

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU
POLITIKU U 2011. GODINI**

SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	4
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	9
IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE	15
1. Metalska industrija	15
2. Energetika	21
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	30
1. Turizam	30
2. Saobraćaj	34
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	38
1. Obrazovanje	38
2. Tržište rada	43
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	48
VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA	52
1. Bankarski i nebankarski sektor	52
2. Tržište kapitala	58
IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA NOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIM INTEGRACIJAMA	61
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	61
2. Strane direktne investicije	67
3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija	70
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	75
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	83
1. Statistika	83
2. Računovodstveni i revizorski standardi	87

I. UVODNE NAPOMENE

U 2010. godini Crna Gora je izašla iz recesije i stvorene su pretpostavke da tokom 2011. godine Crna Gora započne nov razvojni ciklus.

Ekonomska politika će i u 2011. godini biti suočena sa brojnim izazovima, iako je ekonomski oporavak započet u III kvartalu 2010. godine. Prognoze ekonomskog rasta u 2010. godini za naše najvažnije partnere EU (1,7%) i jugoistočnu Evropu (2,8%) ukazuju na usporen rast, što će se negativno odraziti na Crnu Goru. Pored ovog biće prisutni i brojni drugi rizici, a kao najvažniji mogu se navesti sledeći:

- Nediverzifikovanost crnogorske privrede, visok stepen uvozne zavisnosti i zavisnosti od metalske industrije i turizma;
- Neadekvatna struktura privrede koja rezultira u niskom nivou konkurentnosti domaćih proizvođača;
- Nediverzifikovan izvoz i dominacija proizvoda niskog stepena obrade;
- Opadanje priliva SDI i izvozne tražnje;
- Visok nivo kredita koji kasne sa otplatom i nekvalitetne aktive;
- Rastuća nelikvidnost privrede i rastući broj preduzeća čiji su računi u „blokadi“ i
- Dalje visok nivo (i privatne i javne) potrošnje.

Ključni pravci akcije ekonomske politike treba da se odnose na postupnu promjenu modela razvoja, prilagođavanje nivoa potrošnje realnim mogućnostima, unaprijeđenju konkurentnosti crnogorske privrede, ubrzavanju pristupanja EU i STO, nastavku reformi i privatizacije, donošenju sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavku deregulacije, otklanjanju biznis barijera i dr.

Takođe, u narednom periodu treba nastaviti vođenje aktivne politike približavanja Crne Gore međunarodnim integracijama u čije članstvo još uvijek nije primljena, a prije svega kada su u pitanju Evropska Unija i Svjetska trgovinska organizacija.

Kao indikatori uspješnosti ekonomske politike treba da budu sljedeće veličine:

- Stopa rasta BDP-a od najmanje 3%;
- Stopa nezaposlenosti od 12%;

- Stopa inflacije između 1% i 3%;
- Budžetski deficit do 3% BDP-a;
- Neto priliv SDI u iznosu od minimum 15% BDP-a.

Da bi se ostvarili ovi ciljevi, Centralna banka Crne Gore (u daljem tekstu: CBCG), shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore set preporuka u oblasti ekonomske politike za 2011. godinu, koje će biti komplementarne sa mjerama koje će preduzeti CBCG. Prilikom analiziranja izabranih oblasti dat je kratak osvrt stanja u posmatranoj oblasti, analizirani su najvažniji rizici koji se mogu pojaviti u narednom periodu¹, strateški pravci razvoja i predlog operativnih mjera da bi se realizovali strateški pravci razvoja. Preporuke su grupisane u sljedeće oblasti:

- Preporuke u oblasti institucionalnog ambijenta i deregulacije;
- Preporuke u oblasti poljoprivrede i šumarstva;
- Preporuke u domenu industrije;
- 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 i međunarodnim integracijama;
- Preporuke u domenu ekologije i održivog razvoja i
- Preporuke u ostalim oblastima.

II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

Opis trenutnog stanja

Stimulativan poslovni ambijent od presudne je važnosti za razvoj ekonomije i predstavlja suštinu procesa tranzicije, jer stvara izazov za državu da potpuno izmijeni ulogu u privredi – od kontrole i postavljanja normi, do olakšavanja rada.

Poslovni ambijent u Crnoj Gori je stabilan i značajno je poboljšán tokom posljednjih nekoliko godina, ali su potrebna dalja unaprijeđenja. Na

¹ Rizici predstavljaju potencijalne opasnosti koje se ne moraju nužno realizovati. Navedene rizike ne treba smatrati kao jedine moguće.

poboljšanje ambijenta značajno je uticao proces pristupanja EU i donošenja niza zakona koji su u skladu sa regulativom EU.

U prethodne dvije godine preduzeti su značajni koraci u smanjivanju biznis barijera kako bi potspješili razvoj preduzetništva. Vlada Crne Gore je formirala Savjet za eliminisanje biznis barijera, čiji je zadatak da prati, upozorava i inicira prepreke razvoju biznisa kako u postojećim, tako i u novim sistemskim rješenjima. Na smanjenje biznis barijera značajno su uticala i nova rješenja iz Zakona o unutrašnjoj trgovini, prema čijim odredbama preduzeća koja počinju obavljanje trgovačke djelatnosti u radnjama nijesu obavezni da od opštinskog organa uprave traže dozvolu za rad, zatim Zakona o radu gdje je predviđeno pojednostavljenje procedure otpuštanja i zapošljavanja radnika, i mogućnost izmjene ugovorenih uslova rada i pojednostavljenja procedura za utvrđivanje odgovornosti zaposlenih. Ipak, moramo konstatovati da je i dalje prisutna nedovoljna i fleksibilnost i mobilnost na tržištu rada.

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata su pojednostavljene upravne procedure kada je u pitanju revizija tehničke dokumentacije i dobijanje građevinske i upotrebne dozvole. Povećana su prava, ali i obaveze i odgovornosti jedinica lokalne samouprave.

Vlada Crne Gore preko Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta intenzivno radi na realizaciji aktivnosti definisanih Akcionim planom za reformu lakoće poslovanja i sprovođenjem Strategije regulatorne reforme (Giljotina propisa, Doing Business indikatori i RIA) i Akcionog plana koji je prati. U okviru „Giljotine” propisa u toku je faza inventure i analize propisa i administrativnih postupaka iz nadležnosti državnih organa.

Na poboljšanje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori od velikog značaja je stupanje na snagu Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta², kojim se mijenjaju odredbe u deset drugih zakona. Zakon o unapređenju poslovnog ambijenta je efikasan „pravni alat“, kojim se na brz i efikasan način mijenjaju, odnosno brišu odredbe pojedinih zakona u cilju stvaranja uslova za olakšano poslovanje. S tim u vezi, zakon sadrži odredbe koje se odnose na izmjenu ili brisanje odredbi pojedinačnih zakona kojima se uređuje postupak obnavljanja registracije privrednih društava, ukidanja različitih taksi, smanjenje administrativnih i sudskih taksi za angažovanje stranih radnika i ovjeru kupoprodajnih ugovora, skraćenje rokova za postupanje državnih organa u oblasti elektronskih komunikacija i

² Sl. list br. 40/10, od 27.07.2010. godine

procjene uticaja na životnu sredinu, kao i unapređenje postupka uknjižbe nepokretnosti.

Registracija preduzeća znatno je pojednostavljena uvođenjem jedinstvene registracione forme koja se podnosi Poreskoj upravi i zamjenjuje 16 različitih obrazaca koji su se podnosili u četiri institucije. Od 8. aprila 2010. godine, Centralni registar Privrednog suda je započeo izdavanje jedinstvenog statističkog broja, pa više nije potrebna dodatna procedura u Monstatu. Ukinuta je obaveza akontativnog plaćanja poreza na dobit pravnih lica i omogućeno plaćanje u šest mjesečnih rata poreza na njihovu dobit za prošlu godinu. Poboljšane su administrativne procedure i vrijeme kroz izjednačavanje rokova za podnošenje prijave za porez na dohodak fizičkih lica i poreza na dodatu vrijednost, uspostavljen je sistem objedinjene registracije poreskih obveznika.

Savjet stranih investitora³ objavio je u aprilu 2010. godine prvo izdanje „Bijele knjige“ za Crnu Goru. „Bijela knjiga“ je godišnja publikacija kojom se informišu javnost i zainteresovani subjekti o poslovnom ambijentu i preprekama za poslovanje koje su iskusili strani investitori u Crnoj Gori. Između ostalog, u „Bijeloj knjizi“ je pozitivno ocijenjeno što su za investitore uvedeni jednostavniji propisi.

Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta je razmatrao preporuke iz Izvještaja stranih investitora u CG o investicionoj klimi u zemlji, tzv. „bijelu knjigu“, i zadužio resorne institucije da razmotre predložene preporuke kako bi bile uključene u Akcioni plan reforme lakoće poslovanja za narednu godinu.

Međutim, preduzetnici su i dalje suočeni sa otežanim uslovima poslovanja. Jedan od osnovnih izazova sa kojima se suočava Crna Gora u stvaranju preduzetničkog društva, je usklađivanje zakonskog i regulatornog okvira za poslovanje, pojednostavljenje i reforma procedura osnivanja i rada preduzeća, dosljedna primjena pozitivnih zakonskih rješenja i predvidljivo poslovno okruženje. U Crnoj Gori još uvijek postoje biznis barijere, kao što su komplikovane i skupe administrativne procedure, infrastrukturna pitanja, kao i finansiranje.

³ Savjet stranih investitora u Crnoj Gorui (SSICG) formalno je osnovan u januaru 2009. godine, sastavljen je od 15 članova, a okuplja najznačajnije kompanije u zemlji iz svih važnih sektora. Osnivači Savjeta su Crnogorski Telekom, Kombinat aluminijuma (KAP), Daido Metal, NLB Montenegro Banka i Montenegro Stars Hotel grupa.

Glavni rizici

- Složene procedure i mnoštvo dokumentacije potrebne za započinjanje posla;
- Spore sudske procedure prilikom rješavanja privrednih sporova;
- Siva ekonomija;
- Visok stepen monopolisanosti tržišta;
- Mogućnost javljanja nelojalne konkurencije;
- Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada);
- Nedovoljna mobilnost radne snage;
- Nepoštovanje zakonskih propisa.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti sprovođenje deregulacije poslovanja u cilju otklanjanja biznis barijera;
- b. Nastaviti sprovođenje Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta i Strategije regulatorne reforme⁴;
- c. Otvoriti tržište za sve one segmente u kojima postoji ograničena konkurencija, pružajući jednaka prava svim učesnicima;
- d. Poboľjšati funkcionisanje antimonopolske politike;
- e. Nastaviti primjenu RIA (Regulatory Impact Assessment) metodologiju prilikom donošenja novih propisa, u skladu sa preporukama OECD-a;
- f. Sankcionisanje svih investitora koji krše ugovorne obaveze;
- g. Povećati brzinu rješavanja privrednih sporova;
- h. Skratiti vrijeme trajanja izvršnog postupka.

Operativne mjere

Imajući u vidu previše komplikovane administrativne procedure neophodno je nastaviti sprovođenje opšte deregulacije. Opštu deregulaciju poslovanja treba sprovođiti po principu ukidanja nepotrebnih i zastarjelih propisa. Cilj ovog projekta je ukidanje nepotrebnih i zastarjelih propisa i procedura koji predstavljaju barijeru u poslovanju i životu građana. Deregulacija nije jeftin poduhvat, već je u pitanju skup

⁴ Strategija regulatorne reforme je projekat Međunarodne finansijske korporacije (IFC) i Ministarstva finansija koja obuhvata tri komponente: Doing Business indikatori; "Giljotina" propisa u oblastima građevinskih dozvola, poreza i carina i dozvola za rad; RIA - Regulatory Impact Assessment, što podrazumijeva procjenu uticaja zakonskih rješenja na biznis ambijent.

mjera, politika i institucija koji zahtijeva značajna finansijska sredstva, ali sigurno je da su troškovi deregulacije manji od koristi koju ona nosi. Stoga je potrebno nastaviti sprovođenje Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta, kao i Akcionog plana za sprovođenje Strategije regulatorne reforme.

Potrebno je objaviti spisak svih dokumenata neophodnih za dobijanje dozvola, licenci i slično, kao i stvarne troškove za njihovo dobijanje. Podržati projekat Svjetske banke koji se odnosi na administraciju i upravljanje, a koji bi trebao da doprinese poboljšanju situacije u oblastima dobijanja dozvola, licenci i registracija. Posebnu pažnju treba pokloniti administrativnim procedurama na lokalnom nivou.

Dešava se da novi vlasnici ne poštuju sve odredbe ugovora o privatizaciji, što u nekim slučajevima proizvodi dodatne troškove kompanijama ili Budžetu. Neophodno je voditi sistematizovanu evidenciju realizacije ugovora i pravovremeno reagovati u smislu preduzimanja odgovarajućih aktivnosti od strane države. Od posebnog je značaja i vođenje računa o zaštiti prava manjinskih akcionara.

RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologiju treba dalje razvijati na odgovarajući način i nastaviti implementaciju u novi pravni i institucionalni okvir. Proces implementacije metodologije će biti veoma značajan, jer se radi o kompleksnom oruđu čiji cilj je omogućiti ex ante evaluaciju uticaja novih propisa (zakona i podzakonskih propisa).

Zalagati se za uvođenje **elektronskog servisa** u pružanju usluga javnog sektora. Izvršiti javnu promociju ove mogućnosti kako bi se javnost upoznala sa njom. Elektronski servis treba da bude omogućen kod svih javnih registara, registracije vozila, poreskog sistema i sl.

Crna Gora je relativno mala zemlja i nije neprirodna situacija da u takvim uslovima veliki broj preduzeća bude u monopolističkoj ili oligopolističkoj situaciji. Međutim, takva situacija može biti vrlo nepovoljna sa aspekta blagostanja potrošača, te je neophodno obezbijediti da se ne zloupotrebljava dominantan položaj. Stoga je neophodno i potpuno otvaranje tržišta u svim segmentima gdje je konkurencija ograničena (fiksna telefonija, internet i dr.) podsticanjem investicija u ove oblasti i stvaranjem povoljnih uslova za investiranje.

Radi smanjenja opšteg rizika poslovanja i povećanja stepena pravne sigurnosti potrebno je povećati efikasnost rješavanja privrednih sporova, naročito kada su u pitanju izvršni postupci. Istovremeno potrebno je

povećati stepen saradnje između sudova, inspeksijskih službi, policije i carinskih organa.

Siva ekonomija je u velikoj mjeri rasprostranjena u Crnoj Gori. Ona djeluje kao nelojalna konkurencija preduzećima koja uredno izmiruju svoje poreske i druge obaveze. Cilj treba da bude njeno postepeno prevođenje u legalne tokove, gdje god je to moguće.

Izvršni postupak često predugo traje i potrebna su značajna unapređenja u ovom segmentu. U zemljama sa dugim izvršnim postupkom smatra se da postoji viši nivo rizika poslovanja.

Implementirati uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena koja se odnose na eroziju poreskih obaveza. Multinacionalne 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. Ponekad se ne radi samo o smanjenju poreske obeveze, nego i o potpunom izbjegavanju plaćanja poreza od strane ovih kompanija. U svrhu suzbijanja poreske evazije, 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.

III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA

Opis trenutnog stanja

Poljoprivreda je djelatnost koju ne treba posmatrati samo sa aspekta kreiranja BDP-a, već i sa aspekta ruralnog razvoja, ekološkog aspekta, potpore za razvoj turizma, očuvanje tradicije i kulturnog naslijeđa na selu, okonsice za razvoj prehrambene industrije i dr.

Crna Gora ima dobre uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje, jer poljoprivredno zemljište predstavlja 37,4% teritorije. Prisutni su vrlo različiti klimatski uslovi i stoga mogućnost gajenja vrlo različitih kultura.

Glavni pravac aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da bude podizanje nivoa poljoprivredne proizvodnje. Crna Gora ima

potencijale za značajno veću proizvodnju većine poljoprivrednih proizvoda i povećanje proizvodnje, uz podizanje svijesti o kvalitetu domaćeg proizvoda, u značajnoj mjeri bi se mogao smanjiti uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Posebnu pažnju treba posvetiti organskoj poljoprivredi, koja ima za cilj promociju proizvodnje zdrave hrane uz potpunu iskorišćenost prirodnih resursa i očuvanje životne sredine. Proizvodnja organskih proizvoda koji imaju sertifikat, prepoznatljiv kvalitet i porijeklo su veoma traženi na svjetskom tržištu

Poljoprivreda i šumarstvo su sektori za čiji razvoj postoje dobre prirodne pogodnosti, ali njihovo učešće u BDP-u je i dalje značajno ispod potencijala. Kontinuirani pad sektora (poljoprivreda, lov, šumarstvo i ribarstvo) u ukupnom učešću BDP-a zaustavljen je u 2008. godini na svega 7,5%, (u 2001. godini učešće je iznosilo 10,9%). Nizom ulaganja, najviše kroz aktivnu politiku Agrobudžeta, kao i korišćenjem inostranih sredstava uticalo se na oporavak ovog sektora u 2009. godini (godini „krize“). Naime, djelatnost „poljoprivreda, lov, šumarstvo i ribarstvo“ bilježi i nominalni i realni rast u 2009. godini u odnosu na prethodnu.

U sektoru poljoprivrede urađen je napredak u jačanju zakonskih okvira, ali je neophodno nastaviti sa jačanjem sprovođenja legislative, i posebno apostrofirati jačanje administrativnih kapaciteta organa nadležnih za fitosanitarnu politiku i bezbjednost hrane, što je od posebnog značaja za pristupanje EU.

U cilju daljeg jačanja poljoprivrede, potrebno je iskoristiti sva sredstva namjenjena jačanju različitih segmenata poljoprivrede, počev od administrativnih kapaciteta, do proizvodnje i usvajanja standarda. Sredstva se obezbjeđuju ponuđenim programima i projektima IPA 2007, IPA 2008, IPA 2009, sredstvima Evropske Komisije, Vlade Danske i sl.

Šume predstavljaju preko polovine teritorije Crne Gore (54%) i čine je jednom od najšumovitijih zemalja u Evropi. Šume su važne za očuvanje flore i faune, preko neto apsorpcije velike količine ugljen-dioksida ublažavaju efekte klimatskih promjena, kao i za sprječavanje erozije tla. Međutim, postoje sumnje da li se šumarstvom u Crnoj Gori gazduje na održiv razvoj.⁵

Poljoprivreda može biti i važan faktor smanjivanja regionalnih razlika, a zajedno sa šumarstvom mogla bi predstavljati značajan segment razvoja nacionalne ekonomije.

⁵ Za više detalja pogledati rad Šume i Šumarstvo, objavljen u okviru studije „Crna Gora u XXI stoljeću u eri kompetitivnosti“, koju je uradila CANU.

Glavni rizici

- Migracija seoskog stanovništva;
- Nedostatak radne snage i nedovoljna obučenost;
- Nizak nivo mehanizacije poljoprivrednog procesa proizvodnje;
- Dominacija ekstenzivne proizvodnje i proizvodnje na manjim parcelama, sa neadekvatnom opremom;
- Uzgoj neadekvatnog sortimenta;
- Erozija tla usled prekomjerne sječe šuma na pojedinim lokacijama;
- Prekomjerna upotreba zaštitnih sredstava, koja može ugroziti zdravlje i narušiti imidž organske proizvodnje na kojem se bazira dugoročni, izvozno orjentisani razvoj poljoprivrede.

Strateški pravci i razvoj

- a. Povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda;
- b. Poseban akcenat staviti na unaprjeđenje poljoprivredne proizvodnje na sjeveru Crne Gore;
- c. Podržati investicije u razvoj sela, uključujući infrastrukturu;
- d. Jačati razvoj biljne proizvodnje posebno povrtlarstva i voćarstva i razvijati dobru tržišnu infrastrukturu čime bi se stvorila mogućnost skladištenja i čuvanja svježih proizvoda, kao i njihov plasman kroz duži vremenski period;
- e. Intenzivirati proizvodnju u zaštićenom prostoru (plastenicima) čime se umanjuju rizici nepovoljnog spoljnog uticaja i stvara mogućnost proširenja proizvodnje različitih kultura;
- f. Povećati stočni fond;
- g. Poboljšati konkurentnost modernizacijom proizvodnje;
- h. Podsticati razvoj proizvodnje, kod porodičnih gazdinstava putem različite investicione podrške radi stvaranja zdrave konkurencije na domaćem tržištu, poboljšanje kvaliteta proizvodnje, očuvanje proizvodnje tradicionalnih proizvoda kojima se ujedno može obogatiti turistička ponuda;
- i. U većoj mjeri valorizovati šumsko bogatstvo, a uvažavajući koncepciju održivog razvoja;
- j. Razvoj ljudskih resursa, kroz razvoj mladih farmera i njihovo zadržavanje na selu;
- k. Vladine garancije za kredite poljoprivredi.

Operativne mjere

Kada je u pitanju poljoprivreda od primarnog značaja je da se implementira koncept održivog razvoja u oblasti poljoprivredne proizvodnje, koji podrazumijeva: održivo korišćenje raspoloživih poljoprivrednih resursa, uz postizanje optimalnih prinosa u biljnoj i stočarskoj proizvodnji, podizanje konkurentnosti, unaprijeđivanje kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i sprovođenje sveobuhvatnog programa razvoja sela.

Država mora nastaviti i u narednom periodu da podržava poljoprivrednu proizvodnju, jer poljoprivrednu proizvodnju podržavaju i najrazvijenije zemlje svijeta. Ukoliko konkurenti dobijaju veće subvencije, domaći proizvođači će automatski biti nekonkurentni i na domaćem i na međunarodnom tržištu. Imajući u vidu vrlo otežan pristup poljoprivrednih proizvođača kreditnim sredstvima (zbog nepostojanja završnih računa i male vrednosti kolaterala – poljoprivrednog zemljišta) razmotriti mogućnost Vladinih garancija za kredite poljoprivrednim proizvođačima. Bez kreditne podrške teško je pokrenuti proizvodni ciklus u poljoprivredi. Takođe, država treba da nastavi proces usklađivanja u ovoj oblasti sa pravilima EU, odnosno sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (CAP) EU.

Podsticati proizvodnju organskih proizvoda i prepoznatljivog brenda sa tim obilježjem. U tom pravcu u potpunosti iskoristiti sredstva opredijeljena Programom razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori (Vlada Danske opredijelila 2 miliona eura), koji se inače fokusira na podršku lancu proizvodnje i prodaje organskog voća i povrća. Pošto je zdrava hrana u svijetu apsolutni hit i ima mnogo višu cijenu od uobičajenih kultura, realizacija ovog Programa može značajno doprinijeti stvaranju tržišno orjentisanog sektora organske poljoprivrede u Crnoj Gori, naravno uz kvalifikovan stručni kadar. To znači da Crna Gora koncept ekološke države treba da dosljedno primijeni i u proizvodnji hrane.

U narednom periodu potrebno je težiti promijeni strukture proizvodnje i preusmjeravati se prema kulturama koje nose potencijalno viši profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća i povećavati proizvodnju u plastenicima.

Razvijati poljoprivrednu proizvodnju na sjeveru Crne Gore, kako bi se uticalo i na smanjenje regionalnih razlika, kao i na smanjivanje migracije sa sjevera ka jugu. Izuzetno je značajno formirati novu generaciju mladih farmera, koji bi ostali na selu.

Od velikog značaja je implementacija međunarodnih standarda u ovoj oblasti, jer bez njih nije moguć nastup na tržištima zemalja članica EU. Država treba da pruži maksimalnu podršku poljoprivrednim proizvođačima radi osvajanja ovih standarda.

Ulagati u poljoprivrednu infrastrukturu, puteve i njihovo održavanje kako bi se dodatno podstakao razvoj sela. Koristiti kupljene mašine za održavanje ruralnih puteva na sjeveru Crne Gore, kako bi se povećala dostupnost seoskim područjima. Od izuzetnog značaja je i svrsishodno korišćenje sredstava MIDAS (Montenegro Institutional Development and Agriculture Strengthening) projekta koja bi trebala biti usmjerena na jačanje poljoprivrede i ruralni razvoj uz promovisanje unapređenja zaštite životne sredine u skladu sa standardima EU. Ovom mjerom bi se uticalo na smanjenje depopulacije ruralnog područja, uticalo bi se na očuvanje prirodnih resursa i podržala bi se ekonomska diverzifikacija (razvoj eko – turizma).

