje prisutna siva ekonomija, nelojalna konkurencija i korupcija	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Uspostavljanje stabilnog i povoljnog poslovnog ambijenta ključno je za nove investicije, koje imaju veliki značaj za rast i razvoj države, posebno Crne Gore kao male i otvorene ekonomije. Aktivnosti na poboljšanju efikasnosti finansijskih i pravnih institucija, kao i uspostavljanje stabilne političke klime od presudne su važnosti za unapređenje investiciono-poslovnog ambijenta.

Približavanje Crne Gore članstvu u EU i NATO nosi sa sobom snaženje institucija i jačanje pravne države, što doprinosi da poslovni ambijent bude stabilniji i da se povjerenje investitora povećava, čime se ostvaraju sve veće mogućnosti za poslovanje postojećih i otvaranje novih malih i srednjih preduzeća. Ispunjenjem uslova koje zahtijevaju EU i NATO učvrstiće se povjerenje u ekonomski i pravni sistem države, čime se stvaraju uslovi da strani investitori ulažu kapital i pomažu razvoju domaćih privrednih subjekata, što će značajno doprinijeti ekonomskom razvoju u cjelini.

Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, u toku 2014. i 2015. godine nastavio je da sprovodi aktivnosti kojima se doprinosi povećanju efikasnosti administracije (kraće procedure i transparentniji rokovi za postupanje po zahtjevu) i stvaranju pogodnije klime za domaće i strane investitore. Ranije pripremljena „*Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou*“ sadrži preporuku Savjeta da se naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, koja predstavlja glavnu barijeru za realizaciju investicija, ukine od 2016. godine. Ova naknada je jedna od najvećih u svijetu i predstavlja veliku prepreku za investitore.

Nakon formalnog uvođenja RIA¹ metodologije u crnogorski regulatorni sistem januara 2012. godine, u cilju boljeg sagledavanja troškova i koristi odluka kreatora politike, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent i budžet države Odjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta Ministarstva finansija dalo je mišljenje na 1.057 predloga akata. Takođe, na predlog Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, Vlada je usvojila izvještaj „*Analiza efekata propisa u Crnoj Gori*“², sa predlogom preporuka u cilju eliminisanja biznis barijera i poboljšanja kvaliteta regulatornog okvira. Cilj ovog izvještaja bio je da ocijeni stvarno sprovođenje RIA metodologije u odnosu na formalne zahtjeve i da identifikuje oblasti u kojima su moguća unapređenja.

¹Eng: *Regulatory Impact Assesment*.

² Izvještaj je pripremio OECD, u saradnji sa SIGMA.

U toku 2014. i 2015. godine, nastavljena je implementacija preporuka „Giljotine propisa“. Stepen realizacije preporuka od prvog usvojenog Akcionog plana do kraja marta 2015. godine iznosio je 74,62%. Do kraja 2015. godine, očekuje se realizacija 237 preporuka, s tim da je realizacija pojedinih preporuka planiranih za 2014. godinu odložena za 2015. godinu. Tokom 2016. godine, planirana je realizacija 99, a tokom 2017. godine sedam preporuka.

U drugoj polovini 2014. godine, stupio je na snagu Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza i izmijenjen je Zakon o izvršenju i obezbjeđenju³, a sve u cilju jačanja finansijske discipline i likvidnosti privrednih subjekata i javnog sektora. Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza propisano je da je rok za izmirenje novčanih obaveza između privrednih subjekata i između javnog sektora i privrednih subjekata 30 dana, s tim da je ugovorom moguće utvrditi i drugačiji rok, ali on ne može biti duži od 60, odnosno 90 dana od dana nastanka dužničko-povjerilačkog odnosa. Na ovaj način, postignuta je usaglašenost sa pravnim propisom EU u dijelu koji se odnosi na rok izmirenja obaveza⁴. Ovaj zakon propisuje i sankcije u slučaju nepoštovanja ugovornih obaveza.

Pored toga, očekuje se da će i primjena Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, koji je stupio na snagu u maju 2015. godine, doprinijeti smanjenju nelikvidnosti privrede.

U cilju jačanja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i podsticanja razvoja preduzetništva, u okviru IPA 2011 programa odobren je grant za projekat „Uspostavljanje regionalnog biznis centra sa biznis inkubatorom na sjeveroistoku Crne Gore”⁵. Projekat obuhvata formiranje kancelarije Regionalnog biznis centra za opštine na sjeveru Crne Gore (Berane, Rožaje, Plav, Andrijevica i Bijelo Polje) i inkubatora sa sjedištem u Beranama.

Od 2014. godine započeta je realizacija IPA projekta „Jačanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori” kroz razvoj klastera. U okviru projekta pružena je tehnička podrška za četiri klastera (klaster proizvođača vina, maslina, pastrmke i metaloprerađivača), a pripremljene su i „Studija za finansiranje inicijativa klastera u Crnoj Gori” i „Studija o pravnom okviru klastera u Crnoj Gori”.

³ Još jedna izmjena izvršena je u aprilu 2015. godine.

⁴ Potpuna usaglašenost sa Direktivom 2011/7/EU o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama postići će se usaglašavanjem visine zatezne kamatne stope, kako je predviđeno Nacrtom zakona o najviše dozvoljenim kamatnim stopama.

⁵ IPA 2011 program „*Inter-municipal development grant programme*“. Eng. „*Establishment of Regional Business Center and Incubator for North-East Montenegro*“.

U 2014. godini završena je realizacija projekta „Portal za preduzeća za opštinu Bijelo Polje“. Projekat je započet u julu 2013. godine, u okviru saradnje Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća i Ministarstva za ekonomski razvoj Republike Italije. Portal je postao operativan u februaru 2015. godine i sadrži sve potrebne informacije o opštini, proizvodnim preduzećima, potrebnoj dokumentaciji za registraciju biznisa, mogućnostima finansiranja itd.

U toku prvog kvartala 2015. godine, Investiciono-razvojni fond i Evropska investiciona banka potpisali su Ugovor o prvoj tranši kredita od 40 miliona eura za razvoj malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori. Ukupan kredit vrijedan je 70 miliona i realizovaće se kroz dvije tranše. Cilj ovog ugovora jeste podrška razvoju preduzetništva i biznis ideja, kao osnova za valorizaciju resursa Crne Gore.

Početkom 2015. godine, Vlada je donijela Uredbu o podsticanju direktnih investicija u cilju poboljšanja biznis ambijenta, privlačenja stranih investitora i povećanja zaposlenosti. Prema ovoj uredbi moguća subvencija po radnom mjestu iznosi od tri do deset hiljada eura. Sredstva će se dodjeljivati na osnovu javnog oglasa⁶, minimalna vrijednost ulaganja za investicione projekte koji konkurišu za subvenciju iznosiće 500 hiljada eura, i treba da obezbijedi najmanje 20 radnih mjesta u roku od tri godine od zaključivanja ugovora o korišćenju sredstava. Finansijska sredstva koja su potrebna za realizaciju ove uredbe predviđena su budžetom za 2015. godinu i iznose 2,25 miliona eura.

Vlada je septembru 2015. godine usvojila i Uredbu o biznis zonama, kojima se utvrđuju uslovi za osnivanje biznis zona u Crnoj Gori i njihova klasifikacija prema strateškom značaju, kao i uspostavljanje, uređenje, upravljanje i unapređenje infrastrukture u biznis zonama.

Unapređenju poslovnog ambijenta i povećanju konkurentnosti preduzeća u Crnoj Gori doprinijeće izmijenjeni i dopunjeni Zakon o javnim nabavkama, koji se primjenjuje od kraja aprila 2015. godine. Ovim izmjenama i dopunama oblast javnih nabavki je značajno unaprijeđena i očekuje se povećanje efikasnosti sprovođenja postupka, smanjenje troškova pripreme ponude, kao i otklanjanje pravno-tehničkih nejasnoća.

⁶ Postoje unaprijed definisani kriterijumi za izbor investicionog projekta, koji se odnose na reference investitora, efekat investicionog projekta na produktivnost dobavljača i drugih preduzeća iz Crne Gore koji posluju u istom sektoru industrije, održivost investicionog projekta, i dr. Takođe, kriterijumi obuhvataju i ocjenu uticaja na životnu sredinu, obim međunarodnog prometa, efekte samog projekta na razvoj manje razvijenih opština i dr.

U skupštinskoj proceduri tj. u Planu zakonodavnog rada Skupštine Crne Gore za 2015. godinu nalazi se novi Zakon o računovodstvu, kojim će se uvesti međunarodni standardi za procjenu vrijednosti nekretnina. Uvođenje ovih standarda doprinijeće značajnoj zaštiti od mogućnosti prevare u sektoru izgradnje i nekretnina, a investitorima će olakšati procedure dobijanja kredita od banaka čime će se značajno poboljšati uslovi poslovanja u oblasti nekretnina.

Početak 2015. godine, počela je realizacija projekta „Uprava po mjeri građana i biznisa“, koji sprovodi Ministarstvo finansija u saradnji sa Kancelarijom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), uz podršku Fonda za aktivno građanstvo, CDT-a i SEECOM-a. Osnovni cilj projekta je pokretanje javnog dijaloga putem kojeg će građani i poslovna zajednica ukazati na probleme na lokalnom nivou u pogledu biznis barijera i predložiti načine za unapređenje kvaliteta, efikasnosti i dostupnosti javnih usluga i stvaranje stimulativnijeg poslovnog ambijenta. Glavni "alat" projekta je online platforma, portal www.prijavibarijeru.me, koja omogućava građanima i preduzetnicima u pilot opštinama (Budva, Žabljak i Danilovgrad) da prijave probleme koje se odnose na pretjeranu regulaciju i nepotrebno komplikovane i duge procedure u javnoj upravi na lokalnom nivou. Na osnovu dobijenih prijava i predloga, pripremiće se izvještaj za Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, nakon čega će se jasnije definisati konkretni predlozi institucijama za prevazilaženje barijera.

U aprilu 2015. godine počeo je sa primjenom novi Zakon o strancima koji je donio značajne olakšice u domenu zapošljavanja stranaca, ali i određena ograničenja ukoliko na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore ima nezaposlenih lica koja ispunjavaju propisane uslove za zasnivanje radnog odnosa. Na taj način će se obezbijediti postepena supstitucija strane radne snage domaćom, naročito na sezonskim poslovima. Međutim, kako je značajan broj strane radne snage već bio angažovan prije primjene Zakona, posebno na obavljanju poslova sezonskog karaktera, u maju je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama zakona o strancima, kojim je odložena primjena zakona do novembra 2015. godine, sa ciljem blagovremenog stvaranja uslova za kvalitetnu implementaciju zakona i smanjivanja rizika od potencijalnog ugrožavanja uspješnosti turističke sezone.

Zakon o arbitraži je donijet u julu 2015. godine i za očekivati je da će njegova primjena doprinijeti unapređenju poslovnog ambijenta, kao i pravnoj i ekonomskoj stabilnosti. Naime, ovim zakonom se uređuje vansudsko rješavanje sporova, koje ima značajne prednosti u odnosu na sudske procese. Stručnost arbitara za određenu vrstu spora, kao i brzina postupka i jednostепенost u odlučivanju, ključne su prednosti ovog načina rješavanja sporova.

Rezultati brojnih aktivnosti sprovedenih na poboljšanju poslovnog ambijenta, prepoznati su i u izvještaju Svjetske banke „Izvještaj o lakoći poslovanja”⁷ za 2015. godinu, u kojem je Crna Gora poboljšala svoju poziciju za šest mjesta i zauzima 36. mjesto na listi od 189 zemalja. Prema izvještaju, Crna Gora je zabilježila reforme u oblasti izdavanja građevinskih dozvola - smanjena je naknada za pružanje komunalnih usluga i ukinuta je naknada za dobijanje urbanističko-tehničkih uslova od nadležne lokalne institucije. S druge strane, kod šest indikatora zabilježeno je nazadovanje u rang: „započinjanje biznisa“ (-8), „dobijanje priključka na električnu energiju“ (-4), „rješavanje problema insolventnosti“ (-2), „dobijanje kredita“, „plaćanje poreza“ i „prekogranična trgovina“ (pad za jedno mjesto). Ovi podaci jasno govore da se moraju preduzeti dalje reforme u cilju stvaranja pogodnog ambijenta za započinjanje biznisa.

Na listi globalnih ekonomskih sloboda američke Heritidž fondacije, Crna Gora je zauzela 66. mjesto (od 178 rangiranih zemalja), sa 64,7 bodova (1,1 više nego prethodne godine).

Savjet stranih investitora je u junu 2015. godine objavio šesto izdanje „Bijele knjige“ za Crnu Goru. I pored značajnog napretka koji je postignut u proteklih nekoliko godina, Crna Gora i dalje trpi određene kritike od strane stranih investitora. Prisutne su brojne barijere u poslovanju u vidu sporih i dugotrajnih procedura, naročito na lokalnom nivou. U „Bijeloj knjizi“ je objavljen i SSICG Indeks, koji predstavlja procjenu jednostavnosti i efektivnosti poslovanja u Crnoj Gori baziranu na percepciji investitora. Ukupan rejting je 6,3, kao i u prethodnoj godini, što znači da su strani investitori ocijenili da se investiciona klima i poslovno okruženje nijesu mnogo promijenili.

U Crnoj Gori još uvijek postoje biznis barijere, kao što su komplikovane i skupe administrativne procedure, infrastrukturna pitanja, kao i finansiranje. I pored brojnih aktivnosti sprovedenih u oblasti unapređenja poslovnog ambijenta, postoje određeni nedostaci i problemi koje je u narednom periodu potrebno otkloniti.

Operativne mjere

Stabilni i jasni propisi uz efikasnu, racionalnu i stručnu javnu administraciju osnovni su uslov za kreiranje novih preduzeća i privlačenje stranih investitora. Stvaranje podsticajnog pravnog i regulatornog okvira omogućiće smanjenje troškova poslovanja, pojednostavljenje procedura, viši stepen pravne sigurnosti i

⁷ Eng: „*Doing Business Report*“.

predvidljivosti, čime će se smanjiti prostor za korupciju, i na kraju kreirati još bolji i stabilniji poslovni ambijent. Efikasniji sudski postupci, primjena zakona i propisa, ohrabriće strane investitore da ulažu svoj kapital u Crnu Goru.

U cilju unapređenja poslovnog ambijenta, potrebno je da nadležni organi obezbijede efikasniju primjenu donijetih zakona, kako bi se uklonile biznis barijere. Poželjno bi bilo da se u procesu donošenja zakona i kreiranja javnih politika koje se odnose na unapređenje poslovnog ambijenta, uključe predstavnici realnog sektora.

Potrebno je unaprijediti sistem edukacije državnih službenika i omogućiti sticanje novih znanja, vještina i kompetencija kroz obezbjeđivanje kontinuiranog usavršavanja, u cilju povećanja efikasnosti rada administracije. Takođe, potrebno je raditi na unapređenju, pojednostavljenju i većoj transparentnosti administrativnih procedura, što podrazumijeva skraćivanje rokova za postupanje, pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kao i određivanje realnih taksi u skladu sa troškovima administracije.

Prisutan je i problem sa novim vlasnicima privatizovanih kompanija koji ne poštuju sve odredbe ugovora o privatizaciji u nekim slučajevima, što proizvodi dodatne troškove kako kompanijama tako i državnom budžetu. Stoga je potrebno voditi sistematizovanu evidenciju realizacije ugovora, sprovesti kontrole i u slučaju odstupanja od ugovornih obaveza, pravovremeno reagovati.

Nastaviti primjenu RIA metodologije i sprovesti preporuke „Giljotine propisa“, u skladu sa Akcionim planom.

Za poboljšanje poslovnog ambijenta na lokalnom nivou potrebno je da svaka jedinica lokalne samouprave kreira svoj program olakšica za strane investitore. Paket mjera trebalo bi da sadrži finansijske olakšice za nove investicije, kreiranje biznis zona, izradu opštinskih urbanističkih planova, efikasniju lokalnu administraciju i dr. Na nivou lokalnih samouprava kreirati radna tijela koja bi bila na raspolaganju investitorima radi brže i efikasnije procedure. Takođe, potrebno je omogućiti poreske olakšice za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica u nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Potrebno je preispitati broj neophodnih dozvola i saglasnosti za početak obavljanja djelatnosti, kao i broj i visinu lokalnih taksi u cilju ukidanja nepotrebnih taksi. Takođe, radi povećanja broja preduzetnika i ostalih privrednih subjekata, naročito na sjeveru države, neophodno je intenzivirati saradnju privatnog, javnog i finansijskog sektora.

Naknade za komunalno opremanje se značajno razlikuju na lokalnom nivou, što stvara poteškoće za potencijalne investitore. Stoga je neophodno ujednačavanje ovih naknada (cjenovnik o visini naknada) i procedura komunalnog opremanja.

Potrebno je raditi na daljem unapređenju jednošalterskog principa dobijanja građevinskih dozvola u svim jedinicama lokalne samouprave, kako bi se smanjio broj dana čekanja građevinske dozvole i omogućilo da stvarni rok za dobijanje građevinske dozvole u praksi odgovara roku definisanom zakonskim rješenjima.

U narednom periodu neophodno je unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije u cilju stvaranja pravne sigurnosti kao osnova za podsticanje investicija, jer neriješeni svojinsko-pravni odnosi često predstavljaju veliki problem za investitore.

Prisutni su problemi u vezi sa radom Uprave za nekretnine koji se javljaju u vidu nepouzdatih podataka sa kojima raspolažu u Upravi, nastali kao posljedica neredovno ažuriranih podataka u katastarskim evidencijama na lokalnom nivou. Pored toga, vremenski period koji je potreban organima lokalne samouprave da primijene detaljne urbanističke planove i druga dokumenta bitna za realizaciju investicija je dosta dug. Stoga je u narednom periodu neophodno unaprijediti rad Uprave za nekretnine (naročito u područnim jedinicama na lokalnom nivou) i povećati administrativne kapacitete. Takođe, neophodno je povećati stepen ažuriranja podataka u katastarskim evidencijama na lokalnom nivou, kako bi podaci sa kojima raspolažu bili tačni i pouzdan i kao takvi ne bi stvarali nejasnoće i probleme stranim investitorima.

U procesu registracije preduzeća, regulator provjerava dostavljena dokumenta i notarske ovjere, čime se značajno produžava proces same registracije. U narednom periodu neophodno je promijeniti Zakon o privrednim društvima, na način da se umjesto provjere dokumentacije na podnosioca zahtjeva prenese odgovornost za istinitost podataka. Ovom promjenom bi se skratila procedura registracije preduzeća, a istovremeno bi se i odgovornost za tačnost podataka prenijela na budućeg osnivača preduzeća.

U narednom periodu potrebno je omogućiti dosljednu primjenu Zakona o opštem upravnom postupku, na način da lica ne dostavljaju dokumenta koja su već u posjedu državnih organa i organa lokalnih samouprava, čime će se značajno pojednostaviti administrativne procedure.

Promovisanje prava i edukacija potrošača o njihovim pravima kako bi se iskoristile zakonske mogućnosti u ovoj oblasti, a osnažila konkurentnost privrede. Potrebno je zaštititi potrošače i obezbijediti da se ne zloupotrebljava dominantan položaj (monopol) preduzeća. Neophodno je potpuno otvaranje tržišta u svim segmentima gdje je konkurencija ograničena podsticanjem investicija u ove oblasti i stvaranjem povoljnih uslova za investiranje. Takođe, neophodno je nastaviti aktivnosti na smanjivanju sive ekonomije i nelojalne konkurencije. Potrebno je osigurati profesionalno i neselektivno postupanje administracije, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou, naročito inspeksijskih službi. Neophodno je pooštriti kaznenu politiku za poslovanje u tzv. sivoj zoni i sprovesti aktivnosti na prevođenje privrednih lica koja rade u sivoj zoni u legalnu zonu, kao i jačati javnu kampanju o negativnim posljedicama sive ekonomije.

Nelegalno zapošljavanje, naročito u vrijeme ljetnje i zimske turističke sezone, predstavlja značajan problem. U narednom periodu neophodno je povećati nivo inspeksijskog nadzora u cilju sprječavanja ovog problema. Takođe, neophodno je povećati koordinaciju i povezanost različitih inspeksijskih službi u cilju brže reakcije i adresiranja problema koji su prisutni u privredi (siva ekonomija, korupcija, preplitanje nadležnosti inspeksijskih službi itd).

U cilju ublažavanja problema nelikvidnosti, Centralna banka ostaje pri stavu da bi trebalo uvesti princip automatskog stečaja. Na ovaj način bi se isčistio realni sektor, što bi imalo pozitivan uticaj na stabilnost finansijskog sektora. Smatramo da bi pomenuti zakon trebalo usvojiti sa odloženom primjenom do godinu dana, da bi se dalo sa jedne strane dovoljno vremena preduzećima da eventualno izađu iz blokade, a sa druge strane da se pripreme svi neophodni preduslovi. Ključni preduslov je da se u pomenutom periodu sprovedu intenzivni programi obuke stečajnih upravnika.

III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Sprovođenje aktivnosti na realizaciji koncepta održivog razvoja, povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda, proizvoda sa oznakom porijekla, geografskom oznakom, uz promociju domaćeg proizvoda i poboljšanje konkurentnosti	Kontinuirano
Podržati investicije u poboljšanje seoske infrastrukture i povezanosti sa gradskim naseljima	Srednji rok
Stimulisati proizvodnju visoko kvalitetnih proizvoda i jačati proizvodnju u zaštićenom prostoru - plastenicima	Kontinuirano
Podsticati povezivanje turizma i poljoprivrede kroz saradnju sa poljoprivrednim gazdinstvima u kreiranju turističke ponude - razvoja gastro turizma	Kontinuirano
Stimulisati proizvodnju i podsticati investicije u oblasti stočarstva	Kontinuirano
Dostizanje EU standarda u oblasti bezbjednosti hrane	Kontinuirano
Podsticati konzorcijski nastup malih i lokalnih proizvođača sa prepoznatljivim proizvodima na tržištu	Kontinuirano
Povećati stepen iskorišćenosti šumskog bogatstva uz uvažavanje koncepta održivog razvoja	Kontinuirano
Koristiti potencijal šumarskog sektora za jačanje drvoprerade i povećanje učešća te djelatnosti u prerađivačkoj industriji	Kontinuirano
Promovisati mogućnosti proizvođača i povećati njihovu informisanost	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Migracija seoskog stanovništva i deagrarizacija koja ima za posljedicu depopulaciju sela	Rastući
Nedostatak stručne radne snage i nepovoljna starosna struktura	Rastući
Nerazvijena infrastruktura u ruralnim područjima	Konstantan
Nedovoljna tehničko-tehnološka opremljenost proizvođača i niska produktivnost	Konstantan
Uzgoj neadekvatnog sortimenta	Konstantan
Neadekvatno gazdovanje šumama i opasnosti od požara	Konstantan
Nizak nivo informisanosti stanovništva o šansama u poljoprivredi	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Crna Gora je zemlja sa oko 38% poljoprivrednog zemljišta (oko 0,8 ha po glavi stanovnika), što predstavlja značajan resurs koji treba više iskoristiti. Sektor

poljoprivrede (puni naziv poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) ima značajno, ali ne i zadovoljavajuće mjesto u ukupnoj ekonomiji zemlje. Poljoprivreda predstavlja najzastupljeniju djelatnost i najčešće glavni izvor prihoda stanovništva u ruralnim područjima. Istovremeno je glavni ili djelimični izvor prihoda za 48.870 poljoprivrednih gazdinstava⁸. Uz određene godišnje fluktuacije, bruto dodata vrijednost poljoprivrede je sa 11,3% ostvarenog učešće u bruto domaćem proizvodu 2000. godine opala na nivo od 8% u 2013. godini (po tekućim cijenama). Crnogorsku poljoprivredu karakterišu tradicionalna proizvodnja, loša infrastruktura u ruralnim područjima, cjenovna nekonkurentnost domaćih proizvoda (djelimično i kao rezultat visokih cijena inputa), usitnjena gazdinstva sa nižim stepenom mehanizacije u proizvodnji i preradi, što Crnu Goru čini velikim uvoznikom hrane. Glavni pravci aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da budu podizanje obima poljoprivredne proizvodnje, jačanje konkurentnosti, stvaranje podsticaja za revitalizaciju ruralnih područja, smanjenje migracija iz ruralnih oblasti, kao i poboljšanje kvaliteta domaćih proizvoda u cilju njihove bolje prepoznatljivosti i konkurentnosti.

Zbog svoje kompleksnosti, pregovaračko poglavlje 11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj jedno je od najzahtjevnijih poglavlja u procesu pregovora, sa nizom izazova i obaveza koje se moraju ispuniti u narednom periodu u cilju postizanja potpune usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. Da bi ispunila mjerila za početak pregovora u oblasti poljoprivrede, Crna Gora, odnosno Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, mora da pripremi više strategija i zakona i podzakonskih akata koji će imati za cilj uspostavljanje jasnih smjernica za razvoj pojedinih oblasti poljoprivrede, kao i obezbjeđivanje sredstava za podsticaj daljeg razvoja. U 2015. godini donešen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Sl. list CG“, br. 56/09, 18/11, 40/11, 34/14 i 01/15), u cilju poboljšanja materijalnog položaja staračkih domaćinstava koja se bave poljoprivredom. Njime se definišu bolji uslovi za dobijanje novčane pomoći i staračke naknade za poljoprivredna domaćinstva, što je još jedna od mjera podrške razvoju poljoprivrede. Usvojeni su: Pravilnik o sadržini zahtjeva i načinu vođenja registra maslinara i proizvođača maslinovog ulja („Sl. list CG“, br. 10/15), Pravilnik o načinu deklarisanja i označavanja maslinovog ulja („Sl. list CG“, br. 14/15) i Pravilnik o karakteristikama i kvalitetu, načinu uzorkovanja i metodama analize maslinovog ulja („Sl. list Crne Gore“, br. 33/15). Utvrđen je i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o maslinarstvu i maslinovom ulju, u cilju razvoja maslinarstva u Crnoj Gori u skladu sa evropskim standardima. U proceduri je i donošenje novog zakona o vinu kojim će se stvoriti uslovi za povećanje

⁸ Izvor: Monstat, podatak iz Popisa poljoprivrede 2010. godine.

kvaliteta u proizvodnji vina u Crnoj Gori i njegovoj prepoznatljivosti na međunarodnom tržištu. U cilju jačanja oblasti vinogradarstva i proizvodnje vina, u aprilu je otpočela realizacija projekta „Tehnička podrška rejonizaciji vinogradarskog područja Crne Gore“, koji se finasira kroz IPA 2011.

Poseban značaj za Crnu Goru ima korišćenje pretpristupnih fondova za ruralni razvoj, koji predstavljaju značajnu podršku kako poljoprivrednim proizvođačima, tako i jačanju administrativnih kapaciteta. Krajem 2014. godine otpočet je proces povlačenja sredstava iz EU fondova za potrebe investiranja u domaću poljoprivredu. Kroz program *IPARD-like*, čija je vrijednost 4,5 miliona eura⁹, moguće je privući bespovratna sredstva EU za razvoj ruralnih područja i modernizaciju proizvodnje i povećanje produktivnosti poljoprivrednih gazdinstava. Ovaj program namijenjen je podršci poljoprivrednim proizvođačima u Crnoj Gori, kao i relevantnim institucijama u procesu uspostavljanja sistema za buduću uspješnu implementaciju pretpristupnih fondova EU. Istovremeno predstavlja i pripremu za realizaciju programa *IPARD II* za Crnu Goru koji je usvojen u julu 2015. godine od strane Evropske Komisije. Putem IPARD II programa, u periodu 2016-2020. godine domaći poljoprivrednici će imati na raspolaganju 39 miliona eura (50% bespovratne podrške za projekte).

Najveći izazov u narednom periodu predstavlja investiranje sredstava u prave projekte i upravljanje tim projektima. Stoga je u junu 2015. godine donešena *Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore 2015-2020*. Strategija je usklađena sa osnovnim elementima zajedničke evropske politike i sadrži pravce daljeg razvoja poljoprivrede u Crnoj Gori. Daljem razvoju poljoprivrede i jačanju konkurentnosti u tom sektoru doprinijeće ADMAS¹⁰ projekat podrške razvoju poljoprivrede Crne Gore od strane Abu Dabi Fonda za razvoj. U junu je potpisan Sporazum o dugoročnom kreditiranju crnogorske poljoprivrede vrijedan 50 miliona dolara. Realizacijom ovog sporazuma obezbijediće se primjena novih tehnologija, modernizacija proizvodnje, otvaranje novih radnih mjesta i jačanje, prvenstveno, oblasti prerade, a time i povećanje konkurentnosti domaćih poljoprivrednih proizvoda.

Za povećanje konkurentnosti crnogorske poljoprivrede i podršku održivom korišćenju raspoloživih prirodnih resursa, značajan je i *Okvirni programski dokument* za saradnju Crne Gore sa Organizacijom UN za hranu i poljoprivredu (FAO), koji je potpisan u aprilu ove godine. Ovim dokumentom se definišu

⁹ Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, “Informacije o prioritetnim razvojnim projektima iz oblasti poljoprivrede“, septembar 2015. godine.

¹⁰ Engl. Abu Dabi to Montenegro Agricultural Support.

prioritetne oblasti u kojima će se odvijati buduća saradnja: konkurentnost poljoprivrede kroz povećanje standarda i kreiranje politika za dostizanje EU standarda, zatim održivo upravljanje prirodnim resursima uz poštovanje klimatskih promjena i ruralni razvoj kroz povećanje prihoda stanovništva ruralnih područja.

Šumarstvo je, zajedno sa poljoprivredom, integralni dio ruralne ekonomije i ruralnog razvoja. Šume predstavljaju osnovu za stvaranje dodate vrijednosti na području prerade drveta, obnovljivih izvora energije, proizvodnje hrane i turizma. Svojim kvalitetom, funkcijama i proizvodima, šume predstavljaju prepoznatljiv simbol ekološke države, a ujedno imaju i bitnu ulogu u borbi protiv klimatskih promjena. U 2014. godini usvojena je *Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023*, kojom bi se trebalo riješiti pitanje održivog gazdovanja tim resursom. U julu 2015. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama kojim se uklanjaju određene barijere u cilju poboljšanja poslovanja privrednih subjekata iz oblasti šumarstva i drvne industrije i kojim se jača kontrola države u domenu unapređenja sistema zaštite šuma i smanjenja bespravnih aktivnosti u toj oblasti.

Operativne mjere

Podsticaji razvoju poljoprivrede su važni za smanjenje siromaštva i zaustavljanje migracija, pa stoga država treba i u narednom periodu da nastavi sa programima podrške poljoprivrednoj proizvodnji, po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. Očigledno je da Crna Gora ne smije prepustiti poljoprivredu samo tržištu, već je neophodan cjelovit program podrške koji bi se bazirao na: unapređenju konkurentnosti proizvođača, održivom upravljanju resursima i unapređenju kvaliteta života na selu. Održivim razvojem i adekvatnim upravljanjem resursima uspostavila bi se ravnoteža između ekonomskog rasta, zaštite okoline i socijalnog aspekta. Od posebnog je značaja promovisanje specifičnih, autohtonih proizvoda sa izraženim kvalitetom kako na domaćem, tako i na inostranom tržištu.

Politika razvoja poljoprivrede Crne Gore mora biti usklađena sa *Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU*¹¹. Nova poljoprivredna politika Evropske unije posebno prepoznaje “male poljoprivredne proizvođače” i pruža veću slobodu kreiranja mjera ruralnog razvoja. U ovome trebaju da traže šansu crnogorski poljoprivrednici, koji će moći da računaju na značajno veću finansijsku podršku

¹¹ Evropski parlament je u novembru 2013. godine usvojio četiri pravne tekovine reformskog paketa *Zajedničke poljoprivredne politike* (CAP – Common Agricultural Policy).

nakon ulaska Crne Gore u EU. Implementirajući i usvajajući zakonsku regulativu EU, poljoprivreda Crne Gore može značajno podići nivo kvaliteta i biti spremna za sve izazove u budućem periodu.

Jedan od ključnih razloga niskog stepena razvijenosti Crne Gore u odnosu na EU je neravnomjeran regionalni¹² razvoj u Crnoj Gori. Sjeverni region, koji zauzima 52,8% teritorije Crne Gore, sa oko trećinom ukupnog stanovništva, je najmanje razvijen region u zemlji. Ono što treba istaći vezano za ovaj region su visok potencijal za razvoj poljoprivredne i prehrambene proizvodnje, proizvodnje proizvoda sa oznakom porijekla, geografskom oznakom, oznakom za organske proizvode, kao i autohtone planinske proizvode. Stoga je neophodno veći iznos sredstava iz pretpristupnih EU fondova ulagati za razvoj poljoprivrede u ovom regionu, čime bi se omogućilo obezbjeđenje prihoda, povećanje zaposlenosti u manje razvijenim opštinama i istovremeno uticalo na smanjenje migracije stanovništva i poboljšanje uslova života.

Postizanje održivog razvoja ruralnih područja jedan je od važnijih izazova ukupnog razvoja Crne Gore. Obezbeđivanje primjerenog životnog standarda za seosko stanovništvo neophodno je riješiti kroz mjere obnove i razvoja sela i izgradnju infrastrukture. Loša seoska infrastruktura karakteristična je za mnoga ruralna područja u Crnoj Gori, a posebno su nepristupačna udaljena područja, što utiče na njihov ekonomski i socijalni status i doprinosi depopulaciji sela. Ublažavanje i zaustavljanje ovako negativnih trendova moguće je jedino uz snažnu podršku države, to jest opredjeljenjem budžetskih sredstava, posebno kroz Agrobudžet. Stoga je neophodno nastaviti sa mjerama namijenjenim za obnovu i razvoj sela i izgradnju seoske infrastrukture, što će ujedno doprinijeti i afirmisanju poljoprivrede i poboljšanju uslova za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda.

Tokom narednog perioda neophodno je preusmjeriti proizvodnju poljoprivrednih proizvoda na kulture koje nose potencijalno veći profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća, kao i povećavati proizvodnju u plastenicima, koja ima nedovoljno učešće u ukupnoj proizvodnji.

Proizvodnja organske hrane je takođe razvojna šansa poljoprivrede Crne Gore, ali se trenutno koristi vrlo malo potencijala za tu oblast. Podrška razvoju organske proizvodnje doprinijeće jačanju konkurentnosti crnogorskih proizvoda i stvaranju prepoznatljivog brenda, čime se dosljedno primjenjuje i sam koncept ekološke

¹² Podjela Crne Gore na tri geografska regiona (Sjeverni, Središnji i Primorski) izvršena je Prostornim planom do 2020. godine, Strategijom regionalnog razvoja 2010-2014 i Zakonom o regionalnom razvoju.

države. Ono što se mora odrediti je koja je to proizvodnja, odnosno koje su to kulture organske hrane koje mogu donijeti veći profit poljoprivrednicima, a za koje će postojati sigurna tražnja. Stoga je neophodno nastaviti sa podsticanjem organskih proizvođača, finansijski i promocijom putem organizovanja akcija, kao što je bila u Podgorici „Dani crnogorske organske hrane“. Ova akcija organizovana je u vidu pijace organskih domaćih proizvoda.

Povezivanjem poljoprivrede i turizma, odnosno saradnja sa poljoprivrednim gazdinstvima prilikom kreiranja turističke ponude, razvoja gastro turizma, doprinijelo bi povećanju prihoda. Stoga treba podspješiti turističku – gastro ponudu sa specifičnim crnogorskim proizvodima iz nacionalne kuhinje, što će doprinijeti boljim rezultatima u oba sektora.

U strukturi ukupne poljoprivredne površine u Crnoj Gori najveće učešće imaju livade i pašnjaci¹³, koje predstavljaju manje produktivne površine. Najbolji način da se iskoristi taj potencijal je podsticanje razvoja stočarstva, kao jedne od najznačajnijih grana poljoprivrede. Kako ova grana nije dovoljno razvijena, neophodna su veća ulaganja, što bi doprinijelo razvoju ruralnih područja, naročito na sjeveru zemlje gdje konfiguracija terena to i omogućava. To će uticati i na povećanje proizvodnje mlijeka i mesa, a samim tim i smanjenje njihovog uvoza. Osim toga, velika zastupljenost livada i pašnjaka pruža dobre uslove za razvoj pčelarstva. Proizvodnja meda se zadnjih godina povećala, ali treba raditi na modernizaciji i unapređenju procesa u cilju povećanju proizvodnje proizvoda od meda.

Potrebno je realizovati aktivnosti u cilju poboljšanja bezbjednosti hrane, dostizanja standarda EU iz te oblasti, kako bi domaći proizvodi sadržali kvalitet koji je potreban za dobijanje dozvola za izvoz u zemlje Evropske unije. Naročito se to odnosi na proizvode koji imaju i najveći potencijal za izvoz.

Neophodno je kontinuirano raditi na povećanju stepena razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Instrument za vrednovanje prihoda poljoprivrednih gazdinstava je FADN sistem (Mreža računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima) koji još uvijek nije uspostavljen u Crnoj Gori¹⁴. Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju predviđa se uspostavljanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim

¹³ Naime prema podacima Monstat-a u 2013. godini višegodišnje livade i pašnjaci su zauzimali 210.618 hektara. (*Statistički godišnjak 2014*, MONSTAT)

¹⁴ Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja „*Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2015-2020*“, jun 2015.

gazdinstvima, a Popis poljoprivrede iz 2010. godine daje dobru osnovu za uspostavljanje FADN sistema. Prema popisu poljoprivrede, od ukupno 48.870 poljoprivrednih gazdinstava, samo njih 5.448 vodi evidenciju o prihodima i rashodima, što je dodatan razlog za potrebu uspostavljanja FADN sistema.

Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju svijesti malih, lokalnih poljoprivrednih proizvođača o prednostima udruživanja i zajedničkog nastupa na tržištu. U tom cilju nastaviti sa jačanjem savjetodavnih službi i podrškom lokalnih uprava za podsticanje i stimulisanje konzorcijskih nastupa, kako bi proizvodi bili konkurentniji.

U narednom periodu neophodno je povećanje BDP-a¹⁵ sektora šumarstva, drvne industrije i drugih djelatnosti koje zavise od šuma. Povećanje ekonomskog doprinosa moguće je preko povećanja obima sječa (uz potrebne investicije) i preko povećanja dodate vrijednosti u lancu drvoprerađivanja. Potencijal šumarskog sektora treba iskoristiti u pravcu stimulisanja povezivanja proizvođača drvne građe sa prerađivačima drveta, a sve u cilju izvoza proizvoda višeg stepena obrade. Zbog činjenice da je oko 60% teritorije Crne Gore pod šumom, neophodno je u narednom periodu ojačati drvoprerađivanje, jer i dalje postoji veliki neiskorišćeni potencijal. U 2014. godini, oblasti proizvodnja drveta i plute i proizvodnja namještaja u ukupnoj industriji učestvovali su sa samo 2,3%.

Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju ljudskih resursa u šumarstvu, koristeći svu pomoć međunarodnih institucija i projekata. U periodu 2014 – 2020. godine dio sredstva EU - IPA za ruralni razvoj i druge namjene, usmjerava se i u razvoj šumarstva, te je neophodno odgovarajućim mjerama i planovima privući sredstva za razvoj ovog nedovoljno razvijenog segmenta.

¹⁵ Jedan od osnovnih ciljeva *Strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023* je povećanje BDP-a sektora šumarstva i djelatnosti koje zavise od šuma sa 2% na 4% ukupnog BDP-a.

IV. PREPORUKE U DOMENU ENERGETIKE

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Gradnja novih kapaciteta u saradnji sa renomiranim strateškim partnerima	Dugi rok
Upošljavanje svih energetske potencijala Crne Gore, koji ispunjavaju principe održivog razvoja i nemaju negativnih uticaja na životnu sredinu	Dugi rok
Povećanje energetske efikasnosti, u svim sektorima	Kontinuirano
Promocija novih tehnologija i standardizacija kod izgradnje stambenih objekata, kao i kod sistema grijanja i/ili hlađenja: supstitucijom direktne transformacije električne energije u toplotnu i korišćenjem novih tehnologija prihvatljivih sa stanovišta zaštite životne sredine	Kontinuirano
Modernizacija i revitalizacija postojeće i izgradnja nove infrastrukture za prenos i distribuciju električne energije na principima međunarodnih tehničkih standarda kako bi se smanjili gubici i potpomogao održivi razvoj	Srednji rok
Veći stepen korišćenja alternativnih izvora energije (solarne energije, energije vjetra, biomase i dr.)	Kontinuirano
Realizacija projekta strateških zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU	Srednji rok
Transparentno formiranje cijena električne energije i nastavak programa socijalne zaštite u procesu reformskih promjena u energetsom sektoru kako bi se zaštitio standard najugroženijih djelova stanovništva	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Kašnjenje u realizaciji novih kapitalnih investicija i revitalizaciji postojećih ključnih nosilaca proizvodnje električne energije	Rastući
Nedovoljna osposobljenost za operativnu djelatnost (gradnju osnovnih i ekoloških postrojenja), neadekvatan „know-how“ u oblasti energetike, posebno kad su u pitanju istraživačke aktivnosti	Konstantan
I pored usvojenog Zakona efikasnom korišćenju energije Crna Gora još uvijek nema razvijene mehanizme finansiranja i izvore finansiranja (grantovi, budžetski izvori, međunarodne organizacije, itd.) kojima bi se omogućilo dugoročno sagledavanje mogućnosti razvoja energetike u skladu sa principima Zakona o energetskej efikasnosti	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Napravljeni su veliki pomaci u cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa zakonodavstvom Evropske unije. Kroz tu regulativu u velikoj mjeri je implementirana pravna tekovina EU.

Energetska politika Crne Gore do 2030. godine prepoznaje tri glavna prioriteta: (i) sigurnost snabdijevanja energijom (ii) razvoj konkurentnog tržišta energije i (iii) održiv energetska razvoj. Važnost energetske sektora i energetske nezavisnosti se može sagledati iz ekonomskog, socijalnog i bezbjedonosnog ugla.

Usvojenom strategijom se do 2030. godine predviđaju investicije od oko 4,2 mlrd. eura odnosno oko 10% BDP-a godišnje, što jasno ukazuje da je sektor energetike jedna od strateških grana crnogorske ekonomije. Novi projekti bi mogli da budu jedni od glavnih pokretača novog razvojnog ciklusa crnogorske ekonomije. Obezbiđila bi se dodatna diversifikacija crnogorske privrede, koja bi bila više izvozno orijentisana. Novi talas investicija bi imao multiplikativne efekte na ostale djelatnosti, nova radna mjesta, veća primanja i bolji životni standard. To bi imalo pozitivan efekat i na smanjenje deficita tekućeg računa, koji je u prethodnim godinama bio značajan. Dodatni doprinos potencijalnom razvoju energetske sektora čini integrisanost Crne Gore u regionalno i evropsko energetska tržište. Najavljenim projektima povezivanja elektrosistema, Crna Gora bi mogla da se strateški dobro pozicionira u regionu.

Tržište električne energije je početkom 2009. godine otvoreno za sve potrošače izuzev domaćinstava, a od 2015. i za domaćinstva u skladu sa odredbama Sporazuma o formiranju Energetske zajednice¹⁶. Osnovan je Crnogorski operator tržišta električne energije (COTEE d.o.o.) na osnovu odluke Vlade Crne Gore u decembru 2010. godine da se ta energetska djelatnost izdvoji iz CGES. Crna Gora je potpisala Protokol Ujedinjenih Nacija o okvirnoj konvenciji o klimatskim promjenama i Kjoto protokol 2007. godine. Vlada je, u saradnji sa UNDP-om, uradila prvi Nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama, koji identifikuje glavne zagađivače. Na javnu raspravu je dat nacrt Nacionalne strategije o klimatskim promjenama do 2030. godine.

Važnost energetske nezavisnosti se može posmatrati i kroz stabilnost cijena električne energije. Stabilnost cijena električne energije utiče i na konkurentnost crnogorskih proizvoda i usluga. Potrebno je naglasiti da je učešće električne energije u indeksu potrošačkih cijena poslije osnovnih prehrambenih namirnica najveće i predstavlja veliki trošak za domaćinstva.

Trenutni proizvodni kapaciteti električne energije Crne Gore ne zadovoljavaju ukupne potrebe domaćeg tržišta¹⁷, koje prevazilaze proizvodne mogućnosti EPCG,

¹⁶ Crna Gora je potpisnica Sporazuma energetske zajednice od 2005. godine

¹⁷ Izuzetak je predstavljala 2013. godina kao rezultat smanjene proizvodnje KAP-a, i 2010. godina zbog istog razloga i rekordne proizvodnje TE Pljevlja, pa je neto uvoz bio skoro jednak nuli.

kako u energiji tako i u snazi kapaciteta. Najavljenim normalizovanjem proizvodnje u KAP-u snabdijevanje električnom energijom bi moglo opet da predstavlja veliki izazov. Takođe, neizvjesnost buduće potrošnje KAP-a i Željezare značajno ograničava pouzdano planiranje potrošnje, a samim tim i procjenu nedostajućih količina električne energije i naftnih derivata. Uvozna zavisnost je u prethodnim godinama bila veoma izražena s tim da su prisutna zagušenja na prenosnim kapacitetima u regionu što može da predstavlja rizik za Crnu Goru. Sto se tiče uvoza, raskinut je dugoročni ugovor sa EPS-om o poslovno-tehničkoj saradnji koji je trebalo da važi do 1. januara 2016. godine, te je u 2015. godini aktivan samo dugoročni ugovor sa Elektroprivredom Republike Srpske.

Povećanje kapaciteta u proizvodnji električne energije predstavlja nužnost, ne samo sa stanovišta ekonomije, već i zbog očuvanja minimuma energetske nezavisnosti, gdje je pitanje energetske nezavisnosti još bitnije u jeku trenutnih geopolitičkih kretanja.

Pored nedostajućih količina električne energije, prisutni su veliki gubici u prenosnoj i distributivnoj mreži. Cjelokupan energetski lanac, počev od proizvodnje, preko prenosa i distribucije, do krajnje potrošnje karakteriše relativno nizak stepen energetske efikasnosti. Razvojne potrebe privrede i stanovništva za energiju bilježe rast, a proizvodnja je nedovoljna, pa je povećanje proizvodnje i poboljšanje energetskog bilansa postao strateški cilj razvoja.

Niska energetska efikasnost je izuzetno prisutna kod velikih industrijskih subjekata i sektora transporta, koji su u prethodnim godinama uprkos smanjenju potrošnje tj. kapaciteta bili većinski potrošači električne energije.

Prekomjerno i neracionalno korišćenje električne energije odnosno niska energetska efikasnost je prisutna i kod sektora domaćinstva, koji učestvuje sa oko 30% ukupne potrošnje električne energije. Potrošnja električne energije sektora domaćinstva je u periodu 2005-2013. na godišnjem nivou prosječno rasla po stopi od 1,9%.

Razvoj energetike Crne Gore se najvećim dijelom bazira na razvoju elektroenergetskog sektora, što podrazumijeva revitalizaciju postojećih velikih hidroelektrana i termoelektrana, odnosno izgradnju novih hidroelektrana i proširenje kapaciteta termoelektrane. Urađene analize u ovoj oblasti ukazuju da Crna Gora ima ogroman neiskorišćeni energetski potencijal u obnovljivim izvorima energije – hidropotencijal, vjetroptencijal, fotonaponske elektrane, elektrane na biomasu, kogeneracija na biomasu i spalionice mješovitog čvrstog

komunalnog otpada. Velika pažnja je posvećena izgradnji malih HE koje relativno brzo mogu da se stave u funkciju i nemaju štetan uticaj na okolinu. To podrazumijeva revitalizaciju postojećih i izgradnju novih. Vjetroelektrane takođe imaju potencijal, a njihovi potencijalni lokaliteti su precizirani. Realizacija projekta kogeneracije na deponijski gas u Podgorici je u toku. Imajući u vidu razne vrste otpada i mogućnost njihove „reciklaže“ kao i efekat na ekologiju i turizam, ovaj vid generisanja energije je od strateškog značaja.

Najveći dio hidropotencijala, vjetropotencijala i nalazišta uglja nalazi se u sjevernom regionu Crne Gore, koji je ekonomski nerazvijeniji od ostatka zemlje pa bi iskorišćenost ovih potencijala mogla da bude razvojna šansa sjevernog regiona. Valorizacija projekata bi mogla, između ostalog, da utiče i na usporavanje negativnih demografskih kretanja u tom dijelu Crne Gore.

Crna Gora nema pristup međunarodnim resursima prirodnog gasa, ima male rezerve uglja i upućena je na uvoz naftnih derivata. Maloprodaja naftnih derivata je liberalizovana, ali liberalizacija cijelog energetskeg sektora je u ranoj fazi i konkurencija je još uvijek veoma ograničena, a institucije energetskeg sektora zahtijevaju dalje jačanje.

Operativne mjere

Ključni prioritet je izgradnja novih kapaciteta. Crna Gora ima značajan hidropotencijal kao i mogućnost za izgradnju novog bloka Termoelektrane.

- Nastojati da se aktivira domaći finansijski sektor kod finansiranja projekata, kroz razne modalitete - prvenstveno banke u izgradnji malih hidro-elektrana, kojima bi to omogućilo proširenje zasićenog i malog tržišta, veće i sigurnije prihode a time potencijalno lakše i jeftinije finansiranje drugih djelova ekonomije;
- Prilikom izgradnje novih kapaciteta potrebno je obezbijediti crnogorske zahtjeve za energijom po standardima EU. To treba imati u vidu prilikom izgradnje novih kapaciteta, prvenstveno energetskeg kabla sa Italijom. Veliki broj termoelektrana u zemlji i regionu imaju zastarjelu tehnologiju pa se može u srednjem i dužem roku očekivati gašenje određenih postrojenja, za šta se treba već sada pripremati;
- Izuzetno je važno anticipirati buduće obaveze Crne Gore prilikom i nakon pristupanja EU, imajući u vidu Direktivu 2009/28/EC, čiji glavni cilj je promovisanje korišćenja obnovljivih izvora energije. Potrebno je uskladiti

energetsku politiku sa budućom Nacionalnom strategijom o energetskim promjenama do 2030. godine. Sa promjenama klimatskih uslova povećava se rizik od suša koje mogu uticati na hidropotencijale u zemlji i regionu, što zajedno sa mogućim manjim proizvodnim kapacitetima može uticati na rast cijena;

- Privući renomirane investitore u projekte kao što su izgradnja velikih hidroelektrana i termoelektrana.

Potrebno je dati veći fokus na raznovrsnost izvora snabdijevanja električnom energijom, prvenstveno na iskorišćenost energije vjetra i solarne energije koja u Crnoj Gori ima ogromni potencijal, kako za velika postrojenja tako i za domaćinstva. Nastaviti sa subvencionisanjem kredita za domaćinstva u pogledu energetske efikasnosti.

U dijelu pitanja vezanih za energetsku efikasnost potrebno je preduzeti sljedeće mjere:

- Nastaviti realizaciju Programa revitalizacije HE „Piva“, revitalizaciju termoelektrane „Pljevlja“;
- Nastaviti sa modernizacijom prenosne i distributivne mreže;
- Nastaviti sa projektom Razvoja transmisione mreže na regionalnom nivou;
- Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nesavjesnog ponašanja koncesionara. Obavezati koncesionare da objekte redovno remontuju i dobro održavaju kroz unošenje obavezujućih odredbi u ugovor o koncesiji;
- Nastaviti sa programima povećanja stepena energetske efikasnosti javnih ustanova i organa državne uprave (školskih i predškolskih ustanova, bolnica i domova zdravlja itd.), što predstavlja dugoročno smanjenje budžetskih rashoda;
- Nastaviti sa promovisanjem energetske efikasnosti kod sektora stanovništva i nastaviti sa programima subvencionisanja kredita OIE;
- Unaprijediti propise u izgradnji;
- Racionalno korišćenje energije u saobraćaju i implementacija mjera energetske efikasnosti su prioritetni. Putem smanjenja dažbina, stimulisati korišćenje modernih tehnologija u vozilima koje smanjuju emisiju štetnih gasova, odnosno vršiti vrednovanje prema stepenu energetske efikasnosti.

Što se tiče boljeg korišćenja obnovljivih izvora energije potrebno je uraditi sljedeće:

- Nastaviti aktivnosti na valorizaciji hidropotencijala u Crnoj Gori;
- Pronaći adekvatne investitore prilikom davanja koncesija za korišćenje vodotoka za izgradnju malih hidroelektrana na vodotocima Bukovica i Štitarička. Nastaviti sa daljim aktivnostima oko davanja koncesija za vodotoke Sjevernica, Bistrica, Lještanica i Bjelojevička, kao i sa planom za vodotoke Zlorečica, Peročica i Trnovička rijeka; nastavak saradnje na istražnim radovima na projektu HE Komarnica; raditi na postizanju dogovora sa susjednim državama u vezi sa iskorišćenjem zajedničkih hidropotencijala (npr. vode Bilećkog jezera) - u slučaju HE Boka i/ili HE Kruševo, uraditi neophodna istraživanja);
- Unaprijediti distributivnu mrežu na lokacijama gdje je predviđena izgradnja malih HE i vjetroelektrana. Obezbijediti finansijska sredstva za izgradnju priključnih objekata (trafostanice, dalekovodi) kao i za putnu infrastrukturu.
- Ubrzati pripremu i usvojiti prostorno-plansku dokumentaciju za sve predložene elektrane i pojednostaviti procedure dobijanja građevinskih dozvola (državni i lokalni nivo) u cilju brže realizacije projekata;
- Uraditi projekat održavanja hidroelektrana nakon isteka koncesija;
- Nastaviti sa modernizacijom i razvojem distributivne mreže, što bi omogućilo stabilniji prenos i lakši pristup novih projekata u distributivni sistem;
- Težiti ka boljem iskorišćenju solarne energije i biomase;
- Promovisati uvođenje biogoriva u transportu.

Imajući u vidu malo tržište i slabu zainteresovanost, razmotriti mogućnost podsticanja konkurencije na tržištu distribucije električne energije za sektor domaćinstva.

Crna Gora ne proizvodi tečna i gasovita goriva i u cjelosti je uvozno zavisna. Potrebno je raditi na stvaranju uslova za realizaciju strateških 90-dnevnih zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU. Neophodno je nastaviti istraživanja nafte i gasa na crnogorskom primorju, ali uz puno poštovanje ekoloških standarda.

Razmotriti mogućnosti sprovođenja gasifikacije Jadransko-jonskim gasovodom u skladu sa prioritetima EP 2011.

V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU

1. Turizam

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Poboljšanje strukture i kvaliteta smještaja/podsticanje investiranja u izgradnju hotelskih kapaciteta visoke kategorije i unapređenje postojećih smještajnih kapaciteta, uključujući i male porodične hotele	Kontinuirano
Diversifikacija turističke ponude i produženje sezone	Kontinuirano
Raditi na izgradnji kapaciteta MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions) turizma i njegovoj promociji	Kontinuirano
Podsticati mehanizme za obuhvat neformalnog sektora u zvanične tokove ponude (npr. rentiranje neregistrovanog smještaja/stanova)	Kratak rok
Pronaći aranžmane sa avio kompanijama i aerodromima u zemlji i okruženju kako bi se povećala dostupnost Crne Gore kao turističke destinacije	Srednji rok
Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma, kao i cijene i ponude	Srednji rok
Revitalizacija ruralnih područja (razvijati seoski, agro, eko i druge vidove turizma)	Kontinuirano
Raditi na unapređenju putne i prateće infrastrukture (vodosnabdijevanje, električna energija, otpadne vode, čvrst otpad, parking)	Kontinuirano
Raditi na unapređenju tzv. turističke infrastrukture (uređenje i kreiranje novih plaža, ski-liftovi, žičare i sl.)	Kontinuirano
Podizati kvalitet crnogorskog turizma kroz obrazovanje novih i stručno usavršavanje postojećih kadrova	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nedostatak visokokvalitetnih hotelskih kapaciteta i drugih kvalitetnih komercijalnih smještajnih objekata	Opadajući
Nedovoljna diferenciranost proizvoda i usluga i nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista	Konstantan
Nedovoljna konkurentnost	Konstantan
Još uvijek nedovoljno duga sezona	Konstantan
Preveliki oslanac na mali broj tržišta	Konstantan
Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura	Konstantan
Nedovoljan broj kvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Turizam je najbrže rastuća grana u svijetu i predstavlja osnovu za dalji razvoj i prosperitet države. Ovaj sektor je prepoznat kao jedan od prioriteta razvoja i sa svojim direktnim i indirektnim efektima jedan od ključnih izvora rasta crnogorske privrede. On direktno utiče na društveni i ekonomski napredak zemlje, stvaranje prihoda, investicionu aktivnost, otvaranja novih radnih mjesta i razvoj infrastrukture. Danas u svijetu ne postoji država koja ne razvija makar neki od oblika turizma.

Bez obzira na postignute rezultate, očekuju se da će se i u budućem periodu ostvariti trend rasta dolazaka i noćenja turista u Crnoj Gori. Kako bi zadržali postojeće i privukli nove turiste, neophodno je u kontinuitetu raditi na još kvalitetnijoj promociji turističke ponude na novim emitivnim tržištima vodeći računa da se obezbijedi da turizam bude pokretač rasta i razvoja u svim regijama koje posjeduju određene turističke potencijale. Na ovaj način, uz ravnomjeran razvoj sjevera i juga, direktne i dugoročne koristi od turizma osjetile bi sve regije, uz jednak doprinos povećanja prihoda od turizma.

Za adekvatno upravljanje trendovima u turizmu neophodno je nastaviti sa obezbjeđivanjem kvalitetnih i međunarodno uporedivih podataka, odnosno informacija koje bi uticale na donošenje razvojnih odluka. Monstat je objavio niz podataka iz obračunatih TSA (satelitskih računa), kao što su: BDV turističkih djelatnosti, turistička direktna bruto dodana vrijednost, unutrašnji turistički izdaci i unutrašnja turistička potrošnja i niz drugih podataka. Statistika turizma je unaprijeđena dostupnošću podataka o statistici kružnih putovanja stranih brodova u Crnoj Gori, serijom podataka nautičkog turizma (broj stranih plovila za razonodu, sport i rekreaciju), uvođenjem modula istraživanja turističke potrošnje domaćinstava u Crnoj Gori i sl.

Posljednjih pet godina, u Crnoj Gori je evidentan pozitivan trend broja dolazaka i ostvarenih noćenja turista. U 2014. godini Crnu Goru je posjetilo 1,5 mil. turista i ostvareno je 9,6 mil. noćenja, što u odnosu na 2013. godinu predstavlja rast od 1,7% i 1,5%, respektivno. Blagi rast broja i noćenja turista u 2014. godini rezultat je slabije posjećenosti u neuobičajno kišnim ljetnim mjesecima, u kojima se ostvari preko 70% ukupnog godišnjeg prometa¹⁸. Prema podacima Monstata, u prvih šest mjeseci 2015. godine Crnu Goru je posjetilo 390.174 turista, što predstavlja povećanje od 13,8% u odnosu na isti period prethodne godine i ostvareno je 2

¹⁸ Izvor: Ministarstvo finansija, Prolječna analiza makroekonomskih kretanja i strukturnih reformi-2015, jun 2015.

miliona noćenja, što je za 13,7% više u odnosu na isti period 2014. godine. Kvalitet ugostiteljskih usluga se takođe iz godine u godinu unapređuje. U 2014. i 2015. godini kategorisano je 20 novih hotela koji raspolažu sa oko 900 ležajeva. U 2012. godini 27% hotelskih ležajeva bilo je u objektima sa 4 i 5* dok u 2015. godini oni čine 36% hotelskih ležajeva. Broj ležajeva u hotelima standarda 4 i 5* veći je za 30% u odnosu na 2012. godinu.¹⁹

Skupština je na sjednici u julu 2015. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o boravišnoj taksi čime je značajno pojednostavljena njena naplata, bolja usklađenost sa zakonima o lokalnim samoupravama, o prekršajima, o strancima, o registrima prebivališta i boravišta i o jahtama. Ovo će uticati na bolju naplatu i veće prihode od boravišne takse, bolju kontrolu gostiju u smeštajnim kapacitetima i smanjenje sive ekonomije.

Od velike važnosti za dalji razvoj sektora turizma jesu i brojni investicioni projekti na sjeveru i jugu države čijom će se realizacijom značajno obogatiti ukupna turistička ponuda Crne Gore i ostvariti značajni budžetski prihodi.