Razvijati tržišnu infrastrukturu u oblasti biljne proizvodnje u Crnoj Gori kako bi se kvalitetni proizvodi iz primarne biljne proizvodnje koristili u višim fazama prerade i postizanja veće vrijednosti gotovih proizvoda prerađivačke industrije (maslinovo ulje, vino, voćni sok i sl.). Istovremeno treba podržati sve oblike investiranja, koji se odnose na skladištenje, čuvanje i preradu svježih proizvoda kako bi se ispunili i standardi savremenog tržišta u pogledu kvaliteta, kvantiteta i bezbjednosti hrane. Inače, Vlada je usvojila propise za implementaciju legislative u oblasti kontrole hrane biljnog ili životinjskog porijekla i program monitoringa rezidua (ostatka, tvari, npr. monitoring rezidua pesticida u hrani biljnog porijekla na nivou primarne proizvodnje i sl.). Usvojen je Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o zaštiti bilja, a Fitosanitarna uprava je formirala odsjek za bezbjednost hrane. Stoga se ova preporuka aktuelizira zbog izuzetnog raspoloživog a neiskorišćenog potencijala.

Takođe, Crna Gora je veliki uvoznik mesa i pored odličnih uslova za razvoj stočarstva. Dakle, u strukturi poljoprivredne proizvodnje značajno mjesto se daje proizvodnji mesa, pa kontinuirano treba raditi na proširenju stočnog fonda, uz paralelno usvajanje standarda EU kako bi se omogućio izvoz mesa na tržište EU. Povećavanjem sredstava za proizvodnju mesa (Agrobudžet) utiče se na konkurentnost tržišne proizvodnje mesa, otvaranje pogona mesne industrije, što jača podsektor proizvodnje prehrambenih proizvoda u okviru ukupne prerađivačke industrije Crne Gore. Takođe, potrebno je obezbjediti što veći stočni fond prije pristupanja EU, da bi se ostvarile subvencije po tom osnovu.

Posebnu pažnju treba posvetiti povećanju stepena razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Njihov broj se, inače, prema Popisu poljoprivrednih gazdinstava iz juna 2010. godine povećao u odnosu na broj iz Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2003. godine. Korišćenjem sredstava za poboljšanje poljoprivredne proizvodnje (voća, povrća, mesa, mlijeka, prerađevina od mesa i sl.) doprinosi se unapređenju ekonomskog položaja porodičnih gazdinstava i standarda stanovništva. Investicijama u porodična gazdinstva postižu se ciljevi poput modernizacije porodičnih gazdinstava, povećanja konkurentnosti, očuvanja proizvodnje tradicionalnih proizvoda, obogaćuje se turistička ponuda specifičnim proizvodima i sl. Razvoj poljoprivrednog gazdinstva je u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju (usvojenom u julu 2009. godine) i njegovo unapređenje se podstiče kroz Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009 – 2013.

Promocija je izuzetno važan segment približavanja poljoprivredne proizvodnje potrošačima, pre svega imajući u vidu da Crna Gora ne proizvodi velike količine berzanskih sorti, nego male količine veoma specifičnih i geografski uslovljenih proizvoda.

Iako je sastavni dio sektora „poljoprivreda, lov, šumarstvo i ribarstvo“, očigledno je da Crna Gora raspolaže šumskim potencijalom nedovoljno iskorišćenim u ukupnom doprinosu stvaranja BDP-a i same bruto dodate vrijednosti sektora kojem pripada. Novim Zakonom o šumama se naglašava značaj šumarstva i ističe se da je u javnom interesu obezbjeđivanje održivog razvoja šumarstva, doprinos održivom razvoju drvne industrije i ostalih privrednih grana vezanih za šume i šumarstvo, kao i doprinos održivom razvoju ruralnih područja. Iz jasno naglašenog značaja šumarstva proizilazi da se treba sprovesti rigorozna kontrola koncesionara o obavljanju sječe u skladu sa dodijeljenim koncesijama, sprječavati nelegalnu sječu, kao i vršiti pošumljavanje zbog održivosti šumskog fonda. Potencijal šumarskog sektora treba iskoristiti u pravcu stimulacije povezivanja proizvođača drvne građe sa prerađivačima drveta, a sve u cilju izvoza proizvoda višeg stepena obrade. U skladu sa koncepcijom održivog razvoja intenzivirati i pošumljavanje „goleti“. Ograničiti mogućnosti prenamjene šumskog zemljišta. Pojačati protivpožarnu zaštitu u šumskim područjima.

Na kraju je neophodno adekvatno gazdovanje resursima koje podrazumijeva očuvanje zemljišta od zagađenja, sprječavanje ugrožavanja opšteg biodiverziteta, održivo i oprezno korišćenje genetičkih resursa, kao i očuvanje tradicionalnih proizvodnih tehnologija.

IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE

1. Metalska industrija

Opis trenutnog stanja

Višegodišnji problemi u metalnoj industriji dobrim dijelom su rezultat zastarjele tehnologije, prezaduženosti, prevelikog broja zaposlenih i nerentabilne proizvodnje. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je najteže pogodila kriza, je u 2009. godini smanjen za 32%. Ukupna industrija je svoje učešće od 18,9% u ukupnom BDP-u 2001. godine svela na 11,3% ukupnog BDP-a u 2009. godini. U tom periodu prerađivačka industrija je svoje učešće smanjila za više od polovine. Od 11,7%, koliko je bila zastupljena u strukturi 2001. godine, u strukturi BDP-a 2009. godine bila je zastupljena sa samo 4,9%. Pad prerađivačke industrije je najviše rezultat nedovoljne i nerentabilne proizvodnje u KAP-u. Ipak treba napomenuti da je čitav niz faktora uticao na dešavanja u KAP-u (globalna kriza, cijena aluminijuma na svjetskom tržištu, višak zaposlenih, visoki troškovi proizvodnje). Da bi se nastavila proizvodnja u KAP-u nametnula se potreba restrukturiranja ovog kolektiva kao i preduzimanja niza mjera, a sve u cilju očuvanja metalske industrije u Crnoj Gori.

U periodu od 2001 – 2009. godine došlo je i do smanjenja učešća sektora vađenja ruda i kamena, od 1,9% u strukturi 2001. godine do 0,7% u strukturi BDP-a 2009. godine. Pad sektora vađenje rude i kamena je najviše uzrokovan problemima u proizvodnji Rudnika boksita Nikšić. Tome je znatno doprinio i prestanak eksploatacije rude u jami, decembra 2008. godine i eksploatacije iz površinskih kopova u maju 2009. godine.

U 2010. godini radilo se na pronalaženju načina za stabilizaciju proizvodnje i dugoročnu održivost velikih sistema koja imaju najveći uticaj na metalnu industriju u Crnoj Gori: KAP, Rudnici boksita i Željezara Nikšić.

Kombinat aluminijuma je skup međusobno povezanih proizvodnih cjelina, povezanih u jednu kompaniju. Međutim, zatvaranjem Fabrike glinice, čime prestaje potreba za radom Rudnika boksita kada je KAP u pitanju, zatim obustave rada Fabrike za preradu (proizvodnja folije, trake, profila, ambalaže za domaćinstva), u čiji sastav ulazi i Fabrika Al užadi u Kolašinu, i na kraju Fabrike za kovanje – Kovačnice, KAP se svodi samo

na primarnu proizvodnju aluminijuma sa elektrolizom i livnicom, kao jedina dva preostala proizvodna pogona.

U cilju prevazilaženja problema izazvanih ekonomskom krizom, najviše kretanjem cijena glinice i aluminijuma na tržištu, trenutno se realizuju određeni programi restrukturiranja. Restrukturiranjem se nastoje riješiti problemi viška radnika, poboljšati tržišna perspektiva i povećati konkurentnost kompanije i doprinos rastu bruto domaćeg proizvoda.

U 2009. godini Vlada je izdala garanciju u iznosu od 49,86 miliona eura za kredit za restrukturiranje, refinansiranje i implementaciju socijalnog programa i kredit za restrukturiranje duga prema Montenegrobonusu, dok je u julu 2010. godine potpisala Ugovor o garanciji sa Deutsche Bank AG London i Ugovor o kreditu između Deutsche bankom i Kap-om. Ovaj kredit je odobren u iznosu od 22 miliona eura i bio je predviđen Zakonom o budžetu za 2010. godinu, kao podrška crnogorskoj privredi. Polovina kredita je predviđena za investicije u povećanje proizvodnje, a ostatak u izmirenje duga prema Elektroprivredi. Zaključivanjem ovog kreditnog aranžmana predstavljalo je preduslov za efektivnost Ugovora o poravnanju koji je sa KAP-om potpisan 26. oktobra 2010. godine. Njime je Vlada Crne Gore garantovala za kreditno zaduženje KAP-a u iznosu od 130 miliona eura i 5 miliona eura za socijalni program, kako bi se riješila pitanja dosta velike zaduženosti KAP-a prema poslovnim bankama i izvršila optimizacija poslovanja. Ugovorom država stiče 29,4% akcija KAP-a i pravo na predstavnika u odboru direktora sa pravom veta na sve odluke od bitnog značaja za poslovanje kompanije (za proizvodnju, za biznis planove, kreditno zaduživanje i sl.). Obaveze većinskog vlasnika KAP-a je da investira u narednih 5 godina 39 miliona eura (od čega 21 milion u prve dvije godine).

S obzirom da se cijena aluminijuma kreće oko 2300 dolara po toni i da je putem socijalnog programa smanjen broj zaposlenih na 1300, stvorena je mogućnost da se posluje bez gubitka i realne šanse za investicije koje su neophodne u fabrici Prerade, zaštitu životne sredine i povećanje obima proizvodnje i kvaliteta rada.

Rudnici boksita direktno dijele sudbinu KAP-a, kao svog dominantnog potrošača i programom sanacije KAP-a predviđeno je i restrukturiranje "Boksita", jer sa njima takođe upravlja CEAC odnosno En plus grupa. Posljednjih godina proizvodili su godišnje oko 650.000 tona rude boksita, od čega je 470-480 hiljada tona išlo za KAP, a ostatak se prodavao stranim kupcima ili lagerovao. Međutim, zbog povoljnije cijene glinice na tržištu od cijene koštanja u KAP-u sa boksitom iz Nikšića, u prošlog

godini je zaustavljena proizvodnja boksita. Nastavak proizvodnje zavisi od obezbjeđenja tržišta, tj: izvoznih aranžmana, a trenutno se izvozi u Mađarsku, od postojećih zaliha rude.

I u Rudniku Boksita se realizuje program restrukturiranja. Potpisanim Ugovorom o poravnanju država stiče udio u vlasništvu Rudnika i svog predstavnika u odboru direktora. To će omogućiti da se privede kraju program restrukturiranja, u čijoj je prvoj fazi riješeno pitanje 600 radnika koji su uzeli otpremnine na dobrovoljnoj osnovi i očekuje se rješavanje pitanja još 200-250 zaposlenih.

Željezara se u ovoj godini suočavala sa problemima u finansiranju proizvodnje i sa nepovoljnom situacijom na tržištu čelika, što je uticalo na značajno smanjenje obima proizvodnje u odnosu na prošlu godinu.

U prošloj godini je sa Vladom Crne Gore potpisan Protokol o refinansiranju obaveza Željezare. Njime je Vlada stekla pravo na svoja tri predstavnika u Odboru direktora, koji imaju obavezu da prate realizaciju Programa restrukturiranja. Na osnovu tog Programa Željezara je dobila garanciju za kredit u vrijednosti od 26,3 miliona eura od kojih je već realizovano pet miliona, dijelom za planiranu isplatu otpremnina radnika Livnice, a dijelom za plaćanje nabavljene opreme. Time se omogućuje završetak prve faze modernizacije Željezare, koja je bila neophodna zbog zastarjelih postrojenja Čeličane i Kombinovane valjaonice, kao dva ključna pogona i ublažavanja tehničko-tehnološkog zaostajanja proizvodnje.

Ugradnjom nove elektrolučne peći, koja je u oktobru puštena u probni rad, i opreme za zaštitu životne sredine, u obliku sistema za otprašivanje gasova, očekuje se da će se proizvodnja organizovati, kako bi bila konkurentnija na tržištu i kako bi se stvorili uslovi za poslovanje bez gubitaka. Slijedi realizacija socijalnog programa i izrada nove sistematizacije radnih mjesta, kako bi se pronašao način da se riješi problem viškova radnika.

Glavno tržište je Srbija, gdje je jaka konkurencija betonskog željeza iz Ukrajine i iz BiH (Zenice), pa su prodajne cijene željeza na tom tržištu nešto niže od konkurencije, kao i onih u Crnoj Gori. Potencijal ove fabrike je takođe u snadbijevanju potreba za izgradnju auto puta u Crnoj Gori, gdje bi ova fabrika, kao fabrika iz Crne Gore, trebala da ima prioritet u odnosu na inostrane kompanije. Kao i ostali metalski kompleksi, fabrika ima problem sa naslijeđenim stanjem zaposlenih radnika, kako u strukturi tako isto i u broju zaposlenih i predstoji joj

sprovedenje socijalnog programa. Takođe, u proizvodnji Željezare prisutni su i ekološki problemi na ekosistem Crne Gore kao cjeline.

Glavni rizici

- Pad cijena proizvoda metalske industrije;
- Rast cijena električne energije;
- Viškovi radne snage, nedovoljno stručan menadžment, nezadovoljni i nemotivisani radnici u ovoj grani industrije;
- Nivo stručnosti onih koji ostaju, kao i njihova motivisanost;
- Povećanje kreditnog rizika u bankarskom sektoru - nemogućnosti isplate tekućih obaveza i otplate dugova na nivou preduzeća i na nivou zaposlenih;
- Prenošnje rizika u fiskalnu sferu;
- Pogoršanje fiskalne pozicije i uslijed rasta troškova Vlade prilikom rješavanja problema sektora metalske industrije (subvenicije, socijalni programi, bankarske garancije i dr.);
- Nepoštovanje ekoloških standarda poslovanja;
- Pogoršanje platnobilansne pozicije, odnosno značajno smanjenje izvoza glavnog izvoznog proizvoda u strukturi izvoza;
- Nepovoljna struktura prerađivačke industrije.

Strateški pravci razvoja

- a. Modernizacija metalske industrije koja će poštovati visoke savremene ekološke standarde, usklađena sa potrebama domaće tražnje i izvozom, uz korišćenje energetski efikasne proizvodnje;
- b. Rješavanje prisutne nelikvidnosti i nedostatka obrtnih sredstava u dugom roku kako bi se obezbijedio kontinuitet proizvodnje;
- c. Rješavanje problema zaposlenih u ovoj grani industrije, kako problema tehnološkog viška tako isto i motivacije i produktivnosti postojećih radnika.

Operativne mjere

Modernizacija proizvodne opreme i tehnologije kako bi se dobio efikasan proizvod koji zadovoljava standarde, i koji je cjenovno konkurentan na međunarodnom tržištu, treba da predstavlja prioritetan pravac. Takođe, uz nabavku nove, uraditi i remont postojeće opreme da bi se zadovoljili i

ekološki standardi i zdravstveni standardi za rad u ovim postrojenjima, ali i standardi za okolinu i eko sistem Crne Gore.

Realizovati pokrenute programe restrukturiranja i efikasnu upotrebu putem kredita dobijenih novčanih sredstava za koje je garantovala Vlada, kako bi se povećao obim proizvodnje i poboljšali rezultati poslovanja.

Riješiti problem zaposlenih u ovoj industriji kako bi se smanjili konflikti, povećala motivisanost i produktivnost rada. Sprovesti do kraja usvojene socijalne programe KAP-a i Rudnika Boksita i pripremiti socijalni program za Željezaru na način da se zadovolje interesi zaposlenih, poslodavaca i Vlade. Regulisati tehnološki višak isplatom preostalih predviđenih otpremnina zaposlenima, i odvajati sredstva za ulaganje u stambene fondove.

Uposliti stručni menadžment koji bi na efikasan način riješio probleme rukovođenja i sproveo sledeće faze restrukturiranja preduzeća u skladu sa iskustvom uspješnih, privatizovanih preduzeća iz ove grane sa pozitivnom vizijom razvoja.

Ulagati u poslovnu saradnju (uključivanje u proizvodne lance) sa inostranim partnerima iz razvijenih zemalja Evropske Unije. Razvijati saradnju sa visoko-obrazovnim institucijama i istraživačkim centrima i angažovati ih u kreiranju strategije razvoja metalnog sektora. U cilju jačanja konkurentnosti ove industrije na svjetskom tržištu, koja je blisko povezana sa obrazovanjem za sada nedostajućeg kadra metaloprerađivačke struke, potrebno je razmotriti upoznavanje učenika srednjih škola o značaju ove djelatnosti i time i sa potrebama za metaloprerađivačkim i proizvodnim zanimanjima.

U svim pogonima metalske industrije ugraditi stabilizatore za napajanje električnom energijom, kao način smanjenja troškova po ovom osnovu.

Kako se potpisivanjem Ugovora o poravnanju Vlada Crne Gore obavezala da subvencionise struju u vrijednosti od 25 miliona eura samo u naredne dvije godine, i to 18 miliona u 2011. godini i 7 miliona eura u 2012. godini, neophodno je pronaći najbolji i najpovoljniji dugoročni način snabdijevanja KAP-a električnom energijom.

U Željezari Nikšić je potrebno nastaviti sa modernizacijom proizvodne opreme naročito u oblasti proizvodnje visokolegiranih čelika po najstrožijim svjetskim standardima, kao profitabilnim proizvodima, kojima se može osvojiti tržište.

T-ingoti su jedini proizvodi koje KAP trenutno proizvodi i to je najjeftiniji proizvod, tzv: primarni aluminijum. Iz tog razloga, osim u modernizaciju primarne proizvodnje, treba uložiti novac za otvaranje bar jedne proizvodne linije većeg nivoa prerade, čiji su proizvodi znatno isplativiji, a za kojima postoji velika tražnja na tržištu Evrope. Stoga je potreban prelazak na proizvodnju legura koja će se koristiti u drugim industrijama, kao što su automobilska i građevinarstvo. U tom pravcu ponovo razmotriti otvaranje pogona livnice Kovačnice, ali u sasvim novoj organizaciji - potpuno automatizovana i kompjuterizovana, tako da bi se dobili proizvodi većeg kvaliteta.

Takođe, razmotriti i mogućnost pokretanja u rad i fabrike Prerade, kao alternative proizvodnje finalnog proizvoda od aluminijuma, jer u Crnoj Gori postoji tražnja za ovim proizvodima koja se uglavnom zadovoljava iz uvoza. S obzirom da su u Preradi sačuvane prostorije i dio opreme, što omogućava proizvodnju aluminijskih profila bez dodatnih gubitaka, treba ulagati u proizvodnju aluminijskih gredica visokog kvaliteta. Naravno, sve investicije realizovati samo uz poštovanje visokih savremenih ekoloških standarda.

Potrebno je ulagati u obuku zaposlenih za realizaciju pokrenutog projekta KAP-ovog sistema ekonomske proizvodnje (KLS), u Zalivanju anoda, i izradu mape budućeg stanja toka procesa zalivanja anoda, u kome su, u najvećoj mogućoj mjeri, smanjeni gubici. Potrebno je svako radno mjesto preurediti po principu 5S koji je baziran na idejama uređenog, produktivnijeg radnog mjesta, uz povećanje kvaliteta rada i motivacije zaposlenog koje u krajnjem ima za cilj smanjenje gubitka i boljeg imidža kompanije.

Cijena glinice na tržištu je znatno povoljnija od njene cijene koštanja u KAP-u, pri upotrebi boksita iz Rudnika boksita Nikšić, što je uticalo na obustavljanje proizvodnje boksita. Stoga je u narednom periodu potrebno pronaći način kako bi ponovo bila isplativa nabavka boksita iz Rudnika i ponovo razmotriti otvaranje fabrike glinice, kao osnovnog inputa u proizvodnji aluminijuma i pokrenula njegova proizvodnja za potrebe kombinata aluminijuma. Ponovno pokretanje proizvodnje bi bilo moguće investiranjem/nabavkom polovne opreme za proizvodnju glinice, s obzirom da je vertikalna peć za kalcinaciju glinice napravljena, ali ne i završena i puštena u rad. Nova peć bi donekle smanjila troškove proizvodnje glinice i stabilizovala proizvodnju.

Takođe, potrebno je osposobiti opremu za istovar glinice u Luci Bar, kako bi osposobljena postrojenja za utovar-istovar glinice smanjili troškove transporta i omogućili transport morskim putem sa nižim troškovima. Naravno i ove investicije realizovati samo uz poštovanje visokih savremenih ekoloških standarda.

U cilju očuvanja životne sredine prije pokretanja proizvodnje glinice neophodno je dugoročno riješiti pitanje deponovanja crvenog mulja, s obzirom na trenutnu popunjenost kapaciteta 2 postojeća bazena sa 15 miliona tona ovog otpada.

Uraditi *cost-benefit* analizu u ovoj industriji, analizu troškova i koristi od proizvodnje kako bi se sagledale perspektive razvoja i doprinosa ovih preduzeća pojedinačno.

2. Energetika

Opis trenutnog stanja

Energetska djelatnost je u svim strateškim, razvojnim dokumentima Vlade, u posljednjih nekoliko godina, prepoznata kao djelatnost u koju treba ulagati značajna sredstva i za koju treba tražiti strateške partnere iz više razloga. Uvozna zavisnost Crne Gore u energetici je visoka. Oko 35% ukupnih potreba privrede i građana zadovoljava se kroz uvoz energije. Visok uvoz energije, naročito električne, značajno doprinosi pogoršanju platnobilansne pozicije zemlje. Uvezena struja je skupa i kao rijedak resurs, ima tendenciju poskupljenja u budućnosti. S druge strane, u dva sektora koji su najveći potrošači energije, industrijskom (posebno 2 kompanije obojene i crne metalurgije) i sektoru domaćinstava, prisutne su ogromne neracionalnosti u trošenju energije. Poboljšanje energetske efikasnosti se nametnulo kao važno pitanje smanjenja uvozne zavisnosti. Cjelokupan energetski lanac, počev od proizvodnje, preko prenosa i distribucije, do krajnje potrošnje karakteriše nizak stepen energetske efikasnosti. Razvojne potrebe privrede i stanovništva za energijom rastu, a proizvodnja je nedovoljna, pa je povećanje proizvodnje i poboljšanje energetskog bilansa postao strateški cilj razvoja. Posebno ako se uzme u obzir da je energetski sektor snažan pokretač ekonomskog rasta i ima multiplikativne efekte na ostale djelatnosti, kao što su metalna industrija, građevinarstvo, ekologija, turizam. Domaće i strane investicije u ovaj sektor značajno utiču i na stanovništvo kroz veću zaposlenost, veća primanja, bolji životni standard.

S druge strane, ogroman neiskorišćeni energetska potencijal, posebno obnovljivih izvora energije, čeka na pravilnu eksploataciju. Najveći dio hidropotencijala, vjetroptencijala i nalazišta uglja nalazi se u planinskim predjelima ekonomski nerazvijenog i demografski „zapuštenog“ sjevera. Valorizacija ovog potencijala može značajno da doprinese razvoju sjevernih krajeva, čime bi se postigao ravnomjerniji regionalni razvoj zemlje.

Strateški dokument energetske politike Crne Gore predstavlja „Strategija razvoja energetike do 2025. godine“ (koja je usvojena u decembru 2007. godine) i njen prateći dokument Akcioni plan implementacije 2008-2012. Ovaj strateški dokument je trenutno u fazi dorade. Prethodnom „Strategijom razvoja energetike do 2025. godine“ bila je predviđena gradnja drugog bloka TE „Pljevlja“, što nije realizovano, ali je izmjenom strategije predviđena gradnja TE „Maoče“, koja ranije nije bila planirana. U novu Strategiju su unijete još neke novine, kao na primjer plan postavljanja podzemnog interkonektivnog kabla ka Italiji. Pri kraju je izgradnja dalekovoda prema Albaniji, a planirana je i izgradnja dalekovoda od Pljevalja do Tivta. Strategijom se Crna Gora, kao članica Evropske Energetske zajednice, obavezala da poštuje Direktive EU, odnosno da 20% energetske proizvodnje čini energija iz obnovljivih izvora i da se za isto toliko smanji emisija štetnih gasova, koji stvaraju efekat staklene bašte i doprinose globalnom zagrijavanju.

Glavni cilj Strategije je povećanje investicija u energetska sektor kako bi se obnovili postojeći i valorizovali novi izvori energije, stvorila održiva, sigurna i konkurentna ponuda energije iz svi raspoloživih izvora, obezbijedila energetska efikasnost i rast korišćenja obnovljivih izvora energije.

Razvoj sopstvenog energetska sektora zasnovanog na rastu efikasnije eksploatacije sopstvenih energetska izvora, trebalo bi da u srednjem roku Crnoj Gori omogući da tražnju za energijom zadovoljava iz sopstvenih izvora, a u dugom roku da bude sposobna da je izvozi.

U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa zakonodavstvom Evropske unije, donešeni su Zakon o energetici i Zakon o energetska efikasnosti. **Novi Zakon o energetici**, usvojen je 22. aprila 2010. godine.

Primjenom novog Zakona očekuje se ostvarivanje sljedećih ciljeva: kvalitetno snabdijevanje energijom; efikasna proizvodnja i korišćenje energije; korišćenje različitih izvora energije, posebno obnovljivih,

poštovanje principa zaštite žvite sredine u svim oblastima energetske djelatnosti; obezbeđenje konkurentnog tržišta energije; podsticanje privatnih i privatno-javnih ulaganja u energetski sektor; podsticanje ulaganja u obnovljive izvore energije; zaštita potrošača; povezivanje sa regionalnim i energetskim sistemima Evrope, itd.

Zakonom o energetskej efikasnosti uređuju se načini poboljšanja energetske efikasnosti. Zakonom se želi podstaći primjena mjera energetske efikasnosti u finalnoj potrošnji energije što će uticati na privredni rast i konkurentnost, sigurnost snabdijevanja energijom, smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu itd. Ovaj zakon usaglašen je sa najnovijim direktivama EU o energetskej efikasnosti. Zakonom o energetskej efikasnosti, ali i EU direktivama ustanovljen je prateći dokument - Akcioni plan za energetsku efikasnost (trogodišnji 2010-2012 godina.). Njime su definisane konkretne mjere poboljšanja energetske efikasnosti za 4 sektora: domaćinstva, usluge, industrija i saobraćaj. Širok edukativan i reklamni proces o energetskej efikasnosti pokrenut je kod raznih privrednih, javnih subjekata, nevladinog sektora i domaćinstava, ali i u obrazovnom sistemu.

Takođe je donešen Zakon o ratifikaciji Statuta Međunarodne agencije za obnovljive izvore energije (IRENA); Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Crne Gore i Republike Italije o izgradnji podmorske elektroenergetske interkonekcije između prenosnih mreža Crne Gore i Italije, sa realizacijom strateškog partnerstava operatora prenosnog sistema i Zakon o istraživanju i proizvodnji ugljovodonika.

U sklopu restrukturiranja vertikalno integrisane elektroenergetske kompanije EPCG izvršeno je izdvajanje „Prenosa“ (AD) iz EPCG (u skladu sa Direktivom EU 2003/54), a sada se vrše pripreme za izdvajanje operatora tržišta električne energije iz „Prenosa“ AD, što je predviđeno novim zakonom o energetici. Za restrukturiranje kompanije, EPCG je od KFW dobila dugoročni kredit od 15 miliona eura (odobren 11. decembra 2008.godine)

Radi revitalizacije postojećih elektroenergetskih postrojenja i izgradnje novih, EPCG je dobila strateškog partnera u italijanskoj kompaniji A2A. Sredstva od dokapitalizacije i privatizacije EPCG nalaze se na posebnom računu EPCG i namijenjena su za investicije u proizvodne i druge kapacitete. Tokom ove godine izvršena su brojna ulaganja u remont postojećih postrojenja čime je EPCG na putu da ostvari godišnji rast proizvodnje od 10-15%, a naredni razvojni ciklus planira da zasniva na ulaganjima u obnovljive izvore energije. U tu svrhu donijeta je odluka o

učestvovanju u javnom pozivu za dostavljanje prijava za pretkvalifikaciju za HE na Morači (23. aprila 2010) čime je iskazala zainteresovanost za ovaj projekat. EPCG će na tenderu za HE na Morači učestvovati u konzorcijumu sa A2A.

U okviru projekata izgradnje novih energetskih objekata, u skladu sa Strategijom i Akcionim planom, urađene su brojne aktivnosti na sljedećim projektima: projektu izgradnje hidroelektrana na Morači; projektu izgradnje HE na Komarnici; projektu izgradnje malih HE i projektu korišćenja vjetra za proizvodnju električne energije.

Dosta je urađeno i na revitalizaciji i modernizaciji postojećih proizvodnih kapaciteta. U **TE „Pljevlja“** je protekle 3 godine uloženo 50 miliona eura (u kotao, turbinu, filterska postrojenja) usljed čega je ove godine značajno povećala proizvodnju. I dalje važan i neriješen problem, što se tiče TE „Pljevlja“, predstavlja problem sumpora i deponije. Pripremljen je projekat i obezbijedena sredstva tako da u naredne 3-5 godine termoelektrana „Pljevlja“ planira da bude najbolji objekat ove vrste u regionu.

U **HE „Perućica“** uloženo je blizu 50 miliona eura (za revitalizaciju 4 agregata, kompenzacioni bazen, a planira se ugradnja još 8 novih agregata). Povoljne hidrološke prilike, dobre akumulacije i izvršena ulaganja na postrojenjima uticala su na rast proizvodnje energije. U **HE „Piva“** je najmanje uloženo. Radi se studija o revitalizaciji elektrane. Ipak, godišnji plan proizvodnje ostvaren je za pola godine.

U proteklom periodu najviše je odrađeno na otvaranju mogućnosti za izgradnju malih HE i vjetroelektrana. Energija sunca i biomasa su takođe važni oblici obnovljive energije na koje Crna Gora treba sve više da računa u budućnosti. **Male HE** se relativno brzo mogu staviti u funkciju. U Crnoj Gori decenijama nije napravljen ni jedan ovakav objekat, ali u narednom periodu predviđena je gradnja 23 male hidroelektrane na 8 vodotoka sa godišnjom proizvodnjom električne energije oko 200 GWh. Potpisano je 8 ugovora o koncesijama, sa šest koncesionara, za izgradnju malih HE (na pritokama Lima, Tare i Zaslavnici kod Nikšića). Projekti su u fazi dobijanja građevinskih dozvola. Male HE nemaju štetan uticaj na okolinu, za razliku od velikih, koje utiču na značajne promjene u eko sistemu (slatkovodni živi svijet, štetne emisije gasova prilikom gradnje i dr.).

Planirana je gradnja 4 hidroelektrane na Morači, snage 238 megavata, godišnje proizvodnje 72 miliona KWh. Projekat koji je najvjerovatnije

ekonomski isplativ i primamljiv za investitore, ali sa stanovišta uticaja na region i prirodnu ravnotežu nije dovoljno ispitan. Osim toga potapanje djelova puta neprihvatljivo je bez stvaranja još jedne alternative puta za sjever države.

Potpisana su dva Ugovora o zakupu zemljišta i izgradnji vjetroelektrana na lokalitetu Možura-opština Ulcinj i Bar (špansko-crnogorski konzorcijum) i lokalitetu Krnovo-opština Nikšić i Šavnik (japanska firma- Mitsubishi heavy industry). Ukupna vrijednost ove dvije investicije je blizu 150 miliona eura. U toku je izrada systemske Studije integracije vjetroelektrana na prenosni sistem Crne Gore.

Istraživanja o mogućnostima korišćenja biomase i drvnog otpada za proizvodnju energije rađena su u saradnji sa Ministarstvom za zaštitu životne sredine, kopna i mora Republike Italije, USAID-om, kraljevinom Luksemburga, ali nema značajnijih realizacija.

Korišćenje sunčeve energije i komunalnog otpada su takođe u fazi istraživanja. Na prostoru Crne Gore se procijenjuje na oko 25 hiljada tona čvrstog komunalnog otpada za čiju eksploataciju se može otvoriti 3-5 postrojenja za njihovo spaljivanje.

Tržište električne energije je od 1. Januara 2009. godine otvoreno za sve potrošače, osim za domaćinstva, koje će, u skladu sa odredbama Sporazuma o formiranju Energetske zajednice⁶, biti otvoreno do 2015. godine. Crna Gora je potpisala Protokol Ujedinjenih Nacija o okvirnoj konvenciji o klimatskim promjenama i Kyoto protokol 2007 godine, ali još uvijek nema GHG⁷ emisioni target i usvojene politike u tom dijelu. Vlada je, zajedno sa UNDP-om, uradila prvi Nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama, koji identifikuje glavne zagađivače.

Crna Gora nema pristup međunarodnim resursima prirodnog gasa, ima male rezerve uglja i upućena je na uvoz nafte. Naftna maloprodaja 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.

⁶ Crna Gora je potpisnica Sporazuma energetske zajednice od 2005. godine

⁷ „greenhouse gas“- emisije gasova koji imaju efekat staklene bašte

Glavni rizici

- Ulaganja u energetske sektor, s obzirom da se radi o kapitalno-intenzivnoj djelatnosti, zahtijevaju mnogo novca, kako u realizaciji investicije, tako i u fazi istraživanja energetskih izvora i projektovanja gradnje energetskih kapaciteta. Izvori finansiranja, posebno za domaće investitore su skupi i često teško dostupni;
- Jedan od rizika je i izbor strateških partnera. Za strateškog partnera treba birati kompanije koje su renomirane u ovoj djelatnosti, koje imaju dužu poslovnu istoriju i transparentno poslovanje;
- Neadekvatna analiza uticaja izgradnje kapitalnih elektro-energetskih objekata na životnu sredinu imala bi nesagledive posljedice na razvoj Crne Gore, ekološki deklarisanе države;
- Neadekvatan „know-how“ u oblasti energetike, posebno kad su u pitanju istraživačke aktivnosti, ali i nedovoljna osposobljenost za operativnu djelatnost (gradnju osnovnih i ekoloških postrojenja);
- Kvalitet analize investicionih projekata. Svaka analiza ulaganja mora biti detaljno razrađena i obrazložena sa aspekta troškova i korisnosti kako ne bi došlo do promašenih investicija;
- Biznis barijere koje onemogućavaju slobodno tržišno poslovanje u privredi u cjelini i energetskom sektoru posebno.

Strateški pravci razvoja

- Budući razvoj energetike treba da obezbijedi: energetske nezavisnost, povećanje stepena energetske efikasnosti, očuvanje životne sredine i doprinos ubrzanom ekonomskom razvoju;
- Gradnja novih kapaciteta u saradnji sa renomiranim strateškim partnerima, bilo kroz privatna ili privatno-javna ulaganja. Gradnja novih objekata je značajna i sa aspekta obezbijedivanja energetske nezavisnosti i smanjenja deficita tekućeg računa platnog bilansa;
- Povećanje energetske efikasnosti, kako u segmentima proizvodnje energije (proizvodnji, prenosu, distribuciji), tako i kod finalne potrošnje prije svega u sektoru industrije, uslužnih djelatnosti, saobraćaja i kod domaćinstava;
- Veći stepen korišćenja alternativnih izvora energije (solarne energije, energije vjetrova, biomase i dr);
- Nastavak energetske reforme, uz poštovanje održivog razvoja i principa tržišnog poslovanja, kroz primjenu i poštovanje novih zakona donijetih u ovoj oblasti;

- Regulatorna, zakonodavna i operativna integracija u procesu pridruživanja sa EU na polju energetike i okruženja, uključujući integraciju u Energetsku zajednicu jugoistočne Evrope (SEE) i energetsko tržište Evropske Unije;
- Ostvarivanje ravnoteže između razvoja energetskog sektora i zaštite životne okoline;
- Postepeni prelazak na niži energetski intenzitet kao osnovni pokazatelj energetske efikasnosti (koliko se energije potroši za stvaranje jedinice novostvorene vrijednosti), koji je u Crnoj Gori šest puta veći nego u EU;
- Transparentno formiranje cijena električne energije i nastavak programa socijalne zaštite u procesu reformskih promjena u energetskom sektoru kako bi se zaštitio standard najugroženijih djelova stanovništva.

Operativne mjere

Primarni pravac treba da se odnosi na izgradnju novih kapaciteta u domenu obnovljivih izvora energije. Naročito treba iskoristiti hidropotencijale imajući u vidu velike visinske razlike, bujični režim voda i uske i duboke kanjone, pogodne za gradnju brana.

Razmotriti mogućnosti sprovođenja gasifikacije Crne Gore. Potencijali za dopremu gasa su priključak na Jadransko-jonski gasovod, ali i povezivanje sa gasovodom, koji će proći kroz Srbiju i Bugarsku.

U dijelu pitanja vezanih za energetsku efikasnost važno je uraditi sljedeće:

- Energetska efikasnost je direktno povezana sa obnovljivim izvorima energije na strani proizvodnje. Potrebno je stvoriti miks finansijskih mehanizama i jačati okvir za stvaranje lokalnih i regionalnih EE tržišta. Potrebno je odrediti pravu mjeru koji dio poslovanja treba prepustiti tržištu, a koji regulatornim tijelima iz oblasti energetske efikasnosti;
- Potrebno je poboljšati i mehanizam podsticaja u oblasti energetske efikasnosti. Povećati broj objekata izgrađenih po pravilima energetske efikasnosti, od 20 planiranih projekata obuhvaćenih projektom „Energetska efikasnost u Crnoj Gori“ samo su 2 objekta završena. Ostvariti efikasnu upotrebu zajma Svjetske banke u iznosu 6,5 miliona za poboljšanje energetske efikasnosti u školama,

- bolnicama i studentskim domovima (20 ustanova- 12 škola, 2 studentska doma i 6 bolnica);
- Izraditi Program korišćenja i razvoja Obnovljivih izvora energije u skladu sa Zakonom o energetici koji podrazumijeva primjenu Direktive EU 2009/28 o udjelu OIE. Program treba da definiše dinamiku razvoja OIE u sektoru električne energije, veće korišćenje sunčeve energije;
 - Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nedomaćinskog ponašanja koncesionara. Obavezati koncesionare da objekte redovno remontuju i dobro održavaju kroz unošenje obavezujućih odredbi u ugovor o koncesiji;
 - Zakonom nije predviđeno ni postojanje, Fonda za energetska efikasnost, koji bi upravljao sredstvima namijenjenim za odobrene projekte. Njegovo formiranje je neophodno kako bi se sredstva racionalno usmjeravala.

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

- Uraditi konačni dokument „Sistem elektrana na Morači“ koji bi jasno pokazao isplativost i održivost projekta izgradnje sa stanovništa uticaja na živi svijet i prirodnu ravnotežu;
- Neophodno je definisati uslove priključenja (izracom računskih i dr. projekata sa aspekta izvodljivosti i „cost-benefit“ analize) malih hidroelektrana na postojeći elektro-energetski sistem. Sagledati mogućnost da se u saradnji sa UNDP-om, u okviru projekta „Reforma politike energetskog sektora“, izradi temeljna studija o priključenju malih hidroelektrana na elektroenergetski sistem;
- Uključiti veliki broj stručnjaka iz raznih oblasti od faze izbora mikro lokacije za gradnju objekata do faze puštanja u rad HE, kako bi se sagledao sveukupan uticaj na okruženje i eko sistem, odradila analiza isplativosti projekata, posebno zbog mogućih troškova skladištenja električne energije, ali i kod eventualne izgradnje brana i akumulacija koje značajno utiču na okolinu;
- Priključenje na distributivnu mrežu na sjeveru Crne Gore, gdje su uglavnom locirana mjesta za male HE, predstavljaće problem, jer je distributivna mreža dotrajala i na rubu tehničkih kapaciteta. Biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva za izgradnju priključnih objekata (trafostanice, dalekovode), što će biti obaveza ili koncesionara ili operatora. Takođe je potrebno definisati najisplativije i najfunkcionalnije mjesto priključka na distributivnu ili prenosnu mrežu;

- Integrisati male hidroelektrane na mrežu, ali tako da se ne naruši režim rada distributivne mreže i kvalitet snabdijevanja potrošača, jer njihovo priključenje ima uticaj na tokove snage, naponske prilike i gubitke aktivne i reaktivne snage;
- Raditi na razvoju distributivne mreže, kako bi se odobreni i naredni projekti lako uklopili u distributivni sistem, sa najmanjim gubicima kod skladištenja energije. Takođe, je potrebno uraditi rekonstrukciju distributivne mreže, naročito u ruralnim krajevima;
- Ubrzati izradu prostorno urbanističkih planova opština i pojednostaviti procedure dobijanja građevinskih dozvola (državni i lokalni nivo), kako bi se započeli dodijeljeni projekti malih HE;
- Važno je da projekat izgradnje malih hidroelektrana sadrži i Projekat njihovog održavanja, jer osim koncesionara, po isteku koncesije i država postaje njihov vlasnik i zainteresovana je za njihovo stanje kako bi bile u funkciji što duži period vremena. Bruto-hidroenergetski potencijal na manjim vodotocima je procijenjen na 800 – 1000 GWh, od čega je realno iskoristivo oko 400 GWh. Težiti potpunoj iskorišćenosti ovog potencijala;
- Težiti iskorišćenju u većoj mjeri alternativnih izvora energije, solarne energije, energije vjetra i biomase. Postoji dobar potencijal za iskorišćenje energije vjetra duž Jadranskog mora, kao i na pojedinim lokacijama u unutrašnjosti. Sa 2000 – 2500 sunčanih sati godišnje crnogorsko primorje ima dobar potencijal za korišćenje solarne energije (prije svega za zagrijavanje vode). Razmotriti da se izdavanje građevinskih dozvola veže za djelimično korišćenje solarne energije (bar na primorju) i gradnju energetski efikasnih objekata;
- Preispitati dugoročni ugovor o HE Piva;
- HE Glava Zeta, Slap Zete i Rijeka Mušovića su u eksploataciji neprekidno od izgradnje, pa je potrebno njihovu opremu tehnološki osavremeniti. HE Lijeva Rijeka od 1991. godine nije u funkciji, pa je potrebno preispitati mogućnosti za njeno ponovno pokretanje.

U unaprijeđenju poslovanja EPCG potrebno je odraditi sljedeće:

- Potrebno je odraditi dalje poboljšanje u distributivnoj mreži čime bi se uticalo na poboljšanje u napajanju potrošača i smanjili gubici na mreži. EBRD je odobrila EPCG kredit u iznosu 35 miliona eura za kupovinu i ugradnju 69 hiljada novih strujomjera i za nabavku opreme i softvera. Projekat je vrijedan 43,5 miliona eura, pa će preostali iznos novca obezbijediti EPCG (8,5 miliona eura);
- Gubici na mreži se u kontinuitetu smanjuju i sada iznose 21-22%. Potrebno ih je i dalje smanjivati po planiranoj dinamici, kako bi se

do 2014. godine poboljšala naplata računa za električnu energiju i smanjili gubici na mreži za 14%. U cilju poboljšanja naplate svih većih potraživanja od fizičkih i pravnih lica potrebno je pooštriti primjenu kaznene politike;

- EPCG ima nedovoljno razvijene institucionalne kapacitete za zaštitu životne sredine, zdravlje i sigurnost, pa je potrebno formirati poseban menadžerski tim u okviru EPCG koji će brinuti o ovim pitanjima;
- Nastaviti sa investicijama u sanaciju brane Maljevac, TE „Pljevlja“. Stabilizacija brane Maljevac, izgradnja nove deponije za pepeo i šljaku (potencijalna lokacija „Šimani 1“) treba da bude zadatak u narednom periodu, ako se ova lokacija odobri i rekultivizuju postojeće deponije.

Težiti postizanju dogovora sa susjednim državama oko optimalnog korišćenja zajedničkog hidrocentrijala, kao i oko izgradnje novih interkonekcija sa tim državama. Neophodno je nastaviti i istraživanja nafte i gasa na crnogorskom primorju, uglja u beranskom području i istraživanja preostalog hidropotencijala.

Realizacijom planiranih aktivnosti u energetsom sektoru, kroz programe i projekte, Crna Gora ima šansu da postane važan učesnik na regionalnom energetsom tržištu, prije svega kroz realizaciju interkonektivnog kabla prema Italiji i jačanje veza sa regionalnim susjedima. Uz nisku stopu korporativnog poreza (9%) i ostale pogodne uslove Crna Gora može privući značajne investicije u energetske sektor. Ali neke biznis barijere moraju da se ukinu, posebno u dijelu pojednostavljivanja administrativnih procedura, dobijanja građevinskih dozvola i licenci (samo je djelimično odrađeno) i dr.

V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU

1. Turizam

Opis trenutnog stanja

Turizam je djelatnost koja iz godine u godinu zauzima sve značajnije mjesto u ukupnoj ekonomiji Crne Gore. Učešće turizma u formiranju BDP Crne Gore u prethodnim godinama (od 2000-2006.godine) kretalo se od 2,3% do 3%. Jačanje turističkog kapaciteta, povećana promocija ovog sektora, kao i investiciona ulaganja uticali su da se učešće turizma

odnosno „hotela i restorana“ u 2009. godini povećala na 5,1%⁸ u ukupnom BDP-u. Iako je 2009. godina bila posebno „kritična“ za sektor turizma u većini zemalja, zbog smanjenja tražnje za putovanjima i turizmom, usljed globalne krize, crnogorski turizam je ipak zabilježio zadovoljavajuće rezultate (rast broja dolazaka, pad broja noćenja turista). Negativna kretanja u prvim mjesecima 2010. godine su korigovana pozitivnim pokazateljima nakon ljetnje turističke sezone kada je zabilježen rast dolazaka i noćenja turista.

Razvoj elitnog turizma, ulaganja stranog kapitala u infrastrukture na obali, intenzivna promotivna kampanja na inostranim tržištima, produženje sezone, ulazak svjetskih brendova na naše tržište, početak razvoja modernog nautičkog turizma, unapređenje saobraćajne dostupnosti (čarter letovi), povećana zainteresovanost turista za planinski dio Crne Gore, takođe su doprinijeli pozitivnim trendovima u turističkoj privredi Crne Gore. Ovome treba dodati i intenziviranje aktivnosti na razvoju kongresnog turizma, turizma orjentisanog na prirodu, seoskog turizma i diverzifikaciju ponude čija valorizacija se očekuje u narednim godinama. Geografski karakter i veličina Crne Gore nameću razvoj elitnog turizma koji se, činjenica je, ne može razviti u kratkom periodu. Koncept masovnog turizma se ne može odmah pretvoriti u koncept elitnog turizma, jer on zahtjeva elitne sadržaje za čije stvaranje je potrebno vrijeme i ulaganja, a Crna Gora raspolaže ogromnim potencijalom kojeg treba iskoristiti na pravi način.

Ipak, i dalje postoji potreba za mjerama kojima će se poboljšati kvalitet usluga, stvoriti kvalitetan menadžment turističkih preduzeća i vršiti prilagođavanje nivoa cijena, u zavisnosti od popunjenosti kapaciteta i ukupnih finansijskih rezultata u sektoru turizma. Problemi koji su kontinuirano prisutni odnose se na nedovoljan broj parking mjesta, velike saobraćajne gužve, problem čistoće i odlaganja otpada, pretrpanost plaža, prekratku sezonu i dr.

Glavni rizici

- Kratka sezona;
- Nedostatak visokokvalitetnih hotelskih kapaciteta i drugih kvalitetnih komercijalnih smještajnih objekata;

⁸ Treba imati u vidu da se statistika učešće turizma registruje samo na osnovu finansijskih izvještaja djelatnosti registrovanih u sektoru „hoteli i restorani“ uz dio procjene neobuhvaćene ekonomije u ovom sektoru.

- Nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista, posebno u vrijeme između zimske i ljetnje turističke sezone;
- Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura;
- Niska konkurentnost u cijeni i kvalitetu;
- Nedovoljan broj visokokvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma;
- Neadekvatna putna infrastruktura.