Osnivanje Klastera zdravstvenog turizma predstavlja dobru osnovu za dalji razvoj ovog vida turizma. Zdravstveni turizam je najbrže rastuća grana turizma u svijetu, a Crna Gora ima sve neophodne preduslove da postane destinacija zdravlja u budućnosti.

Uz poštovanje osnovnih smjernica koje su definisane Master planom, kontinuirano se radi na izgradnji imidža Crne Gore kao jedinstvene turističke destinacije koja bi uz raznovrsnu turističku ponudu bila atraktivna destinacija tokom cijele godine. Adekvatnim korišćenjem prirodnih resursa države, uz kontinuirano organizovanje brojnih turističkih sadržaja i manifestacija, nastavljeno je sa radom na kreiranju turističkih proizvoda čiji je cilj zadovoljenje potreba turista tokom cijele godine.

Kao i u prethodnom periodu, još uvijek su prisutni problemi koji dosta utiču na napredak ovog sektora. To su prije svega nepotpuna ponuda, nedovoljno razvijena saobraćajna infrastruktura, nedovoljan broj parking mjesta, velike saobraćajne gužve u toku ljetne sezone, problem čistoće i odlaganja otpada, problem buke, pretrpanost plaža, prekratka sezona, problemi u vodosnabdijevanju u pojedinim opštinama i dr. Osim toga, još uvijek su prisutne i velike cijene pratećih usluga poput plažnog mobilijara, cijene parkinga, usluga u restoranima i slično, što značajno ugrožava cjenovnu konkurentnost turizma.

¹⁹ Izvor: Ministarstvo održivog razvoja i turizma, avgust 2015. godine.

Operativne mjere

Bez obzira na napredak ostvaren u prethodnom periodu, neophodno je nastaviti sa aktivnostima u cilju privlačenja stranih investicija usmjerenih na izgradnju novih ekskluzivnih hotela, kao i na adaptaciju i proširenje postojećih koji bi nakon procesa valorizacije privukli goste sa visokom platežnom moći. Izgradnja i proširenje elitnih hotelskih kapaciteta trebala bi biti podjednako zastupljena u svim regijama Crne Gore, kako bi se stvorila turistička ponuda koja bi bila atraktivna za posjetioce tokom cijele godine. Stvaranjem raznovrsne turističke ponude, ne treba se samo fokusirati na potrebe gostiju sa visokom platežnom moći, već se mora voditi računa da se zadovolje i potrebe gostiju manje platežne moći.

Analiza svjetskog turističkog tržišta pokazuje da se turisti u svijetu, zbog mogućnosti koje nude, najviše odlučuju za visokokvalitetne hotele. U Crnoj Gori hoteli i slični smještajni kapaciteti, još uvijek su procentualno značajno niži, u ukupnom smještajnom kapacitetu Crne Gore, u odnosu na privatni smještaj. U narednom periodu treba nastaviti sa razvojem novih visokokvalitetnih smještajnih kapaciteta i na povećanju udjela istih u ukupnim smještajnim kapacitetima. Potrebno je kontinuirano raditi na motivisanju domaćih i stranih investitora da investiraju u izgradnju visokokvalitetnih smještajnih kapaciteta, a posebno velikih hotelskih lanaca, koji već imaju razvijenu mrežu hotela i koji bi privukli goste sa visokom platežnom moći u našu zemlju. Unapređenjem strukture i kvaliteta smještaja uticalo bi na poboljšanje turističke ponude i privlačenje turista sa drugih tržišta koji imaju malo učešće u ukupnoj strukturi dolazaka.

Potrebno je nastaviti sa kontrolama kvaliteta usluga i vođenja evidencije smještajnih i ugostiteljskih kapaciteta u cilju smanjenja sive ekonomije i njenog prevođenja u legalne novčane tokove.

Prirodni potencijali sa kojima raspolaže Crna Gora predstavljaju najbolju osnovu za kreiranje turističke ponude za zadovoljenje potreba turista tokom cijele godine. Upoznavanje prirodnih bogatstava naše zemlje, kroz različito kreirane turističke proizvode može značajno da doprinese generisanju novih prihoda od sektora turizma. Obnovom nekadašnjih hotelskih kapaciteta, posebno na sjeveru zemlje i stavljanjem tih kapaciteta ponovo u upotrebu kroz nove investicije ili kroz javno-privatna partnerstva, kao i organizacijom vanpansionskih sadržaja, tematskih skupova i manifestacija značajno bi se uticalo na produženje sezone i adekvatniju zastupljenost svih regija u sektoru turizma.

Problem kratke sezone je još uvijek prisutan. Dodatnim aktivnostima potrebno je nastaviti sa radom na promociji kulturnog, vjerskog, sportskog i zdravstvenog turizma. Poboljšanjem ponude kroz brojne sportske manifestacije, revitalizacijom kulturnih objekata i razvojem avanturističkih parkova i drugih sadržaja u pred i post sezoni, potrebno je raditi na zadovoljavanju potreba ciljnih grupa turista (turiste koje zanima pješaćanje, planinarenje, biciklizam, jedrenje, paraglajding, skijanje na vodi, rafting, kanjoning i sl). Zdravstveni turizam takođe može doprinijeti da Crna Gora postane destinacija privlačna tokom cijele godine, gdje bi se posebnom strategijom iz ove oblasti definisali dalji pravci razvoja ovog vida turizma. Iz godine u godinu, sve veći značaj dobija i krusing turizam, gdje je neophodno nastaviti sa izgradnjom infrastrukture, kao i sa aktivnostima na promociji ovog vida turizma. Prilagođavanjem turističkog proizvoda i kreiranjem dodatnih sadržaja u pred i post sezoni u cilju zadovoljenja potreba i očekivanja turista značajno bi se smanjio sezonski uticaj na sektor turizma i ostvarili bi se dodatni ekonomski prihodi.

Razvoj kvalitetne turističke ponude u pred i post sezoni zavisiće u velikoj mjeri od razvoja MICE turizma. U budućem periodu bi trebalo uložiti značajna sredstva u opremanje postojećih i izgradnju novih hotela većih kategorija sa infrastrukturom koja bi zadovoljila organizovanje određenih vrsta sastanaka, skupova i manifestacija. Osim u hotelima, ponuda ove vrste turizma bi mogla biti proširena i na brodove koji bi bili specijalno prilagođeni ovoj namjeni. Shodno tome, potrebno je nastaviti sa dobrom promocijom ovog vida turizma, kako bi Crna Gora u narednom periodu bila prepoznata kao jedna od vodećih kongresnih destinacija.

Aktivnostima u pravcu razvoja zdravih vidova života (niskokarbonskog turizma), turistički sektor bi nastavio da se razvija na održivi način, čime bi se dobio bolji kvalitet usluga, kreirala nova radna mjesta, poboljšala energetska efikasnost turističkih objekata i ostvarili dodatni prihodi uz značajno smanjenje emisije štetnih gasova, čime bi se uticalo na jačanje međunarodne pozicije Crne Gore kao zelene destinacije.

Turistički proizvodi koje mogu ponuditi agro, eko i seoski turizam u Crnoj Gori mogu biti od velikog značaja za dalji razvoj sektora turizma, diversifikaciju turističke ponude i produženje sezone. Povezivanjem poljoprivrede i turizma, osim što bi se značajno povećala poljoprivredna proizvodnja i omogućio bolji plasman naših tradicionalnih proizvoda, nastavilo bi se sa revitalizacijom ruralnih i seoskih područja. Ulaganjem u infrastrukturu, uz adekvatno korišćenje prirodnih resursa i motivisanje seoskih domaćinstava da se osim poljoprivredom bave i turizmom predstavljalo bi šansu za dalji ekonomski razvoj sela, posebno u središnjoj i

sjevernoj regiji države. Daljim razvojem ovih vidova turizma ostvarili bi se značajni ekonomski i socijalni benefiti, uz značajno smanjenje migracija i poboljšanje starosne i radno aktivne strukture stanovništva u ruralnim područjima.

Stručan i obrazovan ljudski kadar predstavlja bitan elemenat razvoja turizma. Razvoju kvalifikovanog i stručnog kadra treba posvetiti posebnu pažnju zbog toga jer upravo od njih u najvećoj mjeri zavisi predstavljanje ukupne turističke ponude i motivisanost turista da opet posjete našu zemlju. Razvoj kvalifikovanog i obrazovnog kadra treba da ide u skladu sa trendom povećanja turističkih kapaciteta i diversifikacijom turističke ponude. Donošenjem Zakona o strancima ostvaren je napredak u pravcu zapošljavanja domaće radne snage na sezonskim poslovima. U tom pravcu, neophodno je nastaviti saradnju između turističke privrede i institucija obrazovnog sistema, kroz dodatnu edukaciju i organizovanje profesionalnih škola, praksi i treninga kako bi se kreirao kvalifikovani kadar koji će kvalitetom i kvantitetom zadovoljiti sve specifične zahtjeve ove djelatnosti.

Oslanjanje na mali broj tržišta i dalje predstavlja problem sa kojim se sučeljava sektor turizma u Crnoj Gori. Zbog toga je potrebno kontinuirano raditi na diversifikaciji tržišta, uz značajno učešće diplomatskih i konzularnih predstavništva u cilju promocije turističke ponude na novim emitivnim tržištima.

Veoma bitan elemenat za dalji razvoj turističkog tržišta jeste kvalitetna i razvijena saobraćajna mreža. Problemi koji se javljaju u saobraćaju odnose se na nedovoljnu i nekvalitetnu saobraćajnu infrastrukturu, velike gužve tokom sezone, čekanje na graničnim prelazima i sl. Potrebno je kontinuirano ulaganje u saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu, rješavanje pitanja tretmana otpadnih voda i čvrstog otpada i problema u snabdijevanju električnom energijom i vodom, posebno u vrijeme trajanja turističke sezone. Treba nastaviti sa radom na otvaranju što većeg broja letova nisko-tarifnih avio-prevoznika (low cost), kako bi se uticalo na još bolju dostupnost i povezanost Crne Gore sa određenim emitivnim tržištima.

Bila bi korisna izrada studije koja bi pozicionirala Crnu Goru u segmentu cijena – kvalitet ponude u odnosu na najvažnije konkurente i na bazi dobijanja rezultata preduzimanje adekvatnih mjera.

2. Saobraćaj

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Nastaviti unapređenje saobraćajne infrastrukture, prije svega iskoristiti sredstva koja stoje na raspolaganju kroz EU aranžmane	Kontinuirano
Povećanje stepena bezbjednosti saobraćaja	Kontinuirano
Nastaviti sa realizacijom programa sanacije kritičnih tački, u cilju smanjenja broja saobraćajnih nesreća	Kontinuirano
Unaprijediti procese redovnog održavanja javnih puteva	Kontinuirano
Modernizacija i rekonstrukcija postojeće željezničke mreže, u cilju povećanja prosječne brzine i smanjenja kašnjenja u saobraćaju	Kontinuirano
Promovisati prekograničnu saradnju u željezničkom sektoru i investicijama u proširenje željezničkih pruga	Dugi rok
Raditi na unapređenju intermodalnog (kombinovanog) transporta, u cilju olakšavanja transporta robe i smanjenja troškova prevoza	Kontinuirano
Nastaviti sa aktivnostima na realizaciji autoputa	Dugi rok
Nastaviti sa razvojem kapaciteta pomorskog saobraćaja	Dugi rok
Raditi na primjeni standarda koji se odnose na zaštitu životne sredine i minimiziranje negativnih uticaja prilikom realizacije infrastrukturnih projekata u ovoj djelatnosti	Kontinuirano
Nastaviti sa razvojem i promocijom biciklističkog saobraćaja	Kontinuirano
Nastaviti sa jačanjem institucionalnog i zakonodavnog okvira i usaglašavanjem sa zahtjevima i pravnom tekovinom EU	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Veliki troškovi izgradnje saobraćajne infrastrukture i dugi rokovi realizacije investicija	Rastući
Veliki broj saobraćajnih nesreća i nastradalih lica kao rezultat nedovoljne bezbjednosti putne mreže u Crnoj Gori	Rastući
Nedovoljna tehničko-tehnološka opremljenost infrastrukture i deficit domaće radne snage i stručnog kadra u ovoj djelatnosti	Konstantan
Opasnost od značajnijeg rasta deficita i javnog duga kao rezultat ulaganja u saobraćajnu infrastrukturu	Rastući
Sporiji razvoj turizma zbog neadekvatne saobraćajne infrastrukture	Konstantan
Negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu	Konstantan
Slaba povezanost pojedinih vidova saobraćaja sa regionom	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Saobraćaj je oblast od velikog značaja za cjelokupan ekonomski razvoj Crne Gore. Njime se utiče na stepen integracije zemlje u regionalno i šire međunarodno okruženje, pa je za povezivanje Crne Gore sa ostatkom svijeta važna izgradnja, modernizacija i rekonstrukcija transportnog sistema. Moderan transport uključuje infrastrukturu i tehnologiju koje su izuzetno skupe, sa visokim fiksnim troškovima i dugim rokom otplate investicija. Razvoj efikasnog transportnog sistema je prepoznat kao jedna od ključnih oblasti za obezbjeđenje održivog rasta zbog uske povezanosti sa razvojem ostalih sektora koji doprinose rastu BDP-a, poput turizma, trgovine, poljoprivrede, šumarstva i dr.

S obzirom da je Crna Gora u pretpristupnim pregovorima sa EU, nameće se potreba usaglašavanja sa osnovnim ciljevima saobraćajne politike EU koji se, prije svega, odnose na poboljšanje funkcionisanja ekonomičnog, sigurnog, bezbjednog, konkurentnog i sa ekološke strane prihvatljivog saobraćajnog sistema.

Iako ostvaruje pozitivne rezultate u oblasti unapređenja saobraćajne infrastrukture, Crna Gora i dalje značajno zaostaje za onim što su potrebe dinamične ekonomije. Prepoznavanje nedostataka je od velikog značaja, kako za dalji ekonomski razvoj, tako i za regionalnu integraciju Crne Gore. U oblasti međunarodnih usluga, učešće prihoda od transporta je na drugom mjestu (nakon prihoda od turizma). Prema posljednjim raspoloživim podacima, u prvih šest mjeseci 2015. godine učešće prihoda od transporta (prevoz robe i putnika) je iznosilo 30,1% ukupnih prihoda od usluga u Crnoj Gori. Od toga, najveći prihodi se odnose na oblast pomorskog i vazdušnog saobraćaja (55,7% od ukupnih prihoda).

Ekonomska kriza je negativno uticala na efikasno korišćenje saobraćajnih kapaciteta. Međutim, prethodne dvije godine i u prvoj polovini 2015. godine ostvareni su pozitivni pokazatelji većine segmenata saobraćaja. Prema posljednjim raspoloživim podacima, u prvih šest mjeseci 2015. godine zabilježen je rast prevoza putnika i roba u drumskom i željezničkom saobraćaju, kao i rast ukupnog prometa u lukama, dok je u vazdušnom saobraćaju ostvaren rast prevoza robe, ali pad prevoza putnika.

U oblasti željezničkog saobraćaja, u prvom kvartalu 2015. godine Vlada je usvojila *Program izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije željezničke infrastrukture za 2015. godinu* kojim se definiše tekuće i investiciono održavanje pruga i objekata, elektro mreže i uređaja, postrojenja i regulisanje saobraćaja na prugama u Crnoj Gori, kao i aktivnosti na rekonstrukciji i modernizaciji

željezničke infrastrukture. Usvojena je u julu 2015. godine i Uredba o kategorizaciji, klasifikaciji i oznakama željezničkih pruga kojom se utvrđuje kategorizacija, klasifikacija i oznake željezničkih pruga prema namjeni, privrednom značaju, značaju koji imaju u međunarodnom i unutrašnjem željezničkom saobraćaju, načinu upravljanja i korišćenja željezničke infrastrukture, kao i prema planiranju njihovog razvoja.

U oblasti drumskog saobraćaja, započet je jedan od najvažnijih infrastrukturnih projekata. Donošenjem Zakona o autoputu Bar-Boljare u decembru 2014. godine ispunjen je i pravni preduslov za početak realizacije prioritetne dionice autoputa (Smokovac-Uvač-Mateševo), u skladu sa Ugovorom o projektovanju i izgradnji između Vlade i kineske kompanije CRBC. Radovi su počeli 11. maja 2015. godine, a rok za projektovanje i izgradnju prioritetne dionice je 48 mjeseci. Od ukupne ugovorene vrijednosti, 85% će se finansirati na osnovu Ugovora o preferencijalnom zajmu između Vlade Crne Gore i kineske EXIM banke, dok će preostalih 15% biti obezbijeđeno iz Budžeta Crne Gore. Projekat je značajan za povezivanje crnogorskog primorja sa sjeverom Crne Gore, granicom sa Srbijom i preko te zemlje sa centralnom Evropom. Njime će se neposredno uticati i na ravnomjerniji razvoj svih regija, razvoj turizma, trgovine, korišćenje prirodnog potencijala i dr.

U oblasti pomorskog saobraćaja usvojen je u julu 2015. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe, kojim je izvršeno usaglašavanje odredbi o sticanju zvanja i izdavanju ovlašćenja o osposobljenosti članova posade broda sa novim međunarodnim standardima²⁰. Ovim su stvorene osnove za donošenje podzakonskog akta, neophodnog za regulisanje statusa crnogorskih pomoraca. U cilju unapređenja kontrole pomorske plovidbe, od jula je otpočela primjena jedinstvene elektronske baze podataka o izdavanju vinjeta (potvrde o sigurnosti plovila) i evidenciji obuke i sertifikacije pomoraca. Kreiranje ove baze je jedna od glavnih preporuka Evropske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA), a u narednom periodu izradiće se i jedinstveni elektronski registar brodova, čamaca i jahti, odnosno svih registrovanih plovila u Crnoj Gori. U aprilu je predata aplikacija za dobijanje punopravnog članstva Crne Gore u „Paris MoU- The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control“, koji će doprinijeti smanjenju uplovljavanja brodova koji ne zadovoljavaju sigurnosne standarde, povećanju stepena bezbjednosti plovidbe i zaštite životne sredine. U tu svrhu je u julu ove godine usvojen Zakon o potvrđivanju Pariskog memoranduma o razumijevanju o kontroli države luke.

²⁰ Međunarodnom konvencijom o standardima za obuku, sticanje zvanja i držanje straže pomoraca STCW 78/95/2010.

Usvajanjem *Master plana razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore do 2030. godine*, Vlada je definisala strategiju infrastrukturnog razvoja aerodroma sa ciljem unapređenja kapaciteta i kvaliteta usluga u avio-saobraćaju. Plan podrazumijeva realizaciju niza razvojnih aerodromskih kapaciteta, koji će obezbijediti sigurno i efikasno odvijanje vazdušnog saobraćaja, zasnovanog na ekološkim standardima. U cilju realizacije dijela tih planova, Vlade je u januaru usvojila Informaciju o pregovorima u cilju usaglašavanja Mandatnog pisma između Aerodroma Crne Gore i Evropske banke za obnovu i razvoj. Nakon toga Mandatno pismo su potpisali predstavnici Aerodroma Crne Gore i EBRD. Suština dokumenta je nastavak pregovora o kreditnom aranžmanu (20 miliona eura) u vezi izgradnje nove terminalne zgrade i rekonstrukcije i proširenja platforme i manevarskih površina na Aerodromu Tivat.

Sa aspekta bezbjednosti neophodno je naglasiti konstantno zabrinjavajuće stanje na crnogorskim putevima, sa velikim brojem saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih u drumskom saobraćaju. U 2014. godini je došlo do povećanja saobraćajnih nezgoda za 5,1% u odnosu na 2013. godinu, dok je broj nastradalih porastao za 0,7%. Prema preliminarnim podacima Monstata, u prvih šest mjeseci 2015. godine ostvareno je smanjenje broja saobraćajnih nezgoda za 16,3%, ali je broj nastradalih lica porastao za 3,8% u odnosu na isti period prethodne godine. Usvojen je *Akcioni plan za implementaciju Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za 2015. godinu*. Imajući u vidu da bezbjednost u drumskom saobraćaju u mnogome zavisi od kvaliteta saobraćajnog sistema, akcionim planom je predviđeno da se nastavi rekonstrukcija i sanacija kritičnih tački, izgradnja trećih traka, otklanjanje uskih grla, rekonstrukcija raskrsnica, sanacija mostova, klizišta i kosina na državnim putevima, izgradnja tunela, čime bi se stvorili uslovi za bezbjedno odvijanje saobraćaja i smanjenje saobraćajnih nesreća.

Rezultati realizovanih aktivnosti su pozitivni, ali i dalje postoji potreba za dodatnim ulaganjima, zbog činjenice da bruto dodana vrijednost ove djelatnosti (saobraćaj i skladištenje) u ukupnom bruto domaćem proizvodu ima trend smanjenja, sa 4,7% u 2010. na 3,8% u 2013. godini (posljednji raspoloživi podatak). Neophodno je poboljšanje sigurnosti u saobraćaju, efikasnije korišćenje postojećih kapaciteta, podizanje kvaliteta saobraćajnih usluga, razvoj saobraćajne infrastrukture u skladu sa potrebama ekonomskog razvoja, dodatna realizacija investicionih projekata, i poboljšanje povezanosti saobraćajnog sistema Crne Gore u Trans-Evropsku-Transportnu mrežu.

Operativne mjere

U cilju unapređenja saobraćajne infrastrukture neophodno je kontinuirano raditi na otklanjanju nedostataka: završiti rekonstrukcije započetih dionica, magistralnih i regionalnih puteva, sprovesti modernizaciju saobraćajne signalizacije u cilju podizanja nivoa saobraćajne discipline, eliminisanje kritičnih tačaka u ugroženim oblastima, kao i rješavanje pitanja uskih grla.

Potrebno je poboljšati održavanje najfrekventnijih saobraćajnica u zemlji. Obimne padavine u zimskom periodu u Crnoj Gori dovode do pojava klizišta i odrona u ugroženim područjima. Iskustva država iz regiona koje su imale problem sa poplavama dodatno upozoravaju na probleme koje loši vremenski uslovi mogu prouzrokovati na saobraćajnoj infrastrukturi.

Neophodne su reforme u oblasti infrastrukture, naročito putne, u svim opštinama. Izgradnja autoputa će imati velike koristi, od bržeg prevoza putnika, pomoći pri prevozu robe, kao i povećanja značaja i vrijednosti morskih luka i aerodroma. Međutim, neophodno je nastaviti sa unapređenjem magistralnih, regionalnih i lokalnih puteva u Crnoj Gori, kako bi se omogućila bolja povezanost sa zemljama u regionu. Iz tog razloga, kao posebna mjera predostrožnosti treba da bude blagovremena sanacija identifikovanih rizika i obezbjeđenje adekvatne saobraćajne opreme u slučaju elementarnih nepogoda.

Iskoristiti program EU za finansiranje proširenja tzv. Core network (Osnovne saobraćajne mreže) u zemljama Zapadnog Balkana. Naime, nakon sporazuma o Osnovnoj saobraćajnoj mreži za Zapadni Balkan koji je potpisan na Ministarskom zasijedanju WB6 (Western Balkan, šest zemalja) u aprilu u Briselu, krajem avgusta je u Beču usvojen program kojim EU daje grantove za projekte energetike i saobraćaja zemljama Zapadnog Balkana u iznosu od 600 miliona eura. Ovogodišnjim programom, Crnoj Gori je odobreno 45 miliona eura za pomoć u realizaciji dva projekta, u oblasti elektroprenosa i željezničkog saobraćaja. Naime, odobren je željeznički projekat za rekonstrukciju dijela pruge Bar-Vrbnica. Program će biti nastavljen i narednih nekoliko godina, a cjelokupna sredstva koja obezbjeđuje EU iznose oko 7,7 milijardi eura. Stoga je neophodno ubrzano raditi na formiranju stručnih timova, obezbjeđenju studija izvodljivosti, projektnoj dokumentaciji, kako bi što veći iznos sredstava od budućih programa (grantova) pripao Crnoj Gori. Unaprjeđenje među-povezanosti zemalja Zapadnog Balkana i njihove povezanost sa zemljama EU jedan je od ključnih preduslova za povećanje konkurentnosti regiona i podsticanje rasta i razvoja.

U cilju eliminisanja saobraćajnih gužvi na drumskim putevima, neophodno je pronaći najbolji način finansiranja za već prepoznate projekte izgradnje zaobilaznica oko većih primorskih gradova, izgradnje pješačkih mostova na mjestima sa najfrekventnijim brojem turista. Izgradnja zaobilaznice kod Golubovaca i Nikšića je već dala pozitivne rezultate, u vidu smanjenja gužvi na putevima, pa je neophodno pronaći način rješavanja ovog problema i u primorskoj regiji, koji je izražen naročito za vrijeme ljetnje turističke sezone. Takođe, u svrhu bolje povezanosti svih regija, razmotriti uvođenje autobusnog prevoza sa aerodroma Podgorica i Tivat do svih gradova, što će imati pozitivan doprinos i turističkoj ponudi.

Potrebno je raditi na poboljšanju infrastrukture u željezničkom saobraćaju, nastaviti sa započetim projektima rekonstrukcije, ulaganjima u željezničke veze kako bi se povećala prosječna brzina i smanjila kašnjenja u saobraćaju, naročito u ekstremnim zimskim uslovima. Osim radova na remontu pruge Bar – Vrbnica, u cilju unapređenja željezničkog saobraćaja i bolje povezanosti sa susjednim zemljama potrebno je obezbijediti sredstva za izgradnju novih regionalnih pruga.

Neophodno je u narednom periodu donijeti Strategiju razvoja željeznice Crne Gore sa analizom stanja željeznice i ciljevima i smjernicama za budući razvoj željeznice (infrastrukture i željezničkog saobraćaja), a koja će biti usaglašena i sa jedinstvenom saobraćajnom politikom EU. Obaveza donošenja Strategije na period od deset godina je i pravno regulisana usvojenim Zakonom o željeznici iz 2013. godine.

Iskoristiti prednosti potpisivanja ECAA sporazuma (European Common Aviation Agreement) nastavkom aktivnosti vezanih za otvaranje novih avio linija koje su od ekonomskog značaja za turizam i promociju Crne Gore, kao atraktivne turističke destinacije.

Nastaviti realizaciju Master plana razvoja Aerodroma Crne Gore, ulaganjem u modernizaciju crnogorskih aerodroma. Potrebno je obezbijediti sve neophodne uslove za nesmetano funkcionisanje avio-saobraćaja u vrijeme vremenskih nepogoda (sniježni nameti, obimne padavine, magla). Realizovati razvojne projekte iz Master plana, prvenstveno realizacija kreditnog aranžmanu za izgradnju nove terminalne zgrade i rekonstrukcije i proširenja platforme i manevarskih površina na Aerodromu Tivat. Međutim, potrebno je i pronaći najisplativiji koncept realizacije projekta nove terminalne zgrade i pristanišne platforme na Aerodromu Podgorica, koji je odložen iz prve faze razvoja Master plana zbog velikih investicionih troškova.

Prodajom Kontejnerskog terminala i generalnih tereta Bar, našli su se zajednički interesi sa novim vlasnikom za pozicioniranje Luke Bar kao kruzing destinacije. S obzirom da zbog svog položaja ova luka ima dobru poziciju da ostvari primat za razvoj „kruzing turizma“, potrebne su investicije u adekvatnu infrastrukturu za prijem putnika, povećanje broja vezova, infrastrukturu za preuzimanje otpada i otpadnih voda i sl.

Luka Bar posjeduje plutajući ponton i svu neophodnu infrastrukturu za pristajanje hidroaviona. Stoga je potrebno razmotriti mogućnost unapređenja aviosaobraćaja i ovim vidom transporta. Povezivanjem Crne Gore i drugih primorskih država uvođenjem redovnih linija za ovu vrstu letova unaprijedila bi se turistička ponuda Crne Gore.

Takođe, u Crnoj Gori ne postoji redovni unutrašnji brodski saobraćaj, pa je potrebno razmotriti mogućnost uvođenja hidro-glisera veće nosivosti, koji bi bez velikih gužvi, koje su karakteristične za ljetnju sezonu, saobraćali između primorskih gradova. Uz izgradnju pristaništa na aerodromu Tivat, obezbijedio bi se i brži transfer turista, ali i stanovništa primorskog dijela Crne Gore.

S obzirom da Crna Gora ima infrastrukturne uslove za korišćenje kombinovanog transporta i da je usvojen Zakon koji reguliše ovu oblast, neophodno je poboljšati mogućnosti za njegov razvoj. Potrebno je realizovati izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih terminala za kombinovani transport na željezničkim stanicama koji će podstaći dalji razvoj ovog transporta ka najvažnijim transportnim pravcima. Učešće ovog vida transporta u ukupnom transportu je veoma malo, a njegov razvoj i promocija bila bi značajna komparativna prednost za državu.

Imajući u vidu negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu, u okviru drumskog saobraćaja treba promovisati ekološki biciklizam, kao zdrav način života. U avgustu je potpisan Ugovor o donaciji ambasade Narodne Republike Kine u Crnoj Gori glavnom gradu Podgorici za realizaciju projekata izgradnje biciklističke staze na koridoru III. Međutim, neophodno je dalje raditi na izgradnji biciklističkih staza u drugim opštinama, što bi doprinijelo smanjenju gužve u saobraćaju, kao i smanjenju troškova kućnog budžeta.

Nastaviti postupak nacionalnog usklađivanja institucionalnog i zakonskog okvira sa zahtjevima i standardima Evropske unije, kao i jačanje administrativnih kapaciteta za njihovo sprovođenje. U tom pravcu neophodno je i obezbijediti dalju implementaciju bezbjednosnih uslova i tehničkih pravila u drumskom i pomorskom, kao i pravila interoperabilnosti u željezničkom saobraćaju.

VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

1. Obrazovanje

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Uključivanje svih relevantnih institucija i pojedinaca iz obrazovnog sistema u aktivnosti definisane strategijama obrazovanja radi postizanja ciljeva reforme	Kratak rok
Vođenje upisne politike koja omogućava smanjenje strukturne neravnoteže tržišta rada	Kontinuirano
Razvijanje standarda obrazovanja u skladu s principima Nacionalnog okvira kvalifikacija i na osnovu informacija o potrebama tržišta rada	Kratak rok
Razvijanje saradnje institucija obrazovanja i institucija tržišta rada	Kontinuirano
Podsticanje i afirmisanje naučno-istraživačkog rada u visokoškolskim institucijama	Kontinuirano
Razvijanje veza sa inostranim obrazovnim institucijama i uključivanje u međunarodne naučno-istraživačke projekte	Srednji rok
Uključivanje organizacija koje se bave socijalnom inkluzijom u aktivnosti reforme obrazovanja	Kratak rok
Uključivanje lokalne samouprave, predstavnika poslodavaca, biznis udruženja i drugih nevladinih organizacija u aktivnosti reforme obrazovanja	Kratak rok
Razvijanje i promocija koncepta cjeloživotnog učenja	Kontinuirano
Vršenje nadzora i kontrole realizacije reformskih aktivnosti, poređenjem indikatora ostvarenih i planiranih rezultata na svim nivoima obrazovanja, uz ključnu ulogu Ministarstva prosvjete	Kontinuirano
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nedostatak finansijskih sredstava usljed ekonomske krize za cjelovito sprovođenje planiranih aktivnosti	Rastući
Obučenost i motivisanost kadar u obrazovnom sistemu za realizaciju planiranih zadataka	Konstantan
Programi obrazovanja koji nijesu usklađeni sa potrebama tržišta rada	Konstantan
Nedovoljna saradnja partnera u obrazovnom procesu (obrazovne ustanove, lokalna administracija, preduzetnici, NVO)	Konstantan
Značajne promjene na relacijama selo – grad i sjever – jug u Crnoj Gori i njihov uticaj na sprovođenje reforme	Rastući
Ekstenzivan pristup u prenošenju znanja na učesnike u obrazovnom sistemu (tradicionalan način izlaganja materije, bez izgrađivanja vještina i neelastičan u odnosu na promjene i zahtjeve tržišta rada), savlađivanje gradiva putem reprodukovanja sadržaja	Konstantan

Nedovoljna zastupljenost u obrazovnom procesu naučno-istraživačkog rada	Konstantan
Nedovoljna materijalno-tehnička opremljenost obrazovnih institucija	Konstantan
Finansiranje univerzitetskih jedinica povećanjem broja studenata koji plaćaju školovanje – razvoj kvantiteta na uštrb kvaliteta i potreba tržišta rada	Rastući
Kašnjenje reforme obrazovanja u odnosu na potrebe tržišta rada	Rastući

Opis trenutnog stanja

U prethodnom periodu značajno je unaprijeđen pravni okvir, formirane su i potrebne institucije, što je doprinijelo utemeljenju sistema i trasiralo put ka cilju – reformisanom obrazovanju.

Sadržaj reforme definisan je ključnim dokumentima/strategijama: od predškolskog, preko osnovnog i stručnog, do visokog obrazovanja, kao i inkluzivnog i obrazovanja odraslih. Svi dokumenti predstavljaju strateške pravce razvoja, koji se realizuju putem akcionih planova u definisanom periodu. Njihova izrada podržana je aktivnim učešćem i doprinosom eksperata Evropske unije i finansijski pomognuta putem različitih programa: iz predpristupnih fondova, a zatim iz namjenskih sredstava Evropske unije za zemlje kandidate za članstvo, kao i iz drugih izvora.

Zbog neposredne povezanosti sa tržištem rada navode se sljedeće značajne strategije u oblasti obrazovanja:

- Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2011-2020),
- Strategija razvoja opšteg srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori (2015-2020),
- Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2015-2020),
- Strategija obrazovanja odraslih za period 2015-2025,
- Strategija inkluzivnog obrazovanja,
- Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije (2011-2015).

Pored navedenih, realizuje se i niz drugih aktivnosti koje su usmjerene na stvaranje kvalitetnog, funkcionalnog i decentralizovanog sistema obrazovanja.

Uprkos složenim zahtjevima reforme obrazovanja u početnoj fazi su ostvareni pozitivni pomaci. Većina realizovanih aktivnosti odnosila se na unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, na bolju povezanost stručnog i visokog obrazovanja, kao i na stvaranje kadra koji će odgovoriti potrebama tržišta rada.

Na osnovu analiza postignutih ciljeva i rezultata, utvrđenih nedostataka i potreba za unapređenjem, kao i procjena budućih kretanja urađeni su novi strateški dokumenti. Oni predstavljaju okvire djelovanja činilaca u složenom sistemu kakav je obrazovanje i sadrže prioritete i ciljeve, mjere i aktivnosti budućeg razvoja.

Kada je u pitanju reforma visokog obrazovanja, u toku je primjena Strategije razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2011-2020).

S obzirom na veoma izražen problem strukturne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, urađeno je istraživanje “Percepcija visokog obrazovanja u Crnoj Gori”, na uzorku od 600 poslodavaca iz javnog, privatnog i nevladinog sektora. Realizacijom Programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, koji se sprovodi treću godinu u trajanju po devet mjeseci, prikupljene su i analizirane informacije o stvarnim potrebama tržišta za određenim kvalifikacijama. Sintezom rezultata navedenih aktivnosti nastala je Studija o potrebama tržišta rada u oblasti visokog obrazovanja. Rezultati će se koristiti za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, kao i prilagođavanje sadržaja ponude i tražnje.

Urađena je i Studija izvodljivosti za realizaciju praćenja karijere svršenih studenata, s ciljem uspostavljanja administrativne evidencije svih diplomiranih studenata u Crnoj Gori, počev od prve generacije 2008. godine.

U posmatranom periodu vršene su aktivnosti razvoja Nacionalnog okvira kvalifikacija, kao i njegova uporedivost sa Evropskim kvalifikacionim okvirom. Crna Gora je jedna od 23 evropske zemlje i prva u svojstvu kandidata za članstvo u Evropskoj uniji koja je sprovela proces referenciranja. Savjetodavna grupa za Evropski okvir kvalifikacija Evropske komisije je donijela odluku o usaglašenosti Nacionalnog okvira kvalifikacija sa Evropskim okvirom kvalifikacija. Na taj način otvorena je mogućnost građanima Crne Gore za nastavak obrazovanja ili zapošljavanja van Crne Gore, u Evropskoj uniji.

U tekućoj godini u okviru INVO projekta izabrane su šest akademskih i jedna naučno-istraživačka ustanova za dodjelu oko 2,6 miliona eura. Takođe, pokrenute su aktivnosti na dodjeli nacionalnih stipendija za izvrsnost za magistarske, doktorske i postdoktorske studije. Od ukupnog iznosa od 1,26 miliona eura polovina će se izdvojiti za stipendiranje magistarskih, dok će se drugom polovinom finansirati doktorske i postdoktorske studije, koje će se realizovati u inostranstvu.

U vezi sa podsticanjem cjeloživotnog učenja donijet je Akcioni plan sprovođenja Strategije razvoja cjeloživotne karijerne orijentacije za 2015. godinu.

Krajem 2014. godine završen je postupak eksterne evaluacije ustanova visokog obrazovanja u Crnoj Gori. Izvještaj o vrednovanju deset ustanova objavila je nezavisna služba Evropske asocijacije univerziteta (EUA), odnosno Program institucionalne evaluacije (IEP). Visokoškolske ustanove su u obavezi da izvrše korekcije u skladu sa nalazom, u cilju podizanja kvaliteta obrazovnog i drugih procesa.

Urađena je i Analiza stanja u oblasti priznavanja inostranih obrazovnih isprava. Pitanje “kvaliteta” diploma je postalo veoma aktuelno, imajući u vidu činjenicu da se u Crnoj Gori, kao i u svim zemljama u regionu, pojavio veliki broj vlasnika inostranih obrazovnih isprava čiji kvalitet i način priznavanja se moraju provjeriti.

Crna Gora od 2001. godine koristi Tempus program, kao najznačajniji program Evropske unije koji podržava reformu visokog obrazovanja na principima Bolonjskog i Lisabonskog procesa. Do sada je realizovano više od 50 projekata. Finansirani projekti odnosili su se na različite reforme usmjerene na razvoj visokog obrazovanja u Crnoj Gori, kao npr. na: modernizaciju studijskih programa na više fakuleta, uvođenje evropskog sistema prenosa bodova ECTS, uvođenje koncepta cjeloživotnog učenja na visokoobrazovnim institucijama na Univerzitetu Crne Gore.

U periodu sprovođenja reforme u obrazovanju korištene su mogućnosti učešća i u drugim projektima Evropske unije. Crna Gora je maja 2013. godine potpisala Memorandum o razumijevanju za učešće u centralizovanim akcijama Programa cjeloživotnog učenja (Lifelong Learning Programme).

Od januara 2014. godine Evropska unija je uvela novi program koji podržava oblasti obrazovanja, mladih i sporta – Erasmus+ (nasljeđuje tri programa za obrazovanje u kojima je Crna Gora do sada učestvovala – Tempus, Erasmus Mundus i Program za cjeloživotno učenje, kao i program Mladi u akciji i program Žan Mone). Glavni cilj programa je razvoj znanja i poboljšanje vještina pojedinaca i njihove zapošljivosti, kao i podrška modernizaciji sistema obrazovanja i obuke. Erasmus+ program je namijenjen za finansiranje projekata na svim nivoima obrazovanja. Cilj je unapređenje formalnog, neformalnog i informalnog učenja, uključujući i razvoj inkluzivnog obrazovanja, kao i povezivanje obrazovanja sa tržištem rada. Ukupan budžet programa za period 2014-2020. godina iznosi 14,774

milijardi eura. Ustanove visokog obrazovanja iz Crne Gore podnijele su prijave za realizaciju 23 projekta, od kojih su sedam birane u uži izbor.

Navedeni programi izazvali su porast interesovanja akademske zajednice u Crnoj Gori za saradnju sa stranim obrazovnim institucijama. Kapaciteti akademskog i administrativnog osoblja u nekim ustanovama visokog obrazovanja su unaprijeđeni realizacijom projekata sa institucijama visokog obrazovanja iz Evropske unije.

Nabavkom savremene opreme i novih nastavnih sredstava značajno su unaprijeđeni i uslovi rada.

Radi utvrđivanja adekvatnog modela finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori urađena je Analiza sa mogućim modelima finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori.

U institucijama nižih nivoa obrazovanja u Crnoj Gori takođe su ostvareni pozitivni pomaci. Mijenja se tradicionalan koncept i sadržaj nastave: predavanja - ispitivanja - ocjenjivanja, tablu i kredu postepeno zamjenjuju novi oblici metodike nastave i informaciona tehnologija. Složeni zadaci iziskuju pripremu i unapređenje obrazovanja nastavnog kadra putem kontinuiranih obuka.

U periodu sprovođenja reforme izgrađene su nove škole, područne ustanove, adaptirano mnogo školskih objekata, uloženi značajni napor u ispunjenju konkretnih zadataka planiranih strategijama. Nabavljena je kompjuterska i druga savremena kabinetska nastavna oprema, a značajno je povećan i bibliotečki fond.

Preduzete su brojne aktivnosti i u oblasti inkluzivnog obrazovanja. Zavod za udžbenike i nastavna sredstva je uredio priručnike za rad sa djecom koja imaju različite smetnje u razvoju i unaprijedio Priručnik za rad po IROP-u (Individualni razvojno-obrazovni program). Omogućeno je štampanje udžbenika na Brajevom pismu za slabovidu djecu. Unaprijeđen je rad sa djecom sa posebnim potrebama. U redovnim školama sa posebnim odjeljenjima (sedam) sprovodi se zajednička nastava iz pojedinih predmeta sa vršnjacima u redovnim odjeljenjima. Za djecu egipćansko-romske nacionalnosti obavljen je upis đaka prvaka i nastavljeno odvijanje nastave za starije učenike u šest osnovnih škola u Podgorici. Kao i prethodne godine obezbijeđeni su udžbenici, organizovan prevoz do škole. Uspostavljen je aktivan odnos sa roditeljima radi kontrole redovnosti pohađanja i sprečavanja posljedica napuštanja obrazovnog procesa.

U visokoobrazovnim institucijama koncept cjeloživotnog učenja permanentno dobija na značaju.

U obrazovnim programima svih do univerzitetskih ustanova posebna pažnja poklanja se profesionalnoj orijentaciji, akcentujući značaj cjeloživotnog učenja, dok je preduzetništvo obavezan predmet.

Pored pozitivnih, trenutno stanje karakterišu i sljedeći nedostaci:

- Broj studenata u Crnoj Gori se stalno uvećava. Zbog neusklađenosti upisne i politika tržišta rada rast broja visokoškolaca značajno utiče na strukturnu neusklađenost ponude i tražnje na tržištu rada. Posljedica navedenog je hiperprodukcija nekih zanimanja.
- Na drugoj strani, zbog slabog interesovanja za npr. zanatska zanimanja nedostaju visoko deficitarni kadrovi, što se nadomještava angažovanjem inostrane radne snage. Rizik deficitarnosti je izražen i u strateškim granama razvoja, kao što su turizam, građevinarstvo i poljoprivreda.
- Opšti zaključak je da najveći problem u pogledu iskorištenosti resursa radne snage čini neusklađenost upisne politike na institucijama visokog obrazovanja sa potrebama tržišta rada.
- Budući da se u većem broju radi o novoformiranim institucijama visokog obrazovanja (u privatnom vlasništvu) kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori je veoma različit, kako na nivou ustanova visokog obrazovanja, tako i na nivou različitih studijskih programa na istim ustanovama visokog obrazovanja. Slična situacija je i na nižim nivoima obrazovanja.
- Formirane su univerzitetske jedinice, čini se bez dovoljno kritičkog sagledavanja mogućnosti njihove održivosti na dugi rok, kako u kadrovskom tako i u materijalno-finansijskom smislu.
- Naučnoistraživački rad još uvijek nije dovoljno zastupljen u visokoobrazovnom procesu.
- Koncept cjeloživotnog učenja takođe nije dovoljno promovisan i razvijen.
- Međunarodna saradnja i akademska mobilnost nije na zadovoljavajućem nivou.
- Nastavni kadar na svim nivoima obrazovanja nije u potpunosti pripremljen da odgovori na sve veće zahtjeve reforme.
- Na PISA testovima postignuti su rezultati koji ukazuju na određene nedostatke obrazovnog sistema u Crnoj Gori. Donijet je i Akcioni plan za unaprjeđenje postignuća učenika na PISA testiranju (2014 – 2018).
- Informacioni sistem u obrazovanju nije dovoljno razvijen.

- Nedovoljna uključenost u obrazovni proces djece iz marginalnih grupa (RAE populacija) i nedovoljna informisanost njihovih roditelja o značaju i zakonskoj obavezi pohađanja školovanja.
- Nedovoljno razvijena saradnja obrazovnih institucija sa lokalnom upravom.
- Nedovoljno unaprijeđena saradnja obrazovnih institucija sa poslodavcima u cilju prilagođavanja obrazovnog procesa potrebama tržišta rada.

Operativne mjere

Za sprovođenje reforme obrazovanja u Crnoj Gori neophodno je poštovati planirane zadatke i rokove koji su dati u navedenim strategijama, odnosno realizovati akcione planove u realno mogućoj mjeri.

U tom smislu, za postizanje ciljeva neophodno je:

- Kontinuirano raditi na obezbjeđenju i unapređenju kvaliteta, prije svega, visokog obrazovanja, ali i ostalih nivoa obrazovanja.
- Povezivati vertikalno i horizontalno različite nivoe obrazovanja, odnosno učiniti prohodnost i nadgradnju znanja putem kompatibilnih veza između nivoa obrazovanja.
- Razvijati standarde obrazovanja, na osnovu kojih će se na precizan način upoređivati obrazovna kvalifikacija i izvršiti verifikacija obrazovanja stečenog na formalan i neformalan način.
- Težiti povezivanju visokog obrazovanja i tržišta rada i podizanju preduzetničko-inovativnog karaktera obrazovanja.
- Kontinuirano prilagođavati upisnu politiku potrebama tržišta rada, kako bi se izbjegla hiperprodukcija teško zapošljivih kadrova i smanjila strukturna neravnoteža tržišta rada.
- Stvarati realne pretpostavke za povećanje učešća stanovništva sa visokim obrazovanjem, uvažavajući realne potrebe tržišta rada.
- Razvijati model cjeloživotnog učenja.
- Razvijati istraživački orijentisano visoko obrazovanje.
- Učestvovati u najvećoj mogućoj mjeri u istraživačkim projektima inostranih obrazovnih institucija radi sticanja znanja i iskustva.
- Permanentno usavršavati teorijska i praktična znanja nastavnog kadra na svim nivoima obrazovanja.

- Djelovati na afirmaciji i podsticanju mobilnosti i interesovanja nastavnog kadra i studenata za korišćenje mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu.
- Razvijati saradnju obrazovnih institucija sa lokalnim predstavnicima Unije poslodavaca i Zanatske komore radi izrade obrazovnih programa utemeljenih na realnim potrebama tržišta rada i afirmacije zanimanja koje daje srednje stručno obrazovanje. Povećati iznose sredstava za informisanje učenika osnovnih škola i njihovih roditelja i popularizaciju zanatskih zanimanja.
- Razvijati saradnju sa svim institucijama koje se bave socijalnom inkluzijom i stvarati materijalno-tehničke pretpostavke za povećanje učešća u sistemu obrazovanja i socijalnoj uključenosti osoba koje pripadaju ovoj kategoriji.

Neophodna je kontinuirana kontrola i koordinacija djelovanja svih aktera zaduženih za realizaciju reformskih aktivnosti, koje treba da sprovodi Ministarstvo prosvjete. Takođe, potrebno je pooštriti uslove za osnivanje fakulteta, kao i kontrolu njihovog rada. S tim u vezi, neophodno je izvršiti i kontrolu institucija visokog obrazovanja, u smislu utvrđivanja činjenice da li su ispoštovane obaveze iz Izvještaja o eksternoj evaluaciji deset univerzitetskih jedinica.

S obzirom na veliki broj institucija koje se bave neformalnim obrazovanjem, bilo bi korisno sprovesti akreditaciju i ovih institucija.

2. Tržište rada

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Usklađivanje putem upisne politike obrazovnog sistema sa zahtjevima tržišta rada	Kontinuirano
Izmjena postojeće pravne regulative u cilju poboljšanja fleksibilnosti tržišta rada	Kratak rok
Supstitucija strane radne snage domaćom, u skladu sa zakonskim rješenjima	Srednji rok
Povećanje iznosa sredstava za realizaciju aktivnih mjera politike zapošljavanja koje na tržištu rada sprovodi Zavod za zapošljavanje Crne Gore	Kratak rok
Jačanje saradnje sa poslodavcima i intenziviranje njihovog učešća u programima aktivnih mjera politike zapošljavanja	Kontinuirano
Definisanje posebnih programa aktivnih mjera politike zapošljavanja mladih, posebno visokoškolaca	Kratak rok
Definisanje posebnih programa aktivnih mjera politike zapošljavanja najstarije kategorije nezaposlenih lica	Kratak rok
Definisanje posebnih programa aktivnih mjera politike zapošljavanja za radnike koji su pod rizikom da izgube posao	Kratak rok
Razvijanje programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije nezaposlenih lica	Kratak rok
Nastavak stimulisanja zapošljavanja putem programa koje finansiranjem zapošljavanja sprovode Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD i Zavod za zapošljavanje Crne Gore	Kontinuirano
Razvijanje programa i mjera aktivne politike zapošljavanja za stimulisanje zapošljavanja u Sjevernom regionu	Kratak rok
Jačanje svijesti poslodavaca o mogućnostima teže zapošljivih lica na tržištu rada	Kontinuirano
Obezbjediivanje inkluzije i socijalizacije ranjivih kategorija	Srednji rok
Definisanje posebnih programa aktivnih mjera politike zapošljavanja radi podsticanja veće aktivnosti korisnika novčane naknade na tržištu rada	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Problem strukturne neusklađenosti ponude i tražnje radne snage	Konstantan
Problem izraženog deficita kadrova sa srednjom stručnom spremom	Konstantan
Neriješen status velikog broja privrednih subjekata u Crnoj Gori čiji su računi u blokadi	Rastući
Ograničeni resursi za sprovođenje aktivnih mjera tržišta rada	Konstantan
Smanjen potencijal za otvaranje novih radnih mjesta usljed sporijeg rasta ekonomije	Konstantan

Problem regionalne nezaposlenosti	Rastući
Niska stopa aktivnosti, posebno među visokoškolcima	Rastući
Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba	Opadajući
Visoka stopa nezaposlenosti mladih osoba	Rastući
Povećano zapošljavanje stranaca, na štetu domaće radne snage	Konstantan
Veliki obim neregistrovane zaposlenosti	Opadajući

Opis trenutnog stanja

Na tržište rada djeluju različiti, mnogobrojni faktori, od kojih neposredno ili posredno najviše oni ekonomskog karaktera. Efekti promjena u vidu blagog oporavka ekonomije i povećanja aktivnosti pozitivno su se odrazili i na tržište rada, iako je sporije reagovanje na uticaje jedna od njegovih osnovnih karakteristika. Na trenutno stanje značajno su uticale i preduzete mjere i aktivnosti definisane Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015. godina, koje su realizovane sa redukovanim obimom finansijskih sredstava.

Osnovne karakteristike kretanja i stanja na tržištu rada su: strukturna neusklađenost ponude i tražnje, kao posljedica nedovoljne usklađenosti upisne politike sa politikama zapošljavanja i tržišta rada; visoka dugoročna nezaposlenost; visoke stope neaktivnosti i nezaposlenosti mladih, pogotovo visokoškolaca; nedovoljna aktivnost, kao i nezaposlenost starijih radnika i žena; sezonski karakter zapošljavanja (uz više izražene varijacije uslovljene zapošljavanjem na određeno vrijeme visokoškolaca bez staža i uopšte mladih); velike regionalne razlike u zapošljavanju i nezaposlenosti; slaba mobilnost radne snage; nedovoljna saradnja poslodavaca prilikom kreiranja programa zapošljavanja; nedovoljan nivo znanja i vještina za samostalno vođenje biznisa; zapošljavanje relativno velikog broja stranaca; nedovoljan stepen uključenosti na tržište rada lica sa invaliditetom, marginalizovanih i ranjivih grupa; veliki obim neprijavljenog rada – nezakonito poslovanje; dugogodišnja praksa dvostrukog načina isplaćivanja zarada zaposlenima u privatnom sektoru, na njihovu i štetu Budžeta Crne Gore.

Zbog nemogućnosti komparacije zvaničnih podataka MONSTAT-a i Zavoda za zapošljavanje u 2015. godini u podudarnom vremenskom periodu, prikazano je stanje tržišta rada u IV kvartalu 2011, kada je počela primjena Nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015. godine, kao

i u IV kvartalu 2014. godine, zasnovano na podacima–indikatorima Monstata iz sprovedenih anketa o radnoj snazi (ARS).

Prema podacima – indikatorima na tržištu rada u posmatranom uporednom periodu, osnovna kretanja i stanja na tržištu rada u toku realizacije strategije ogledaju se u sljedećem:

- Stopa aktivnosti stanovništva starosti od 15 do 64 godine porasla je sa 55,8% na 61,5%. Kod muškaraca stopa je porasla sa 60,9% na 66,9%, dok je kod žena zabilježen rast stope sa 50,7% na 56,2%.
- Stopa zaposlenosti se u istom periodu kretala od 45,6% do 50,3%. Kod muškaraca stopa je porasla sa 49,5% na 54,6%, dok je kod žena zabilježen pad - sa 41,7% na 40,6%.
- Stopa nezaposlenosti na početku i na kraju analiziranog perioda je nepromijenjena i iznosi 18,3%. Promijenio se broj nezaposlenih lica: povećan je sa 42,9 hiljada na 47,4 hiljade. Kod muškaraca je stopa smanjena: sa 18,7% na 18,3%, dok se kod žena povećala: sa 17,7% na 18,2%.
- Stope aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti mladih (15-24 godine) u navedenom periodu dovoljno ilustruju negativnu situaciju kada je u pitanju njihov položaj i učešće na tržištu rada. Naime, stope aktivnosti se kreću u rasponu od 19% (procjena) do 25,8%. Stope zaposlenosti su veoma niske – od 11,5% (procjena) do 14,1%, dok su stope nezaposlenosti izrazito visoke: na početku perioda stopa je iznosila 39,4%, dok na kraju perioda iznosi 45,3% i odnosi se na 10,1 hiljadu nezaposlenih lica navedene dobi. Pri tome, ističe se enormno visoka stopa nezaposlenosti muškaraca od 47,7% (procjena) na kraju 2014. godine.

Na drugoj strani, prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore:

- Ukupan broj registrovanih nezaposlenih lica na početku 2015. godine (stanje na dan 31.12.2014. godine) iznosio je 34.687, što je povećanje od 4.166 ili 13,6% u odnosu na 30.521 nezaposleno lice sa evidencije na početku 2012. godine (stanje na dan 31.12.2011. godine).
- Najveći broj nezaposlenih u administrativno-teritorijalnom smislu (posmatrano po područnim jedinicama Zavoda za zapošljavanje) evidentiran je na području Podgorice, Danilovgrada, Kolašina i Cetinja – 11.294 nezaposlena lica (32,56% od ukupnog broja), dok je na evidenciji u Pljevljima i Žabljaku registrovano najmanje - 2.745 nezaposlenih lica (7,91% od ukupnog broja).

- Razlika između procijenjenog (Anketa o radnoj snazi Monstata) i registrovanog broja nezaposlenih lica (Zavod za zapošljavanje Crne Gore) iznosi 8,2 hiljade lica ili 23,6% registrovanog broja.
- U ukupnoj nezaposlenosti učešće žena je povećano sa 46,9% na 47,8% (zbog povećanja njihovog broja, sa 14.317 na 16.575).
- Stopa nezaposlenosti na dan 31.12.2014. godine iznosila je 14,95% i bila je veća za 3,4 p.p. od stope na početku analiziranog perioda (11,55%), pri čemu treba naglasiti da je na ovo povećanje uticala i promjena broja radno aktivnog stanovništva (smanjenje sa 264.276 na 232.010 u 2012. godini). Najveće stope nezaposlenosti (do 34,11%) evidentirane su u opštinama Sjevernog regiona, dok su najniže stope (od 9,11%) zabilježene u Primorskom regionu i opštini Plužine, (sa stopom od 8,07%).
- U analiziranom periodu je porasla nezaposlenost u kategorijama mlađih lica. Kod mladih do 25 godina starosti zabilježen je rast od oko 31% (sa 5.529 na 7.241). Izuzetno izražen porast nezaposlenosti evidentiran je u starosnoj grupi od 25 do 30 godina - 54,2% (sa 4.247 na 6.549). Broj nezaposlenih lica starijih od 50 godina je smanjen za 12% (sa 10.238 na 9.140).
- Broj nezaposlenih lica koja traže zaposlenje duže od godinu dana povećan je za 2.070 (sa 17.693 na 19.763) odnosno za 11,7%. Učešće navedene kategorije lica u ukupnom broju nezaposlenih iznosi oko 57%, što je za 1 p.p. manje od učešća na početku perioda.

Prema zvaničnim podacima ekonomska kriza je u navedenom periodu u manjoj mjeri uticala na smanjenje tražnje na tržištu rada. U toku 2014. godine posredstvom Zavoda za zapošljavanje ukupno je oglašeno 43.227 slobodnih radnih mjesta, što je manje za 1.731 ili za 3,85% u odnosu na broj oglašanih slobodnih radnih mjesta na kraju 2011. godine. Međutim, značajno je promijenjena struktura prijavljenih potreba. Posmatrano po stepenima obrazovanja, tražnja za nekvalifikovanom radnom snagom (I i II stepen) je porasla za 21,1%, za koliko se približno – 20,6% smanjila tražnja za visokoobrazovanim licima (VI, VII i VIII stepen). Broj oglašanih radnih mjesta za zapošljavanje kvalifikovane radne snage (III, IV i V stepen) na kraju posmatranog perioda bio je manji za 30,7%.

U navedenom periodu posredstvom Zavoda za zapošljavanje zaposleno je 20.909, 14.646 i 14.318 lica u 2012, 2013. i 2014. godini, respektivno. Činjenica je da se broj oglašanih i broj realizovanih zapošljavanja ne mogu podudariti, jer se neka radna mjesta oglašavaju više puta tokom perioda. Međutim, navedena razlika je izraz krize i velikog neslaganja ponude i potražnje koja potvrđuje značajnu strukturnu neravnotežu, omogućavajući nastavak dugogodišnje prakse sezonskog

zapošljavanja strane radne snage, kao i neprijavljenog, zapošljavanja radne snage „na crno”.

Broj zaposlenih stranaca raste iz godine u godinu. Zavod za zapošljavanje je u 2014. godini izdao 23.061 dozvolu za rad i zapošljavanje stranaca, što je 2.349 ili 11,3% više u odnosu na 2012. godinu (20.712). Od primjene nedavno usvojenog Zakona o strancima očekuje se supstitucija značajnog broja stranaca domaćom radnom snagom.

Prema podacima MONSTAT-a od januara 2012. zaključno sa decembrom 2014. godine povećan je ukupan broj zaposlenih, sa 162.450 na 171.158 lica, odnosno za 8.708 ili 5,4%.

Posmatrano po sektorima djelatnosti, u 14 od 19 sektora broj zaposlenih je povećan sa 101.165 na 114.308 odnosno za 13.143 lica ili 13%. Istovremeno, u pet sektora djelatnosti evidentirano je smanjenje broja zaposlenih. Umjesto početnog broja - 61.285 lica na kraju perioda je bilo zaposleno 56.850, što je manje za 4.435 lica ili 7,2% od ukupnog broja na početku.

Zaposlenost se u navedenom periodu, posmatrano po regionima, povećala u Središnjem (za 5.858 ili 6,4%) i Primorskom (za 2.852 ili 6,4%), dok je u Sjevernom regionu broj zaposlenih na kraju posmatranog perioda bio na istom nivou (manji za 2).

Tržište rada u Crnoj Gori karakteriše i problem tzv. rada na “crno” tj. neprijavljenog rada (u obimu 25% - 29% BDP-a), sa višestrukim negativnim direktnim i indirektnim posljedicama. Veoma izražen problem na tržištu rada je i nedovoljan stepen uključenosti lica sa invaliditetom, marginalizovanih i ranjivih grupa. Poslodavci, najčešće zbog predrasuda, ali i drugih razloga, izbjegavaju da angažuju navedena lica već zakonsku obavezu izmiruju u novcu. Na drugoj strani ne postoji dovoljna povezanost nadležnih institucija koje bi u većoj mjeri ohrabrivale pripadnike navedene grupe za uključivanje u tokove tržišta rada, kao i podspješile veću aktivnost korisnika novčane naknade na tržištu rada.

Jedan od problema tržišta rada u Crnoj Gori je i nedovoljna fleksibilnost tržišta i potreba unapređenja biznis okruženja.

Činjenica je i da mnogobrojni korisnici kredita za samozapošljavanje nijesu u dovoljnoj mjeri edukovani za vođenje biznisa ili njihove poslovne ideje nijesu u dovoljnoj mjeri ekonomski održive. Zavod za zapošljavanje Crne Gore, koji

sprovodi vladin Program za kreditiranje samozapošljavanja organizuje programe i specijalističke obuke u tom pravcu.

Prosječna bruto i neto zarada u nominalnim iznosima bilježe pad u 2014. u odnosu na 2012. godinu. Bruto zarada iznosila je 723 eura (727 eura u 2012. godini), dok je neto zarada iznosila 477 eura (487 eura u 2012. godini), što odgovara promjeni od -0,55% i -2,05%, respektivno. Posebno se ukazuje na dugogodišnju negativnu praksu u privatnom sektoru - dvostrukog načina isplaćivanja zarada zaposlenima, na njihovu i štetu Budžeta Crne Gore: zvanično registrovanom i prijavljenom isplatom, u minimalnom iznosu, dijela zarade i neprijavljenom isplatom ostatka zarade (isplata „ispod stola”).

Na stanje na tržištu rada značajno su uticale državne institucije koje su realizovale mnogobrojne planirane mjere i aktivnosti iz svojih nadležnosti, u skladu sa finansijskim mogućnostima. Osim toga, u predviđenim rokovima donijeta je i neophodna pravna regulativa, završena je ili je u toku izrada strateških dokumenata koji će predstavljati okvire u budućem razvoju. S tim i u vezi sa još nekim aspektima treba unaprijediti i statistiku tržišta rada.

Operativne mjere

Ciljevi koje treba ostvariti u ovom segmentu ekonomske politike su: povećanje opšte stope aktivnosti i stope zaposlenosti; smanjenje regionalnih razlika u nivoima zaposlenosti i nezaposlenosti; povećano zapošljavanje domaće radne snage, posebno na sezonskim poslovima; podsticanje razvoja preduzetništva; smanjenje nivoa rada “na crno”; smanjenje nezaposlenosti mladih (sa posebnim naglaskom na visokoobrazovane) i uključivanje društveno ranjivih grupa na tržište rada.

U toku je realizacija više strategija koje se odnose na obrazovanje i pripremu za zapošljavanje i kao takve imaju ili će dugoročno imati uticaj na kretanja na tržištu rada. Najvažnije su: strategije iz oblasti obrazovanja, Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015, Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije 2011-2015, Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća 2011-2015.

Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2012-2015 je najznačajniji strateški dokument, jer sadrži prioritete i ciljeve, mjere i aktivnosti kojima se neposredno djeluje na kretanja na tržištu rada. S obzirom da rok za primjenu strategije ističe i da su planirane aktivnosti na izradi druge u toku,

neophodno je do kraja ove godine donijeti novu strategiju, za period 2016-2020. godina.

Na stanje na tržištu rada treba djelovati i promjenama u obrazovnom sistemu, prije svega planiranim aktivnostima: većom usklađenošću sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada, većom povezanošću institucija obrazovanja i tržišta rada; unapređenjem kvaliteta obrazovanja na svim nivoima kao i uspostavljanjem sistema praktične nastave u obrazovnim, odnosno studijskim programima.

Zbog visokog stepena neaktivnosti radne snage i velikog broja nezaposlenih lica neophodno je intenzivirati saradnju institucija obrazovanja i tržišta rada. Samo na taj način, usklađivanjem upisne politike sa potrebama tržišta rada radni potencijal se može uposliti na kvalitetniji način, sa višestrukim pozitivnim efektima.

Potrebno je izvršiti i supsticiju strane radne snage sa domaćom radnom snagom gdje god je to moguće. Ipak, treba voditi računa da se naglom supstitucijom ne ugrozi razvoj turizma.

Posebnim programima treba obuhvatiti populaciju nezaposlenih lica koja u perspektivi mogu najviše doprinijeti bržem privrednom rastu i razvoju. To su mladi i naročito školovani kadrovi. Značajan prostor za njihovo zapošljavanje odnosi se na zapošljavanje sezonskog karaktera u: turizmu, građevinarstvu, poljoprivredi, trgovini. Da bi se oni uspješno zaposlili potrebne su promjene u sistemu obrazovanja koje se odnose na uspostavljanje sistema praktične nastave i školovanje kadrova koji se “iz klupe” mogu direktno radno angažovati. Time bi se povećalo interesovanje poslodavaca za domaću radnu snagu.

Posebnim programima aktivne politike zapošljavanja treba, takođe, obuhvatiti najstariju kategoriju nezaposlenih lica kao najčešćih korisnika novčane naknade.

Neophodno je nastaviti sa realizacijom programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije u koje treba uključiti i nezaposlena lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. U cilju pravilnog definisanja programa neophodno je uključiti što je moguće veći broj poslodavaca. Prioritet treba dati onim programima u kojima postoji značajno zapošljavanje strane radne snage, s obzirom da za ta radna mjesta postoji tražnja i najveća vjerovatnoća zaposlenja. Takođe, potrebno je povećati stepen fleksibilnosti tržišta radne snage, odgovarajućim izmjenama zakonske regulative.

Paralelno s tim treba uticati na promjenu shvatanja i odnosa prema zapošljavanju lica sa invaliditetom i drugih nezaposlenih osoba iz kategorije ranjivih lica na tržištu rada. Mijenjanjem predrasuda poslodavaca o mogućnostima radnog angažmana moguće je povećati zapošljavanje i popraviti socio-ekonomski položaj navedenih lica.

U cilju daljeg podsticanja zapošljavanja potreban je nastavak realizacije programa zapošljavanja koji sprovodi Zavod za zapošljavanje Crne Gore, a naročito programa kreditiranja preduzetnika od strane Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore. Prioritet kod odlučivanja mora imati regionalna komponenta, odnosno usmjeravanje sredstava u Sjeverni region Crne Gore, gdje je problem nezaposlenosti najizraženiji.

Značajna uloga namijenjena je lokalnim upravama, koje u svojim budžetima treba da planiraju troškove stimulisanja i razvoja preduzetništva na lokalnom nivou.

Imajući u vidu stanje na tržištu rada i potrebu poštovanja rodne ravnopravnosti u realizaciji navedenih aktivnosti naročito treba voditi računa o zapošljavanju žena, kao i neaktivnih korisnika novčane pomoći po osnovu nezaposlenosti.

VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Definisati mjere za sanaciju javnog duga	Kratak rok
Nastaviti sa konsolidacijom javne potrošnje i restriktivnom fiskalnom politikom	Kontinuirano
Intenzivirati aktivnosti na smanjivanju iznosa poreskog duga i sprječavanju nastanka novih poreskih dugovanja	Kratak rok
Krajnje restriktivan pristup prilikom izdavanja novih državnih garancija	Kontinuirano
Nastaviti jačanje fiskalne kontrole i dalje snaženje mehanizama interne i eksterne revizije svih potrošačkih jedinica budžeta	Kontinuirano
Pojačati kontrolu i transparentnost finansijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave	Kontinuirano
Nastaviti sa mjerama na konsolidaciji javnih finansija na lokalnom nivou	Kratak rok
Sprovesti Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru	Srednji rok
Povećati kontrolu poslovanja "državnih preduzeća", u cilju smanjenja negativnih rezultata i smanjenja transfera budžetskih sredstava ka istim	Kontinuirano
Nastaviti aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije	Kratak rok
Kreirati model održivog penzijskog sistema	Srednji rok
Intenzivirati aktivnosti u cilju unapređenja poreske kulture obveznika, povećanja fiskalne discipline i smanjenja poreske evazije	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nastavak tendencije rasta javnog duga što može ugroziti fiskalnu održivost	Rastući
Potencijalno povećanje cijene izgradnje autoputa usled deviznog rizika i neplaniranih troškova	Konstantan
Postojanje višegodišnjeg budžetskog deficita	Konstantan
Tendencija rasta javne potrošnje	Rastući
Nedovoljno održivi penzioni i zdravstveni sistem	Rastući
Socijalni pritisci i negativni demografski trendovi	Rastući
Visoko učešće mandatorne potrošnje u strukturi javne potrošnje	Rastući
Finansiranje ili kofinansiranje krupnih infrastrukturnih projekata (dodatno opterećenje fiskalne pozicije i ugrožavanje fiskalne održivosti)	Rastući
Aktiviranje izdatih državnih garancija	Rastući
Visoko zaduženje jedinica lokalne samouprave	Rastući
Skupi i oganičeni izvori finansijskih sredstava	Konstantan
Visoka nelikvidnost privrede	Rastući
Pojava i prelivanje novih egzogenih šokova usljed razvoja nestabilnosti u Eurozoni.	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Mjere fiskalne politike koje su se realizovale u toku 2014. i 2015. godine imale su za cilj obezbjeđivanje održivosti javnih finansija, ograničavanja rasta javnog duga, suzbijanja sive ekonomije, smanjenja poreskog opterećenja, povećanja budžetskih prihoda, a samim tim i smanjenja budžetskog deficita i unapređenja ambijenta za nova ulaganja, a sve u cilju uspostavljanja dugoročne održivosti javnih finansija. Takođe, kvalitet javnih finansija karakteriše nastavak fiskalnog prilagođavanja i racionalizacije budžetske potrošnje, kao i usklađivanje javnih finansija sa regulativom i praksom u EU.

I pored preduzetih brojnih mjera na planu fiskalne konsolidacije nivo budžetskog deficita je i dalje visok. On je najvećim dijelom rezultat finansiranja izgradnje auto-puta i izmirivanja zaostalih obaveza. Pozitivna činjenica je da je strukturni budžetski deficit nizak.

Osnovni strateški cilj fiskalne politike u narednom periodu je smanjenje javnog duga, odnosno njegovog učešća u BDP-u, u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Pored toga, konsolidacija javnih finansija sa prioritetom smanjenja budžetskog deficita, kroz povećanje prihoda i racionalnu potrošnju alociranih sredstava, i dalje ostaje jedan od osnovnih ciljeva fiskalne politike.

Krajem 2014. godine, Ministarstvo finansija je donijelo dokument „*Analiza pojedinih aspekata poreske politike – perspektive za reforme*“, koji obuhvata izmjenu seta zakona s ciljem da se poveća stepen održivosti javnih finansija i ograniči rast javnog duga, prerasporedi poresko opterećenje na način kako bi u većoj mjeri podržavao rast i unaprijedi investicioni ambijent i konkurentnost crnogorske ekonomije.²¹ Usvajanjem pomenutog dokumenta, Crna Gora je počela reformu poreskog sistema, koja predviđa promjenu strukture oporezivanja odnosno transfer ka porezima koji imaju slabiji negativan uticaj na ekonomski rast.

Vlada Crne Gore je u toku 2015. godine nastavila da vodi fiskalnu politiku, shodno planiranom okviru definisanom u Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015-2018. godine. Tako je i u 2015. godini nastavljena primjena „kriznog poreza“ na dohodak fizičkih lica (koji se primjenjivao na dio zarade iznad prosjeka), s tim što je smanjena viša stopa poreza na dohodak fizičkih lica sa 15% na 13%, a povećana je stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje za 0,5 p.p. na teret poslodavca, dok će se i u naredne tri godine primjenjivati osnovna

²¹ „Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2015 – 2017“, Vlada Crne Gore, Januar 2015.

stopa poreza na dodatu vrijednost od 19%, uz zadržavanje nižih stopa za određene proizvode.

U skladu sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica uvedeno je oporezivanje prihoda od igara na sreću. Naime, propisano je da se za svaki pojedinačno isplaćeni prihod od dobitaka od igara na sreću plaća porez po stopi od 15%.

Takođe, u cilju obezbjeđivanja održivosti javnih finansija, uz ograničavanje rasta javnog duga, u aprilu 2015. godine dopunom Uredbe o načinu obrazovanja maksimalnih maloprodajnih cijena naftnih derivata uvedena je namjenska taksa na maloprodajnu cijenu goriva u visini od 7 centi po litru. Sredstva su namijenjena za finansiranje dijela troškova izgradnje autoputa i reprezentativni sport. Ustavni sud Crne Gore je navedene odredbe pomenute uredbe oglasio neustavnim, pa bi za produženje važenja navedene namjenske takse bilo neophodno njeno uređenje zakonom.

U 2015. godini počeo je da se primjenjuje porez na kafu, a izmjenama Zakona o akcizama ustanovljen je “akcizni kalendar” za period od pet godina, odnosno utvrđena je dinamika postepenog povećanja visine akcize na cigarete.

I u toku prethodne dvije godine značajno su intenzivirane aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije sa fokusom na tržište rada i tržište akciznih proizvoda. U cilju eliminisanja nelojalne konkurencije i slabljenja konkurentnosti preduzeća koja legalno posluju, Komisija za suzbijanje sive ekonomije će nastaviti sa implementacijom mjera u borbi protiv sive ekonomije. Osnovno opredjeljenje Komisije će i u narednom periodu biti nulta stopa tolerancije uz poštovanje principa neselektivnosti i pune transparentnosti, uz primjenu rigoroznije kaznene politike.

Sa druge strane, preduzete su značajne mjere koje će uticati na rashodnu stranu budžeta. Na prvom mjestu je ukidanje prakse „penzionisanje pod povoljnim uslovima“, kojim će se značajno smanjiti rashodi po osnovu socijalnih transfera. Takođe, i u toku 2015. godine penzije nijesu usklađivane naniže zbog niže prosječne zarade u odnosu na prethodnu godinu i na taj način je zaštićen standard penzionera.

U okviru reforme poreske politike, uvedeni su i fiskalni podsticaji, koji imaju za cilj valorizaciju značajnih resursa, kao i privlačenje stranih investitora za nova ulaganja. Ovi podsticaji odnose se na investicije za sledeće sektore: visoki

turizam-hoteli sa 5 i više zvjezdica; proizvodnja prehrambenih proizvoda, osim primarne poljoprivredne proizvodnje, i kapitalne investicije u sektoru energetike.²²

U 2015. godini počela je realizacija najvećeg i najvažnijeg infrastrukturnog projekta u Crnoj Gori, izgradnja dijela autoputa „Bar – Boljare“, dionica „Smokovac-Mateševo“, koja će se finansirati iz kapitalnog budžeta, a sredstva su obezbijedena kreditnim aranžmanom sa kineskom Exim bankom. Implementacija ovog projekta će nesumnjivo uticati na privremeno povećanje deficita budžeta i porast javnog duga. Međutim, dugoročno posmatrano, kroz veće stope privrednog rasta, realizacija ovog projekta će uticati na povećanje javnih prihoda, čime će se stvoriti uslovi za stabilizaciju javnih finansija. Ne treba zanemariti činjenicu da postoje izuzetno povoljni uslovi finansiranja ovog projekta. Grejs period iznosi šest godina, a rok gradnje auto-puta je četiri godine.

U fokusu crnogorske fiskalne politike je javni/državni dug. I u toku 2015. godine, državni dug²³ je nastavio svoj trend rasta. Prema podacima Ministarstva finansija, na kraju prvog polugodišta neto državni dug je dostigao nivo od 60,3% BDP-a. Rast duga, najvećim dijelom, je rezultat emisije 500 miliona eura euroobveznica, kao i povlačenja sredstava kredita kineske Exim banke od 169,6 miliona eura. Do kraja 2015. godine očekuje se dalji rast duga usljed potrebe za dodatnim sredstvima kako bi se obezbijedila sredstva za izgradnju dijela autoputa, kao i za finansiranje budžetskog deficita. I u naredne tri godine očekuje se porast državnog duga i to, prije svega, usljed rasta spoljnog duga za potrebe finansiranja izgradnje dijela autoputa, kao i potrebe refinansiranja dospjelih obaveza. Ipak, ohrabruje očekivanje da će, nakon perioda izgradnje dionice autoputa, visina duga imati silazni trend.

Iz svega navedenog, može se konstatovati da su preduzete ozbiljne i sveobuhvatne mjere fiskalne konsolidacije koje su dale pozitivne rezultate. Oni su prije svega vidljivi u sniženju budžetskog deficita i smanjenju sive ekonomije. Međutim, u očuvanju fiskalne stabilnosti, koja u sebi nosi i sidro stabilizacije cjelokupne privrede, neophodna je saradnja svih kreatora politika i regulatora.

²² Izvor: Dokument Ministarstva finansija „*Pravci razvoja Crne Gore 2015-2018. godine*“, jun 2015. godine.

²³ Ne uključujući dug jedinica lokalne samouprave.

Operativne mjere

U cilju izbjegavanja rizika koji prate fiskalnu sferu, neophodno je voditi ekonomsku politiku koja će doprinositi postizanju održive fiskalne politike. Zbog izgradnje auto-puta budžetski deficit će i u narednim godinama biti visok, a cilj treba da bude da strukturni budžetski deficit ne bude viši od 1%. Stoga je u narednom periodu potrebno nastaviti sa mjerama fiskalne konsolidacije.

Problem državnog duga predstavlja značajno pitanje kome je potrebno dati prioritet u narednom periodu. Očekivanja su da će se javni dug u naredne četiri godine kretati van granica definisanih Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (60% BDP-a), tako da će postojati zakonska obaveza preduzimanja mjera i pripreme plana za njegovu sanaciju. Prema tome, neophodno je napraviti detaljnu strategiju upravljanja dugom, koja će sadržati konkretne mjere i korake, kako bi se otklonio rizik koji može uzrokovati visoko učešće javnog duga u BDP-u.

Neizmirivanje obaveza prema državi predstavlja značajan problem. Visina poreskog duga je posljedica ekonomske krize i smanjenja privredne djelatnosti. Kako je, prema podacima Ministarstva finansija, iznos poreskog duga oko 530 miliona eura²⁴, neophodno je u narednom periodu intenzivirati aktivnosti u pravcu jačanja fiskalne discipline i efikasnosti nadležnih organa, prvenstveno Poreske uprave, kako bi nivo poreskog duga uspostavio silazni trend, a samim tim povećani budžetski prihodi. Potrebno je nastaviti sa primjenom Uredbe o postupku naplate poreskih potraživanja imovinom poreskog obveznika i Zakona o otpisu kamate na poreske i carinske obaveze, koji imaju za cilj smanjenje iznosa poreskog duga. Shodno pomenutim pravnim aktima, potrebno je precizno utvrditi nenaplativi iznos dugovanja, koji bi trebalo uslovno otpisati, odnosno prenijeti u posebnu evidenciju, koja bi se koristila u slučaju da se eventualno stvore mogućnosti za naplatu određenog iznosa. Isključivanjem nenaplativog dijela poreskog duga, dobila bi se realnija slika o poreskom dugovanju privrednih subjekata i, na osnovu tih informacija, preduzele dodatne mjere u cilju naplate poreskog duga.

Važan faktor fiskalne konsolidacije je i finansijska održivost Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Nepovoljni demografski trendovi i stanje na tržištu rada, kao i ubrzani rast nivoa penzija i broja penzionera stvorili su jaz u finansiranju socijalne sigurnosti i proizveli značajan rizik za održivost crnogorskog penzijskog sistema. U narednom periodu neophodno je sprovesti reformu penzijskog sistema

²⁴ Dokument Ministarstva finansija „Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015-2018. godine“, mart 2015. godine

koji će imati za cilj uspostavljanje dugoročno održivog sistema koji će obezbijediti veću socijalnu i materijalnu sigurnost i veći ukupni nivo penzija s jedne strane, dok će sa druge strane ublažiti demografske i ekonomske potrebe i biti manje zavisan od države.

Važan segment ukupnog fiskalnog sistema su i lokalne samouprave. Stanje i kretanje javnih finansija u jedinicama lokalnih samouprava u velikoj mjeri utiču na fiskalnu održivost i finansijsku stabilnost. Nerealno planiranje i neusklađenost potrošnje sa realnim poreskim kapacitetom privrede i stanovništva u pojedinim opštinama rezultirali su problemima značajnijih razmjera. Neodržive javne finansije na lokalnom nivou koje se ogledaju u negativnim indikatorima (visoka zaduženost, trend rasta nivoa neizmirenih obaveza i prekomjeran broj zaposlenih), predstavljaju rizik i za javne finansije i za ekonomski rast. U narednom periodu neophodno je nastaviti sa mjerama kojima će se obezbijediti konsolidacija javnih finansija na lokalnom nivou, i pronaći mehanizme za smanjenje duga jedinica lokalne samouprave.

U cilju smanjenja javne potrošnje, neophodno je sprovesti detaljnu analizu svih budžetskih rashodnih pozicija u okviru tekućeg budžeta. S tim u vezi, važno je nastaviti jačanje fiskalne kontrole svih potrošačkih jedinica budžeta, kao i kontrolu finansijskog poslovanja "državnih" preduzeća.

Izdaci zaposlenih u državnoj administraciji i dalje su visoka rashodna kategorija u budžetu. Stoga je neophodno izvršiti kontrolu i obezbijediti efikasnije sprovođenje Kadrovskog plana, kojim je definisano restriktivno zapošljavanje.

Nastaviti strožiju primjenu Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja, u cilju daljeg smanjenja nivoa sive ekonomije, čime će se obezbijediti povećanje budžetskih prihoda. Takođe, potrebno je nastaviti sa sprovođenjem efikasne naplate javnih prihoda, uz istovremeno povećanje kontrole poreskih obveznika i primjenu svih zakonskih mjera prema obveznicima koji ne izmiruju svoje obaveze u skladu sa pozitivnim propisima. Odnosno, potrebno je povećati poresku disciplinu obveznika i definisati kazne za povratnike u kršenju propisa.

Potrebno je formirati transparentnu bazu podataka o projektima koji su povezani sa budžetom, čime bi se postigla kvalitetna analiza fiskalnih rizika, a koja bi prevashodno pomogla procesu efikasnog odlučivanja pri donošenju odluka o prioritetnim investicionim projektima. U skladu sa zakonom o godišnjem budžetu, pojačati monitoring realizacije započetih investicionih projekata, u cilju praćenja trošenja planiranih sredstava. Neophodno je pripremiti detaljnu analizu svakog

krupnog infrastrukturnog projekta, kako njihova realizacija ne bi ugrozila fiskalnu održivost.

Centralna banka u posljednjih nekoliko godina ukazuje na potrebu implementiranja uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena, koja se odnose na evaziju poreskih obaveza. Nedavno je najavljeno i donošenje novih smjernica u ovoj oblasti. Međunarodne kompanije često izbjegavaju zakonska poreska opterećenja koristeći se sistemom transfernih cijena u prekograničnim transakcijama. One sele profit, putem ovog mehanizma, u državu gdje su poreske stope niže, kako bi plaćale manji porez na dobit preduzeća. OECD je dao niz preporuka koje treba sprovesti, a odnose se na: davanje većeg ovlašćenja poreskim vlastima vezano za uvid u bankarske informacije; jačanje pravila vezanih za izvještavanje o stranim investicijama; ukidanje poreskih ugovora sklopljenih sa poreskim oazama i obezbjeđivanje efikasnije razmjene informacija, itd.

VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA

<i>Ključne preporuke²⁵</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Nastaviti reforme za unapređenje poslovnog ambijenta i jačanje investicione klime u cilju lakšeg pristupa izvorima finansiranja konkurentnim, inovativnim i izvozno orijentisanim preduzećima	Srednji rok
Intenzivirati aktivnosti na primjeni Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, kako bi se postigao krajnji cilj smanjenja iznosa nekvalitetnih kredita i njihovog učešća u ukupnim kreditima, čime bi se unaprijedila ponuda kredita banaka pod povoljnijim uslovima. U tom smislu, zakonski regulisati i pitanje najviše dozvoljene kamatne stope	Kratak rok
Intenzivirati aktivnosti na izradi novog jedinstvenog regulatornog okvira kojim bi se uredilo poslovanje i kontrola lizing kompanija, faktoring kompanija, mikrokreditnih finansijskih institucija i kreditno-garantnih fondova i, na taj način, poboljšala transparentnost finansijskog sistema	Kratak rok
Intenzivirati aktivnosti na harmonizaciji i implementaciji regulatornog okvira na tržištu osiguranja i tržištu kapitala sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima	Kratak rok
Promovisati edukaciju stanovništva u oblasti osiguranja, tržišta hartija od vrijednosti i investicionih usluga	Kontinuirano
Unapređivati zaštitu prava manjinskih akcionara i poštovanje osnovnih principa korporativnog upravljanja	Kontinuirano
Predlaganjem odgovarajućih zakonskih propisa, unapređivati supervizorske kapacitete svih regulatora finansijskog tržišta u cilju brže implementacije regulatornog okvira i ispunjavanja obaveza na putu pristupanja EU	Kontinuirano
Jačati i razvijati sveukupne administrativne kapacitete u cilju jačanja čvrstine i nezavisnosti regulatornih i supervizorskih institucija u oblasti finansijskih usluga	Kontinuirano
Intenzivirati institucionalnu saradnju u oblasti harmonizacije i implementacije regulative za statistiku finansijskih računa sa ciljem formiranja kvalitetne statističke baze kao preduslova za donošenje pravovremenih i efikasnih mjera od strane kreatora ekonomske politike	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Visoka izloženost i ekonomska povezanost Crne Gore sa okruženjem i zemljama EU, kao i činjenica da su banke u većinskom privatnom stranom vlasništvu, čine ekonomiju Crne Gore, pa i finansijski sektor, ranjivim i osjetljivim na negativna kretanja u okruženju.	Konstantan
Visoka nelikvidnost realnog sektora	Rastući
I dalje prisutan visok nivo nekvalitetnih kredita	Opadajući

²⁵ U ključnim preporukama nisu date preporuke u nadležnosti CBCG.

Visoke aktivne kamatne stope banaka i mikrokreditnih finansijskih institucija	Opadajući
Neadekvatan nivo likvidnosti i plitkost tržišta kapitala sa aspekta vrste tržišnog materijala raspoloživog za trgovinu	Konstantan
Neadekvatna zaštita vlasničkih prava manjinskih akcionara	Konstantan
Neadekvatan nivo transparentnosti i kvaliteta finansijskih iskaza kompanija čije se akcije kotiraju na berzi	Konstantan
Neadekvatno upravljanje imovinom fondova	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Bankarski sektor²⁶

Nakon ulaska novih banaka na finansijsko tržište Crne Gore, bankarski sistem se sastoji od 14 banaka. Ulazak novih banaka na crnogorsko tržište otvara nove mogućnosti za pospješivanje kreditne aktivnosti u narednom periodu. Takođe, jačanje konkurencije u bankarskom sistemu može rezultirati raznovrsnijom i povoljnijom ponudom bankarskih proizvoda kako fizičkim, tako i pravnim licima.

Bankarski sistem u Crnoj Gori je tokom prva tri kvartala 2015. godine bio likvidan, solventan i relativno dobro kapitalizovan. Koeficijent solventnosti bankarskog sistema je na kraju juna 2015. godine iznosio 15,83%, što je značajno iznad zakonom propisanog minimuma od 10%.

Restriktivna kreditna politika banaka se odrazila na povećanje novčanih sredstava u bankarskom sektoru i, generalno, opšteg nivoa likvidnosti. Evidentno je da su banke u prvih devet mjeseci 2015. godine dio viška likvidnih sredstava, nastalog usljed manje intenzivne kreditne aktivnosti u proteklm godinama, plasirale u hartije od vrijednosti kao alternativni vid izvora prihoda. Naime, investicije u hartije od vrijednosti su bile za 50,4 miliona eura ili 20,8% više u odnosu na kraj 2014. godine, odnosno za 70 miliona eura ili 31,3% više u odnosu na kraj septembra 2014. godine. Međutim, opreznost se ogleda i u ovom vidu ulaganja jer su banke najveći dio sredstava plasirale u državne hartije od vrijednosti.

Sredstva deponovana u bankama su tokom prvih devet mjeseci tekuće godine imala trend rasta, zabilježivši prosječan mjesečni rast po stopi od 1,4%. Na kraju septembra 2015. godine, depoziti kod banaka su iznosili 2.623,9 milion eura, što je za 315,7 miliona eura ili 13,7% više u odnosu na kraj 2014. godine, odnosno za

²⁶ Preliminarni podaci.

355,9 miliona eura ili 15,7% više nego godinu dana ranije. Konstantno razduživanje banaka u inostranstvu rezultat je povećanja jeftinih domaćih depozita (pasivne kamatne stope na izuzetno niskom nivou), visoke likvidnosti bankarskog sistema i slabije kreditne aktivnosti u prethodnom periodu.

Iako i dalje ograničena, kreditna aktivnost banaka pokazuje znake blagog oporavka, pri čemu su u prvih devet mjeseci tekuće godine ukupni krediti oscilirali uz zabilježen rastući trend. Na kraju septembra, krediti banaka su iznosili 2.543,5 miliona eura, što je za 176,3 milion eura ili 7,4% više nego na kraju prethodne godine, odnosno za 100,2 miliona eura ili 4,1% više nego na kraju septembra prethodne godine. Banke su u ovom periodu odobrile ukupno 650,3 miliona eura novih plasmana u vidu kredita, što je za 134,6 miliona eura ili 26,1% više nego u prvih devet mjeseci prethodne godine.

Iako je i dalje značajan dio kredita bankarskog sistema lošeg kvaliteta, tokom posmatranog perioda došlo je do poboljšanja kvaliteta kreditnog portfolija banaka. Ovo poboljšanje se ogleda u smanjenju iznosa nekvalitetnih kredita, kao i u smanjenju njihovog učešća u ukupnim kreditima banaka u odnosu na uporedni period prethodne godine. Na kraju septembra tekuće godine nekvalitetni krediti banaka su iznosili 351,5 miliona eura, što predstavlja smanjenje od 6,4% u odnosu na kraj 2014. godine, i smanjenje od 12,2% u odnosu na isti period prethodne godine. Kao rezultat smanjenja iznosa nekvalitetnih kredita, s jedne strane, i rasta ukupnih kredita banaka, s druge strane, učešće nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima banaka u posmatranom periodu takođe bilježi smanjenje. Na kraju posmatranog perioda ovaj pokazatelj je iznosio 13,82%, i bio je za 2,05 p.p. niži nego na kraju prethodne godine, odnosno za 2,56 p.p. manji na godišnjem nivou.