Strateški pravci i razvoj

- a. Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma i udio masovnog podići na viši nivo;
- b. Intenzivirati dalje napore na promociji turističkih potencijala Crne Gore, a akcenat pored prirodnih ljepota staviti i na umjetnost, kulturu i istoriju, kao i druge vidove turizma osim ljetnjeg;
- c. Revitalizovati ruralna područja pošto ona predstavljaju prirodni kapital i neiskorišćen potencijal;
- d. Produženje trajanja sezone i privlačenje većeg broja turista u međusezonskom periodu;
- e. Kontinuirano raditi na obrazovanju i usavršavanju kadrova u turizmu, unapređenju menadžmenta, podizanju kvaliteta promocije turističkih usluga i prepuštanje razvoja turizma stručnjacima;
- f. Raditi na većem povezivanju turizma i poljoprivrede;
- g. Unaprijediti infrastrukturu, a prije svega povećati broj parking mjesta, poboljšati vodosnabdijevanje, snabdijevanje električnom energijom, rad komunalnih službi, rješavanje pitanja odlaganja otpada, kao i adekvatno tretiranje otpadnih voda.

Operativne mjere

Pošto je dužina crnogorske obale značajno manja u odnosu na konkurente, a samim tim raspolaže manjim smještajnim kapacitetima, to treba kontinuirano i planski, u budućnosti, raditi na stvaranju kapaciteta koji bi zadovoljili elitni turizam, sa pet zvjezdica i više, kao i pronaći rješenja za modernizacijom već izgrađenih objekata, kako bi se oni podigli na veći nivo. Posebnu pažnju posvetiti na neiskorišćene potencijale. Treba voditi računa da objekti koji će se tek graditi zadovoljavaju sve sadržaje elitnog turizma, uz istovremenu izgradnju infrastrukture. Preduslov za realizaciju ove preporuke su adekvatni prostorni planovi, kao i sankcionisanje nelegalne gradnje.

Takođe, za razvoj elitnog turizma nedostaju rekreativna i druga prateća infrastruktura koja prati ovaj vid turizma. Gradnju budućih hotela uslovljavati usmjerenošću ka visoko-platežnim turistima, uz istovremeno posjedovanje visoko-kvalitetne i diverzifikovane ponude i sadržajima za cjelogodišnji rad.

Nastaviti promotivne aktivnosti Crne Gore i u narednom periodu. Kontinuirano treba raditi na promociji prepoznatljivog imidža Crne Gore („Wild Beauty“) i inovirati ga sa segmentima koji mogu da budu sastavni dio ukupnog turističkog proizvoda (spojiti istoriju, kulturu i religiju u atraktivan turistički „paket“). Takođe, treba intezivirati promociju turističkog proizvoda na ciljne grupe koje (planinari, biciklisti, ronionci i turisti koje zanima „wellnes“, jedrenje, sport), za koje je ovaj vid crnogorske turističke ponude prepoznatljiv tek par godina. Promovisati crnogorsku nacionalnu kuhinju i autohtonu ponudu hrane, posebno kada se radi o turističkom proizvodu „eko sela“ i planinskom turizmu (ponuda zdrave hrane i pojoprivrednih proizvoda iz sopstvene proizvodnje).

Izgraditi luksuzne hotele koji će posjedovati i organizacionu i tehničku strukturu za realizaciju sadržaja koji podrazumijevaju MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions). Raditi na razvoju kongresnog turizma (izgradnjom kvalitetnih kongresnih centara) uz sve prateće sadržaje za visokoplatežne goste. Uz već uobičajene turističke sadržaje, uvrstiti i ponudu koja se odnosi na tematska putovanja. Kombinovati programe tematskih putovanja (spoj kulture i religije) uz stručnu i temeljnu interpretaciju obučenog kadra sve u cilju produženja turističke sezone.

Razvijati eko-sela, kao jedinstveni turistički proizvod. „Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine“ ima za cilj povećanje broja turističkih smještajnih kapaciteta u središnjem i sjevernom regionu. Seoski turizam stvara pretpostavke za proširenje atraktivnosti turističke ponude i povećanje prometa što će podstaći brži ekonomski i kulturni preobražaj sela. Treba iskoristiti i promovisati opšte prihvaćene principe „wild beauty“ smještajnih objekata navedenih u Priručniku za smještaj objekata „Divlja ljepota“ prilikom izgradnje budućih objekata za razvoj eko turizma. Privlačenje ciljnih grupa turista, koji tragaju za aktivnim odmorom u prirodi (sve prisutniji vid turizma u svijetu), je jedan od glavnih ciljeva održivog razvoja seoskog područja. Razvoj seoskog turizma će biti od višestruke koristi za lokalno stanovništvo (osiguraće im zaposlenost, prihode, smanjiće migraciju stanovništva, povećaće poljoprivrednu proizvodnju i sl).

Promovisati Crnu Goru kao zemlju dobrog vina. Aktivirati vinske ture u ponudama (Crmnica, Plantaže itd.) i na taj način obogatiti turističku ponudu.

Kritičan faktor za razvoj turizma sve više predstavlja i odsustvo kvalitetnog kadra, naročito na menadžerskom nivou. Takođe, nedovoljan je broj i kadrova niže kvalifikacione strukture (kuvari, konobari, sobarice i sl.), koji se onda „uvoze“ iz zemalja regiona. Strategija razvoja ljudskih resursa u sektoru turizma u Crnoj Gori, za 2020. godinu predviđa nešto veću ukupnu potrebu za direktnim radnim mjestima (u hotelijerstvu, turističkim agencijama i ostalim oblastima). Potrebno je pojačati saradnju turističke privrede i obrazovnog sistema u cilju obrazovanja kadrova potrebnih profila. Povećavanjem smještajnih kapaciteta, uz povećavanje ponude, otvara se potreba za novim kadrom, pa je potrebno kontinuirano organizovati treninge za stručno obrazovanje i kvalifikaciju kadra koji će zadovoljiti sve specifične zahtjeve i vrste ponude u sektoru turizma. Primjenom ove mjere moglo bi se uticati na značajno sniženje ukupne stope nezaposlenosti.

Podsticati aktivnosti kako bi se unaprijedila dostupnost Crne Gore kao turističke destinacije u svim vidovima saobraćaja kako bi se produžilo trajanje sezone ali i mogućnosti razvijanja turizma tokom cijele godine.

Podsticati investiranje u parking prostore, uređenje plaža i kupališta, šetališta, parkove i zelene površine kako bi se oplemenio prostor za odmor i rekreaciju turista, a ponuda podigla nivo na onaj koji se nudi u konkurentnim turističkim destinacijama.

Kontinuirano sprovoditi zabranu gradnje u periodu ljetnje sezone. Spriječiti nelegalnu gradnju i dalje „betoniranje“ priobalja.

2. Saobraćaj

Opis trenutnog stanja

Saobraćaj je djelatnost od koje zavisi razvoj čitavog drugog niza djelatnosti, počevši od turizma, trgovine, industrije i dr. Nedovoljno razvijena putna mreža, problemi koji postoje u željezničkom sektoru i zaostalost voznih sredstava, kao i nisko korišćenje kapaciteta Luke Bar predstavljaju bitna ograničenja za razvoj privrednih aktivnosti u Crnoj Gori.

Jedna je od rijetkih uslužnih djelatnosti čije se učešće u strukturi BDP-a smanjilo sa 12,1% koliko je iznosilo 2001. godine, na 9,5% koliko je iznosilo u 2009. godini. Prema statističkim pokazateljima iz 2009. godine evidentirani su problemi u gotovo svim segmentima saobraćaja. Posljednji raspoloživi podaci iz 2010. godine govore o pozitivnim trendovima, pogotovo kod vazdušnog saobraćaja, dok su i dalje evidentni problemi u drumskom saobraćaju (pad prevoza i roba i putnika za osam mjeseci u odnosu na isti uporedni period). Kod željezničkog saobraćaja se bilježi pozitivan trend kada je u pitanju prevoz roba, dok je prevoz putnika smanjen. Sve ovo ukazuje na činjenicu da saobraćajnoj infrastrukturi treba posvetiti posebnu pažnju i ulaganja, kako drumskoj tako i željezničkoj.

S toga je Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore dokument koji, po prvi put, na kvalitativno nov način određuje dugoročan razvoj saobraćaja i posebno saobraćajne infrastrukture sa najvažnijim ciljevima poboljšanja sigurnosti i bezbjednosti, kao i integraciju u Evropsku uniju kroz povezivanje na transportnu evropsku mrežu.

Glavni rizici

- Potreban je izuzetno visok nivo sredstava za modernizaciju saobraćajne infrastrukture imajući u vidu njeno trenutno stanje, kao i prilično nepovoljan reljef;
- Veliki broj saobraćajnih nesreća usljed nezadovoljavajuće bezbjednosne situacije saobraćaja u Crnoj Gori;
- Deficit domaće radne snage i stručnog kadra;
- Neharmonizovanost sa međunarodnim standardima i otežan pristup tržištima EU;
- Nemogućnost pronalaženja strateških partnera;
- Loše stanje prevoznih kapaciteta, sa izuzetkom vazdušnog saobraćaja;
- Povećanje negativnog uticaja saobraćaja na životnu sredinu.

Strateški pravci razvoja

- a. Poboljšati kvalitet saobraćajne infrastrukture u svim vidovima saobraćaja;
- b. Povećati stepen bezbjednosti putne mreže i ekološke zaštite;

- c. Poboljšati konkurentnost domaće transportne privrede, odnosno stanje transportnih kapaciteta;
- d. Nastaviti i intenzivirati aktivnosti na realizaciji projekta brze saobraćajnice duž crnogorskog primorja, kao i projekata autoputa Bar-Boljare i Jadransko-Jonske magistrale;
- e. Nastaviti realizaciju Programa rješavanja uskih grla, kao i završetka započetih dionica na osnovnoj mreži magistralnih i regionalnih puteva;
- f. Unaprijediti proces redovnog održavanja javnih puteva;
- g. Završetak procesa rekonstrukcije i privatizacije kompanija iz oblasti transporta.

Operativne mjere

Bezbjednost na crnogorskim putevima je nezadovoljavajuća. Broj saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih je previsok, naročito u drumskom saobraćaju. Stoga je značajno usvajanje Zakona o radnom vremenu, pauzama u toku radnog vremena mobilnih radnika i uređajima za evidentiranje u drumskom prevozu. Za implementaciju ovog Zakona neophodno je osnovati poseban organ za inspekcijski nadzor u skladu sa reformom inspekcijskog sistema.

Sa ciljem postizanja većeg stepena bezbjednosti na crnogorskim putevima neophodno je raditi na poboljšanju kvaliteta infrastrukture. U prvom redu je potrebno nastaviti realizaciju projekta autoputa Bar-Boljare, kao i izraditi idejni projekat Jadransko – Jonskog autoputa. Organizacija velikih javnih radova ovog tipa može uticati na pokretanje ekonomske aktivnosti u velikom dijelu privrede. Dodatno treba pokrenuti inicijativu za animiranje i osposobljavanje domaće radne snage potrebne za izgradnju autoputa.

Poseban pravac modernizacije saobraćajne infrastrukture treba da se odnosi na manje razvijena područja. U tom kontekstu treba nastaviti realizaciju projekata i slijediti SETTO (South East Europe Transport Observatory) smjernice za unaprjeđenje saobraćajne infrastrukture u nedovoljno razvijenim područjima na sjeveru Crne Gore.

Postepeno treba uložiti napore i za poboljšanje infrastrukture i u ostalim vidovima saobraćaja, a naročito u željezničkom. Nastaviti sa realizacijom druge faze rehabilitacije željezničke infrastrukture i usvojiti pristup rekonstrukcije manjih dionica i to prije svega onih koje su najkritičnije sa aspekta bezbjednosti. Potrebno je i reformisati pravni i institucionalni

okvir za sprovođenje reformi obuhvaćenih u Aneksu Memoranduma o razumijevanju za oblast željezničkog transporta u Jugoistočnoj Evropi. Takođe, raditi na utvrđivanju zajedničke transportne politike sa zemljama EU i regionalnoj integraciji, u prvom redu priključenju zajedničkoj željezničkoj alijansi zemalja Zapadnog Balkana.

U domenu avio-saobraćaja treba izmijeniti i dopuniti Zakon o vazдушnom saobraćaju, koji je u skladu sa evropskim propisima. Izraditi Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava kabinsko osoblje u vazduhoplovstvu. Takođe, treba nastaviti sa implementacijom ECAA (*European Common Aviation Agreement*) smjernica, kao i poboljšanjem administrativnih i institucionalnih kapaciteta do postizanja optimalnog stručnog nivoa zaposlenih. Podići nivo bezbjednosti oba aerodroma, a naročito aerodroma u Tivtu.

Iako je infrastruktura u domenu vazdušnog saobraćaja daleko ispred infrastrukture u ostalim vidovima saobraćaja potrebno je nastaviti modernizaciju crnogorskih aerodroma. Kada je u pitanju aerodrom u Tivtu, potrebno je obezbijediti svjetlosnu signalizaciju da se ovaj aerodrom može koristiti i u noćnim uslovima. Na aerodromu u Podgorici potrebno je obezbijediti sve potrebne uslove da ovaj aerodrom može nesmetano funkcionisati u uslovima snijega i kada su temperature ispod nule. Takođe, oba aerodroma bi trebalo opremiti sa tehnikom za njihovo nesmetano funkcionisanje i u uslovima magle.

Pripremiti Program razvoja sportskih aerodroma, na kojima bi mogli da slijeću privatni, sportski i taksi avioni. Ova ideja bi pružila šansu i lokalnim samoupravama da kroz unaprijeđenje saobraćajne infrastrukture povećaju interesovanje investitora, a samim tim doprinesu i privrednom razvoju regiona. Razmotriti mogućnosti za povezivanje nacionalnog prevoznika, kao regionalnog partnera, nekoj od poznatih evropskih avio-kompanija i otvaranje novih avio linija. S obzirom da je Crna Gora usvojila Zakon o zajedničkom evropskom nebu treba otvoriti tržište za tzv. "low cost" kompanije, a prioritarno sa onih destinacija na kojima ne saobraća domaći prevoznik.

Kada je u pitanju pomorski saobraćaj, neophodno je nastaviti proces privatizacije podsistema Luke Bar, uz paralelno ispitavanje mogućnosti za revitalizaciju domaće pomorske flote. Potrebno je i promijeniti politiku kada je u pitanju kompletan tretman brodova i pružanja usluga brodova. Takođe, u oblasti pomorskog saobraćaja treba intenzivirati aktivnosti na ratifikaciji konvencija Međunarodne pomorske konvencije (IMO-a), UN-a, Pariskog memoranduma o razumijevanju i Evropske

agencije za pomorsku sigurnost (EMSA), kao i osnovati institucionalno tijelo zaduženo za upravljanje lučkom infrastrukturom. Analizirati mogućnosti uvođenja sezonskih brodskih linija, a samim tim i donošenja Zakona o prevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu.

Savremeni vidovi transporta se sve više oslanjaju na multimodalni transport. Crna Gora ima dobre infrastrukturne uslove za korišćenje ovog vida transporta imajući u vidu mogućnosti kombinovanja pomorskog, željezničkog, drumskog i vazdušnog saobraćaja. Ipak, ovaj vid transporta ima vrlo malo učešće u ukupnom transportu kod nas i nije zakonski precizno definisan. Stoga je potrebno nastaviti implementaciju Memoranduma o razumijevanju za razvoj osnovne regionalne transportne mreže u Jugoistočnoj Evropi iz 2004. godine kako bi se riješili problemi prevoza robe preko Crne Gore. Neophodno je i preduzeti mjere za regulisanje konkurencije između različitih vidova transporta, kroz ravnopravno određivanje cijena na bazi kriterijuma koji se tiču bezbjednosti saobraćaja i zagađenja životne sredine, na osnovu kojih će se promovisati željeznički saobraćaj i linijska pomorska plovidba, koji su i nosioci kombinovanog saobraćaja.

Transportni sistem razvijati tako da se minimalizuju negativni uticaji na životnu sredinu. S tim u vezi, treba popularizovati nemotorizovane načine kretanja npr. biciklizam i podići nivo kvaliteta usluga u javnom drumskom prevozu. Takođe treba donijeti i novu Odluku o uslovima koje moraju da ispunjavaju vozila u drumskom saobraćaju i usvojiti predlog Zakona o zaštiti mora od zagađenja sa plovnih i plutajućih objekata.

VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

1. Obrazovanje

Opis trenutnog stanja

Reforma obrazovanja u Crnoj Gori je do sada prošla nekoliko faza razvoja i u poslednjoj instanci definisana je u dokumentu Strategija razvoja 2010-2014. godina.

Ipak, stiče se utisak da obrazovni sistem na svim nivoima još uvijek kasni i neadekvatan je sa aspekta potreba privrede. Takođe, haotična situacija je

naročito prisutna u sistemu neformalnog obrazovanja, jer ovaj vid obrazovanja pružaju institucije koje niko ne kontroliše.

Iako kontinuirano raste broj stanovništva sa osnovnim i višim obrazovanjem, u privredi i dalje postoji disbalans između potreba preduzeća i znanja koja nude svršeni studenti. Studenti nakon završenog obrazovanja nijesu najčešće u stanju da se automatski uključe u proces rada, već potrebna znanja, vještine i kompetencije stiču najčešće kroz rad, što proizvodi troškove za preduzeća. Takođe, višak radne snage nastao oslobađanjem tehnoloških viškova u procesu tranzicije ili uslijed uticaja globalne ekonomske krize i porasta nezaposlenosti stvara dodatni disbalans u ponudi i tražnji, odnosno utiče na povećanje strukturne nezaposlenosti.

U godini u kojoj će i dalje biti na snazi opšte mjere štednje teško da se može očekivati povećanje procenta finansiranja obrazovanja od strane Vlade u odnosu na sadašnji nivo već postoji velika vjerovatnoća da će se on smanjiti pod uticaj konsolidacije budžeta zbog uticaja Globalne finansijske krize.

Obrazovanje danas postaje ključni faktor razvoja zemlje i standarda stanovništva. Ono postaje ključna varijabla održivosti sistema u dugom roku. Takođe, međunarodne integracije su uslovljene podstizanjem određenih standarda u ovoj oblasti a postaju uslov integracija, razvoja i napretka društva, kvaliteta života, uslova rada kako u ekonomskom, tako isto i u tehnološkom i socijalnom razvoju. Na ovaj način preporuke u ovom domenu, u kratkom i dugom roku, treba da idu u pravcu podizanja opšteg nivoa znanja, promovisanja cijeloživotnog obrazovanja i usavršavanja kao i usklađivanje obrazovnog sistema (formalnog i neformalnog) sa potrebama tržišta rada.

Rizici

- Neadekvatna i nedovoljna znanja u pojedinim oblastima;
- Primjena zastarjelih znanja, znanja koja ne prate savremen razvoj i potrebe razvoja;
- Neusklađena obrazovna struktura stanovništva sa potrebama tržišta rada;
- Veliki akcenat na teorijskoj nastavi u obrazovnom sistemu uopšte, a naročito u oblastima gdje je neophodna veća praktična primjena znanja (inženjerski poslovi, zanatski poslovi i dr.);

- Nedostatak specijalističkih (usko stručnih znanja) u pojedinim oblastima privredne djelatnosti;
- Neadekvatnost u prenošenju novih znanja (problem edukacije nastavnika i trenera);
- Nepostojanje ili veoma nizak nivo istraživanja i razvoja na svim nivoima obrazovanja i u institucijama od značaja;
- Uslijed finansijske krize nizak nivo izdvajanja za obrazovanje, kao i za istraživanje i razvoj;
- Kašnjenje reforme obrazovanja za potrebama tržišta;

Strateški pravci razvoja

- a. Stvaranje modernog sistema obrazovanja koji će pratiti potrebe tržišta rada, odnosno privrede;
- b. Promocija sistema doživotnog obrazovanja;
- c. Podizanje nivoa obrazovne strukture i nivoa znanja stanovništva.

Operativne mjere

Razvoj obrazovanja u Crnoj Gori treba da bude naslonjen na šire pravce razvoja obrazovanja, naročito Evropske unije, kao mjesta gdje će se znanja crnogorskih građana verifikovati i primjenjivati u budućnosti. Povećanje nivoa znanja u Crnoj Gori treba da bude u funkciji podspješivanja ekonomskog rasta i standarda građana, ali isto tako i povećanja opšteg nivoa znanja i kulture nacije.

Izdvajanje za obrazovni sistem je nedovoljno i potrebno je prihvatiti stanovište da ulaganje u obrazovanje nije rashod, već investicija za budućnost.

Potrebno je završiti modularizaciju obrazovnih programa nižeg, srednjeg i višeg stručnog obrazovanja u skladu sa dobrom praksom i međunarodnim standardima.

Nastaviti sa PISA testiranjem srednjoškolaca, kako bi se na bazi ostvarenih rezultata inicirale promjene, kako motivacije kod nastavnika, tako isto i podsticaji kod ispitanika.

Potrebno je unaprijediti opšte materijalne uslove obrazovanja (osnovana infrastruktura obrazovanja, zatim biblioteke, laboratorije, nova kompjuterska i druga savremena oprema) kako bi svi učesnici i nosioci

nastavnog procesa bili što više zainteresovani da realizuju moderne nastavne programe na kvalitetan način, a u svijetlu tendencija približavanja EU. Na ovaj način bi se stvorili uslovi za usvajanje evropskih normi i standarda, ali i povećala kreativnost učenika i studenata, osim znanja učile vještine, posticalo samostalno mišljenjene i kritičko razmišljanje, a sve u cilju boljeg snalaženja i uključivanja na tržištu rada.

Podsticati razvoj stalnog (cjeloživotnog) obrazovanja (jezici, kompjuteri, kooperativnost, vještine pregovaranja i druge vještine), kako bi se premostio jaz u potrebama privrede i ponudi kvalifikacija radne snage na tržištu.

Dati punu podršku Ispitnom centru. Usavršiti njegove mogućnosti i ulagati u osposobljavanje kako bi postao kvalitetno mjerilo znanja učenika. Samim tim Ispitni centar će postati mjerilo znanja na republičkom nivou, jer su kriterijumi isti za sve. Korist od ovoga je i ta, da će se mjeriti kvalitet nastave među školama i nastavnika prema kvalitetu znanja njihovih učenika.

Nastaviti sa podizanjem opšteg nivoa znanja stanovništva (kvalitet i kvantitet obrazovanja nacije) što traži veći stepen usaglašavanja svih nivoa obrazovanja u cjelinu, tako da svi nivoi i vrste obrazovanja, od osnovnog do visokog i kasnije kroz proces usavršavanja i specijalizacije, potpomažu jedan drugi, odnosno prate jedan drugi kao logička nadgradnja znanja.

Za potrebe razvoja i unaprjeđenja obrazovanja postoje značajna raspoloživa sredstva u pretpristupnim fondovima EU. Nastaviti svrsishodno koristiti sredstva iz evropskih i drugih fondova za organizovanje radionica i savjetovanja nastavnika i trenera. Na ovaj način bi se indentifikovali prioriteti i usaglasili programi podizanja kvaliteta obuke nastavnika i trenera, tako da se u svakom narednom ciklusu obrazovanja podiže nivo znanja stanovništva.

Nastaviti sa usavršavanjem kurikuluma (plana) nastave, na svim nivoima obrazovanja, tako da odgovara novim zahtjevima globalnog tržišta i ekonomije znanja, ali i potrebama privrede Crne Gore, na način da pruža vještine kao što je komunikacija, kritičko mišljenje, samopouzdanje, naučno i tehnološko obrazovanje i dr. Takođe, na svim nivoima i oblicima obrazovanja i usavršavanja uzimati u obzir tri stuba održivog razvoja – zaštita životne sredine, ekonomski razvoj i socijalni razvoj.

Radi obrazovanja kadrova koje traži privreda potreban je veći stepen saradnje privrede i obrazovnog sistema. Stoga je potrebno izraditi standarde zanimanja za zanimanja koja su potrebna tržištu rada. U obrazovnim institucijama formirati savjete eksperata, kao savjetodavna tijela u koja bi ušli predstavnici privrede. To znači da prioritetan zadatak u narednom periodu treba da bude prilagođavanje obrazovnih profila potrebama privrede i usklađivanje upisne politike sa potrebama privrede. Takođe, potrebno je i unaprjeđenje profesionalnog informisanja, profesionalnog savjetovanja i karijernog vođenja obrazovanja u srednjoškolskim i visokoškolskim institucijama.

Nastaviti sa poboljšanjem pristupa informacijama i komunikacionoj tehnologiji koje omogućava i učenje na daljinu, obuku nastavnika i fleksibilnije i inovativnije modele obrazovanja kod cjeloživotnog učenja. Važno je i da se podigne nivo tehničke opremljenosti obrazovnih institucija.

S obzirom na postojanje prevelikog broja visoko obrazovnih institucija u Crnoj Gori, javlja se dilema da li sve one ispunjavaju propisane standarde u pogledu prostornih uslova, potrebnog broja nastavnika adekvatnih kvalifikacija, adekvatne opremljenosti i redovnosti držanja nastave. Stoga je potrebno sprovesti rigoroznu kontrolu i ne ustručavati se od zatvaranja onih obrazovnih institucija koje ne ispunjavaju ove standarde.

Isto tako u sistemu neformalnog obrazovanja ne postoji nikakva kontrola. Stoga je potrebno regulisati ovaj segment obrazovnog sistema.

Posebnu pažnju treba obratiti na obrazovanje djece sa teškoćama u razvoju, jer postoji mali obuhvat ove djece, nejasno postavljeni kriterijumi za kategorizaciju ove djece, nedovoljno razvijena socijalna inkluzija, kao i nedovoljno jasan metodološki okvir za izradu odgovarajućih nastavnih planova, kao i neadekvatna mreža ovih institucija.

Sa druge strane neadekvatna pažnja se posvećuje i natprosječno nadarenoj djeci, pa u tom kontekstu treba razmišljati i o osnivanju „elitnih” škola. Takođe, treba razmotriti mogućnosti širenje mreže škola, da bi se obezbijedio evropski standard da škole rade u jednoj smeni, kako bi bilo prostora za organizovanje vannastavnih aktivnosti, kao i za obrazovanje odraslih.

Potrebno je kontinuirana saradnja sa privredom i preispitivanje nastavnih programa, kao i uvođenje novih i eliminisanje zastarjelih obrazovnih

profila. Potrebno je sporevsti dalje rasterećenje preobimnih nastavnih planova i stavljanje većeg akcenta na sticanju praktičnih znanja. U praksi je prisutan disbalans broja upisanih studenata u oblasti društvenih i humanističkih nauka, na uštrb prirodnih nauka i inženjerstva. Korisno bi bilo da se u ovaj proces, uspostavljanja balansa između potreba prakse i obrazovnog sistema, zajedno uključe svi socijalni partneri koji mogu doprinijeti njegovom unaprjeđenju (Privredna komora, Nacionalna služba zapošljavanja, Udruženje poslodavaca, sindikati, zajednice škola i visokoškolskih ustanova, organi lokalne samouprave, predstavnici države i drugi). Takođe, potrebno je izgraditi sistem informisanja o potrebama privrede u pogledu kvalifikacija sa ciljem da se blagovremeno uoči raskorak između obrazovanja i zahteva prakse. Na kraju da bi proces obrazovanja bio uspešan neophodno je i kontinuirano sprovoditi proces usavršavanja nastavnog osoblja.

2. Tržište rada

Opis trenutnog stanja

Posljedice Globalne finansijske krize su se na tržištu rada sa određenim vremenskim kašnjenjem počele osjećati, tek tokom 2010. godine. Naime, u aprilu 2010. godine je evidentirano 33.188 nezaposlenih lica, što je od juna 2007. godine i najveći broj nezaposlenih. Postepeni pad nezaposlenih bilježi se već u maju i junu ove godine, ali je ipak broj registrovanih nezaposlenih lica u prvom polugodištu ove godine bio je viši za 13,2% nego u istom periodu prethodne godine.

Radi minimiziranja posljedica ekonomske krize, kao i radi povećanja ukupne zaposlenosti i unaprjeđenja kvaliteta ponude radne snage Zavod za zapošljavanje je realizovao utvrđene oblike rada sa nezaposlenima, kao što su informativno–motivacioni seminari (radionice), intervjui i planovi zapošljavanja. Značajno mjesto u programima namijenjenim povećanju zaposlenosti stanovništva u Zavodu za zapošljavanje čine programi informisanja, motivisanja i ličnog razvoja. U cilju daljeg razvijanja i prilagođavanja ovih i sličnih programa, metoda, načina i pristupa u radu u okviru Zavoda za zapošljavanje sprovedeno je istraživanje pod nazivom »Ispitivanje opravdanosti i psihološko-edukativnih efekata programa informisanja, motivisanja i ličnog razvoja«.

U junu 2010. godine je počela realizacija prve faze projekta priprema studenata za tržište rada. Nakon obrade velikog broja pristiglih prijavnih formulara formirane su grupe studenata koji će u Podgorici, Baru,

Bijelom Polju i Nikšiću, po prvi put u Crnoj Gori, imati priliku da se na savremen način upoznaju sa svijetom poslovanja. Zavod za zapošljavanje je nastavio sprovođenje mjera Programa aktivne politike zapošljavanja.

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje stopa nezaposlenosti, u junu, iznosila je 12,24% (broj evidentiranih nezaposlenih lica u odnosu na aktivno stanovništvo). Drugu stopu nezaposlenosti objavljuje Monstat na kvartalnom nivou, a na osnovu Ankete o radnoj snazi koja je usaglašena sa preporukama Eurostat-a. Po Monstatu stopa nezaposlenosti za drugi kvartal ove godine je iznosila 19,8%.

Na tržištu rada je prisutna i tendencija starenja radne snage, a sve projekcije ukazuju na smanjenje radno aktivnog stanovništva (smanjenje stanovništva starosne dobi od 15 – 65 godina).

Glavni rizici

- Mogući rast nezaposlenosti u narednom periodu, kao rezultat otpuštanja tehnoloških viškova;
- Problem strukturne nezaposlenosti;
- Niska stopa aktivnosti, posebno među ženskom radnom snagom;
- Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba;
- Veliki obim neregistrovane zaposlenosti;
- Neusklađenost ponude i potražnje radne snage. Postoji hiperprodukcija kadrova u nekim područjima rada, a s druge strane postoji nedostatak kadrova, kao i interesovanja učenika za oblasti poput građevinarstva, poljoprivrede, šumarstva, drvoprerade, i dr.;
- Nefleksibilnost obrazovnog sistema i neusklađenost sa potrebama privrede.

Strateški pravci razvoja

- a. Održati postojeću stopu nezaposlenosti u 2011. godini;
- b. Uskladiti obrazovni sistem sa zahtjevima tržišta, čime će se uticati na smanjenje broja nezaposlenih i povećati stopa zaposlenosti, odnosno eliminisati strukturna nezaposlenost⁹;
- c. Povećati stepen fleksibilnosti tržišta rada;
- d. Uvesti poreske podsticaje za novo zapošljavanje i investiranje u nedovoljno razvijena područja;

⁹ O ovoj strateškoj mjeri više pažnje je posvećeno u oblasti obrazovanja.

- e. Obezbiјediti da prilikom zapošljavanja akcenat bude na domaćoj radnoj snazi i izjednačiti obaveze poslodavaca za domaću i stranu radnu snagu;
- f. Regulisati zapošljavanje nerezidenata;
- g. Nastaviti sa započetim programima obuke, prekvalifikacijom i dokvalifikacijom nezaposlenih radnika u cilju obezbjeđivanja kvalitetnog kadra za ekonomske djelatnosti koje predstavljaju budućnost ekonomskog razvoja Crne Gore;
- h. Nastaviti stimulisanje zapošljavanja preko već započetog projekta „Posao za vas“.

Operativne mjere

Izrada nove „Nacionalne strategije zapošljavanja“, koja bi zamijenila postojeću „Nacionalnu Strategiju zapošljavanja 2007-2010“, i kroz koju bi se još preciznije u odnosu na postojeću definisali prioriteti koji se odnose na smanjenje stope nezaposlenosti, podsticanje preduzetničke inicijative, smanjenja razlika u dinamici i kvalitetu zapošljavanja i izraženu regionalnu neravnomjernost zapošljavanja, a sve uz obezbjeđenje integracije i veće fleksibilnosti tržišta rada i smanjenje sive ekonomije i neprijavljenog rada.

Donijeti novi Akcioni Plan zapošljavanja 2011-2012, koji bi na sistematičan način dao pregled operativnih mjera iz Strategije.

Donošenje novog Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju (odnosno Zakona o izmjenama i dopunama novog Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju). Naime, prema procjenama Ministarstva rada i socijalnog staranja i Ministarstva finansija Crne Gore, stopa aktivnosti¹⁰ radno sposobnog stanovništva u Crnoj Gori je za 11,3 procentnih poena niža u odnosu na prosjek EU, a za 8,2 procentna poena niža u odnosu na jednu od najnerazvijenijih članica – Bugarsku. Sa druge strane, približno 1/6 ukupnog stanovništva Crne Gore je korisnik nekog prava iz oblasti penzione zaštite. Odnosno, oko 30% stanovništva Crne Gore je korisnik nekog od transfera iz oblasti socijalne zaštite (penzije, nezaposlenost, prava socijalne zaštite). To sve stvara pritisak na održivost finansijskog sistema te je kroz izmjene Zakona neophodno nastaviti sa reformama. Treba naglasiti da ovom procesu treba pristupiti gradualistički, kako ne bi došlo do većih distorzija na još uvijek neelastičnom tržištu radne snage.

¹⁰ Stopa aktivnosti na nivou Crne Gore je 51,5%, a najniža je na sjeveru Crne Gore, gdje iznosi 43,1%, a najviša je u Podgorici 58,2%.

Nastaviti dalju realizaciju projekta „Priprema studenata za tržište rada“ Zavoda za Zapošljavanje Crne Gore.

U skladu sa odgovarajućim programima jačanja administrativnih kapaciteta, neophodno je nastaviti stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika s ciljem povećanja kvaliteta i efikasnosti rada u upravi, uz proširenje metodoloških i informatičkih znanja. Adekvatan kadar u državnoj administraciji postaje u sve većoj mjeri ograničavajući faktor, a naročito imajući u vidu proces pristupanja EU.

Veću pažnju treba posvetiti efikasnoj i blagovremenoj zakonskoj zaštiti od svih oblika kršenja prava na rodnu jednakost na tržištu rada i sprečavanje, otkrivanje i otklanjanje svih oblika diskriminacije prilikom zapošljavanja, očuvanja posla i napredovanja, kao i pristup pravima i benefitima po osnovu radnog odnosa. Osim rodne poseban akcenat treba dati ravnopravnosti odnosa prema osobama sa invaliditetom kroz pospješivanje njihovog zapošljavanja, otvaranjem zasebne web stranice za pružanje svih potrebnih informacija i programa Fonda za profesionalnu rehabilitaciju Crne Gore.

Projekat „Posao za vas“ vrlo je uspješno realizovan i naišao je na izuzetnu reakciju građana koji su bili veoma zainteresovani za neku od opcija koje su nuđene programom. Projekat posao za Vas je mjera koja stimulisanjem preduzetništva treba da djeluje „amortizaciono“ na određene negativne efekte krize i u 2011. godini.

Obratiti pažnju na sektore u kojima postoji veliki broj neregistrovanih radnika (i djelimično registrovanih zarada), kao što su trgovina na malo, turistička djelatnost i dr.

U cilju kontinuiranog stimulisanja zapošljavanja i preduzetništva, kao i rješavanja problema tehnoloških viškova neophodno je i tokom 2011. godine nastaviti sa primjenom sljedećih mjera, kako bi se što prije ostvario oporavak ovog tržišta:

- pomoć licima u vidu isplate otpremnina i povezivanja radnog staža, koja su kao „žrtve tranzicije“ ostale bez posla,
- stimulansi u vidu povoljnih kredita radi otvaranja malih i srednjih preduzeća, i podspješivanje razvoja poljoprivrede,
- uvesti poreske olakšice i podsticaje za nove investicije i zapošljavanje u nerazvijenim regionima i opštinama.

Imajući u vidu problem strukturne nezaposlenosti neophodno je nastaviti sa sprovođenjem programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije

nezaposlenih radnika. Smanjenjem strukturne nezaposlenosti u vrlo kratkom roku bi se mogla smanjiti ukupna stopa nezaposlenosti, odnosno omogućilo bi se angažovanje domaće umjesto strane radne snage.

Potrebno je oformiti internet stranicu koja bi imala savjetodavnu ulogu za nezaposlene, kao i poboljšati internet prezentaciju Agencije za mala i srednja preduzeće. Dopuniti postojeću odnosno popuniti novu detaljnim, praktičnim, biznis informacijama:

- gdje se i kako izdaju dozvole,
- kako oformiti preduzeće,
- informacije o porezima,
- kako se zapošljavaju radnici,
- informacije o uslovima rada,
- kako se odnositi prema životnoj sredini,
- međunarodna trgovina,
- kako kupiti ili prodati preduzeće,
- zakonska regulativa,
- kako razviti biznis,
- IT i e-komerc itd.

Kreirati novu Strategiju za razvoj malih i srednjih preduzeća koja će, između ostalog, imati cilj kreiranja novih radnih mjesta i apsorbovanje viška zaposlenih.

U cilju povećanja fleksibilnosti na tržištu rada, kao i smanjenja stope nezaposlenosti, potrebno je:

- a. U predjelima gdje je nezaposlenost najviša, stimulisati poslodavce dodatnim olakšicama i subvencijama;
- b. Afirmisati fleksibilne forme zapošljavanja kroz: radni odnos na određeno vrijeme, radni odnos s nepunim radnim vremenom, ugovor o radu za obavljanje poslova kod kuće;
- c. Sprovesti klasifikaciju zanimanja na nacionalnom nivou, usklađivanjem zaposlenja u Crnoj Gori sa standardima ISCO 88 od strane MONSTAT-a.

U cilju unaprjeđenja vještina radne snage potrebno je promovisati koncepte cjeloživotnog učenja i usavršavanja, motivisanje poslodavaca da izdvajaju više sredstava za usavršavanje svojih zaposlenih (kroz poreske stimulanse sredstava koja se izdvajaju za ovu namjenu), kao i podsticanje saradnje između privrede i institucija formalnog i neformalnog obrazovanja.

VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

Godina ekonomske krize se značajno odrazila na stanje pozicija u budžetu. Konsolidacija budžeta je rađena i na prihodnoj i na rashodnoj strani. Mjere opšte štednje koje su donešene u 2009. godini nastavile su se i u 2010. godini i očekuje se da će i u narednom periodu troškovna strana budžeta biti pod strogom kontrolom i da može čak doći do novih smanjenja troškova na svim nivoima javne potrošnje, naročito na lokalnom nivou.

Treba konstatovati da je u 2010. godini budžetski deficit bio nužan i u skladu sa očekivanjima, jer je ekonomska politika bila usmjerena na otklanjanje posljedica Globalne finansijske krize. Visoke budžetske deficite su ostvarile i ostale zemlje, a u zemljama Euro zone on je bio značajno viši od nivoa propisanih Mاستrihtskim kriterijumima. Globalna ekonomska kriza i opadanje nivoa ekonomske aktivnosti u Crnoj Gori je znatno uticalo na nivo javnih prihoda. Iako su izdaci tekuće javne potrošnje, pod dejstvom opštih mjera štednje smanjeni, u 2011. godini će se morati ići na još rigidnije fiskalne mjere, manje popularne i prihvatljive od strane zaposlenih u državnom aparatu. U domenu fiskalne politike važno je obezbijediti da se javna potrošnja prilagodi našim mogućnostima, to jest javnim prihodima

Glavni rizici

- Pojava novih egzogenih šokova;
- Budžetski deficit i problem finansiranja javne potrošnje;
- Smanjenje privredne aktivnosti, odnosno smanjenje nivoa osnovice za oporezivanje;
- Smanjenje uvoza kao osnovice za obračun najvažnijih kategorija poreskih prihoda;
- Dalji rast kamatnih stopa na međunarodnom tržištu kapitala;
- Neostvarivanje plana privatizacije za 2010. godinu;
- Realizacija datih državnih garancija;
- Opasnost zatvaranja nekih velikih preduzeća u srednjem roku;
- Rast subvencija i transfera;
- Potencijalni pritisak na rast zarada;
- Prebrz rast javnog duga, kao i
- Značajni kapitalni izdaci;
- Proces priključivanja EU traži izdvajanje značajnih sredstava za ove namjene, mada Crna Gora računa da se sredstva djelimično

mogu obezbijediti korišćenjem sredstava iz fondova pretpristupne pomoći (IPA);

Strateški pravci razvoja

- a. Konsolidacija javne potrošnje i nastavak vođenja restriktivne fiskalne politike u skladu sa postojećim makroekonomskim ambijentom i postepeno smanjivanje nivoa državne potrošnje na nivo ispod 40% BDP-a;
- b. Postepeno smanjivati učešće zarada u budžetu;
- c. Povećati nivo transparentnosti fiskalne potrošnje na svim nivoima, a naročito na lokalnom;
- d. Nivo budžetskog deficita održavati u skladu sa Mاستrihtskim kriterijumima;
- e. Postepeno smanjivati učešće tekućeg budžeta i postepeno povećavati učešće kapitalnog budžeta;
- f. Adekvatno voditi politiku domaćeg i inostranog zaduživanja kako se zemlja ne bi izložila krizi javnog duga;
- g. Poboljšati nivo poreske kontrole;
- h. Preispitati potreban broj agencija.

Operativne mjere

Generalna strategija fiskalne politike Crne Gore u 2011. godini treba da se bazira na intenziviranju kapitalnih investicija (dominantno kroz privatno-javno partnerstvo), nastavku procesa privatizacije i daljim fiskalnim reformama za stvaranje stimulativnog i ekonomskog ambijenta bez ugrožavanja fiskalne održivosti budžeta, odnosno postepeno svodenje nivoa javne potrošnje na dugoročno održiv nivo. Stoga je potrebno donijeti Zakon o privatno-javnom partnerstvu, koji bi obezbijedio efikasniju upotrebu javnih sredstava u odnosu na njegovu upotrebu od strane državnog trošenja. Potrebno je sprovesti i dalje ograničavanje tekuće javne potrošnje, kao i povećanje izdataka za kapitalne investicije – uz smanjenje nivoa tekuće i budžetske potrošnje.

Najveća rashodna kategorija u budžetu se odnosi na izdatke zaposlenih u državnoj administraciji. U periodu od 2004. do 2008. godine nominalni iznos prosječne zarade u državnoj upravi je porastao za 95%. Broj zaposlenih u državnoj administraciji predstavlja opterećenje za budžet. U kratkom roku potrebno je nominalno i realno smanjiti izdatke za plate uvođenjem sistema koji motivišu potrošačke jedinice na racionalizaciju.

Eurizovane ekonomije, moraju imati visok stepen fleksibilnosti zarada, jer se nužna strukturna prilagođavanja moraju realizovati preko promjena nivoa zarada. Crna Gora ne može kao zemlje sa sopstvenom valutom, preko promjene nivoa deviznog kursa, izvršiti prilagođavanje nivoa zarade i privrede. Stoga prekomjerni rast zarada vodi ugrožavanju konkurentnosti na međunarodnom tržištu i vrši veliki pritisak i na budžet i na penzioni fond. Važno je povećati motivisanost zaposlenih kroz unapređivanje sistema nagrađivanja.

Potrebno je i povećati stepen transparentnosti fiskalne politike. Podatke o javnim приходima i rashodima objavljivati na mjesečnom nivou, umjesto na kvartalnom, kao što se sada objavljuju. Povećati stepen dezagregiranosti pojedinih pozicija u budžetu.

Potrebno je nastaviti sa strogom kontrolom javne potrošnje i daljim mjerama štednje gdje god postoji potencijalna fiskalna neefikasnost.

Implementacijom novog srednjoročnog budžetskog okvira Vlade Crne Gore, po principu “Od vrha na dolje”, treba svim korisnicima budžeta nametnuti limite u trošenju i to u višegodišnjem periodu. To će svakako imati pozitivan uticaj na uravnoteženje budžeta, ako ne u 2011. godini, onda sasvim sigurno u srednjoročnom periodu. Takođe, istovremeno sa implementacijom ovog okvira u kontinuitetu vršiti kvalitetnije planiranje i kontrolu realizacije planiranog budžeta.

U cilju smanjenja javnih rashoda potrebno je i nastaviti sa sprovođenjem reformskih procesa u oblasti zdravstvenog sistema, uz racionalno trošenje sredstava i smanjenje izdataka na svim nivoima zdravstvene zaštite uz istovremeno podsticanje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, u cilju smanjenja pritiska na državni budžet.

Intenzivirati aktivnosti na jačanju kontrole i unaprjeđenju sistema interne revizije na svim nivoima. To podrazumijeva sprovođenje Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, i dosljedne aktivnosti nezavisnog odjeljenja za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija kod revizije svih budžetskih korisnika na republičkom nivou. Takođe, ojačati kontrolu korisnika javnih sredstava i kod opštinskog nivoa.

Od velikog značaja je adekvatno upravljanje i održavanje kontinuiteta efikasne kontrole prihoda državnih organa. Radi realizacije ovog cilja potrebno je:

- a. 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;
- b. Intenzivirati srednjoročno investiciono planiranje, kao način usmjeravanja i korišćenja privatizacionih i drugih vanrednih prihoda u trajna dobra, a ograničiti tekuću potrošnju;
- c. Smanjiti širenje nelikvidnosti u privredi tako što će država, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou izmiriti svoje obaveze prema privredi. Na taj način će se relaksirati privredni sektor, ali i pokrenuti spirala plaćanja i između preduzeća.

Unapređivati sistem upravljanja dugom (unutrašnjim i spoljnim), što je preduslov stvaranja održivog ekonomskog sistema u dugom roku, u fazi oporavka i izlaska iz krize. Radi adekvatnog upravljanja javnim dugom potrebno je sprovesti sljedeće mjere:

- a. Uraditi analizu održivosti duga prema konzervativnom pristupu, uzimajući u obzir najnovija zaduživanja uslijed finansijske krize i kretanja na internacionalnom finansijskom tržištu, sa posebnim akcentom na kretanje kamatnih stopa (EURIBOR), odnosno na očekivani rast referentnih kamatnih stopa;
- b. Kreirati novu srednjoročnu Strategiju za upravljanje dugom do 2014;
- c. U svijetlu dešavanja na međunarodnom tržištu kredita, i pored pozitivnih karakteristika varijabilne kamatne stope u kratkom roku, treba zadržati politiku visokog učešća duga sa fiksnom kamatnom stopom, kao i dominantnog zaduživanja u eurima, kod onih institucija kod kojih je moguće vršiti izbor valute zaduživanja;
- d. Formirati Komisiju za politiku duga, čiji bi član bio i Guverner CBCG, koja bi imala osnovni zadatak utvrđivanje prijedloga Strategije upravljanja javnim dugom.

Za uspješnost fiskalne politike od velikog značaja je i povećanje institucionalnih kapaciteta za efikasno planiranje investicija i kontrolu realizacije istih. S obzirom da se u narednim godinama planiraju krupna kapitalna ulaganja potrebno je izraditi petogodišnji plan kapitalnih investicija Crne Gore, kojim je neophodno precizno definisati namjenu sredstava, kao i analizirati opravdanost svakog projekta kojim će jasno definisati prioritetni investicioni projekti za naredne fiskalne godine, sa aspekta izvora finansiranja i efikasne alokacije budžetskih sredstava i ubrzati realizaciju započetih kapitalnih projekata iz prethodne godine koji su od izuzetno važnog ekonomskog značaja. Kapitalni budžet treba da se

bazira na petogodišnjem planu kapitalnih investicija Crne Gore, na osnovu koga bi bio predlagan i dvogodišnji zakon o Budžetu Crne Gore.

Potebno 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 budžetu, pojačati monitoring realizacije započetih investicionih projekata, u cilju praćenja trošenja planiranih sredstava.

Poreski sistem treba kontinuirano revidirati i analizirati radi stalnog unaprjeđivanja fiskalnog ambijenta, odnosno stvaranja povoljnog okvira za razvoj biznisa i privlačenje novih stranih direktnih investicija, kao i unaprjeđenja privatnog sektora. Razmotriti mogućnost uvođenja poreza na kapitalnu dobit na tržištu nekretnina i tržištu kapitala, nakon oživljavanja ova dva tržišta.

Stiče se utisak da u Crnoj Gori postoji previše agencija. One predstavljaju značajne troškove za budžet i/ili privredu. Potrebno je razmotriti da se nakon primjene principa specijalizacije ide na njihovu centralizaciju, odnosno potepeno smanjivanje njihovog broja.

VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA

1. Bankarski i nebankarski sektor

Poslovanje banaka u 2010. godini bilo je u znaku saniranja posljedica globalne finansijske krize, koje su se manifestovale u pogoršanju kvaliteta kreditnog portfolija, mjenog rastom pokazatelja nekvalitetnih kredita i kredita koji kasne u ukupnim kreditima, i posljedično narušenoj profitabilnosti bankarskog sektora.