Visok nivo nekvalitetnih kredita utiče na finansijske performanse banaka, zbog čega one moraju da se zadužuju po višim cijenama, što za posljedicu ima smanjenje kreditne aktivnosti i rast kamatnih stopa. Stoga, i pored uočljivih pozitivnih kretanja nekvalitetnih kredita, ključni izazov i u 2016. godini biće smanjenje obima nekvalitetnih kredita kroz implementaciju Zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama.

Na kraju posmatranog perioda, krediti koji kasne sa otplatom su iznosili 423,2 miliona eura i činili su 16,6% ukupnih kredita banaka. Krediti koji kasne s otplatom su zabilježili pad od 4,9% u odnosu na kraj 2014. godine, dok su na godišnjem nivou niži za 9,8%.

Na kraju septembra 2015. godine prosječna kamatna stopa na ukupne kredite banaka je iznosila 8,89%, dok je prosječna kamatna stopa na novoodobrene kredite iznosila 9,63%. Trend opadanja prosječnih ponderisanih nominalnih i efektivnih kamatnih stopa (PPNKS i PPEKS), započet u posljednjem kvartalu prethodne godine, nastavljen je i u posmatranom periodu tekuće godine. Tako je na kraju septembra 2015. godine kamatna stopa na ukupne kredite banaka bila niža za 0,33 p.p. u odnosu na decembar 2014. godine, a na godišnjem nivou za 0,68 p.p. Sa druge strane, PPEKS na novoodobrene kredite banaka je na kraju septembra 2015. godine zabilježila rast od 0,61 p.p. u odnosu na kraj 2014. godine, odnosno pad od 1,14 p.p. u odnosu na jun prethodne godine.

Imajući u vidu činjenicu da su visoke kamatne stope jedan od faktora rasta nekvalitetnih kredita, i da na taj način mogu nepovoljno uticati na finansijsku stabilnost u zemlji, Centralna banka je utvrdila i prosljedila Ministarstvu finansija na dalje postupanje radnu verziju Nacrta zakona o najvišim dozvoljenim kamatnim stopama. Cilj predloženog zakonskog rješenja je da se eliminiše ugovaranje ekstremno visokih kamatnih stopa koje nemaju tržišno opravdanje i koje slabe finansijske sposobnosti dužnika, negativno utiču na finansijsku stabilnost, a povjeriocima omogućavaju ostvarivanje imovinske koristi iznad prihvatljivog nivoa cijene novca. Ključne odredbe odnose se na propisivanje zatezne kamate koju plaća dužnik koji zadocni sa ispunjenjem novčane obaveze i najviše dozvoljene ugovorne kamatne stope po ugovorima o kreditu, ugovorima o finansijskom lizingu i ugovorima o zajmu novčanih sredstava. U dijelu koji se odnosi na zakonsku zateznu kamatu, predlaže se izmjena postojećeg zakonskog rješenja radi njegovog usklađivanja sa Direktivom 2011/7/EU o sprječavanju kašnjenja u plaćanju u trgovinskim transakcijama. Primjena Zakona zasnivaće se na principu obaveznosti i kaznenim odredbama u slučaju nepoštovanja propisa.

Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)²⁷

Bilansna suma mikrokreditnih finansijskih institucija (MFI) je na kraju septembra 2015. godine iznosila 46,6 miliona eura i povećana je za 8,3 miliona eura ili 21,7% u odnosu na kraj 2014. godine, a u odnosu na isti period prethodne godine za 11,6 miliona eura ili 33,1%.

Ukupni krediti MFI su na kraju septembra 2015. godine iznosili 46,8 miliona eura, što je za 7,5 miliona eura ili 19,1% više nego na kraju 2014. godine, odnosno za 10

²⁷ Preliminarni podaci.

miliona eura ili 27,3% više na godišnjem nivou. Sektorska alokacija pokazuje da se dominantan dio (90,2%) kredita MFI odnosio na sektor stanovništva, dok se 5,7% odnosilo na finansijske institucije, a preostalih 4,1% na nefinansijske institucije.

Tokom prvih devet mjeseci 2015. godine MFI su odobrile ukupno 29,5 miliona eura novih kredita. Kreditna aktivnost je intenzivirana, zabilježivši rast novooborenih kredita od 4,3 miliona eura ili 17% u odnosu na isti period prethodne godine. Najveći dio novih plasmana MFI (98,5%) se odnosio na sektor stanovništva, dok se preostali dio odnosio na sektor privrede.

Kapital MFI je na kraju trećeg kvartala 2015. godine iznosio 20,9 miliona eura, što je za 1,1 milion eura ili 5,4% više nego na kraju 2014. godine, dok je na godišnjem nivou zabilježen rast od 1,8 miliona eura ili 9,4%. Od ukupnog iznosa kapitala, 84,6% se odnosilo na kapital iz donacija, 10,3% na neraspoređenu dobit, a 5,1% na dobit iz tekuće godine. Na agregatnom nivou, MFI su za prvih devet mjeseci 2015. godine ostvarile neto dobit u iznosu od 1,1 milion eura.

Na kraju trećeg kvartala 2015. godine pozajmice MFI su iznosile 23,4 miliona eura i zabilježile su rast od 6,9 miliona eura ili 41,6% u odnosu na kraj 2014. godine, dok je na godišnjem nivou ostvaren rast od 9,5 miliona eura ili 68,6%. MFI su najveći dio pozajmica (85,1%) uzele od inostranih finansijskih institucija, dok se 14,8% odnosilo na pozajmice uzete od domaćih banaka.

Aktivne kamatne stope MFI su visoke i predmet su stalnog praćenja od strane Centralne banke. Na kraju septembra 2014. godine prosječna kamatna stopa na ukupne kredite iznosila je 24,88%, dok je prosječna kamatna stopa na novoodobrene kredite iznosila 25,52%. Nakon preporuke Centralne banke da smanje nivo kamatnih stopa, MFI su korigovale njihov nivo, ali u nedovoljnom iznosu. PPEKS na ukupne kredite je na kraju septembra zabilježila pad u odnosu na kraj i isti mjesec prethodne godine za 0,78 p.p. odnosno 1,19 p.p. respektivno, dok je PPEKS na novoodobrene kredite porasla za 0,90 p.p. u odnosu na decembar prethodne godine, i pala za 0,69 p.p. na godišnjem nivou.

Tržište osiguranja²⁸

Na crnogorskom tržištu osiguranja, poslove osiguranja obavlja jedanaest društava za osiguranje, i to pet društava koja se bave samo poslovima neživotnog osiguranja i šest poslovima životnog osiguranja.

²⁸ Posljednji raspoloživi, preliminarni podaci.

Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava na kraju juna ove godine iznosila je 173,7 miliona eura i ostvaruje rast od 2,6% u odnosu na kraj 2014. godine. Solventnost društava, mjerena odnosom kapitala i margine solventnosti, bila je na zadovoljavajućem nivou (264,92%).

Bruto premija osiguranja iznosila je 6,1 miliona eura u avgustu 2015. godine. U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja (83,3%), dok se na životno osiguranje odnosilo preostalih 16,7%. U strukturi bruto premije neživotnih osiguranja u avgustu 2015. godine, dominantno učešće ostvarile su premije osiguranja od odgovornosti zbog upotrebe motornih vozila (60,2%), osiguranja od posljedica nezgode (17,1%), osiguranje motornih vozila (5,9%), osiguranje imovine od požara i drugih opasnosti (5,7%) i ostala osiguranja imovine (4,8%). U strukturi životnih osiguranja, najveće učešće je imalo osiguranje života (89,9%).

Tržište osiguranja je na kraju juna ove godine ostvarilo bruto dobit u iznosu od 2,6 miliona eura.

Tržište lizinga²⁹

U Crnoj Gori posluje šest pružalaca lizing usluga, i to četiri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i dvije banke.

Broj novozaključenih ugovora u prvom kvartalu 2015. godine bio je za 3,3% niži nego u istom periodu prethodne godine, odnosno za 35,8% niži u odnosu na četvrti kvartal prethodne godine. Najveći broj novozaključenih ugovora sklopljen je sa pravnim licima (71,6%), dok se na ugovore sklopljene sa fizičkim licima odnosilo 28,4%. Od ukupnog broja novozaključenih ugovora, 88,7% se odnosi na finansijski lizing, sa učešćem od 96,9% u vrijednosti zaključenih ugovora. Preostali broj (11,3%), odnosno preostala vrijednost (3,1%) novozaključenih ugovora odnosi se na operativni lizing.

Posmatrano po vrijednosti novozaključenih ugovora u prvom kvartalu 2015. godine, 69,4% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 26% na kupovinu privrednih vozila, dok se 4,6% odnosilo na kupovinu građevinskih mašina i opreme.

²⁹ Posljednji raspoloživi podaci.

Broj aktivnih ugovora na dan 31.03.2015.godine bio je za 20,7% niži nego na kraju prethodne godine. Najveći broj aktivnih ugovora sklopljen je sa pravnim licima (51,8%), zatim sa fizičkim licima (47,7%), dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo svega 0,5%.

Tržište kapitala

Crnogorsko tržište kapitala je relativno malo i bez značajnijeg uticaja na stabilnost finansijskog sistema. Tokom prvih devet mjeseci 2015. godine na Montenegroberzi je ostvareno 26,5 miliona eura prometa, što je za 63,7% manje u odnosu na isti period prethodne godine.

Ključni pomak koji je na crnogorskom tržištu kapitala ostvaren u vremenu nakon krize je trgovanje obveznicama, koje je inače izuzetno razvijeno u zemljama EU. Plasiranje obveznica na domaće tržište kapitala uspjelo je da, u određenoj mjeri, vrati interesovanje ulagača zahvaljujući činjenici da su prinosi za određeni period bili viši od kamatnih stopa na depozite u bankama oročene na isto vrijeme.

Tako, prilikom poređenja prometa, treba imati u vidu činjenicu da je promet u istom periodu prethodne godine bio značajno veći zbog prodaje državnih obveznica u martu 2014. godine u ukupnom iznosu od 43,2 miliona eura, što je činilo 59,1% ukupnog prometa u tom periodu. Ukoliko bi isključili ovu prodaju, promet u toku prvih devet mjeseci tekuće godine bi bio za 11,2% niži u odnosu na isti period prethodne godine. Cjelokupan promet je ostvaren kroz sekundarnu trgovinu.

U strukturi prometa ostvarenog u prvih devet mjeseci 2015. godine, najveće učešće od 53,8% bilježi promet akcijama kompanija, što je za 27,1 p.p. više nego u istom periodu prethodne godine, dok je učešće prometa raznim vrstama obveznica iznosilo 41,2%, i bilježi smanjenje od 23,2 p.p. na godišnjem nivou. Preostalih 5% ukupnog prometa odnosilo se na promet akcijama investicionih fondova, čije je učešće smanjeno za 3,9 p.p.

Ostvarena tržišna kapitalizacija na Montenegroberzi na kraju septembra 2015. godine iznosila je 2.968,1 milion eura. Tržišna kapitalizacija je zabilježila rast od 0,3% u odnosu na kraj prethodne godine, dok je na godišnjem nivou niža za 0,8%.

Na kraju septembra 2015. godine index Monex je bio veći za 561,58 indeksna poena ili 4,9% u odnosu na kraj prethodne godine. Sa druge strane, indeks Monex

PIF bilježi pad za 37,96 indeksna poena ili 1,2% u istom uporednom periodu. Novoformirani indeks MNSE10, koji je na crnogorskom tržištu kapitala uveden 01. aprila 2015. godine, zabilježio je pad od 53,22 indeksna poena, odnosno 5,3% u odnosu na početnu vrijednost.

Ovako malo tržište kapitala u Crnoj Gori, sa aspekta usaglašavanja propisa sa načelima EU i njihove implementacije, predstavlja i prednost i nedostatak. Prednost se ogleda u njegovom lakšem prilagođavanju novim regulatornim zahtjevima imajući u vidu veličinu tržišta, dok je ključni nedostatak upravo njegova nerazvijenost i mali obim prometa pa je potrebno vrijeme kako bi se jasno sagledala ova oblast.

Operativne mjere

U cilju stimulisanja kreditne aktivnosti banaka, potrebno je kontinuirano raditi na kreiranju povoljnije investicione klime i stimulativnijeg poslovnog ambijenta. U tom smislu, neophodno je nastaviti sa reformama kojima bi se povećala konkurentnost crnogorske ekonomije, i to posebno u segmentima poreske politike, korporativnog upravljanja i oblasti vladavine prava.

Iako nekvalitetni krediti u Crnoj Gori tokom protekle tri godine imaju tendenciju smanjenja, neophodno je aktivnije pristupiti rješavanju ovog najznačajnijeg problema bankarskog sektora. U maju 2015. godine stupio je na snagu Zakon o sporazumnom finansijskom restrukturiranju dugova prema finansijskim institucijama, tako da sada ostaje veliki izazov njegove adekvatne primjene u rješavanju velikog opterećenja banaka nekvalitetnim kreditima sa aspekta priliva (tokova), dok je sa aspekta stanja odnosno nivoa nekvalitetnih kredita neophodno poboljšati rokove i efikasnost sprovođenja ugovora. Ovakvi ciljevi takođe su prepoznati kao jasan okvir i zajednički zaključak Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i zapadnog Balkana i Turske, u dijelu koji se odnosi na Crnu Goru.

U cilju poboljšanja transparentnosti finansijskog sistema, neophodno je regulisati poslovanje i kontrolu lizing kompanija, faktoring kompanija, mikrokreditnih finansijskih institucija i kreditno-garantnih fondova kroz donošenje jedinstvenog Zakona o finansijskom lizingu, faktoringu, mikrokreditiranju i kreditno-garantnim poslovima. S obzirom da će novim Zakonom o bankama, čije je donošenje planirano za kraj 2016. godine, kao kreditne institucije biti uređene samo banke u skladu sa pravnom tekovinom EU, neophodno je blagovremeno urediti i pravni

status ostalih finansijskih institucija koje nijesu kreditne institucije, a čije je poslovanje uređeno važećim Zakonom o bankama (mikrokreditne finansijske institucije i kreditno-garantni fondovi). U skladu sa preporukom FSAP misije (koju su sproveli eksperti MMF-a i Svjetske banke), najracionalnije bi bilo da regulator i ovog segmenta finansijskog sistema bude Centralna banka Crne Gore.

Potrebno je nastaviti aktivnosti na unapređivanju regulatornog okvira za oblast osiguranja zasnovane na direktivama EU i međunarodnim standardima, a posebno u dijelu primjene Direktive Solventnost II. Razmotriti i mogućnosti dobijanja tehničke podrške za implementaciju ove regulative.

Učešće finansijskih institucija je jako značajno u procesu finansijske edukacije, jer one imaju važnu ulogu u kontaktu sa krajnjim korisnicima finansijskih usluga.

U cilju podsticanja rasta i razvoja tržišta osiguranja, potrebno je intenzivirati edukativne i promotivne aktivnosti sa ciljem boljeg pozicioniranja osiguravajuće djelatnosti na tržištu finansijskih usluga. U tom smislu, prepoznat je značaj Nacionalnog biroa osiguravača Crne Gore u promovisanju i jačanju edukativnih aktivnosti sa ciljem upoznavanja korisnika sa finansijskim proizvodima na tržištu osiguranja.

Potrebno je podsticati edukaciju učesnika na tržištu kapitala u cilju razvoja trgovine, produbljivanja tržišta, povećanja protoka informacija, smanjenja rizika prilikom investiranja, itd. Kontinuirano unapređivati kvalitet izvještavanja berze, posebno u dijelu koji se odnosi na indikatore nivoa rizika akcija, kako bi tržišni učesnici bili adekvatno informisani o odnosu rizik/prinos pojedinih instrumenata trgovanja.

U cilju unapređenja poslovanja na tržištu kapitala, vraćanja povjerenja investitora i obezbjeđenja adekvatne zaštite investitora, s jedne strane, i dostizanja većeg nivoa usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa EU regulativom neophodno je da se, nakon usvajanja novog Zakona o tržištu kapitala planirano za četvrti kvartal 2015. godine, obezbijedi njegova kvalitetna primjena kroz izradu podzakonskog okvirakojim će se osigurati pravično i uređeno trgovanje hartijama od vrijednosti.

U dijelu zaštite prava manjinskih akcionara potrebno je dostići nivo evropskih standarda. Podsticati primjenu Kodeksa korporativnog upravljanja sa ciljem daljeg unapređenja kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija koje se kotiraju na berzi.

U cilju unapređenja efikasnosti i efektivnosti regulatornih i supervizorskih kapaciteta svih regulatora finansijskog tržišta, potrebno je blagovremeno predlagati zakonske propise, u cilju njihovog donošenja u rokovima utvrđenim Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2015-2018.g.

U cilju jačanja čvrstine i nezavisnosti regulatornih i supervizorskih institucija neophodno je jačati i razvijati sveukupne administrativne kapacitete za sprovođenje i primjenu pravne tekovine EU u području finansijskih usluga, s obzirom na rastuću odgovornost svih institucija koja će proizaći iz primjene pravne tekovine EU.

Jedan od osnovnih preduslova za donošenje pravovremenih i efikasnih mjera od strane kreatora ekonomske politike jeste kvalitetna statistička baza. Zato je neophodno intenzivno raditi na daljoj harmonizaciji postojeće regulative u oblasti statistike finansijskih računa sa propisima EU (ESA 2010) i njenoj implementaciji. U tom smislu, neophodno je uspostaviti intenzivniju i kvalitetniju koordinaciju i komunikaciju na relaciji Centralna banka, MONSTAT i Ministarstvo finansija, kako bi se definisala pravna rješenja koja će obezbijediti podatke usklađene sa propisima EU iz oblasti statistike finansijskih računa.

IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM

1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećanje konkurentnosti i produktivnosti u granama od strateškog izvoznog značaja kroz dostizanje višeg nivoa specijalizacije i finalizacije proizvodnog ciklusa	Kontinuirano
Povećanje i diversifikacija izvoza	Kontinuirano
Pojačana promocija izvoza uz aktivnu ulogu diplomatskih predstavništava	Kontinuirano
Jačanje i objedinjavanje podrške izvoznicima	Kontinuirano
Sprovođenje politike supstitucije uvoza i podsticanja proizvodnje	Kontinuirano
Podsticanje na klasterizaciju, razvoj proizvoda sa oznakom geografskog porijekla i razvoj i zaštitu proizvoda sa nacionalnom markom	Kontinuirano
Valorizovanje biznis zona	Kontinuirano
Osigurati primjenu CEFTA sporazuma i povećati saradnju sa regionom	Kontinuirano
Podsticanje inovativnosti i ulaganja u istraživanja i razvoj	Kontinuirano
Unapređenje poslovnog okruženja, ukidanje administrativnih prepreka, zaštita autorskih prava i drugih prava intelektualne svojine	Kontinuirano
Usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta	Srednji rok
Podsticaj veće primjene informacionih tehnologija	Kontinuirano
Podsticaj ujednačenom regionalnom razvoju	Kontinuirano
Usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nizak izvoz i slaba diversifikovanost	Rastući
Visok uvoz i nepovoljna struktura uvoza	Rastući
Niska proizvodnja i slaba orijentisanost na izvoz	Konstantan
Nizak nivo finalizacije i specijalizacije proizvoda	Konstantan
Volatilnost prihoda od turizma	Konstantan
Visoka zavisnost ekonomije od priliva stranog kapitala	Konstantan
Finansiranje deficita tekućeg računa zaduživanjem	Rastući
Sporo usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta	Konstantan
Nedovoljna ulaganja u istraživanja i razvoj	Konstantan
Slaba primjena informaciono-komunikacionih tehnologija	Konstantan
Nizak nivo internacionalizacije crnogorskih kompanija	Konstantan

Opis trenutnog stanja

Prema preliminarnim podacima, u prvoj polovini 2015. godine došlo je do rasta deficita tekućeg računa. Deficit je iznosio 490,4³⁰ miliona eura i veći je za 9,6% u poređenju sa istim periodom 2014. godine. Povećanje deficita tekućeg računa posljedica je veće neravnoteže na računu roba, smanjenja izvoza i povećanja uvoza roba, i smanjenja suficita na računu sekundarnih dohodaka. Glavni generator deficita tekućeg računa je robna razmjena. Smanjenjem izvoza roba za 5,7%, kao i povećanjem uvoza za 3,5% ostvaren je spoljnotrgovinski deficit u iznosu od 686,7 miliona eura ili 5,7% više nego u istom periodu 2014. godine.

Suficit na računu usluga iznosio je 121 milion eura, što je za 1% više nego u istom periodu 2014. godine. Takođe, u posmatranom periodu zabilježen je rast suficita primarnih (faktorskih) dohodaka iz inostranstva za 2,8%, čime je ostvaren neto priliv od 25,2 miliona eura. Na računu sekundarnih dohodaka zabilježen je suficit u iznosu od 50 miliona eura, što je za 13,3% manje nego u prvoj polovini 2014. godine, a posljedica je većeg odliva po osnovu otplate kamata i isplaćenih dividendi. Visoka uvozna zavisnost, kao i opadajući trend izvoza utiču na dalje produbljivanje spoljnotrgovinske neravnoteže. Pokrivenost spoljnotrgovinskog deficita suficitom ostvarenim na ostalim računima tekućeg računa iznosila je 28,6%, što je za 2,5% manje nego u istom periodu prethodne godine.

Trend smanjenja deficita tekućeg računa prisutan je od 2009. godine, kao rezultat kriznog prilagođavanja crnogorske ekonomije i smanjene mogućnosti finansiranja uvoza. Počev od 2014. godine, uključujući i prvih šest mjeseci 2015. godine, deficit tekućeg računa je opet u porastu. Vidljiv je trend pogoršanja stanja na računu roba – praćeno padom izvoza i blagim rastom uvoza. Zbog svega navedenog u prvi plan se stavlja pitanje održivosti deficita tekućeg računa. Domaća ekonomija se sa pitanjem deficita tekućeg računa uspješno nosi, zahvaljujući dovoljnom prilivu strane akumulacije kroz strane direktne investicije i dijelom kroz portfolio investicije. Međutim, postojanje dugogodišnjih deficita ukazuje na eksternu neravnotežu za čije otklanjanje ovaj izvor finansiranja predstavlja samo privremeno rješenje. Neophodno je preduzeti čitav set mjera kako bi se sprovele sveobuhvatne strukturne reforme u našoj ekonomiji i eksterna pozicija dugoročno popravila.

Niska izvozna baza, slaba diversifikovanost izvoza i visoka zavisnost od uvoza pokazatelji su nepovoljne konkurentske pozicije Crne Gore. Jačanje i

³⁰Podaci platnog bilansa Crne Gore objavljeni su u skladu sa novom metodologijom MMF-a (Priručnik za platni bilans i međunarodnu investicionu poziciju, šesto izdanje-BPM6, 2009).

diversifikacija izvoza uz povećanje konkurentnosti postavljaju se kao imperativi razvoja crnogorske ekonomije. Samo uz adekvatno angažovanje države, ali i veću inicijativu privatnog sektora, pojačanu finansijsku i nefinansijsku pomoć, domaća ekonomija može proći kroz strukturne promjene neophodne za dalji ubrzani rast i razvoj.

Operativne mjere

Povećanje konkurentnosti i produktivnosti su imperativi razvoja u narednom periodu. Akcenat treba staviti na mala i srednja preduzeća, kao i nova preduzeća koja bi se orijentisala na proizvodnju, sa posebnim akcentom na proizvodnju za izvoz. Podstaci postojeća preduzeća na veća ulaganja u inovacije, istraživanja, dizajniranje, marketing, plasman proizvoda na inostrana tržišta. Primjetno je i nedovoljno učešće privatnog sektora u evropskim istraživačkim programima, pa je potrebno nastaviti sa edukacijama privatnog sektora i MSP o mogućnostima koje nam pružaju evropski projekti. Potrebno je donijeti novu strategiju podsticanja izvoza, prilagođenu novim zahtjevima crnogorske ekonomije i novom modelu rasta. Takođe, treba donijeti novu strategiju za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou za period nakon 2015. godine.

Slabe izvozne performanse domaće ekonomije je potrebno ojačati. Potrebno je snažno angažovanje Vlade i privatnog sektora u pravcu jačanja izvoznog potencijala. Jačanje izvoza, osim povećanja obima, podrazumijeva i poboljšanje njegove strukture u pravcu veće diversifikacije. U našem izvozu dominiraju proizvodi metalske industrije i električna energija. Ovakva koncentracija izvoza čini naš izvozni sektor ranjivim, uz veliku volatilnost iz godine u godinu. Neophodno je napraviti analizu izvoza u ovom trenutku. Formirati kompletnu bazu izvoznika, sa informacijama o tome šta izvoze, na koja tržišta, vrijednosti izvoza, preprekama prilikom izvoza i slično.

Postojeću proizvodnju i izvoz karakterišu sirovine ili proizvodi nižeg stepena obrade. Uz veću finalizaciju proizvoda ostvaruje se veća cijena izvoznih proizvoda, veća zarada za proizvođače i veća konkurentnost proizvoda. Dakle, crnogorskim proizvodima je potreban viši nivo obrade, baziran na novim tehnologijama i inovacijama. Potrebno je obezbijediti dodatna sredstva u vidu povoljnih kredita ili grantova za nabavku opreme, za razvoj novih proizvoda i procesa i primjenu savremenih tehnologija. Naročito podstaći privatna ulaganja u modernizaciju poslovanja i inovacije. Nastaviti sa podrškom novim biznisima, ali podržati i razvoj specijalnih programa, kao što su franšizing, tehnološki parkovi,

biznis inkubatori. Podsticati preduzeća na uključivanje na inostrane proizvodne mreže kako bi bila dio većeg i organizovanog lanca proizvodnje.

Promocija Crne Gore u inostranstvu je u direktnoj vezi sa podsticanjem izvoza i izvoznih potencijala. Neophodno je nastaviti sa dosadašnjom promocijom Crne Gore i crnogorskih privrednika na međunarodnim tržištima, učešćem na specijalizovanim sajmovima, ekonomskim susretima, promotivnim seminarima i slično. Proširiti djelovanje diplomatskih predstavništava u inostranstvu u pravcu prezentacije i promocije domaće ekonomije. Pojačati promotivne aktivnosti sektora MSP u medijima.

Omogućiti dosljednu primjenu Plana promocije investicionih potencijala Crne Gore i privlačenje investitora u sektor poljoprivrede.

Sprovoditi i promovisati politiku supstitucije uvoza sa proizvodima domaćeg porijekla. U tom cilju potrebna je kvalitetna analiza uvoza, kako bi se razgraničilo koje je robe zaista neophodno uvoziti, a koje bi se mogle uspješno supstituisati. Mašine, sofisticirana oprema, nafta i gas, jesu proizvodi koji se u kraćem roku ne mogu supstituisati. Sa druge strane, postoji značajan prostor u supstituciji velikog broja poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Politikom supstitucije uvoza smanjuje se zavisnost zemlje od uvoza i podstiče domaća proizvodnja i konkurentnost.

Stoga je povećanje proizvodnje preduslov za brži ekonomski rast i zaštitu od prekomjernog uvoza. Neophodno je uraditi analizu postojeće proizvodnje u Crnoj Gori. Formirati sveobuhvatnu bazu proizvođača, registrovati sektore u kojima posluju, obime proizvodnje, međunarodne standarde koje proizvodi posjeduju, identifikovati slabe tačke ili uska grla proizvodnje, kao i mogućnosti za njeno proširenje. Razmotriti opciju donošenja strategije za podsticanje proizvodnjese fokusom na dva komplementarna cilja - povećanje izvoza i supstitucije uvoza.

Aдекватna finansijska i nefinansijska podrška je neophodna za uspješno pokretanje izvoza i proizvodnje. Potrebno je objediniti i pojačati podsticajne mjere koje se pružaju izvozniciima. Unaprijediti sistem izdavanja kreditnih garancija za mala i srednja preduzeća od strane Investiciono-razvojnog fonda. Nastaviti sa kreditnom i faktoring podrškom IRF-a prema sektoru malih i srednjih preduzeća, poljoprivrednim proizvođačima i preduzetnicima. Razmotriti mogućnosti za nastavak postojećih i uvođenje novih finansijskih instrumenata za MSP (nove garancije, instrumenti za podršku izvozu, fondovi rizičnog kapitala). Poseban akcenat staviti na finansijsku podršku novim biznisima, a naročito onim

orijentisanim na izvoz. Podsticati korišćenje raspoloživih finansijskih instrumenata u okviru EU COSME-HORIZON 2020³¹ programa. Unaprijediti kvalitet i dostupnost nefinansijske podrške takođe. Potrebno je nastaviti sa unapređenjem postojećih i formiranjem novih biznis inkubatora, edukacijama i obukama za potencijalne preduzetnike, promotivnim aktivnostima, unapređenjem informisanja, savjetovanjima za postojeće i nove biznise. Podstići razvoj ženskog preduzetništva i osigurati primjenu Strategije razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori 2015-2020. Unaprijediti rad Tržišno informativnog servisa. Napraviti sveobuhvatnu bazu mehanizama EU za podršku izvozu u inostranstvu i započeti njihovo korišćenje.

Udruživanje preduzeća koja se bave sličnom privrednom djelatnošću u klastere, pokazalo se kao izuzetno uspješan način za poboljšanje njihovih poslovnih performansi. U ovom smislu, potrebno je osigurati dalju primjenu Strategije za održivi ekonomski rast kroz uvođenje klastera 2012- 2016. godine. Za mala i srednja preduzeća udruživanje u klastere bi omogućilo pristup novim tržištima, prenos znanja, uvođenje novih tehnologija i smanjenje troškova poslovanja. Ubrzati rad na formiranju i operacionalizaciji rada klastera. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera. Klasteri u oblasti poljoprivrede, drvne industrije, turističke ponude imaju potencijal za razvoj. Nastaviti sa aktivnostima na uspostavljanju Inovaciono preduzetničkog centra „Tehnopolis“ u Nikšiću i kompletiranju prvog Naučno-tehnološkog parka u Crnoj Gori. Nastaviti sa Programom jačanja konkurentnosti malih i srednjih preduzeća kroz formiranje klastera i saradnjom na proširenju Plana razvoja biznis zona.