I pored pozitivnih tendencija u kretanju likvidnosti i značajnog povećanja kapitala u 2010. godini prevagnuo je krajnje konzervativan pristup banaka kada je u pitanju kreditiranje realnog sektora i stanovništva. Zahvaljujući kontinuiranom procesu implementacije regulatornih rješenja baziranih na međunarodnim standardima, Bazelu II i EU direktivama, i pragmatičnosti u procesu kreiranja i implementacije prudencionih mjera kontracikličnog karaktera, kreiran je ambijent za podsticaj kreditnih aktivnosti, kao i neophodan mehanizam za upravljanje bankama u krizi.

Crnogorski bankarski sistem obuhvata jedanaest banaka sa razgranatom mrežom od 187 organizacionih jedinica i 2.230 zaposlenih. Aktivnosti banaka su dominantno usmjerene na tradicionalne bankarske poslove prikupljanja depozita i odobravanja kredita, dok su poslovi investicionog bankarstva još uvijek u začetku što se pokazalo kao prednost u uslovima turbulentnih kretanja na globalnom tržištu kapitala.

U vlasničkoj strukturi banaka dominira privatna svojina sa 97%, od čega se 80% odnosi na strano vlasništvo, a 17% na vlasništvo domicilnih privatnih pravnih i fizičkih lica. Od jedanaest banaka u sistemu, svega dvije banke su u većinskom domaćem privatnom vlasništvu, dok su ostalih devet banaka sa većinskim (5 banaka) ili 100% ino kapitalom (4 banke). Banke sa većinskim ino kapitalom kontrolišu 88% bankarskog tržišta u Crnoj Gori.

Na kraju septembra 2010. godine u odnosu na kraj prethodne godine smanjene su sve ključne bilansne pozicije: ukupna aktiva, krediti, depoziti, pozajmice i ukupan kapital, dok su novčana sredstva, ulaganja u hartije od vrijednosti, ostala aktiva, rezervisanja za potencijalne gubitke i ostale obaveze ostvarile rast. Ipak, ohrabruje kontinuirani rast depozita - najprije stanovništva, a potom i privrede.

Ukupna bilansna suma na kraju septembra 2010. godine iznosila je 2.907,6 miliona eura i smanjena je za 3,9% u odnosu na kraj prethodne godine, a za 9,8% u jednogodišnjem periodu. Ukupni depoziti kod banaka iznosili su u septembru ove godine 1.782,8 miliona eura i smanjeni su u odnosu na kraj prethodne godine za 2,3%. U istom periodu depoziti stanovništva i privrede bilježe rast od 8,1% odnosno 3,5%.

Likvidnost bankarskog sistema karakteriše rast osnovnih koeficijenata likvidnosti u odnosu na kraj prethodne godine. Povećano je učešće likvidne aktive u ukupnoj aktivni i poboljšan odnos kredita i depozita.

Ukupan kapital banaka na kraju septembra 2010.godine iznosio je 296,9 miliona eura. Iako su banke tokom 2010. godine dokapitalizovane u iznosu od 68,5 miliona eura, ukupan kapital banaka bilježi smanjenje, kako prema kraju prethodne godine (10,5%), zbog iskazanih gubitaka u poslovanju banaka usljed povećanja troškova rezervisanja za potencijalne kreditne gubitke shodno važećoj regulativi. Međutim, za očekivati je da će najnoviji set prudencionih mjera za podsticanje kreditne aktivnosti banaka, koji je CBCG donijela u novembru ove godine, dati očekivane rezultate, jer se bazira većim dijelom na zahtjevima banaka u dijelu ocjene kreditne sposobnosti dužnika i klasifikacije aktive, rezervacija za

potencijalne kreditne gubitke i minimalnim ulaganjima banaka u nepokretnosti i osnovna sredstva.

Aktivne kamatne stope su u porastu. Pasivne kamatne stope su visoke, bez tendencije rasta. Visoka kamatna marža posljedica je visokih premija rizika, usljed usporenog oporavka privrednih aktivnosti i visoke izloženosti banaka prema realnom sektoru i stanovništvu.

Politika obavezne rezerve, kao jedinog monetarnog instrumenta Centralne banke je, u periodu od izbijanja krize, bila u funkciji poboljšanja likvidnosti banaka. Tako je efektivna stopa obavezne rezerve u padu, i na kraju septembra je iznosila 9,2% (dok je u periodu izbijanja krize iznosila 10,3%).

Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)

U Crnoj Gori posluje pet mikrokreditnih finansijskih institucija (MFI) čija je ukupna bilansna suma iznosila 62,3 miliona eura na kraju septembra ove godine. U odnosu na kraj prethodne godine, bilansna suma MFI je smanjena za 13,1 miliona eura ili 17,4%. Ukupno odobreni krediti iznose 47,9 miliona eura i čine 76,9% ukupne aktive MFI. U odnosu na kraj prethodne godine krediti bilježe pad za 27,2%. Najveći iznos kredita odobren je za finansiranje poljoprivredne djelatnosti (55,7%). U strukturi pasive MFI dominiraju obaveze u iznosu od 43,3 miliona eura ili 69,6%, od kojih se 41,6 miliona eura ili 96% odnosi na kreditne linije. Ukupni kapital MFI iznosi 18,9 miliona eura što čini 30,4% ukupne pasive. MFI su na dan 30.09.2010. godine iskazale negativan finansijski rezultat u iznosu od 1,1 milion eura.

Tržište osiguranja¹¹

Iako je osnovna regulativa i institucionalni okvir tržišta osiguranja formiran, potrebno je dalje poboljšanje i usvajanje neophodne podzakonske regulative, kako bi ovaj dio finansijskog sistema postao još privlačniji za strana ulaganja i za korisnike njegovih usluga.

U proteklom periodu evidentan je rast tržišne koncentracije na ovom tržištu. Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava je na kraju juna ove godine iznosila 102,6 miliona eura. Solventnost društava je bila na zadovoljavajućem nivou. Racio garantne rezerve i margine solventnosti iznosio je 1,425.

¹¹ Preliminarni podaci – izvor Izvještaj o stanju na tržištu osiguranja u Crnoj Gori II kvartal 2010. godine, Agencija za nadzor osiguranja

U Crnoj Gori trenutno posluje deset osiguravajućih društava, a poslove zastupanja, posredovanja i ostale usluge u osiguranju obavlja 21 pravno lice. Poslovima neživotnog osiguranja bave se četiri društva, poslovima životnog osiguranja pet društava, dok jedno društvo još uvijek obavlja poslove i životnog i neživotnog osiguranja, sa obavezom da razdvoji obavljanje ovih poslova do kraja 2010.godine. U strukturi vlasničkog kapitala osiguravajućih društava dominantno je učešće stranog kapitala sa 86,8%. Pet društava je u 100% stranom vlasništvu, jedno društvo ima preko 90% udijela stranog kapitala, dok su ostala mješovite vlasničke strukture.

Poslove zastupanja obavlja 14 društava za zastupanje i 3 zastupnika preduzetnika, poslove posredovanja tri društva za posredovanje u osiguranju, dok poslove pružanja drugih usluga u ovoj djelatnosti obavlja jedno pravno lice.

U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja sa 87,2%, a u okviru njega najveće je učešće obaveznih osiguranja (53,9% neživotnih osiguranja). Životno osiguranje činilo je 12,8% ukupne bruto premije osiguranja, a u okviru njega najveće učešće imalo je osiguranje života sa 86,7% učešća.

Iako su osiguravajuća društva suočena sa otežanom naplatom premija, usljed čega je došlo do značajnog storniranja i otkupa polisa, zadržavanje u okvirima konzervativnih formi poslovanja, u smislu ulaganja u niskorizične plasmane i propisane oblike imovine (državne obveznice, depozite banaka) uticalo je na manju izloženost osiguravajućih društava finansijskim rizicima.

Tržište lizinga u Crnoj Gori¹²

Na kraju juna 2010. godine u Crnoj Gori posluje pet pružalaca lizing usluga, od čega četiri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i jedna banka. Najveći broj ugovora sklopljen je sa pravnim licima 56,7%, slijede fizička lica sa 42,7%, dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo 0,6% ukupno realizovanih ugovora. I po broju sklopljenih ugovora i po njihovoj vrijednosti dominira finansijski lizing sa 96,9% ukupno sklopljenih poslova i 79,7% vrijednosti zaključenih lizinga.

¹² Izvor: Bilten Ministarstva finansija Crne Gore jul-oktobar 2010. godine

Posmatrano po vrijednosti sklopljenih ugovora, 63,9% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 18,04% na kupovinu nekretnina, 10,4% na kupovinu privrednih vozila, a 5,8% na kupovinu građevinskih mašina i opreme. Najveći broj poslova sklopljen je za kupovinu putničkih automobila (85,1%), privrednih vozila (9,7%), nekretnina (2,5%) i građevinskih mašina i opreme (2,1%).

Glavni rizici u finansijskom sektoru

- Visok rizik zemlje opredjeljuje bonitet potencijalnih zajmoprimalaca i utiče na visinu cijene kapitala sa međunarodnog tržišta;
- Visok nivo zaduženosti privrede i stanovništva;
- Nivo rizika poslovanja na globalnom i lokalnom nivou, i pored pozitivnih tendencija oporavka privrede, još uvijek je veoma visok;
- Otežano i usporeno restrukturiranje banaka, kao rezultat rastućih troškova otpisa plasmana i rezervisanja;
- Rast nekvalitene aktive u odnosu na kapital bankarskog sistema, što može ugroziti solventnost nekih banaka;
- Nepovoljna ročna usklađenost sredstava i izvora sredstava, depozita i kredita prije svega;
- Neadekvatan nivo kreditne aktivnosti kod pojedinih banaka;
- Nedovoljan stepen integrisanosti određenih segmenata finansijskog tržišta;
- Neadekvatan nivo korporativnog upravljanja u kompanijama koje se kotiraju na berzi;
- Nerazvijeno sekundarno tržište hartija od vrijednosti;
- Smanjenje tražnje za uslugama osiguranja usljed smanjenja nivoa standarda;
- Problem naplate premija osiguranja.

Strateški pravci razvoja¹³

- a. Pripremiti sektorske i nacionalni plan za djelovanje u vanrednim okolnostima;
- b. Afirmisati finansijsku stabilnost kao dobro od opšteg značaja u okviru Savjeta za finansijsku stabilnost;

¹³ U strateškim pravcima i operativnim mjerama nisu date mjere koje nisu u nadležnosti Vlade, odnosno nalaze se u nadležnosti CBCG.

- c. Jačati institucionalni okvir finansijskog tržišta i veze između pojedinih segmenata finansijskog tržišta u cilju zajedničke brige o finansijskoj stabilnosti;
- d. Unaprijediti regulatorne i supervizorske kapacitete svih regulatora finansijskog tržišta.

Operativne mjere

Imajući u vidu nepredvidljivost, razmjere i posljedice globalne finansijske krize za funkcionisanje finansijskog sistema, kao i mogućnost generisanja krize od sistemskog značaja na nacionalnom nivou, a na šta mogu ukazati dobro pripremljeni scenariji stresnog testiranja pojedinih segmenata finansijskog sistema, potrebno je da se u 2011. godini pripreme planovi za djelovanje u vanrednim okolnostima za sve pojedinačne segmente finansijskog sistema, kao i da se u okviru Savjeta za finansijsku stabilnost na bazi sektorskih planova pripremi nacionalni plan. Postojanje ovakvog plana bi značilo da će Crna Gora imati spreman odgovor za eventualne buduće krize.

S obzirom da se finansijska stabilnost sve više smatra javnim dobrom, potrebno je, u okviru Savjeta za finansijsku stabilnost, dodatno promovisati finansijsku stabilnost kao zajednički cilj.

U cilju unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti institucionalnih i regulatornih kapaciteta svih regulatora u sferi finansijskih tržišta, potrebno je harmonizovati postojeću i/ili izraditi novu zakonsku regulativu zasnovanu na međunarodnim standardima i direktivama Evropske Unije. Stoga je realizacija Twinning projekta Evropske komisije »Jačanje regulatornih i supervizorskih kapaciteta finansijskih regulatora« od ogromnog značaja

U saradnji sa Centralnom bankom rješavati potencijalna pitanja restrukturiranja banaka koje su zapale u teškoće usljed neadekvatnog upravljanja rizicima kojima su izložene u svom poslovanju.

Imajući u vidu značaj koji imaju lizing kompanije na finansijskom tržištu, potrebno je odrediti instituciju koja bi bila nadležna za praćenje i nadzor ovog segmenta finansijskog sistema. U realizaciji ove mjere neophodno je izvršiti određene izmjene i dopune Zakona o finansijskom lizingu. Takođe, potrebno je izmjenama obuhvatiti i obavezu izvještavanja lizing kompanija prema Centralnoj banci Crne Gore. Imajući u vidu iskustvo

CBCG u domenu supervizije i regulisanja finansijskog sistema, bilo bi logično da CBCG bude nadležna za lizing kompanije.

2. Tržište kapitala

Opis trenutnog stanja

Crnogorski finansijski sistem je prevashodno bankocentričan. Tržište kapitala je do sredine 2007. godine imalo brz rast, a od tada su prisutne brojne teškoće u funkcionisanju ovog segmenta finansijskog sistema. Ipak, ovaj segment finansijskog tržišta, koji je u nekim zemljama, prevashodno anglosaksonskim, važan pokretač privrednog rasta, u Crnoj Gori, kao i većini drugih privreda u tranziciji nema veću ulogu u finansiranju privrede. Ni dvije godine nakon Globalne finansijske krize koja je uticala na dodatno otežano funkcionisanje ovog segmenta tržišta, ono ne pokazuje znake značajnijeg oporavka. Niska likvidnost tržišta, smanjila je interesovanje za nove investicije i povećala rizik ulaganja, a vrijednost imovine fondova je drastično opala. Berzanski indeksi su drastično opali u odnosu na njihove maksimalne vrijednosti. Strani portfolio investitori su se uglavnom povlačili, a dokapitalizacija EPCG-a je doprinijela blagom oživljavanju ovog segmenta finansijskog tržišta.

Vrijeme krize, naročito nakon pucanja mjehura koji je na ovom tržištu postojao treba iskoristiti za otklanjanje nedostataka u poslovanju i stvaranju primamljivijeg ambijenta za investiranje.

Glavni rizici

- Veliki gubici kompanija i velika međusobna potraživanja, koja prikrivaju realan poslovni rezultat;
- dalji pad berzanskih indeksa;
- Nedovoljan nivo transparentnosti većine kompanija čije se akcije kotiraju na berzama;
- Loša iskustva sa velikim gubicima koji stvaraju krizu povjerenja u tržište;
- Loše upravljanje imovinom fondova;
- Plitko tržište;
- Dalje usporavanje privatizacije preostalih krupnijih preduzeća.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti dalju harmonizaciju propisa sa praksom EU radi povezivanja tržišta sa regionalnim i evropskim tržištima;
- b. Podsticati stvaranje složenije tržišne strukture i tržišnog materijala radi povećanja likvidnosti tržišta;
- c. Pojačati nadzor tržišta;
- d. Edukacija stanovništva;
- e. Unapređivanje zaštite manjinskih akcionara.

Operativne mjere

Potrebno je kreirati pravni ambijent koji će biti potpuno harmonizovan sa direktivama i uredbama EU. U tom cilju potrebno je izvršiti izmjene i dopune Zakona o hartijama od vrijednosti u smislu davanja direktnih ovlašćenja regulatoru za sankcionisanje nezakonitih postupanja na tržištu, kao i propisivanje jasnih sankcija u slučaju nepostupanja po zahtjevu Komisije za hartije od vrijednosti za dostavljanje informacija (pismenih ili usmenih) i davanje neistinitih iskaza. Potrebno je i poboljšati sistem nadzora trgovanja kroz ustanovljavanje proaktivnog sistema koji koristi statističke testove i koji može identifikovati nepravilnosti u trgovanju u ranoj fazi. Istovremeno treba jačati administrativne kapacitete Komisije za obavljanje pojačanih nadzornih aktivnosti. Jačanje kadrovskih potencijala ne treba shvatiti u vidu broja izvršilaca, već u vidu broja kvalifikovanih izvršilaca. O potrebi kadrovskog jačanja može najbolje svjedočiti mali broj izrečenih mjera.

Potrebno je uložiti dodatne napore ka **jačanju institucija finansijskog sistema** i praktičnoj afirmaciji principa nezavisnosti i odgovornosti u radu Komisije za HOV, koju je potrebno ojačati ljudskim i materijalnim resursima.

U podizanju nivoa kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija koje se kotiraju na berzama i podsticanju kompanija na prihvatanje i implementiraju Kodeksa korporativnog upravljanja napravljen je izvjestan napredak, ali i dalja poboljšanja u tom dijelu su potrebna. Komisija mora da ima i aktivnu ulogu u edukaciji građana.

Određeni broj problema na domaćem finansijskom tržištu je posljedica nepoštovanja procedura otkrivanja i javnog objavljivanja podataka. Direktna posljedica toga je pojava asimetrične informisanosti kod investitora što može uzrokovati i ostale negativne pojave – negativne

selekcije i moralnog hazarda. U sprječavanju tih pojava potrebno je podizanje i poštovanje evropskih i svjetskih standarda finansijskog izveštavanja i javnog objavljivanja svih finansijskih izvještaja i relevantnih podataka neophodnih za donošenje investicionih odluka.

Potrebno je i unaprijediti kvalitet informativnosti izvještaja berzi, prije svega u dijelu koji se odnose na indikatore nivoa rizika akcija, kao što je npr. Beta koeficijent. U tu svrhu potrebno je uvesti novi savremeni sistem trgovanja kojim su definisani i indikatori rizika.

Formalno spajanje crnogorskih berzi je realizovano, ali treba raditi i na stvaranju uslova za značajnije regionalno povezivanje. Imajući u vidu malo i plitko tržište od posebnog značaja treba da bude stvaranje uslova za intenzivnije povezivanje berzi u regionu, u cilju protoka informacija, smanjenja rizika prilikom investiranja, i širenja dijapazona investicionog materijala. Za sad se praktikuju zajedničke prezentacije tržišta i najboljih kompanija iz regiona kroz međunarodne Road show-e.

U Crnoj Gori ne postoji sekundarno tržište državnih HOV. Funkcionisanje ovog tržišta bi u velikoj mjeri moglo olakšati potencijalne likvidnosne probleme, a istovremeno stimulisati i povećanu trgovinu državnim HOV. Stoga je potrebno preduzeti neophodne aktivnosti za razvoj sekundarnog tržišta kratkoročnih državnih zapisa i korporativnih obveznica i novih IPO (inicijalnih javnih ponuda).

Raditi na izradi **Zakona o sekjuritizaciji potraživanja**. S obzirom da mnogi stručnjaci smatraju da je sekjuritizacija „najveća finansijska inovacija prošlog vijeka“, potrebno je donijeti zakon koji bi omogućio sekjuritizaciju potraživanja. Osnovni cilj ovog zakona bi bio dalji razvoj finansijskog tržišta u Crnoj Gori (stvaranje novih proizvoda za tržište kapitala), uz očuvanje finansijske stabilnosti.

IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIM INTEGRACIJAMA

1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

Opis trenutnog stanja

Sa pojavom krize došlo je do korigovanja i prilagođavanja na tekućem računu platnog bilansa. Ova prilagođavanja su počela u 2009. godini kada je zabilježeno smanjenje deficita tekućeg računa usljed značajnog smanjenja spoljnotrgovinskog deficita. Međutim, ovakvo stanje više je posljedica smanjene mogućnosti za finansiranjem uvoza nego stvarnih i strukturnih promjena u crnogorskoj ekonomiji.

Pad ekonomske aktivnosti i usporena investiciona aktivnost uticali su na smanjenje uvoza roba i time direktno na smanjenje spoljnotrgovinskog deficita. Usljed smanjenja priliva kapitala, prije svega zbog manjeg priliva novčanih sredstava (kroz kredite) kojim su stanovništvo i privreda u prethodnom periodu finansirali uvoz, zabilježen je pad robne razmjene sa inostranstvom. Svjetska ekonomska kriza je značajno uticala na smanjenje lične potrošnje, zbog čega je došlo do smanjenja uvoza roba široke potrošnje. Takođe, odustajanje kompanija od kapitalnih investicija i smanjenje tražnje uticalo je na pad uvoza kapitalnih i intermedijarnih proizvoda. Iako se smanjenje uvoza može posmatrati kao pozitivno, ono je istovremeno i pokazatelj negativnih trendova u privredi. U 2009. godini je zabilježeno i smanjenje izvoza, što je rezultat pada industrijske proizvodnje zbog problema sa kojima se suočavaju najveći crnogorski izvoznici. Problem crnogorske privrede i dalje predstavlja nediverzifikovanost izvoza.

Kretanja u 2010. godini ukazuju na postepeni oporavak ekonomske i spoljnotrgovinske aktivnosti. Podaci o međunarodnim tokovima Crne Gore sa inostranstvom pokazuju pad spoljnotrgovinskog deficita, suficit na računima usluga i tekućih transfera. Zabilježen je oporavak izvoza roba, dok uvoz ima trend usporavanja. Međutim, i dalje je prisutan veoma nizak ratio izvoz/uvoz, koji je indikator strukturnih problema u crnogorskoj ekonomiji i potrebe za stimulisanjem izvozno orjentisane proizvodnje i povećanjem konkurentnosti domaćih proizvoda na međunarodnom tržištu.

Glavni rizici

- Porast cijena energenata i sirovina kao važnog inputa podstaknut oporavkom globalne ekonomske aktivnosti, što bi uticalo na povećanje uvoza;
- Strukturni problem nedovoljno razvijenog izvoznog sektora; dominacija sirovina u izvozu i izuzetno niska diverzifikovanost;
- Slaba konkurentnost domaćih proizvoda - niska cjenovna i troškovna konkurentnost;
- Nizak nivo izvoza i visoka zavisnost od metalske industrije;
- Nedostatak finansijskih sredstava za pripremu proizvodnje za izvoz;
- Sistemski finansijski rizik (kriza likvidnosti i ranjivost finansijskog sektora);
- Moguće značajno povećanje uvoza u narednim godinama (naročito mašina i opreme), kao posljedica početka izgradnje autoputa, elektro-energetskih kapaciteta i realizacije drugih velikih projekata;
- Sporo usvajanje i primjena međunarodnih standarda kvaliteta;
- Nepovoljna kretanja u aluminijumskoj industriji i potencijalna zasićenost tržišta ovim metalom;
- Velika međuzavisnost između uvoza i izvoza, jer svako povećanje cijena uvoznih proizvoda dovodi do povećanja cijena izvoznih proizvoda;
- Dominantno učešće prihoda od turizma u ukupnim prihodima od usluga, odnosno velika zavisnost cjelokupne ekonomije od turizma;
- Niska ulaganja u supstituciju uvoza.

Strateški pravci razvoja

- a. Povećanje nivoa konkurentnosti Crne Gore na međunarodnom tržištu;
- b. Povećanje učešća proizvoda višeg stepena obrade u izvozu, naročito u metalnoj industriji (uglavnom se izvoze sirovine i poluproizvodi);
- c. Smanjenje spoljnotrgovinskog deficita, kroz povećanje i diverzifikaciju izvoza i supstituciju uvoza robe;
- d. Bolje pozicioniranje crnogorskih izvoznika i stvaranje domaćih brendova;
- e. Uspostavljanje sistema kvaliteta što je uslov za uključjenje Crne Gore u evropske integracione tokove i harmonizaciju tehničke regulative sa EU;

- f. Smanjenje zavisnosti od uvoza električne energije boljim korišćenjem postojećih energetske potencijala, kao i izgradnjom novih;
- g. Stvaranje povoljnih uslova za razvoj poljoprivredne i prehrambene industrije i supstituciju uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda;
- h. Povećanje prihoda od turizma i održavanje pozicije Crne Gore kao atraktivne turističke destinacije;
- i. Stvaranje izvozno orijentisanih klastera.

Operativne mjere

Jačanje konkurentnosti je jedan od glavnih strateških ciljeva crnogorske ekonomije. U cilju povećanja konkurentnosti potrebno je nastaviti sa promocijom i podsticanjem izvoza. Pripremiti novu strategiju podsticanja izvoza imajući u vidu trenutno stanje u ekonomiji i trendove u svijetu, kao i novu strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća. Veće uključivanje Vlade i drugih nadležnih organa u kreditiranje izvoznih programa, kao i davanje državnih garancija za kreditne linije koje bi bankarski sistem „povlačio“ iz inostranstva radi finansiranja izvoznih programa. Povećati finansijska sredstva Investiciono-razvojnog fonda namijenjena odobravanju kredita za proizvodnju za izvoz i finansiranje malih i srednjih preduzeća.

Pokrenuti program podizanja svijesti o važnosti izvoza - približavanje novim izvoznicima – kroz razne brošure, skupove dajući informacije o važnosti izvoza i mogućnostima. Pored finansijskih mjera podrške izvozno orijentisanim preduzećima pomoći i pružanjem nefinansijskih mjera podrške kao što su: stručna i konsultantska podrška, biznis inkubatori, i sl.

Napraviti analizu uvoza proizvoda, repromaterijala i komponenti i mogućnosti njihove supstitucije, povezivanja preduzeća u cilju uspostavljanja saradnje. Kreirati podsticajne mjere za jačanje konkurentnosti izvoznih proizvoda sa većim učešćem domaćeg repromaterijala i sirovina, uz uvažavanje ekonomske isplativosti i neugrožavanja tržišne konkurencije. Potrebno je nastaviti sa stimulacijom izvoznika na što veći stepen finalizacije gotovih proizvoda kroz povoljne kredite za nabavku opreme, kroz projekte Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća za razvoj novih proizvoda, novih procesa i primjenu novih tehnologija, povezivanje svih učesnika u procesu reprodukcije. Podsticati ulaganja u tehnologiju, inovacije i razvoj novih proizvoda sa

ciljem podizanja konkurentnosti. Stimulativnim programima uticati na povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća i njihovo povezivanje sa većim izvoznicima.

Stvoriti bolje uslove za međunarodni plasman proizvoda uključivanjem u multilateralne trgovinske i ekonomske procese. Uticati na povećanje sigurnosti snabdijevanja električnom energijom iz domaćih izvora, a istovremeno smanjiti uvozu zavisnost. Kreirati uslove za jačanje konkurentnosti kroz unapređenje energetskog sektora i postepeno povećanje proizvodnih kapaciteta.

Potrebno je usmjeriti i povećati budžetska sredstva za promociju strateških grana crnogorske ekonomije, kao što su turizam, energetika, poljoprivredno-prehrambena industrija, kao i za promociju izvoza strateških proizvoda. Nastaviti sa primjenom Strategije za razvoj energetike do 2025. godine i stimulisati ulaganja u poljoprivrednu i prehrambenu industriju kako bi se obezbijedila konkurentnost i plasman ovih proizvoda na sve otvorenijem tržištu.

Učešće na međunarodnim sajmovima može značajno doprinijeti intenzivnijem uključivanju crnogorske privrede u međunarodne ekonomske tokove. Privredna komora Crne Gore treba da nastavi sa dosadašnjim aktivnostima u vidu brojnih seminara, okruglih stolova, istraživanja tržišta, informisanja preduzeća o potrebnim standardima, poslovnim mogućnostima u inostranstvu i dr.

U zavisnosti od raspoloživih sredstava potrebno je da država nastavi da subvencionise crnogorske proizvođače, u skladu sa pravilima STO. Evropska unija naročito ohrabruje subvencije poljoprivrednoj proizvodnji, pa bi povećanje ovih sredstava bio dobar način da se crnogorska poljoprivreda podstakne i pomogne, i istovremeno pripremi za otvoreno tržište i veću konkurenciju. Značajna bi bila i pomoć u vidu finansiranja dijela troškova istraživanja i razvoja, pokrića ekoloških troškova i dr.

Usvajanje i primjena međunarodnih standarda predstavlja važan preduslov za nastup na tržište EU. Potrebno je povećati aktivnosti na polju usvajanja i primjene standarda i osigurati primjenu važećeg Zakona o bezbjednosti hrane i Strategije bezbjednosti hrane. Nastaviti sa promocijom i edukacijom o HACCP standardu i osigurati primjenu ovog standarda. Nastaviti sa primjenom Halal standarda i drugih standarda kvaliteta.

Stvoriti uslove za sufinansiranje sertifikacije proizvoda i subvencije za sve proizvođače i privrednike koji prihvate određeni standard. U okviru Odbora programa Vlade Crne Gore za kvalitet potrebno je povećati sredstva za subvencije koje se daju privrednicima. 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. Nastaviti promociju geografske oznake „Made in Montenegro“ i pomoći kompanije kako bi što više njih dobilo kolektivni žig „Dobro iz Crne Gore“.

Jasno definisati i promovisati mjere podrške novim izvoznicima. Intenzivirati aktivnosti na istraživanju mogućnosti plasmana domaćih proizvoda na stranom tržištu i informisati izvoznike o dostupnosti i uslovima na pojedinim stranim tržištima. Jačati infrastrukturu za ocjenu kvaliteta proizvoda čime će se garantovati kvalitet i sigurnost proizvoda.

Ključni problem crnogorskog izvoza je nizak nivo konkurentnosti i nediverzifikovanost. Iako konkurentnost treba da dominantno unapređuju sama preduzeća postoji određen prostor da i država svojim mjerama doprinese unapređenju konkurentnosti. Pored već pomenute pomoći prilikom uvođenja međunarodnih standarda kvaliteta potrebno je nastaviti sa implementacijom Strategije podsticanja izvoza i Strategije razvoja MSP sektora. Podsticati preduzeća na proizvodnju kvalitetnijih proizvoda, koji zadovoljavaju sve potrebne standarde, kao i na širenje asortimana u skladu sa svojim mogućnostima.

U cilju zaštite domaće ekonomije potrebno je pojačati mjere kontrole za suzbijanje dampinškog uvoza, pojačati kontrolu uvoznih roba, prije svega u kontekstu ispunjavanja domaćih atesta i standarda kvaliteta, zdravstvene ispravnosti, zemlje porijekla proizvoda (da se ne bi zloupotrebljavala CEFTA). Takođe, treba nastaviti analizu i otklanjanje necarinskih barijera sa zemljama potpisnicama CEFTA radi lakšeg plasmana domaćih proizvoda na ino tržište.

Pitanje formiranja slobodnih zona i njihove valorizacije je i pored velikih planova, u ne tako dalekoj prošlosti, ostalo i do danas nekonkretizovano. Osim slobodne zone Luka Bar, nisu formirane nove slobodne zone u Crnoj Gori. Prednosti koje imaju slobodne zone mogu značajno pokrenuti crnogorsku ekonomiju. Posebni uslovi poslovanja koji važe u slobodnim zonama, u kombinaciji sa primamljivim poreskim stopama, čine slobodne zone jednim od najprivlačnijih destinacija za strane direktne investicije. Poznato je da osim privlačenja stranih direktnih investicija slobodne zone

nude i mnoge druge prednosti kao što su: povećanje zaposlenosti, povećanje dohotka, povećanje obrazovne strukture radnika, itd. Slobodne zone su odličan način integracije u svjetsku ekonomiju, zbog čega je potrebno da se nadležni organi aktivnije uključe u promociju prednosti ovih zona.

Razvoj nove i poboljšanje postojeće turističke ponude u cilju što boljeg pozicioniranja na međunarodnom turističkom tržištu mora biti jedan od strateških ciljeva Crne Gore u narednom periodu. Uticati na produženje turističke sezone podizanjem kvaliteta turističke ponude izgradnjom novih malih hotela odnosno dodatnih turističkih sadržaja. Optimalno koristiti raspoložive turističke kapacitete i resurse i uticati na strane investitore da završe započete projekte u oblasti turizma u razumnom roku, a sankcionisati one investitore koji su kupili određene turističke objekte, a nisu realizovali ugovorom preuzete obaveze. Daljim podsticanjem izgradnje mreža marina razvijati nautički turizam sa akcentom na primjenu održivog razvoja što može dati značajan doprinos ukupnom turističkom prometu. Zadržati i jačati imidž CG kao atraktivne turističke destinacije.

Velika konkurencija na međunarodnom tržištu stvara sve veću potrebu za novim oblicima organizovanja i povezivanja u klastere u cilju povećanja konkurentnosti i isplativosti izvoza. Potrebno je aktivnije učestvovati nadležnih institucija s obzirom da postoje realni uslovi da se klasteri formiraju u okviru poljoprivrede, prehrambene ili drvne industrije, turizma. Razvoj klastera treba da doprinese povećanju konkurentnosti malih i srednjih preduzeća. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća predviđa pomoć i podršku pri formiranju klastera u Crnoj Gori, ali izostaje veća angažovanost i interesovanje na ovom polju. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera u oblasti turizma, kao strateške grane, u skladu sa ciljevima i mjerama za dalji razvoj turizma definisanim u Strategiji razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine. Napraviti jasnu strategiju razvoja klastera koja će imati za cilj povećanje izvoza i pristup novim tržištima, uvođenje novih tehnologija, povezivanje sektora i poboljšanje standarda kvaliteta unutar klastera. Koristiti iskustva zemalja EU u vođenju politike formiranja klastera i staviti naglasak na njihovu promociju kako bi se stvorili uslovi za širenje malih i srednjih preduzeća, veći doprinos privrednom rastu i povećanju konkurentnosti, posebno u kontekstu pridruživanja EU.

2. Strane direktne investicije

Opis trenutnog stanja

Najveći priliv SDI u prethodnim godinama ostvaren je po osnovu privatizacije državnih preduzeća. Još uvijek ne možemo biti zadovoljni stukturom priliva SDI, zbog niskog učešća „greenfield investicija“ i investicija u proizvodnju. U 2009. godini izvršena je djelimična privatizacija i dokapitalizacija EPCG, što je uticalo na rast priliva SDI u 2009. godini, koja je bila godina krize. U ovoj oblasti očekuje se značajan priliv SDI u narednom periodu, čemu će u velikoj mjeri doprinijeti implementacija Strategije razvoja energetike do 2025. godine, kojom se predviđa veće i efikasnije korišćenje raspoloživih energetskih resursa, smanjenje uvozne zavisnosti i povećanje sigurnosti snabdijevanja električnom energijom.

Pozitivna je činjenica da je Crna Gora održala nivo SDI iz prethodnih godina i da u prosjeku u poslednjih nekoliko godina ostvaruje neto priliv u iznosu od oko 500 miliona eura. Za razliku od prethodne godine, kada su bila značajna ulaganja u energetski sektor, u strukturi stranih direktnih investicija u 2010. godini dominiraju ulaganja u finansijski sektor (dokapitalizacija banaka), telekomunikacije i turizam. Jedini način održavanja (povećanja) priliva SDI u narednom periodu je moguć povećanjem “greenfield” investicija, posebno u sektoru proizvodnje, jer se na taj način otvaraju nova preduzeća i povećava izvoz, a samim tim doprinosi poboljšanju salda tekućeg računa.

Pozitivan uticaj na priliv SDI u narednom periodu mogao bi biti napredak Crne Gore u procesu pristupanja EU.

Glavni rizici

Potencijalni rizici koji mogu negativno uticati na priliv stranih investicija u narednom periodu su:

- Spor oporavak od krize i odlaganje realizacije nekih značajnih projekata;
- Neuspjeh privatno-javnog partnerstva u finansiranju infrastrukturnih projekata;
- Odlaganje realizacije velikih projekata u oblasti turizma;

- Smanjenje javnih i privatnih investicija zbog ograničenosti i skupljih izvora finansiranja, kao i veće opreznosti stranih investitora;
- Predugi procesi privatizacije;
- Administrativne barijere za investiranje na nivou lokalne administracije - dugotrajne procedure za dobijanje dozvola;
- Mogući problemi zbog nedovoljno kvalitetnih privatizacija i zastoja u realizaciji ugovorom predviđenih investicija;
- Nizak nivo reinvestiranja i potencijalni odliv stranog kapitala;
- Izbor kvalitetnog strateškog partnera;
- Nedovoljno razvijena infrastruktura;
- Nedovoljna zainteresovanost stranih investitora za pojedine projekte.

Strateški pravci razvoja

- a. Održavanje visokog priliva stranih direktnih investicija i očuvanje pozicije lidera prema učešću SDI u BDP-u;
- b. Promjena strukture priliva stranih direktnih investicija i povećanje učešća greenfield investicija;
- c. Kreiranje konkurentnog investicionog okvira, stabilan ekonomski i finansijski sistem;
- d. Privlačenje strateških investicija u energetske projekte;
- e. Privatizacija značajnog broja većih kompanija kao što su AD Luka Bar, jadransko brodogradilište Bijela i uspješna realizacija velikih projekata u oblasti turizma (Velika plaža, Valdanos i sl.);
- f. Jačanje investicionog ciklusa kroz proces ulaganja u privatizovana preduzeća;
- g. Usmjeravanje SDI na izgradnju proizvodnih kapaciteta i proizvodnje za izvoz;
- h. Dati podsticaj stranim investicijama u nove proizvodne programe kojima se otvaraju nova radna mjesta;
- i. Formiranje novih slobodnih zona i iskorišćavanje kapaciteta slobodnih zona;
- j. Razvoj infrastrukture, posebno u oblasti transporta i energetike.

Operativne mjere

Potrebno je pripremiti novu Strategiju podsticanja stranih direktnih investicija u Crnoj Gori. Nova strategija treba da bude usmjerena na promjenu strukture investicija. Koliko god da su važni kvantitativni

pokazatelji stranih investicija iskustvo govori da je mnogo važnija njihova efikasnost. U uslovima ograničene akumulacije kapitala, koji su karakteristični za Crnu Goru, nije moguće ostvariti dugoročan privredni razvoj bez povećanja efikasnosti investicija.

Naša zemlja se trenutno nalazi u fazi u kojoj je priliv stranih direktnih investicija i dalje veliki, ali se mijenja struktura. Sada je pravo vrijeme da Crna Gora promijeni svoju politiku privlačenja SDI u proizvodne sektore i primijeni novi model koji će biti u funkciji dugoročnog razvoja, privlačenja grinfild investicija, koje će otvoriti nova radna mjesta, donijeti nove tehnologije, nova znanja (know how), iskustva i doprinijeti povećanju produktivnosti i konkurentnosti crnogorske privrede na međunarodnom tržištu. Jedino na ovaj način je moguće ostvariti dugoročan pozitivan efekat na ekonomiju.

Nastaviti sa promocijom projekata, koji će rezultirati stvaranjem novih radnih mjesta, kao i povećanjem proizvodnje i izvoza. Dalje promovisati energetski sektor uzimajući u obzir njegove konkurentske prednosti (hidroenergetski potencijal, obnovljive izvore energije, povoljan geografski položaj), sa ciljem privlačenja kvalitetnih investitora i renomiranih svjetskih kompanija. Nastaviti sa primjenom Strategija razvoja energetike do 2025. godine, kao i Akcionog plana za Strategiju. Nastaviti sa poboljšanjem zakonodavstva u hidroenergetici, skraćenje ili ukidanje nepotrebnih procedura. Nastaviti sa programom energetske efikasnosti.

Potrebno je dalje unaprijediti i liberalizovati fiskalni sistem. Nastaviti saradnju Vlade i Savjeta stranih investitora i na taj način stimulisati učešće stranih investitora u Crnoj Gori u kreiranju investicione politike, prije svega kroz davanje prijedloga i sugestija za poboljšanje investicione klime. Podsticati i promovisati radno intezivne SDI koje će doprinijeti povećanju zaposlenosti u Crnoj Gori.

Važno je privesti kraju proces privatizacije u Crnoj Gori i realizovati velike projekti poput regionalnog vodovoda, izgradnje auto puta Bar – Boljare, dokapitalizaciju EPCG, valorizaciju turističkih lokaliteta (Valdanos, Velika plaža, Ada Bojana, Luštica) i dr. Prilikom novih privatizacija ugovorom predvidjeti garancije koje će osigurati realizaciju ugovorom predviđenih obaveza i investicija.

Od ostalih mjera koje mogu pozitivno uticati na privlačenje SDI mogu se navesti: dalje razvijanje i jačanje institucije za privlačenje stranih direktnih investicija, jačati veze sa dijasporom u cilju lakšeg plasmana

domaćih proizvoda na inostrano tržište sa jedne strane, i radi pružanja stimulativnih mjera iseljenicima za investiranje sredstava i znanja u Crnu Goru, sa druge strane, poboljšati implementaciju Zakona o zaštiti intelektualne svojine, intenzivirati saradnju privatno-javnog sektora, uskladiti razvoj ljudskih resursa sa potrebama privrede, podsticati ulaganja u istraživanje i razvoj, izraditi i usvojiti plansku dokumentaciju na svim nivoima.

3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija

U proteklom periodu, jedan od strateških ciljeva Crne Gore bio je kontinuitet pregovora sa Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, prvom ugovornom odnosu Crne Gore sa Evropskom Unijom. Evropska komisija je u veoma kratkom roku pripremila predlog pregovaračke direktive prema Savjetu, koji je na sjednici od 24. jula 2007. godine, po skraćenoj proceduri, usvojio pregovaračku direktivu, kojom se ovlašćuje Evropska komisija da otvori, odnosno nastavi pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Crnom Gorom. To je predstavljalo korak naprijed u razvoju dobrih odnosa Crne Gore sa EU, što je nakon više opsežnih i konstruktivnih rundi političkih i tehničkih pregovora rezultirao parafiranjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore Evropskoj uniji, 15. marta 2007. godine u Podgorici. Takođe, Odlukom Savjeta ministara Evropske unije od 15. septembra 2006. godine, uspostavljen je redovan politički dijalog između Vlade Crne Gore i predstavnika institucija EU, na ministarskom nivou, a prvi politički dijalog održan je 22. januara 2007. godine, a zatim 18. februara 2008. godine. Savjet EU je 22. januara 2007. godine donio odluku o usvajanju novog Evropskog partnerstva sa Crnom Gorom.

Svi definisani proriteti preuzeti su u Akcionom planu za implementaciju preporuka iz dokumenta Evropsko partnerstvo, koji je Vlada Crne Gore usvojila u maju 2007. godine. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 15. oktobra 2007. godine u Luksemburgu, kao i potpisivanjem Privremenog sporazuma o trgovini i srodnim pitanjima, Crna Gora se suštinski, uključila u proces stabilizacije i pridruživanja Uniji. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju jednoglasno je podržan od strane svih parlamentarnih stranaka i ratifikovan u Skupštini Crne Gore 13. novembra 2007. godine, a Evropski parlament dao je saglasnost 13. decembra 2007. godine. Privremeni sporazum usješno je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2008. godine. U prilog dobroj implementaciji Sporazuma i spremnosti Crne Gore da implementira sve obaveze iz Privremenog sporazuma govori i činjenica da je EU podržala ulazak

Crne Gore kroz proces finalizovanja bilateralni pregovora EU o pristupanju Crne Gore u STO, tako da je Sporazum o crnogorskim koncesijama u oblasti roba i usluga sa EU potpisan 15. aprila 2008. godine u Briselu. Sporazum o stabilizaciji pridruživanju koji je ratifikovan u parlamentima svih 27 država članica EU je stupio na snagu 1. maja 2010. godine

Najznačajniji korak u približavanju EU Crna Gora je napravila 15. decembra 2008. godine, kada je podnijela formalnu aplikaciju za pridruživanje EU. Sljedeće godine 23. aprila, Savjet Evrope je pozvao Evropsku komisiju da da mišljenje o aplikaciji.

Nakon podnošenja Zahtjeva za članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji, 15. decembra 2008. godine i donošenja odluke Savjeta ministara EU o sprovođenju procedure utvrđene članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji od 23. aprila 2009. godine, Vladi Crne Gore je u julu 2009. god. uručen Upitnik Evropske komisije – koju je Vlada Crne Gore trebala da dostavi Evropskoj komisiji za pripremu mišljenja o Zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji (sa 2.178 pitanja). Crnogorski odgovori su dostavljeni 9. decembra 2009. godine.

Istog mjeseca poslata su dodatna pitanja, čime je započeo tzv. Konsultativni proces EK - Crna Gora. Pomenuti proces obuhvata dodatna pitanja, pripremu odgovora, konsultacije na stručnom i političkom nivou u Briselu i posjete ekspertske misije EK Crnoj Gori, pri čemu se proces odgovaranja na Upitnik smatra okončanim i kompletiranim tek kada se od strane Vlade Crne Gore pripreme svi dodatni odgovori i pojašnjenja. Na osnovu do sada navedenih aktivnosti, EK je uručila Mišljenje EK o crnogorskom zahtjevu za članstvo u EU kojom je Crna Gora dobila Preporuku za sticanje statusa kandidata, prva ove vrste u ovom regionu nakon 5 godina. Ovim dokumentom su se postavili uslovi i prioriteti u daljem unapređenju aktivnosti koje su klasifikovani u sedam oblasti.

Kada govorimo o priključivanju Crne Gore Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), može se reći da je Crna Gora postigla veliki napredak od predavanja Aplikacije 2004. godine do Izvještaja radne grupe kao jednog od poslednjih formalnih koraka u dobijanju statusa članice. Hronološki redosled akcija koje je Crna Gora preduzela na putu učlanjenja u STO, dat je u Tabeli 1:

Tabela 1. Hronološki redosled akcija koje je Crna Gora preduzela na putu ućlanjenja u STO

1.	Primljena Aplikacija Crne Gore	10 Decembar 2004
2.	Osnovana Radna Grupa za Crnu Goru Predsjedavajući: H.E. Andrej Logar (Slovenija, Feb 2006 –)	15 Februar 2005
3.	Potpisan Memorandum	8 Mart 2005
4.	Poslata pitanja i dobijeni odgovori	18 August 2005
5.	Sastanci Radne Grupe	4 Oktobar 2005 5 Jul 2006 27 Februar 2007 19 Jul 2007 28 Februar 2008 18 Jul 2008 7 Novembar 2008
6.	Nedavno dostavljeni dokumenti	
	(a) Odgovori na dodatna pitanja	17 Octobar 2008 25 Novembar 2008
	(b) Informacija o sektoru poljoprivrede	10 Decembar 2008
	(c) Informacija o uslugama	18 April 2005
	(f) Akcioni plan Institucionalnog usaglašavanja	3 Novembar 2008
7.	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu	
	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu roba	11 Decembar 2008
	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu usluga	10 Decembar 2008
8.	Poslednji draft izvještaja Radne Grupe	26 Januar 2009

Kada se Izvještaj radne grupe i Protokol o pristupanju ozvaniće, i kad se obaveze o pristupanju tržištu roba i usluga Crne Gore u potpunosti ispune, “paket o pristupanju” se formalno usvaja na sastanku Radne grupe. Konaćna verzija “Paketa o pristupanju” se razmatra i usvaja na Ministarskoj konferenciji i Generalnom savjetu. Trenutno, Crna Gora još uvijek nije potpisala bilateralni sporazum sa Ukrajinom, što onemogućava formiranje konaćnog Izvještaja radne grupe, koji bi bio prezentovan na Ministarskoj konferenciji. Naime, prijem Crne Gore u STO bio je planiran za 3. februar 2009. godine, ali je Ukrajina ponovo, zahtevom za bilateralne pregovore o carinama za robe i usluge zaustavila verifikacionu proceduru i otvorila nove pregovore s neizvjesnim ishodom, koja nije uspostavljena ni poslije Pregovora u julu 2010. godine. Jasno je da iza nepotpisivanja ovog dokumenta ne leže ekonomski razlozi, imajući u vidu zanemarljiv procenat međusobne razmjene Crne Gore i Ukrajine.

Glavni rizici

- Političko nejedinstvo u okviru EU po pitanju daljeg proširivanja;
- Nedovoljan progres otklanjanja nepravilnosti prije svega u institucionalnom okviru, koje je Evropska komisija naglasila u Godišnjem izvještaju o napretku Crne Gore za 2010. godinu naročito u oblasti sudstva, pitanja korupcije i ekoloških standarda;
- Nedovoljni administrativni kapaciteti za efikasnu komunikaciju sa EU;
- Nedostatak kvalitetnih projekta za IPA fondove;
- Nedovoljni kapaciteti za implementaciju obaveza iz NPI dokumenta, kao i generalno koordinaciju procesa pristupanja EU;
- Dalje odlaganje pristupanja Crne Gore u STO, i odbijanje Ukrajine da potpiše bilateralni ugovor;
- Kršenje ugovornih obaveza CEFTE od strane drugih zemalja članica.