Kroz jačanje regionalne saradnje sa zemljama CEFTA sporazuma, zemlje regiona se pripremaju za ulazak na EU tržište, gdje vlada mnogo veća konkurencija. Zbog toga je važno osigurati bolju primjenu CEFTA sporazuma, naročito kada je u pitanju ukidanje carinskih barijera. Nastaviti sa trgovinskom liberalizacijom (olakšavanje izvoza i uvoza kroz skraćivanje carinskih procedura) i bilateralnom saradnjom sa zemljama iz okruženja.

Prostor za jačanje inovativnosti u Crnoj Gori je značajan, naročito u sektoru malih i srednjih preduzeća. Ojačati projekte koji finansiraju inovativnost. Povećati budžet za ovu namjenu i iznos sredstava koja se dodjeljuju inovatorima. Nastaviti sa finansijskom podrškom i poreskim olakšicama MSP koja ulažu u istraživanja i

³¹ COSME program (Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs – Program za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća) novi je program Evropske unije za finansijsko razdoblje 2014-2020 godine, kojim će se podsticati konkurentnost malih i srednjih preduzeća. Zajedno sa postojećim programom HORIZON 2020 malim i srednjim prduzećima će se omogućiti pristup finansijskim instrumentima i to na način da će se kroz Horizon 2020 investirati u start-up i ranu fazu MSP, a kroz Cosme u MSP u fazi rasta.

razvoj i stimulisati ih na učešće u međunarodnim programima za istraživanje i inovacije (Horizon 2020, Cosme, Eureka). Nastaviti sa radom oko uspostavljanja centara uspješnosti. Pojačati saradnju naučno-istraživačke zajednice sa privredom i osigurati primjenu Strategije naučno-istraživačke djelatnosti Crne Gore 2012-2016.

Za veću konkurentnost i siguran plasman domaćih proizvoda na tržište EU i druga tržišta neophodno je nastaviti sa usvajanjem standarda kvaliteta. U ovom pravcu potrebno je povećati sredstva za subvencionisanje uvođenja standarda. Nastaviti sa informisanjem kompanija i građana o sertifikatima, tehničkim standardima, pravilima o porijeklu robe i zaštiti proizvođača na tržištu EU imajući u vidu značaj ovog tržišta za Crnu Goru i buduće integracione procese. Usvojiti nacionalnu strategiju za standardizaciju. Nastaviti sa brendiranjem crnogorskih proizvoda i promocijom geografske oznake „Made in Montenegro“. Finansijski pomoći kompanije kako bi što više njih dobilo kolektivni žig „Dobro iz Crne Gore“. Identifikovati ciljne grupe preduzeća koje imaju potencijale za kreiranje i razvoj žigova ili brendova. Naročito obratiti pažnju na standarde kvaliteta u sektoru proizvodnje hrane.

2. Strane direktne investicije

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Povećanje priliva stranih direktnih investicija	Kontinuiran
Unapređenje investicione i poslovne klime	Kontinuiran
Povećanje ulaganja u konkurentne i izvozno orjentisane proizvodne sektore, u cilju podsticanja ekonomskog rasta i razvoja	Kontinuiran
Povećanje učešća greenfield investicija u ukupnim investicijama	Kontinuiran
Podsticati ulaganja u infrastrukturu	Kontinuiran
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Velika konkurencija za privlačenje stranih direktnih investicija i jačanje investicionih aktivnosti drugih zemalja	Rastući
Postojanje administrativnih prepreka za uspješnu realizaciju investicija	Konstantan
Neuspješne privatizacije - neispunjavanje ugovorenih investicionih i socijalnih programa od strane strateških investitora	Konstantan
Administrativne barijere - loša koordinacija između državne i lokalne administracije	Konstantan
Nepovoljna struktura investicija (koncentracija investicija u uslužnom sektoru)	Konstantan
Nedostatak greenfield investicija u visoko-tehnološke i izvozno-orijentisane sektore	Konstantan
Odlaganje realizacije velikih projekata u oblasti turizma	Opadajući
Problem neriješenih vlasničkih odnosa nad zemljištem	Konstantan
Nedovoljno razvijena infrastruktura	Opadajući

Opis trenutnog stanja

U 2015. godini nastavljen je trend rasta priliva stranih direktnih investicija. Prema do sada raspoloživim podacima za prvih sedam mjeseci ove godine neto priliv SDI iznosio je 220,7 miliona eura, što predstavlja rast od 20,5%. Iako je zabilježen značajan rast neto priliva, ukupan priliv SDI bio je samo 2% veći u poređenju sa 2014. godinom, dok je zabilježeno značajno smanjenje odliva za 40%, što je i rezultiralo rastom neto priliva SDI. Iako su važni kvantitativni pokazatelji stranih investicija, iskustvo razvijenih zemalja govori da je mnogo važnija njihova efikasnost, jer nije moguće ostvariti dugoročan privredni razvoj bez povećanja efikasnosti investicija.

Postignut je napredak u dijelu zakonskog i institucionalnog okruženja i usaglašavanja zakonodavnog okvira sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora je nastavila sa implementacijom reformi i daljim unapređenjem investicionog i poslovnog ambijenta. Usvojene su izmjene i dopune Zakona o stranim investicijama kojim je dodatno liberalizovana oblast stranih ulaganja.

Usvojena je Uredba o podsticanju direktnih investicija kojom se uređuju uslovi i načini podsticanja razvoja Crne Gore kroz privlačenje direktnih investicija. Uredbom su definisani finansijski podsticaji za nove investicije u cilju povećanja konkurentnosti privrede i otvaranja novih radnih mjesta. Usvajanje ove uredbe ima za cilj da se poboljša poslovni ambijent i privredni rast naše zemlje kroz podsticanje i privlačenje direktnih investicija. Za realizaciju Uredbe budžetom za 2015. godinu predviđena su sredstva u iznosu od 2,25 miliona eura.

Prema rezultatima istraživanja Svjetske banke „Izveštaj o lakoći poslovanja 2015“³², Crna Gora je napravila napredak u unapređenju poslovnog ambijenta i nalazi se na 36. mjestu od ukupno 189. zemalja. Ovo je za šest mjesta bolje pozicija nego u 2014. godini kada se nalazila na 42. mjestu. Najveći napredak prepoznat je u oblasti izdavanja građevinskih dozvola, gdje su sprovedene reforme na polju smanjenja naknada za pružanje komunalnih usluga, dok je niži rang ostvaren u oblasti „dobijanja kredita“, „plaćanje poreza“ i „prekogrančne trgovine“ (pad za jedno mjesto), „rješavanja problema insolventnosti“ (pad za dva mjesta), „dobijanja priključka za električnu energiju“ (pad za četiri mjesta) i „započinjanja biznisa“ (pad za osam mjesta). Zato je potrebno uložiti dodatne napore u cilju povećanja konkurentnosti i atraktivnosti zemlje za ulaganja.

Operativne mjere

Imajući u vidu postojeće makroekonomsko okruženje izazov će u narednim godinama predstavljati privlačenje novih stranih investitora. Potrebno je nastaviti proces privatizacije, kao strateške odrednice crnogorskog razvoja, i promocije investicionih potencijala, što je od ključnog značaja za jačanje konkurentnosti crnogorske ekonomije. Izgradnja neophodne infrastrukture, ubrzanje procesa privatizacije i rješavanje pitanja vlasništva nad zemljištem ključni su preduslovi za veće privlačenje SDI. Interesovanje stranih investitora za investiranja u našu zemlju u narednom periodu zavisiće od brzine sprovođenja reformi.

³² Eng. *Doing Business 2015*.

Stvoriti uslove za povećanje ukupnog priliva stranih investicija i usmjeriti strana ulaganja ka sektorima za koje Crna Gora ima komparativne prednosti. Do povećanja priliva SDI može doći samo uz kontinuirani rad svih organa na državnom i lokalnom nivou na sprovođenju strukturnih reformi i daljem unapređenju investicione klime. Strateško opredjeljenje Crne Gore za evropske i evroatlanske integracije i aktivna uloga u međunarodnoj saradnji su faktori koji će u narednom periodu imati uticaja na realizaciju stranih investicija u našoj zemlji.

Potrebno je napraviti jasnu strategiju promocije i privlačenja SDI u narednom periodu imajući u vidu globalne trendove i činjenicu da se pravni okvir za investiranje u svijetu nalazi na raskršću, a mnoge zemlje i regionalne grupe su u procesu razmatranja, reformi i revizije njihovih međunarodnih investicionih sporazuma. Usvojiti novu Strategiju podsticanja stranih direktnih investicija imajući u vidu trenutno stanje i strateške ciljeve razvoja Crne Gore, kao i činjenicu da je prethodna strategija usvojena za period 2013-2015. godine.

Jedan od preduslova za veće privlačenje SDI i uspješnu realizaciju investicija jeste unapređenje investicionog ambijenta. Potrebno je stvoriti konkurentnije poslovno i investiciono okruženje imajući u vidu geostrateški položaj i investicioni potencijal Crne Gore. Neophodno je nastaviti sa reformama regulatornog okvira u cilju pojednostavljivanja procedura i stvaranja efikasne administracije. Ubrzati reformu zakonodavnih i administrativnih prepreka na koje nailaze domaći i strani investitori. Posebnu pažnju usmjeriti na smanjenje administrativnih barijera, kao i uklanjanje postojećih ograničenja za poslovanje kao što su nelikvidnost, siva ekonomija, pristup finansiranju, i sl.

Neophodno je jačati mjere za promovisanje i privlačenje SDI, posebno onih koje će osigurati održiv dugoročan razvoj. Nastaviti strukturne reforme koje se odnose na radno zakonodavstvo i uklanjanje biznis barijera. Povjerenje u pravni sistem zemlje je jedan od ključnih faktora od kojeg će zavisiti dolazak novih investitora i veći priliv SDI u Crnu Goru. Neophodno je kreirati uslove (političke i ekonomske) za stabilan i predvidljiv regulatorni okvir u koji će strani investitori imati povjerenje.

Nastaviti sa promocijom projekata koji će rezultirati povećanjem proizvodnje i izvoza. Podsticati i promovisati radno intenzivne SDI koje će doprinijeti povećanju zaposlenosti u Crnoj Gori. Nastaviti sa promocijom poljoprivrede i turizma kao komplementarnih djelatnosti u cilju bolje iskorišćenosti potencijala ova dva sektora. Potrebno je intenzivirati promociju energetskog sektora uzimajući u obzir

njegove konkurentske prednosti (hidroenergetski potencijal, obnovljive izvore energije, povoljan geografski položaj), sa ciljem privlačenja kvalitetnih investitora.

Potrebno je intenzivirati promociju greenfield investicija i kreirati podsticajne mjere sa ciljem povećanja broja zaposlenih i transfera novih tehnologija. Ključno za dalji razvoj je povećanje greenfield investicija u ukupnim investicijama, a posebno u sektorima za koje Crna Gora ima konkurentske prednosti. Kroz aktivnosti Agencije za promociju stranih investicija nastaviti sa sprovođenjem politike targetiranja stranih investitora i proaktivnog pristupa u podsticanju i privlačenju stranih investicija.

Imajući u vidu jačanje konkurentnosti zemalja u regionu u privlačenju stranih investicija, u narednom periodu od izuzetnog značaja biće kvalitet i efikasnost promocije investicionih potencijala Crne Gore. Razmotriti mogućnosti za usvajanje posebnih zakona (*lex specialis*) za investicione projekte u sektorima od prioritetnog značaja za razvoj Crne Gore. Iskustva drugih zemalja su pokazala da je usvajanje posebnih zakona o strateškim investicionim projektima jedan od načina za povećanje priliva stranih investicija.

Iako Crna Gora ima konkurentan regulatorni okvir, problem koji ističu strani investitori je jaz koji postoji između usvojenih zakona i njihove primjene, kao i loša koordinacija između državnih i lokalnih institucija. Neophodna je bolja koordinacija institucija na državnom i lokalnom nivou, jer je uspješna realizacija investicija moguća samo uz saradnju svih institucija uključenih u realizaciju investicionih projekata. Neophodno je skratiti i pojednostaviti procedure za realizaciju domaćih i stranih investicija. Ubrzati realizaciju privatizovanih ili planiranih projekata eliminisanjem administrativnih barijera na lokalnom nivou.

Rješavanje problema povraćaja imovine (restitucije) i vlasništva nad zemljištem je neophodan preduslov za veći priliv stranih direktnih investicija. Restitucija često predstavlja ograničavajući faktor za realizaciju velikih investicionih projekata. Neophodno je unaprijediti mehanizme za rješavanja pitanja restitucije i svojinsko-pravnih odnosa. Potrebno je unaprijediti rad Uprave za nekretnine i povećati administrativne kapacitete kako bi se otklonile sve nedoumice vezane za kvalitet podataka.

Od ostalih mjera koje mogu pozitivno uticati na privlačenje SDI mogu se izdvojiti: dalje razvijanje i jačanje institucija za promociju i privlačenje stranih direktnih investicija, jačati veze sa dijasporom radi pružanja podsticajnih mjera iseljenicima za investiranje u Crnu Goru, nastaviti saradnju sa Savjetom stranih investitora i

podržati njihovo učešće u kreiranju poslovnog okruženja, intenzivirati promociju potencijala slobodnih zona, uskladiti obrazovni sistem sa zahtjevima tržišta i stimulisati ulaganja u informacionu tehnologiju i istraživanje i razvoj.

X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Podsticati razvoj ekološke svijesti građana	Kontinuirano
Poboljšati zaštitu životne sredine od devastacije, zagađivanja, krivolova, degradiranja akvatorija, negativnih uticaja klimatskih promjena, požara	Kontinuirano
Obezbijediti implementaciju principa „zagađivač plaća“	Kontinuirano
Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa	Kontinuirano
Usmjeriti veću pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl.	Kontinuirano
Unaprijediti sistem upravljanja vodama	Kontinuirano
Zaštititi morsko i priobalno područje od devastacije	Katak rok
Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i unaprijediti sistem ekološke bezbjednosti	Kratak rok
Unaprijediti protivpožarnu zaštitu	Srednji rok
Jačanje ljudskih kapaciteta u sektorima zaduženim za zaštitu životne sredine i održivi razvoj	Kontinuirano
Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama	Kratak rok
Uspostaviti održiv sistem finansiranja zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Devastacija životne sredine	Rastući
Proizvodnja hrane na tačkama sa prevelikim stepenom zagađenja	Konstantan
Zagađivanje zemljišta prekomjernom upotrebom agrohemijskih sredstava u poljoprivredi	Konstantan
Povećano zagađenje vazduha usled nezadovoljavajućih standarda ekološke zaštite u krupnim industrijskim postrojenjima i upotrebe zastarjelih vozila i vozila bez adekvatnih sistema zaštite	Konstantan
Nedovoljna energetska efikasnost, nedovoljna upotreba obnovljivih izvora energije	Konstantan
Zagađenje lokacija bogatih vodnim izvorima	Konstantan
Devastacija morskog i priobalnog područja	Rastući
Gubitak dijela biološkog diverziteta akvatorija usled velikih razmjera krivolova	Rastući
Česti šumski požari	Konstantan
Migracije kao rezultat neuravnoteženog regionalnog razvoja, depopulacija seoskih naselja, opadanje poljoprivredne proizvodnje, pritisakna infrastrukturu gradova, dalje socijalno raslojavanje i dr.	Rastući

Opis trenutnog stanja

Deklaracijom o ekološkoj državi³³, Crna Gora je postala prva ekološka zemlja u svijetu koja je kao strateško opredeljenje postavila usvajanje i primjenu najviših standarda iz oblasti ekologije i zaštite životne sredine, kao i zasnivanje ekonomskog razvoja na principima ekološki održivog sistema.

U posljednjih nekoliko godina, zakonodavni i politički okvir koji se odnosi na ekologiju i održivi razvoj značajno je izmijenjen i unaprijeđen. Mora se istaći da je ovo najvećim dijelom rezultat procesa pristupanja Evropskoj uniji, i obaveza koje se u ovom procesu nameću u pogledu usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. O značaju i zahtjevima za unaprijeđenje ove oblasti govori činjenica da je pregovaračko poglavlje 27 - Životna sredina ocijenjeno kao jedno od najzahtjevnijih poglavlja za Crnu Goru.

U proteklom periodu izvršene su značajne institucionalne promjene u postavljanju ekološke vlasti: osnovana je Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore (2008. godine), formirana je Uprava za inspekcijske poslove (2012. godine) i izdvojena je ekološka inspekcija iz navedene Agencije, Nacionalni savjet za održivi razvoj je 2013. godine reformisan i preimenovan u Nacionalni savjet za održivi razvoj i klimatske promjene, čime je u njegovom radu ojačana dimenzija klimatskih promjena.

Pored navedenih institucionalnih promjena, usvojeni su brojni zakoni i strateški dokumenti u raznim oblastima ekološke zaštite. Tokom 2015. godine, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o vodama (Sl. list Crne Gore“ br. 48/15), Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti vazduha (Sl. list Crne Gore“ br.43/15), Zakon o izmjenama i dopunama zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (Sl. list Crne Gore“ br. 42/15), a utvrđeni su Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o energetici. Donijeta je Strategija upravljanja otpadom u Crnoj Gori do 2030. godine, Nacionalna strategija integralnog upravljanja obalskim područjem sa akcionim planom, Strategija ribarstva Crne Gore 2015-2020. godine s Predlogom akcionog plana za prenošenje, implementaciju i prevođenje pravne tekovine EU. Pored navedenog, donijet je Državni plan upravljanja otpadom za period 2015-2020. godine, pripremljen je Akcioni plan za borbu protiv degradacije zemljišta i ublažavanja posljedica suše u Crnoj Gori, a pripremljen je i prvi nacrt Nacionalne strategije klimatskih promjena

³³Deklaracija o ekološkoj državi Crnoj Gori, “Sl. list RCG”, br. 39/91

do 2030. godine. U oblasti upravljanja kvalitetom vazduha, izrađen je Plan kvaliteta vazduha za glavni grad Podgorica sa mjerama za unapređenje kvaliteta vazduha.

U okviru GEF/UNDP projekta „Jačanje sistema zaštićenih područja u Crnoj Gori“ (PAS), u aprilu tekuće godine proglašen je prvi regionalni park „Piva“, čime je procenat nacionalno zaštićene teritorije povećan sa 9,05% na 11,4%. Takođe, u sklopu pomenutog projekta u toku su finalne aktivnosti sa ciljem proglašenja regionalnog parka „Komovi“, čijom realizacijom će se nacionalno zaštićena površina zemlje povećati na blizu 13%. Pored nacionalno zaštićenog područja, više lokaliteta je zaštićeno po osnovu međunarodnih ugovora.

Crna Gora je trenutno jedina mediteranska zemlja koja nema zaštićeno nijedno morsko područje, a usled rastućih pritisaka u prethodnim godinama, ove prirodne vrijednosti su danas ozbiljno ugrožene. U 2014. godini je napravljen pomak učešćem Crne Gore u projektu „MedKEYhabitats“ (zajedno sa Albanijom, Alžirskom, Hrvatskom, Egiptom, Libijom, Marokom i Tunisom), koji podrazumijeva mapiranje najvažnijih morskih staništa u Sredozemnom moru i promovisanje njihove zaštite kroz uspostavljanje zaštićenih područja u moru.

U toku je projekat „Uspostavljanje i razvoj informacionog sistema životne sredine“, finansiran od strane Evropske unije, čiji je cilj razvoj Informacionog sistema životne sredine, koji treba da obezbijedi pouzdane i pravovremene informacije o stanju životne sredine neophodne za efikasno sprovođenje politike zaštite životne sredine.

Najznačajnije slabosti sistema upravljanja životnom sredinom su loše upravljanje otpadom (neadekvatno odlaganje komunalnog, medicinskog i industrijskog otpada, rastući broj neuređenih odlagališta otpada), loše upravljanje otpadnim vodama (ispuštanje netretiranih otpadnih voda u površinske, podzemne vode i more), intenzivni razvoj u određenim sektorima (naročito u turizmu, građevinarstvu), praćen nelegalnom i neplanskom gradnjom, konvertovanje prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, neadekvatno upravljanje vodama. Postojeći stepen izgrađenosti infrastrukture za zaštitu životne sredine nije dovoljan za očuvanje kvaliteta mora, vode, zemljišta i vazduha.

U oblasti upravljanja otpadom stanje nije zadovoljavajuće. Prema informaciji iz Državnog plana upravljanja otpadom u Crnoj Gori za period 2015-2020. godine, na teritoriji države je od strane opština evidentirano 155 neuređenih odlagališta otpada. Sistem upravljanja otpadom je donekle modernizovan izgradnjom dvije regionalne sanitarne deponije u Podgorici i Baru, što predstavlja napredak za južni

i centralni region. Međutim, sigurno odlagalište otpada nedostaje u sjevernom regionu. U toku su aktivnosti usmjerene na zatvaranje i sanaciju deponija u Baru i Cetinju. Opcije za reciklažu sirovina su ograničene, a odvojeni sistem sakupljanja otpada se nalazi u početnoj fazi. Iako su u većini opština postavljeni kontejneri za primarno selektovanje komunalnog otpada, usled nedostatka opreme u većini opština i neefikasnosti rada komunalnih preduzeća, kontejneri sa selektovanim i mješovitim otpadom se prazne istovremeno na nekoj od deponija. Samo u tri opštine (Podgorici, Herceg Novom i Kotoru) postoje reciklažna dvorišta i reciklažni centri, koji još uvijek ne rade u svom punom kapacitetu, a u toku je izgradnja transfer stanice i reciklažnog dvorišta u opštini Žabljak. Ključni problemi u oblasti upravljanja otpadom su slaba koordinacija između tijela, kao i slaba implementacija zakona, loše poslovanje komunalnih preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i dr.

U oktobru 2014. godine Vlada je sa Svjetskom bankom potpisala ugovor o kreditu za realizaciju projekta „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenja“ (koji je otpočeo u novembru 2011. godine), koji ima za cilj sanaciju crnih ekoloških tačaka³⁴ i određivanje podobne lokacije za izgradnju Nacionalnog postrojenja za odlaganje opasnog otpada.

Usled velike izloženosti otpadnim vodama, priobalne vode su veoma osjetljive na probleme kvaliteta, i zbog značajnog povećanja ispuštanja otpadnih voda, posljednjih godina evidentni su znaci pogoršanja kvaliteta vode za kupanje u crnoj Gori. Trenutno su u funkciji sistemi za prečišćavanje otpadnih voda u Podgorici, Mojkovcu, Žabljaku i Budvi. U toku je gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću, Herceg Novom, i zajedničkog postrojenja za Kotor i Tivat.

Biodiverzitet u zemlji je visoko ugrožen kao rezultat povećane urbanizacije, nelegalne gradnje, nelegalnog lova i ribolova, nelegalne i prekomjerne sječe šuma, nekontrolisanog sakupljanja jestivog i ljekovitog bilja, gljiva i šumskih plodova, kao i nelegalne i prekomjerne eksploatacije šljunka iz riječnih korita. Česti požari iz godine u godinu uništavaju staništa pojedinih vrsta, a prema informaciji iz prve Nacionalne inventure šuma (iz 2013. godine) u periodu od pet godina požarima je oštećeno 4,7% šuma i šumskog zemljišta. Posljednji primjer ozbiljnog ugrožavanja biodiverziteta zabilježen je u Solani u Ulcinju, području od velikog značaja za gniježđenje i migraciju ptica, gdje je dugogodišnji stečajni postupak rezultirao

³⁴ Kombinat aluminijuma u Podgorici - sanacija dva bazena crvenog mulja i izgradnja deponije čvrstog otpada; Jadransko brodogradilište Bijela - deponija ili izvoz industrijskog otpada (grita); Termoelektrana Pljevlja - odlagalište pepela i šljake „Maljevac“ i Rudnik „Šuplja stijena“ Pljevlja - flotacijsko jalovište Gradac.

ozbiljnom prijetnjom od uništavanja cjelokupnog biodiverziteta na ovom području. Kao rezultat intervencije predstavnika Evropske unije i angažovanja svih nadležnih organa, spriječena je ekološka katastrofa na ovom području i preduzeti su prvi značajni koraci ka očuvanju ovog područja. Privremeno upravljanje Solanom preuzelo je javno preduzeće Nacionalni parkovi Crne Gore, koje je zaduženo za održavanje i unaprijeđenje eko sistema ovog područja, a u toku je priprema studije o zaštiti Solane kojom će se precizno utvrditi granice i definisati koncept zaštite ovog područja. Ovaj slučaj bi trebao biti opomena nadležnim institucijama i cjelokupnom društvu da se ovakve situacije potencijalne ekološke katastrofe više nikad ne ponove.

Značajan problem za životnu sredinu predstavlja činjenica što se u neposrednoj blizini zaštićenih područja nalaze veliki zagađivači i generatori otpada, koji u proizvodnim procesima koriste zastarjele tehnologije³⁵. Takođe, prevozna sredstva i enormno povećanje njihovog broja su značajan zagađivač životne sredine. Svi navedeni faktori imaju negativan uticaj na životnu sredinu, ali i ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji. Za unapređenje kvaliteta vazduha i, generalno, zaštite životne sredine i zdravlja ljudi, značajano je usvajanje Pravilnika o tehničkim zahtjevima za vozila koja se uvoze ili prvi put stavljaju na tržište u Crnoj Gori, koji se primenjuje od maja 2015. godine. Shodno ovom pravilniku, na snazi su strožiji propisi o uvozu vozila - za uvoz upotrebljivanih vozila zadržan je postojeći standard minimum Euro 3 (godina proizvodnje 2000-2005), dok je za uvoz novih vozila usvojen ekološki standard minimum Euro 5 (godina proizvodnje 2011-2015).

Iako je postignut određen napredak u zakonodavnom i institucionalnom okviru u prethodnim godinama, ključni faktori koji ugrožavaju prirodna bogatstva zemlje su i dalje u velikoj mjeri prisutni. Neke oblasti nisu još uvijek pokrivene na odgovarajući način, a ono što je generalno problem sa kojim se suočava Crna Gora je slabo finansiranje i, s tim povezano, kašnjenje u primjeni usvojenih zakona i ostalih strateških dokumenata. Veliki problem u oblasti zaštite životne sredine je nesprovođenje mjera sankcionisanja zagađivača, kao i izuzetno niska svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

³⁵Na teritoriji Crne Gore prepoznate su četiri crne ekološke tačke kao ključni ekološki problemi. To su KAP, Jadransko brodogradilište Bijela, termoelektrana Pljevlja i flotacijsko jalovište olova i cinka Gradac. Pored navedenih, postoje i drugi generatori otpada, kao što su fabrika elektroda u Plužinama, rudnik uglja „Pljevlja“, pogoni za održavanje rudarskih, građevinskih i drugih mašina, itd.

Operativne mjere

Potrebno je nastaviti aktivnosti na proglašavanju nacionalno zaštićene teritorije zemlje i u najkraćem roku zaštititi najmanje 10% teritorije obalne zone. Neophodno je uspostaviti mrežu zaštićenih područja i integrisati ih u prostorno plansku dokumentaciju. Trebalo bi nastaviti aktivnosti ka većem ekonomskom korišćenju potencijala zaštićenih područja. Od velikog značaja bi bila izrada strategije razvoja turizma u zaštićenim područjima.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (rijeke, more, zemljište, i dr), kao i planove/programe zaštite divljih biljnih i životinjskih vrsta. Neophodno je efikasno sprovoditi princip „zagađivač plaća“, u skladu sa Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

Sa ciljem obezbjeđenja adekvatne zaštite zemljišta treba pojačati nadzor svih (realnih i potencijalnih) zagađivača zemljišta i sprovesti oštre sankcije u skladu sa odredbama Zakona o životnoj sredini, uključujući i obustavljanje procesa proizvodnje do ispunjavanja ekoloških zahtjeva. Trebalo bi kreirati mapu lokacija u kojima postoji prevelik stepen zagađenja zemljišta, a od zagađivača zahtijevati da sprovedu detoksikaciju pomenutih lokacija. Na zagađenim lokacijama trebalo bi zabraniti proizvodnju hrane, a naknadu štete poljoprivrednicima obezbijediti od zagađivača. Efikasna mjera bi bila poresko stimulisanje razvoja proizvodnih procesa koji zadovoljavaju ekološke standarde, kao i poresko destimulisanje potrošnje proizvoda štetnih po okolinu i zdravlje čovjeka. Strogo kontrolisati uvoz i upotrebu sredstava za zaštitu biljaka, kao i vršenje nadzora nad primjenom mineralnih đubriva i pesticida. Organizovanjem praktičnih obuka za proizvođače, treba uticati na povećanje razumijevanja o ekološkim procesima koji utiču na proizvodnju, kao i o namjenskom korišćenju poljoprivrednog zemljišta i podsticati upotrebu organskih đubriva i bioloških sredstava za zaštitu biljaka. Potrebno je raditi na osnivanju Regionalnog centra za borbu protiv degradacije zemljišta čime bi se Crna Gora povezala sa zemljama u regionu sa ciljem prikupljanja informacija, implementacije projekata, pružanja podrške institucijama zaduženim za zaštitu zemljišta, i sl.

Jedan od ključnih resursa u narednim decenijama će biti voda, zato je potrebno ekološkom zaštitom lokacija bogatih vodnim izvorima kreirati komparativne prednosti za budućnost. Treba nastaviti sa aktivnostima na uspostavljanju zakonom propisanih zona sanitarne zaštite. Potrebno je razviti Strategiju upravljanja vodnim resursima i nacionalni informacioni sistem za planiranje i korišćenje vodnih resursa. Dobro rješenje pitanja zaštite voda u Crnoj Gori bilo bi osnivanje Agencije

za vodu, čije bi zaduženje bilo zaštita zdravlja i imovine stanovništva od štetnog djelovanja vode, monitoring i zaštita površinskih, podzemnih, priobalnih voda, briga o namjenskom i racionalnom korišćenju voda, i dr.

Neophodno je poboljšati sisteme ekološke zaštite u lukama i marinama, sisteme zaštite od izlivanja naftnih derivata u akvatorij, kao i sisteme zaštite od eksplozija i požara u skladištima naftnih derivata u Boki Kotorskoj i uz Luku Bar.

U oblasti upravljanja otpadom neophodno je uspostavljanje funkcionalnog sistema upravljanja otpadom, pri čemu bi optimalno rješenje sa aspekta tehnologija kao i minimalnog zauzimanja slobodnih površina bilo formiranje jedinstvenog centra za upravljanje otpadom na teritoriji zemlje sa postrojenjem za termičku obradu otpada i regionalnim centrom za reciklažu. Ovo rješenje takođe nudi i sanaciju problema upravljanja kanalizacionim muljem koji bi se tretirao u ovom postrojenju. Istovremeno, potrebno je intenzivno raditi na saniranju neuređenih odlagališta otpada. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti sanaciji zagađenog morskog područja, nastalog kao rezultat neadekvatnog odlaganja otpada. Neophodno je izgraditi nacionalno postrojenje za bezbjedno odlaganje i tretman opasnog otpada. Neophodno je donijeti planove upravljanja i trajnog zbrinjavanja veterinarskog i medicinskog otpada. Potrebno je uspostaviti funkcionalan sistem recikliranja otpada, intenzivirati aktivnosti na organizovanju selektivnog sakupljanja otpada i formirati mrežu postrojenja za recikliranje.

Neophodno je unaprijediti poslovanje komunalnih preduzeća, iskoristiti zakonsku mogućnost zajedničkog organizovanja i obavljanja poslova u oblasti komunalnih djelatnosti, što bi smanjilo broj zaposlenih u ovim preduzećima i omogućilo niže cijene komunalnih usluga. Neophodno je organizovati obuke za vršioce komunalne djelatnosti u pogledu pravilnog postupanja sa otpadom.

Potrebno je podsticati proizvodnju i korišćenje razgradive i ekološki podobne ambalaže. Stoga bi trebalo usvojiti Zakon o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom. Veliki ekološki problem stvara prekomjerna upotreba plastičnih kesa. Zato je potrebno razmotriti mogućnost potpune zabrane upotrebe nerazgradivih kesa.

Kako bi se očuvao i poboljšao kvalitet voda i postigli standardi EU, potrebno je nastaviti aktivnosti na realizaciji projekata izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Istovremeno, posebnu pažnju treba usmjeriti na rješavanje problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda (mulja). Stoga se ističe

potreba usvajanja Nacionalne strategije za zbrinjavanje produkta tretmana otpadnih voda i usklađivanja postojeće zakonske regulative sa usvojenom strategijom.

Analiza stanja kvaliteta vazduha pokazala je da su stacionarni izvori, odnosno krupna industrijska postrojenja, najozbiljniji izvori zagađenja vazduha. Zato je neophodna puna primjena Zakona o integrisanom spriječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, čime će uticaj industrije na zagađenje vazduha biti sveden na najmanju moguću mjeru. Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine je rok za pribavljanje integrisane dozvole pomjeren sa 01.01.2015. godine na 01.01.2020. godine, što je negativno sa aspekta zaštite kvaliteta vazduha i životne sredine uopšte. Zato je neophodno da postrojenja koja su u obavezi da pribave integrisanu dozvolu, u što kraćem roku to i učine.

Značajan izvor zagađenja vazduha je grijanje domaćinstava gorivom sa visokim stepenom sadržaja zagađujućih materija. Stoga je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o njegovom štetnom uticaju. Potrebno je unaprijediti mrežu za praćenje kvaliteta vazduha, kroz nabavku dodatne opreme i repozicioniranje mjernih mjesta gdje je to neophodno.

Neophodno je kontinuirano promovisati i razvijati prihvatljivije modele transporta za životnu sredinu, pri čemu bi jedan od prioriteta trebalo biti stimulisanje korišćenja javnog prevoza, naročito u urbanim sredinama. Kao preduslov, potrebno je poboljšati sistem javnog prevoza, kao i povećati njegovu dostupnost u većem broju opština u zemlji. Potrebno je stimulirati kupovinu vozila sa manjom emisijom štetnih materija i hibridnih vozila (npr. kroz smanjenje cijene registracije), zatim uvođenje posebnog poreza za vozila, čija bi visina zavisila od količine ugljen-dioksida koje vozilo ispušta u vazduh (CO₂ porez). Potrebno je uspostaviti odgovarajući pravni okvir kojim bi se osigurala proizvodnja, promet, kontrola i korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport. Takođe je potrebno veću pažnju usmjeriti na promovisanje zdravih stilova života kroz konkretne aktivnosti, kao što su postavljanje biciklističke infrastrukture i uvođenje pješačkih zona u urbanim zonama.

Treba kontinuirano raditi na povećanju stepena integracije problematike klimatskih promjena u sektorske politike, naročito u poljoprivredi, transportu i zdravstvu. Potrebno je posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i iz drugih dostupnih izvora koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, i obezbijediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje. U tom dijelu, posebno se ističe značaj podsticanja

istraživanja, razvoja i primjene ekološki održivih novih tehnologija u energetsom sektoru.

U cilju poboljšanja zaštite životne sredine od požara, potrebno je obezbjediti adekvatan pravni okvir iz oblasti protivpožarne zaštite i sredstva za uspostavljanje efikasnijeg sistema zaštite od požara. Posebno je potrebno ojačati preventivno djelovanje, kako bi se spriječilo namjerno izazivanje požara, kao i pojava požara kroz grubi nehat. Potrebno je raditi na stvaranju regionalnog protivpožarnog centra i zajedničke nabavke aviona i helikoptera za gašenje požara. Neophodno je preduzeti hitne mjere na obnavljanju i sanaciji degradiranih šuma.

Potrebno je povećati kontrolu gradnje i spriječiti bespravnu i neplansku gradnju na zaštićenim područjima, i preduzeti potrebne mjere za otklanjanje posljedica istih.

Značajno je pitanje zaštite biološkog diverziteta od prekomjernog krivolova, i u cilju njegovog rješavanja potrebno je pojačati kontrolu i sprovođenje zakonom predviđenih sankcija i drugih mjera, ali i raditi na razvoju stimulativnih mjera usmjerenih ka promjeni strukture ulova. Treba raditi na jačanju kapaciteta ribarske inspekcije.

U cilju što kvalitetnije zaštite Nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja, potrebno je formirati udruženje nadzornika i čuvara prirode (u svijetu poznato kao udruženje rendžera), čije bi zaduženje trebalo biti direktni nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti prirode, podnošenje prekršajnih i kaznenih prijava u parkovima za koje su zaduženi. Osnivanjem ovakvog udruženja, stvorili bi se preduslovi za njegovo učlanjenje u Međunarodnu federaciju rendžera, čime bi se omogućila obuka nadzornika nacionalnih parkova Crne Gore, razmjena iskustava iz različitih zemalja svijeta, i prenos pozitivnih praksi i modela nadzora koji bi se mogli primijeniti u našoj zemlji.

Kako bi se uspostavio održiv sistem finansiranja u oblasti zaštite životne sredine, neophodno je formirati Fond za zaštitu životne sredine - Eko fond, kao i eko fondove na lokalnom nivou. Eko fondovi bi trebali biti posvećeni poslovima vezanim za finansiranje i realizaciju programa i projekata u području očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i na području energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, kao i za efikasnu implementaciju principa „zagađivač plaća“.

Za adekvatno sprovođenje svih mjera, potrebna su ulaganja sredstava javnog i privatnog sektora. Ono što je u uslovima globalne finansijske krize prepoznato kao

šansa od strane razvijenih zemalja, jeste da potreba za ekonomskim reformama i smanjenjem javnih dugova zemalja članica nudi mogućnost da ove zemlje ujedno krenu ka formiranju resursno efikasnijih i nisko karbonskih ekonomija, što bi trebalo biti jedan od prioriteta Crne Gore.

Potrebno je kontinuirano organizovati razne vidove kampanja od strane vladinog i nevladinog sektora, kao i javne rasprave u cilju informisanja javnosti o pitanjima zaštite životne sredine. Potrebno je nastaviti sa uvođenjem obrazovnog programa, pri čemu ciljne grupe trebaju biti obrazovne institucije i nastavni programi na svim nivoima obrazovanja (vrtići, osnovne i srednje škole, fakulteti), zatim poslovni sektor, nevladine organizacije, mediji, lokalne zajednice.

Poseban akcenat treba da bude i na poslovni sektor u zemlji, promovisanjem vođenja kompanija na društveno odgovoran način. U tom smislu, treba poreskim i drugim vidovima olakšica stimulirati ulaganje kompanija u tehnologije koje nemaju negativne efekte na životnu sredinu, i podsticati kreiranje proizvoda koji promovišu poštovanje principa održivosti. Treba podsticati implementaciju standarda serije ISO 14000 u postojećim organizacionim sistemima preduzeća, čija primjena preduzeću obezbjeđuje održivi razvoj u skladu sa svjetski priznatim principima i savremenim trendovima poslovanja, odnosno ima za svrhu stavljanje pod kontrolu rizika zagađenja životne sredine.

Da bi se održala ravnoteža između ekonomskog razvoja, socijalne pravde i potrebe zaštite životne sredine, finansijska infrastruktura privrede bi trebala biti preorijentisana na ciljeve održivosti. Da bi se to postiglo, važno je prepoznati ulogu finansijskih institucija i investitora u pokretanju održivog razvoja. Nastojeći da alociraju kapital u one firme koje posluju na principima održivosti, finansijske institucije mogu značajno uticati na svoje klijente, nastojeći tako da usklade njihove aktivnosti sa dugoročnim ciljevima održivosti. Uloga berze može takođe biti značajna u procesu prelaska na tržišta koja integrišu ekološka pitanja, putem podsticanja transparentnosti u pogledu ekoloških performansi kotiranih kompanija i time ohrabriti odgovoran i dugoročan pristup ulaganju. Stoga treba raditi na podsticanju berze za promovisanje odgovornog ulaganja i korporativne održivosti crnogorskih kompanija.

Kako bi se poboljšala efikasnost u primjeni regulative, potrebno je povećati institucionalni i kadrovski potencijal za implementaciju obaveza iz zakonodavnog i strateškog okvira i ujedno poboljšati koordinaciju institucija nadležnih za očuvanje životne sredine i sprovođenje relevantnih zakona. Neophodno je raditi na osposobljavanju i povezanosti opštinskih službi kako bi se izazovi u svim

oblastima zaštite životne sredine kvalitetno rješavali. U cilju ublažavanja negativnog dejstva aktivnosti sa štetnim uticajem na životnu sredinu, neophodno je intenzivirati nadzor ekološke inspekcije. Kako bi se pojačao sveukupan sistem zaštite životne sredine, korisno bi bilo uvesti institut ombudsmana za zaštitu životne sredine.

Održiv socio-ekonomski razvoj nije moguće ostvariti bez ravnomjernijeg razvoja na lokalnom i regionalnom nivou. Da bi se ostvario ravnomjerniji razvoj tri regiona (kontinentalni, središnji i primorski), potrebno je intenzivirati aktivnosti na uravnotežavanju regionalnog razvoja. Prije svega, treba intenzivno raditi na razvoju ljudskih kapaciteta i infrastrukture u manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Neophodno je nastaviti sa izradom podzakonskih akata koji su u funkciji obezbjeđivanja konzistentnosti interesa lokalnih zajednica i opšteg razvojnog okvira, čime se obezbjeđuje usmjeravanje sredstava na adekvatan način u sve krajeve zemlje, i ravnopravna raspoređenost prioritetnih investicija. Posebnu pažnju treba usmjeriti na korišćenje fondova EU za ravnomjeran regionalni razvoj i, u tom smislu, treba raditi na jačanju programskih i projektnih kapaciteta za apliciranje za međunarodna sredstva. Da bi se regionalna politika mogla efikasno sprovesti i pratiti razvoj pojedinačnih regiona, potrebno je da statistički sistem počne produkciju osnovnih pokazatelja po regionalnom principu.

XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

1. Statistika

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Jačanje administrativnih kapaciteta kontinuiranim upošljavanjem, edukacijom i motivacijom	Srednji rok
Korišćenje svih vidova podrške i programa tehničke pomoći	Kontinuirano
Obezbjeđivanje dodatnih prostornih i finansijskih mogućnosti za MONSTAT	Kratak rok
Proizvodnja i publikovanje kvalitetnih makro indikatora, kao što su obračun kvartalnog BDP-a sa dodatom vrijednošću po sektorima, sa proizvodne strane, obračun godišnjeg BDP-a po dohodovnom principu, određenih indikatora sektora poljoprivrede, turizma i sl.	Kontinuirano
Revidiranje podataka BDP-a primjenom metodologije ESA 2010	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nedostajući ljudski resursi, odnosno nepostojanje dovoljnog broja iskusnih i motivisanih statističara u Monstatu i drugim institucijama koje proizvode statistiku	Konstantan
Nezadovoljavajući opšti uslovi u radu neposrednih izvršilaca, nedostatak radnog prostora, neadekvatna primanja, što može voditi odlivu kvalifikovanih kadrova i usporavanju procesa razvoja statistike i statističkog sistema	Konstantan
Nepostojanje višegodišnje serije podataka kvartalnog obračuna BDP-a, kao i serije kvartalnog BDV-a po pojedinim sektorima, što može uticati na donošenje nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici za pojedine sektore	Opadajući
Nedovoljna pouzdanost određenog broja podataka, koje prikupljaju anketari	Opadajući

Opis trenutnog stanja

Opšti cilj zvanične statistike, definisan pregovaračkim poglavljem 18 – Statistika, je potpuna harmonizacija zvanične statistike sa pravnom regulativom EU. Polazeći od ovog cilja, Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) je u prethodnom periodu donio strateške dokumente za oblast statistike. *Strategija razvoja zvanične statistike 2014 – 2018. godine* određuje dugoročne ciljeve na bazi postojećeg stanja, potreba i planova budućeg usklađivanja. Za potrebe srednjoročnog planiranja razvoja zvanične statistike, izrađen je i *Program zvanične statistike za*

period 2014 - 2018. godina, a iz njega izvedeni *Godišnji plan istraživanja*, kao kratkoročni dokument, razrađuje statističke aktivnosti do nivoa statističkih istraživanja.

MONSTAT kontinuirano radi na poboljšanju statističkih oblasti i istraživanja za koje je Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike zadužen. Tokom proteklog perioda, MONSTAT je kao korisnik pretpristupnih programa uspješno sproveo (i kontinuirano sprovodi) niz projekata čiji je cilj unapređenje različitih statističkih oblasti. Jedna od tih oblasti je statistika Nacionalnih računa. Naime, u 2015. godini MONSTAT je uveo novi metod obračuna kvartalnog BDP-a po potrošnom pristupu u tekućim i stalnim cijenama primjenom direktne metode. Rezultati ovog obračuna za četiri kvartala 2014. godine objavljeni su krajem aprila 2015., a u junu 2015. godine objavljeni su rezultati za prvi kvartal ove godine. Takođe, MONSTAT je u septembru 2015. godine po prvi put objavio rezultate obračuna BDP-a za 2014. godinu, po proizvodnoj i potrošnoj metodi, prema ESA 2010 metodologiji, kao i revidiranu seriju podataka BDP-a za period 2010. – 2013. godine.

U aprilu 2015. godine Vlada je usvojila *Strategiju za implementaciju ESA 2010 metodologije u oblasti javnih finansija*³⁶. Na osnovu Strategije formirana je i radna grupa koja će se baviti pitanjima institucionalne klasifikacije, revizije i prilagođavanja ekonomske klasifikacije, definisanja procedura izvještavanja i drugim pitanjima relevantnim za prilagođavanje izvještavanja zahtjevima ESA 2010 metodologije.

U 2014. godini Zavod za statistiku je realizovao 171 redovno istraživanje od ukupno 174, publikovao je šest publikacija, objavio 326 saopštenja, jednu analizu, devet metodoloških uputstava, učestvovao na 102 dešavanja u cilju unapređenja zvaničnog statističkog sistema Crne Gore (međunarodne konferencije, sastanci, radionice, treninzi ili studijske posjete van Crne Gore), kao i u radu osam međuinstitucionalnih radnih grupa³⁷.

U Godišnjem planu zvanične statistike za 2015. godinu predviđeno je 237 statističkih istraživanja, koja su obuhvaćena kroz šest prioriternih oblasti: Ekonomsko upravljanje, Ekonomski i socijalni učinak, Biznis statistika, Narod Evrope, Geoprostorna, ekološka, poljoprivredna i statistika drugih sektora i Višedomenska statistika i efikasnost proizvodnje.

³⁶Izvor: Prilog izvještaju Evropske Komisije o napretku Crne Gore za 2015, za period 1. april - 1. septembar 2015.

³⁷Preuzeto iz Izvještaja o radu za 2014. godinu, Zavod za statistiku Crne Gore, februar 2015.godine

Operativne mjere

U Izvještaju Evropske komisije o napretku za 2014. godinu kao ključni izazovi budućeg usklađivanja zvanične statistike sa EU standardima naglašen je nedostatak kadrovskih i finansijskih resursa. Stoga bi jedna od osnovnih aktivnosti trebala da bude zapošljavanje novih kadrova, kako je definisano Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2015 – 2018. godine³⁸. Istovremeno, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MONSTAT-a iz 2014. godine predviđa 200 zaposlenih, što je duplo više u odnosu na broj zaposlenih na kraju 2014. godine (100). Omogućavanje usavršavanja i edukacije zaposlenih bi uz dodatnu stimulaciju (kroz povećanje zarada ili određenih vrsta nadoknada) na duži rok obezbijedilo Zavodu za statistiku kvalitetan kadar, koji bi bio motivisan za izazove iz Poglavlja 18.

Iako se kontinuirano radi na edukaciji kadra putem raznih programa tehničke pomoći, neophodno je obezbijediti da se edukovan kadar zadrži. Podatak da je na kraju 2010. godine u MONSTAT-u bilo zaposleno 125 lica, a na kraju 2014. godine njih 100³⁹, dovoljno govori o nedostatku kadra potrebnog za uspješno funkcionisanje svih statističkih oblasti, odnosno sprovođenje budućih obaveza koje se tiču sprovođenja pravne tekovine u procesu pristupanja.

U cilju povećanja prostornih kapaciteta MONSTAT-a, Vlada Crne Gore je u 2014. godini dodijelila dodatni prostor. Međutim, i dalje ostaje problem nedostajućeg i adekvatnog prostornog rješenja, posebno ako se ima na umu da MONSTAT treba da poveća broj zaposlenih.

Zavod za statistiku u svom radu i proizvodnji finalnih podataka, za pojedine statističke oblasti koristi i podatke ostalih institucija u sistemu, odnosno zvaničnih proizvođača određenih statističkih podataka. Stoga je od posebne važnosti jačanje uloge MONSTAT-a u kreiranju novih i poboljšanju postojećih administrativnih izvora podataka, kako bi se povećao kvalitet podataka, smanjila opterećenost izvještajnih jedinica, smanjili troškovi prikupljanja podataka i sl. Posebnu pažnju treba posvetiti kontroli podataka i redovnom ažuriranju registara, kako bi se kroz implementaciju evropskog zakonodavstva u svim sferama došlo do kvalitetnih međunarodno uporedivih indikatora zvanične statistike.

³⁸ Tabela 3.2. Administrativni kapaciteti prikazuje plan zapošljavanja po godinama, za period od 2015. do 2018. godine (str 333).

³⁹ Izvještaj o radu Monstat-a za 2014. godinu, str. 28.

MONSTAT kontinuirano radi na usklađivanju svih statističkih oblasti sa EU regulativom. U Programu zvanične statistike 2014 – 2018. godine⁴⁰ dat je pregled očekivanih rezultata zvanične statistike po oblastima, podaci o njihovoj periodičnosti i stepenu usaglašenosti sa međunarodnim standardima. Iako svaka od navedenih statističkih oblasti ima svoju specifičnost i važnost, fokus treba staviti na nacionalne račune u okviru makroekonomskih statistika. Kako je sistem nacionalnih računa, odnosno obračun BDP-a, dio vrlo složene i sveobuhvatne statistike, kontinuirano treba raditi na poboljšanju svih statističkih istraživanja, koji se sprovode na mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou. To će doprinijeti unapređenju obračuna godišnjeg i kvartalnog BDP-a, kako u tekućim, tako i stalnim cijenama, po djelatnostima na proizvodnoj strani. Još uvijek se ne obračunava BDP po dohodovnom pristupu.

Poseban izazov u procesu usklađivanja ima i statistika sektora poljoprivrede i sektora turizma, kao važnih segmenata ukupnog BDP-a. Iako su učinjeni značajni naponi u ovim oblastima, još uvijek se ne raspolaže dovoljnim podacima u agro monetarnoj statistici, računima u poljoprivredi, podacima o prihodima u individualnim smještajnim kapacitetima i slično, koji bi olakšali obračun BDV-a ovih sektora u ukupnom BDP-u Crne Gore.

⁴⁰ Objavljen u „Službenom listu Crne Gore“, broj 13/14, od 14.03. 2014. godine.

2. Računovodstveni i revizorski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori

<i>Ključne preporuke</i>	<i>Rok za realizaciju</i>
Raditi na stručnom jačanju računovodstveno-revizorske profesije i prakse, kako bi se postigao zadovoljavajući nivo kvaliteta, primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja, kao i ujednačenog i koherentnog kvaliteta izvještavanja sa međunarodnim računovodstvenim izvještajnim standardima.	Kratak rok
Intenzivirati primjenu usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji, naročito u dijelu koji se odnosi na poštovanje rokova i poštovanje forme za dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza Poreskoj upravi Crne Gore.	Kratak rok
Raditi na implementaciji MRS za mala i srednja preduzeća, koja su kvantitativno dominantna u crnogorskoj privredi.	Kratak rok
Sprovesti nezavisnu procjenu kvaliteta revizorskih izvještaja	Srednji rok
Razviti mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvene i revizorske prakse i proširiti institucionalni okvir eksterne kontrole kvaliteta godišnjih finansijskih iskaza.	Kratak rok
Intenzivirati saradnju sa IFAC-om, Svjetskom bankom u ostvarivanju tehničke pomoći, prevodenju MRS i uključenje u rad relevantnih tijela i institucija koja se bave računovodstveno-revorskom praksom.	Kratak rok
<i>Glavni rizici</i>	<i>Smjer rizika</i>
Nekonzistentna primjena usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine u dijelu koji se odnosi na implementaciju Međunarodnih računovodstvenih, kao i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja i Međunarodnih revizorskih standard.	Konstantan
Nedovoljna institucionalna saradnja i nedovoljan obim kontrolnih mehanizama kvaliteta rada računovođa i revizora	Konstantan
Neblagovremeno dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza Poreskoj upravi.	Opadajući
Nepoštovanje zahtjeva za finansijskim izvještavanjem po MSFI, sa čime bi se ispunila obaveza da sva akcionarska društva na listingu berze, u skladu sa pravnom tekovinom objavljuju finansijske iskaze adekvatnog kvaliteta i blagovremeno.	Opadajući
Nedovoljna nezavisnost revizora.	Konstantan
Neadekvatno poklanjanje pažnje finasijskom izvještavanju malih i srednjih preduzeća.	Konstantan
Nedovoljno poklanjanje pažnje kvalitetu popunjavanja obrazaca koji se predaju Poreskoj upravi.	Opadajući

Opis trenutnog stanja

Primjena međunarodnih računovodstvenih i revizorskih stanadarda i finansijskih izvještaja (MRS, MSFI, MSR) crnogorskih preduzeća, i pored poboljšanja u prethodnom periodu, ostaje nedovoljno adekvatna. Poreska uprava Crne Gore je unaprijedila dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza privrednih društava Crne Gore preko značajnih finansijskih ulaganja u pravcu elektronizacije posla i kontrolnih mehanizama.

Izmjene i dopune postojeće računovodstveno-revizorske regulative su trebale da obezbijede viši nivo usklađenosti nacionalnih propisa sa direktivama i pravnim tekovinama Evropske unije i povećaju kvalitet podataka, naročito u domenu kritijuma uporedivosti, stalnosti i doslednosti u (fer) prikazivanju računovodstvenih stanja i politika. Ipak, sama implementacija je i dalje u toku. Implementacija ovih standarda predstavlja način za uređenje računovodstvene prakse, koji se može jedinstveno primjenjivati na zemlje različitih ekonomskih karakteristika a sa druge strane, podržava cilj Crne Gore da ispuni kriterijume neophodne u procesu pristupanja EU u ovom domenu.

Izvještaj Svjetske banke o poštovanju standarda i propisa (ROSC - Report on the Observance of Standards and Codes) i preporuke koje se odnose na računovodstvo i reviziju (A&A) u Crnoj Gori su usmjerene u pravcu povećanja kvaliteta finansijskog izvještavanja. Preporuke su sveobuhvatne i pokrivaju nadležnost većeg broja institucija koje su zadužene za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori (Ministarstva za ekonomski razvoj, Monstata, Centralne banke Crne Gore, Komisije za hartije od vrijednosti, Poreske uprave Crne Gore, Privrednog suda iz Podgorice, Instituta sertifikovanih računovođa i Instituta računovođa i revizora Crne Gore). Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju je osnovan sa istim ciljem i bavi se strateškim unapređenjem računovodstveno-revizorske prakse po standardima MRS, MSR i MSFI u Crnoj Gori. Urađena je Strategija i Akcioni plan i program operativnih i etapnih reformskih mjera i aktivnosti „stejkholdera“ za poboljšanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije i unapređenje poslovne i etičke kulture sa jedinstvenim računovodstvenim ciljem: dostizanja višeg kvaliteta mikro i makro finansijskog izvještavanja koje će voditi usklađivanju crnogorskog regulativnog okvira bilansnog i drugog finansijskog izvještavanja sa pravnom tekovinom EU. To je uključivalo rad na pripremi konsolidovanih finansijskih iskaza, propisa koji regulišu rad revizorskih agencija, centralizaciju baze završnih računa i bilansnog makroagregiranja, objavljivanje finansijskih iskaza i poboljšanje njihovog

kvaliteta, elektronizacija računovodstvene prakse, rad na finansijskom razvrstavanju privrednih društava na mikro, mala, srednja i velika preduzeća itd.

Tokom 2014. godine primijetno je kašnjenje u implementaciji stubova Akcionog plana u dijelu koji se odnosi na osnivanje tijela za javni nadzor rada revizora. Istovremeno, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine, utvrđeno je da se godišnji finansijski iskazi dostavljaju Poreskoj upravi. Postojeće zakonsko rješenje određuje papirno i elektronsko godišnje finansijsko izvještavanje, koje podrazumijeva mogućnost elektronskog dostavljanja godišnjih finansijskih iskaza u jedinstvenu elektronsku bazu. Ovaj oblik dostavljanja godišnjih finansijskih iskaza još uvijek nije u cjelosti implementiran u praksi i pored toga što je za 2014. godinu oko 85% obveznika dostavilo godišnje finansijske iskaze nadležnoj instituciji u elektronskoj formi.

Takođe, tokom prethodne dvije godine uočen je primjetan napredak u radu na obrazovanju računovođa i revizora od strane Instituta sertifikovanih računovođa putem seminara, kurseva, publikacija i sl. čime se značajno doprinijelo višem kvalitetu računovodstveno-revizorske teorije i prakse u primjeni MRS, MSR i MSFI standarda u Crnoj Gori. Potrebna je dodatna edukacija, naročito u pravcu širenja elektronizacije računovodstvenog posla u privrednim subjektima, a naročito u opštinama koje nemaju dovoljno razvijen ovaj vid prakse.

Operative mjere

Potrebno je nastaviti sa implementacijom „Strategije i akcionog plana za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori“. Takođe, potrebno je pozvati ROSC delegaciju da uradi progres (tzv. „follow up“) implementacije Preporuka iz 2011. godine i reviziju progressa računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori.

Nastaviti na izvještavanju o napretku korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima u Crnoj Gori i izvještavanja rada menadžera, kako bi se formulisale neophodne mjere od strane nadležnih vlasti za unapređenje ove oblasti.

Implementirati međunarodne standarde u potpunosti kroz dalju edukaciju i prevod Izvještaja revizije, koji su sadržani u MRS, a nijesu u cjelosti prevedeni (IFAC priručnik) i usvojeni u Crnoj Gori.

Nastaviti započete aktivnosti u okviru projekta REPARIS sa ciljem poboljšanja standarda obrazovanja i sertifikacije računovođa i revizora u okviru nadležnih nacionalnih tijela.

Ubrzati širenje i razvijanje baze godišnjeg elektronskog finansijskog izvještavanja prvenstveno na sajtovima Poreske uprave, i Komisije za hartije od vrijednosti.

Nastaviti i ubrzati rad na „FIRST“ inicijativi sa dva osnovna zadatka: (1) obezbijediti tehničku pomoć Vladi Crne Gore u određivanju prioriteta u okviru Nacionalnog plana za unapređenje finansijskog izvještavanja za period do kraja 2016. godine i (2) obezbijediti Savjetu za računovodstvo i reviziju proširivanje nacionalnog akcionog plana na srednji i dugi rok.

Jačati regionalnu saradnju, institucionalno i kontrolno povezivanje u oblasti računovodstva i revizije, naročito kod prevođenja i tumačenja MRS i MSFI.

Kreirati nadležnu instituciju zaduženu za kontrolu rada revizorskih i računovodstvenih kuća, kao i ojačati organizacioni dio/jedinicu u okviru nadležnog organa koji bi radio na kontroli usklađenosti finansijskih izvještaja sa normativnom regulativom. S obzirom na sumnju da su pojedine revizorske kuće u „cilju dobijanja posla” spremne da „uljepšaju” revizorske izvještaje, potrebno je sprovesti nezavisnu ocjenu kvaliteta izabranih revizorskih izvještaja.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja privrednih, a naročito osiguravajućih i reosiguravajućih društava, investicionih fondova, berzi i berzanskih posrednika kao i informacije o članovima Odbora direktora posebno u dijelu koji se odnosi na njihovo učešće u vlasničkoj strukturi kao i zarade menadžmenta.

Inicirati i objavljivanje (polu)godišnjih finansijskih izvještaja akcionarskih društava koja se kotiraju na berzi na sajtu KHOV.

Organizovati provjeravanje rada revizora kroz formiranje specijalnog tijela-Agencije koja bi bila zadužena za nadzor i evaluaciju rada revizora, posebno za rad (re)osiguravajućih kuća.

Pooštriti kontrolu i sankcije za firme koje ne dostavljaju u zakonskom roku kompletne godišnje finansijske iskaze.