Strateški pravci razvoja

- a. Sticanje statusa kandidata za članstvo u EU u 2011. godini;
- b. Precizno ispunjavanje zadataka datih i planiranih NPI dokumentom;
- c. Kvalitetna izrada PEP (Predpristupni Program) dokumenta za 2011-2013. godinu;
- d. Maksimalno korišćenje sredstava koje nude predpristupni fondovi EU;
- e. Završetak pregovora sa Ukrajinom i članstvo u STO u 2011. godini;
- f. Dosljedno ispunjavanje odredbi CEFTA sporazuma.

Operativne mjere

Kada je u pitanju EU glavni pravci akcije treba da se odnose na dalju harmonizaciju našeg sistema sa pravilima EU i striktno poštovanje dinamike usklađivanja procesa sa NPI dokumentom, kao i kvalitetna komunikacija interesa i ocjene ukupnog političkog i ekonomskog ambijenta kroz Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, kao i kroz Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Crna Gora treba da definiše kao cilj sticanje punopravnog članstva u EU i da odredi godinu u kojoj će biti spremna za članstvo u EU, kao što je to uradila Hrvatska.

Definisanjem ovog cilja treba razraditi operativne planove da do ciljne godine budu ispunjene sve obaveze, iako je jasno da je odluka kada će neka zemlja postati stvarno članica EU u osnovi politička odluka.

Potrebno je uskladiti postojeće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja definisanjem detaljnog plana usklađivanja. Prioritetni pravci akcije treba da se odnose na dalje usklađivanje crnogorskih carinskih i poreskih zakona sa Acquis-em i poboljšanje administrativnih kapaciteta za implementaciju carinskih zakonodavstava, borbu protiv korupcije, prekograničnog kriminala i izbjegavanje plaćanja poreza. U tome pravcu potrebno je u što kraćem roku usvojiti sve preporuke GRECO (Group of States against Corruption) iz 2006. godini. Naime iako je GRECO naveo da je Crna Gora uspješno implementirala 16 preporuka, Crna Gora treba da radi na tome da ispuni svih 24 preporuke tokom 2011. godine.

Neophodan je aktivniji pristup Uprave za antikorupcijsku inicijativu, uključujući „Izbriši virus – prijavi korupciju” ili „Širom otvori oči – prijavi korupciju“, kojim se na praktičnom nivou doprinosi implementaciji regulatornog okvira. Iako je za ove inicijative planirano okončanje do kraja 2010. sugestija je da se nastave i tokom 2011. godine. Naime, korupcija ostaje primarni problem Crne Gore kojim se ne smije ugroziti njen napredak ka integracijama. Tako je prema podacima Međunarodne organizacije za borbu protiv korupcije Transparency international po stepenu korupcije na listi od 178 zemalja Crna Gora na 69 mjestu u 2010. Na istoj poziciji bila je i 2009. godine ali je po indexu korupcije otišla korak nazad sa 3,9 na 3,7.

Takođe, ozbiljno treba raditi na unaprijeđenju, prije svega, institucionalnog i pravnog okvira Crne Gore, i njegovog dosljednog usklađivanja sa Acquis Communautaire, posebno, uzimajući u obzir oblasti koje se konstantno u Izvještaju o napretku Evropske komisije za Crnu Goru u kontinuitetu ponavljaju. To se prije svega odnosi na transparentnost sudstva i njegovih procedura, kao i pitanja zaštita životne sredine. Značajne promjene u ovim oblastima, predstavljale bi kvalitativni pomak u daljim pregovorima sa EU.

Dalje jačati jedinice za evropske integracije u nadležnim ministarstvima i koordinacione mehanizme vezane za evropske poslove, uključujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i IPA instrument pomoći EU. Modernizovati javnu upravu i institucionalno je prilagoditi procesima pridruživanja EU.

Za zemlje koje se nalaze u procesu pristupanja EU postoje značajni predpristupni fondovi. Iskustva privreda u tranziciji ukazuju na nizak stepen iskorišćenosti ovih fondova. Stoga je od izuzetnog značaja posebno analizirati projekte za koja Crna Gora može konkurisati i pripremiti kvalitetne predloge projekata. Stiče se utisak da su u nedovoljnoj mjeri iskorišćene mogućnosti fondova za regionalni i ruralni razvoj. U cilju kvalitetnog iskoršćavanja IPA fondova neophodno je donijeti Strateški okvir usklađenosti (Strategic coherence framework – SCF), a koji treba da bude stožerni dokument za korišćenje finansijske podrške EU tokom programskog perioda 2011 – 2013. i kojim će se uspostaviti sistem za efikasno korišćenje fondova, koji će biti raspoloživi kroz IPA III komponentu – Regionalni razvoj i IPA IV komponentu – Razvoj ljudskih resursa. Prvi korak ka uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira je izrada Strateškog okvira usklađenosti i Operativnih programa za III i IV IPA komponentu.

Kada je u pitanju članstvo u STO jasno je da je Crna Gora uradila gotovo sve što je bilo moguće da bi se okončali pregovori o pristupanju. Problem u ovom trenutku nije ekonomske prirode već političke prirode i stoga rješenje problema treba tražiti u sferi diplomatije. Pravac akcije treba biti usmjeren ka traženju pomoći od strane STO članica da posreduju u prevazilaženju problema i usklađivanju stavova Ukrajine i Crne Gore o tome da li Crna Gora „nastupa sa pozicija vještačkog i neosnovanog povećanja carina u cilju promjene polazne pregovaračke tačke”, kako je to zaključeno od strane Ukrajine.

X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

Opis trenutnog stanja

Deklaracijom o ekološkoj državi, usvojenom septembra 1991. godine, Crna Gora je postala prva ekološka država u svijetu. Time je sebi postavila kao jedan od osnovnih ciljeva brigu za očuvanjem životne sredine. Crna Gora raspolaže značajnim prirodnim bogatstvom. Pored nacionalno zaštićenih prirodnih dobara, gdje najveće učešće imaju pet nacionalnih parkova (Nacionalni park "Biogradska gora", "Durmitor", "Lovćen", "Skadarsko jezero" i "Prokletije"), u Crnoj Gori postoje i međunarodno zaštićena područja prirode koja obuhvataju:

- *Ramsarsko područje (Lista wetland područja od međunarodnog značaja, posebno kao stanište vodenih ptica): Skadarsko jezero;*
- *UNESCO-va svjetska prirodna i kulturna baština: **Kotorsko – risanski zaliv u Opštini Kotor, NP Durmitor sa kanjonom Tare;***
- *M&B UNESCO rezervati biosfere: **Slivno područje rijeke Tare.***

Kada se saberu nacionalno i međunarodno zaštićena područja prirode ukupna površina područja stavljenih pod zaštitu u Crnoj Gori čini oko 19% državne teritorije.

Mjere zaštite životne sredine realizuju se u skladu sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja, Nacionalnim programom za integraciju Crne Gore u EU, Nacionalnom politikom zaštite životne sredine i obavezama koje proizilaze iz politika i smjernica sadržanih u konvencijama i ugovorima.

Prirodna baština u Crnoj Gori i dalje je očuvana u značajnoj mjeri, ali je prisutan rastući trend pritiska na njene vrijednosti i devastacije, i to kroz: neplansko i neracionalno iskorišćavanje prirodnih resursa, konverziju prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, intenzivniji razvoj u određenim sektorima (npr. turizam) i zagađivanje (otpadne vode i otpad). Neadekvatan odnos prema kulturnoj baštini ispoljava se naročito kroz proces izrade urbanističkih planova, dok sa druge strane, na njenu zaštitu nepovoljno utiče i to što nisu određene granice zaštićene okoline.

Na ekološkoj mapi Crne Gore postoji nekoliko crnih ekoloških tačaka, koje predstavljaju krupni industrijski kapaciteti - Kombinat aluminijuma u Podgorici, Željezara u Nikšiću, Termoelektrana u Pljevljima, ali i na neodgovarajući način zatvoreni proizvodni kapaciteti (Rudnik olova i cinka u Mojkovcu). Na ovim, i drugim lokacijama koje su zagađene, ozbiljno je ugroženo zdravlje stanovništva. Ovi problemi generisani su upotrebom zastarjele tehnologije kod određenih velikih privrednih subjekata, neadekvatnim odlaganjem komunalnog i industrijskog otpada i ispuštanjem netretiranih otpadnih voda u rijeke, Skadarsko jezero i Jadransko more, kao i enormnim povećanjem broja automobila. S ciljem rješavanja ovih problema, počelo se sa preduzimanjem konkretnih aktivnosti. Izgrađene su, ili se grade, deponije za odlaganje komunalnog otpada u skladu sa odredbama EU; izvršena je rekonstrukcija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Podgorici, a početkom 2011. godine očekuje se da otpočne gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću; realizuje se završna faza Projekta sanacije i rekultivacije Jalovišta olova i cinka u Mojkovcu; u toku su pripremne aktivnosti za rješavanje pitanja adekvatnog odlaganja otpada u Kombinat aluminijuma. U TE Pljevlja ugrađen je novi

filter, koji bi trebao znatno da smanji količinu otrovnih gasova, koju TE izbacuje u atmosferu. Krajem juna 2010. godine pokrenute su i aktivnosti sa predstavnicima Svjetske banke za rješavanje zagađenja na "hot spot" lokacijama: TE Pljevlja sa okolinom (uključujući i odlagalište Gradac), KAP-u, Brodogradilištu u Bijeloj, Željezari u Nikšiću i preostalom dijelu industrijskog zagađenja u Mojkovcu.

U odnosu na period kada je proglašena za ekološku državu, Crna Gora je postigla značajan napredak. Stvoren je institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine¹⁴, pri čemu je postignut napredak u povećanju stepena harmonizovanosti sa zakonodavstvom Evropske unije. Osnivanjem Agencije za zaštitu životne sredine, razdvojena je zakonodavna od izvršne funkcije i stvorena osnova za kvalitetnije sprovođenje zakona iz ove oblasti. Međutim, ono što generalno predstavlja problem u ovoj oblasti jeste nedovoljna efikasnost u primjeni relevantnih zakona i propisa i samim tim i nedovoljna svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

Na polju zaštite životne sredine ostvarena je saradnja sa Međunarodnim organizacijama relevantnim za ovu oblast: Globalni fond za životnu sredinu (GEF), Komisija Ujedinjenih Nacija za održivi razvoj (UN CSD), Program Ujedinjenih Nacija za životnu sredinu (UNEP), i u okviru njega Crna Gora je postala članica Mediteranskog Akcionog Plana (MAP), Globalno Partnerstvo za vode-Jedinica za Mediteran (GWPMed), Kancelarija ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO), Ekonomska Komisija Ujedinjenih Nacija za Evropu (UNECE), Organizacija Ujedinjenih Nacija za industrijski razvoj (UNIDO), Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) i Svjetska unija za očuvanje prirode (IUCN). U saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine, kopna i mora Republike Italije, realizuje se niz projekata u cilju zaštite i očuvanja prirode i biodiverziteta.

¹⁴ Zakon o životnoj sredini (avgust 2008. godine); Zakon o zaštiti prirode (avgust 2008. godine); Zakon o upravljanju otpadom (decembar 2005. godine); Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (avgust 2009. godine); Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (s primjenom od 1. januara 2008. godine); Zakon o zaštiti vazduha (april 2010. godine); Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja (avgust 2009. godine); Zakon o vodama (maj 2007. godine); Zakon o vodosnabdijevanju i odvođenju otpadnih voda; Zakon o nacionalnim parkovima (avgust 2009. godine); Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (jul 2006. godine); Zakon o ratifikaciji Kjoto protokola (mart 2007. godine); Zakon o moru (decembar 2007. godine) i dr.

Rizici

- Devastacija životne sredine;
- Oroizvodnja hrane na tačkama sa prevelikim stepenom zagađenja (tzv. „crnim tačkama“);
- Povećanje zagađenosti zemljišta na koje utiče prekomjerna upotreba agrohemijskih sredstava u poljoprivredi od strane poljoprivrednih proizvođača, pri čemu dolazi do prenosa štetnih materija na poljoprivredne proizvode;
- Opasnost od šumskih požara;
- Zagađenje lokacija bogatih vodnim izvorima;
- Gubitak dijela biološkog diverziteta akvatorija uslijed velikih razmjera krivolova;
- Degradiranje akvatorija i djelova obale kao posljedica ulivanja netretiranih komunalnih i otpadnih voda iz hotelskih kompleksa, ekološki štetnih postupaka, havarija tankera nafte i dr. saobraćajnih sredstava, neizgrađenosti lučke infrastrukture za prihvat balastnih i ostalih otpadnih voda i čvrstog otpada i roba u transportu sa brodova koje mogu ugroziti životnu sredinu i dr.;
- Opasnost od izlivanja naftnih derivata u akvatorij i opasnost od eksplozija i požara (skladište naftnih derivata u Boki Kotorskoj i uz Luku Bar);
- Ugroženost ekološke ravnoteže, kao posljedica neplanske i bespravne gradnje na zaštićenim područjima;
- Nepovoljni ekološko-prostorni uticaji predviđene izgradnje hidroenergetskih objekata;
- Povećano zagađenje vazduha uslijed upotrebe vozila bez adekvatnih sistema zaštite;
- Uslijed neuravnoteženog regionalnog razvoja može doći do velikih migracija, koje će za posledicu imati depopulaciju seoskih naselja, opadanje poljoprivredne proizvodnje, veliki “pritisak” na infrastrukturu gradova, dalje socijalno raslojavanje i dr.;
- Povećanje pritiska na penzione i zdravstvene fondove, kao i smanjenje potencijala humanog kapitala, uslijed tendencije starenja stanovništva.

Strateški pravci razvoja

- a. Pojačati zaštitu životne sredine od devastacije, zagađivanja, krivolova, degradiranja akvatorija, negativnih uticaja klimatskih promjena, požara;

- b. Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama;
- c. Podsticati razvoj ekološke svijesti građana;
- d. Posvetiti veću pažnju proizvodnji eko-hrane u Crnoj Gori;
- e. Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa;
- f. Usmjeriti pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl;
- g. Povećati svijest o potrebi integrisanja pitanja zaštite životne sredine u sektorske politike (prostorno planiranje, energetika, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo) u skladu sa principima održivog razvoja;
- h. Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine;
- i. Posvetiti veću pažnju uravnoteženju regionalnog razvoja.

Operativne mjere

U domenu zaštite životne sredine potrebno je nastaviti implementaciju Strategije održivog razvoja sa posebnim akcentom na njenu ekološku komponentu.

Postojanje „crnih ekoloških tačaka“ na području Crne Gore, koje su pretežno izazvane poslovanjem krupnih industrijskih kapaciteta, predstavlja veliki problem za ekologiju Crne Gore, koji je neophodno što prije riješiti. U tom smislu, potrebno je prije svega izraditi katastar zagađivača životne sredine. Neophodno je pojačati nadzor svih potencijalnih zagađivača 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 zahtjevati da sprovedu detoksikaciju pomenutih lokacija. Na zagađenim lokacijama trebalo bi zabraniti proizvodnju hrane, a naknadu štete poljoprivrednicima obezbijediti od zagađivača. Efikasna mjera za uklanjanje ovog problema takođe bi bila poresko stimulisanje razvoja proizvodnih procesa koji zadovoljavaju ekološke standarde, kao i poresko destimulisanje potrošnje proizvoda štetnih po okolinu i zdravlje čovjeka.

Prekomjernom upotrebom zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji štetne materije mogu se prenijeti na poljoprivredno-prehrambene proizvode. Stoga je neophodno raditi na povećanju stepena edukacije stanovništva o primjeni zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji. Akcenat treba da bude na sprječavanju njihove prekomjerne upotrebe.

Podsticati proizvodnju i korišćenje razgradive i ekološki podobne ambalaže (koja zadovoljava ekološke kriterijume). Stoga bi trebalo usvojiti Zakon o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom.

Neophodno je sanirati postojeća odlagališta otpada i izgraditi planirane centre za reciklažu, deponije za opasni otpad, postrojenja za preradu medicinskog i veterinarskog otpada, kao i regionalne sanitarne deponije. Od planiranih sedam sanitarnih deponija, do sada je izgrađena jedna u Podgorici, a započete su aktivnosti na izgradnji sanitarne deponije u Baru. Takođe, veoma je važno povećati svijest o pravilnom postupanju s otpadom i stimulisati programe za reciklažu otpada.

S obzirom da će u dolazećim decenijama jedan od ključnih resursa biti voda, potrebno je posvetiti posebnu pažnju ekološkoj zaštiti lokacija bogatih vodnim izvorima, i na taj način kreirati komparativne prednosti za budućnost. Stoga je potrebno donijeti posebne propise kojim bi se zaštitila područja bogata vodnim izvorima.

U dijelu koji se odnosi na monitoring voda treba istaći da on nije element Programa praćenja stanja životne sredine u Crnoj Gori, jer se sistemsko ispitivanje površinskih i podzemnih voda vrši na osnovu programa Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u skladu sa Zakonom o vodama. Stoga je neophodno uskladiti Zakon o vodama sa Zakonom o životnoj sredini kako bi se uspostavio integralan sistem zaštite životne sredine.

Usljed ulivanja otpadnih voda i štetnih supstanci iz kopnenih, ali i plovnih objekata, dolazi do degradiranja akvatorija. U cilju sprečavanja ove pojave i zaštite mora od štetnih supstanci, potrebno je usvojiti Zakon o zaštiti mora od zagađenja sa plovnih objekata kao i izraditi Nacionalni plan intervenisanja kod iznenadnog zagađenja mora s plovnih objekata. Neophodno je, takođe, poboljšati 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.

Otpadne vode predstavljaju jedan od osnovnih i najvećih izvora zagađenja površinskih i podzemnih voda u Crnoj Gori. U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vode i postizanja standarda EU, od velikog značaja je izradnja odgovarajućih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Postojeći kolektor u Podgorici trebalo bi izmjestiti sa njegove sadašnje lokacije. Isto tako, neophodno je na vrijeme pristupiti rješavanju problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (šume, rijeke, more, zemljište i dr.).

Pored stacionarnih, veliki izvor zagađenja vazduha su prevozna sredstva koja ispuštaju zagađujuće materije u vazduh, naročito vozila bez adekvatnih sistema prečišćavanja. Stoga bi bilo od značaja donošenje propisa i mjera kojima bi se stimulisala kupovina automobila sa manjom emisijom štetnih materija, npr. značajno smanjenje poreza na kupovinu ovakvih vozila i smanjenje cijene registracije vozila, a u isto vrijeme povećati dažbine na vozila koja ne ispunjavaju kriterijume. Isto tako, kroz propise o zaštiti životne sredine i energije, trebalo bi osigurati korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport.

U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vazduha, i sprečavanja i smanjenja štetnih uticaja na životnu sredinu, od velikog je značaja donošenje Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom za njeno sprovođenje.

Donijeti nacionalne planove za posebne oblasti životne sredine, kao što je Nacionalni plan za ublažavanje klimatskih promjena i Nacionalni plan borbe protiv dezertifikacije i zagađivanja zemljišta. Primijeniti standarde serije ISO 14 000.

Kako bi se zaštitio biološki diverzitet akvatorija od prekomjernog krivolova, potrebno je pojačati kontrolu i sprovođenje zakonom predviđenih sankcija i drugih mjera, kao i stimulativnih mjera usmjerenih ka promjeni strukture ulova.

U cilju pojačanja zaštite životne sredine od požara, neophodno je uvesti efikasnije sisteme zaštite od požara.

Ostvariti čvršću komunikaciju Agencije za zaštitu životne sredine sa relevantnim domaćim i međunarodnim organima i organizacijama, kao i sa javnošću, naročito u oblasti monitoringa.

Nastaviti aktivnosti na donošenju planova zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave.

Spriječiti bespravnu i besplansku gradnju na zaštićenim područjima, i preduzeti potrebne mjere za otklanjanje posljedica istih. U tom cilju, potrebno je povećati kontrolu gradnje i preduzeti „hitne“ mjere u slučaju pojave bespravne gradnje. Neophodno je pripremiti sanacioni program za dio devastiranog parka „Durmitor“.

Potrebno je uskladiti postojeću regulativu na području korišćenja obnovljivih izvora energije za proizvodnju električne energije sa regulativom EU u toj oblasti. Takođe je potrebno posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i drugih institucija, koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, i obezbijediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje.

Ekološka svijest građana Crne Gore je izrazito mala. Da bi se ona poboljšala, potrebno je organizovati razne vidove kampanja od strane vladinog i nevladinog sektora, kao i javnih rasprava u cilju informisanja javnosti o pitanjima zaštite životne sredine. Korisno bi takođe bilo uspostavljanje Info centra za aktivno učešće svih građana u rješavanju ekoloških problema.

U cilju uspostavljanja održivog sistema finansiranja u oblasti zaštite životne sredine, potrebno je formirati Eko fond, koji će vršiti poslove vezane za finansiranje programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u području energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije.

Da bi se stvorili uslovi za što kvalitetnije upravljanje životnom sredinom, potrebno je uspostaviti integralni informacioni sistem životne sredine, koji će sadržati sve relevantne podatke za ocjenu stanja u svim područjima životne sredine.

Kako bi se poboljšala efikasnost u primjeni regulative, potrebno je povećati institucionalni i kadrovski potencijal za implementaciju obaveza iz zakonodavnog i strateškog okvira, kao i poboljšati koordinaciju institucija nadležnih za očuvanje životne sredine i sprovođenje relevantnih zakona. Takođe je potrebno obezbijediti integrisani pristup sistemu upravljanja životnom sredinom, s obzirom na to da Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine nije nadležno za sve elemente prirodnog okruženja.

Potrebno je posvetiti veću pažnju mjerama usmjerenim na uravnoteženje regionalnog razvoja. Donijeti zakon o regionalnom razvoju, kako bi se na adekvatan način usmjerila sredstva u sve krajeve zemlje i kako bi prioritetne investicije bile ravnopravno regionalno raspoređene. U Crnoj Gori su se jasno definisala tri regiona sa vrlo različitim stepenom razvijenosti: kontinentalni, središnji i primorski region. Posebnu pažnju treba pokloniti korišćenju fondova EU koji su usmjereni na ravnomjeran regionalni razvoj. Bilo bi korisno da se sprovede i statistička podjela na regione, čime bi se oni, odnosno njihov razvoj mogli i statistički pratiti. Da

bi se regionalna politika mogla efikasno sprovesti važno je da i statistički sistem počne produkciju osnovnih pokazatelja po regionalnom principu.

Faktor od sve većeg značaja za razvoj je stanovništvo. Većina projekcija ukazuju da će u narednom periodu crnogorsko društvo biti suočeno sa tendencijom starenja. Stoga je potrebno na vrijeme otpočeti sa vođenjem populacione politike, a svakako bi bila neophodna izrada stateškog dokumenta u ovoj oblasti.

XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

1. Statistika

Opis trenutnog stanja

Kada je riječ o statistici, statističkim istraživanjima i poboljšanju metodologija ostvaren je značajan napredak. Ipak, i dalje je potrebno ulagati napor da bi se stvorio statistički sistem koji bi u potpunosti obezbjeđivao tačne, pouzdane i blagovremene podatke u skladu sa međunarodnim statističkim standardima. Ostvaren je napredak u oblasti poslovnih statistika, ali to ne znači da ne treba raditi na daljem unapređenju poslovne statistike zajedno sa kratkoročnim statistikama. Poboljšana je statistika cijena dodavanjem proizvoda koji su nedostajali posebno u dijelu usluga (rentiranje, finansijske usluge, usluge restorana i hotela i sl). U kontinuitetu se radi na poboljšanju statistike nacionalnih računa, a urađen je i Popis poljoprivrednih gazdinstava, prvi u Crnoj Gori nakon pedeset godina. Urađen je i novi sajt MONSTAT-a koji je u mnogome unaprijedio informativnost i transparentnost redovne statistike, kako u obimu tako i u načinu izvještavanja.

Najveći napredak u „osvajanju“ i usklađivanju statistike je postignut tokom projekata pomoći crnogorskoj statistici, koji su započeli još 2002. godine (EAR je preko EU CARDS-a pružila punu podršku Monstatu u implementaciji novih metodologija, koje su u skladu sa EU standardima). Programi pomoći koji su u toku (preko IPA 2007) usmjereni su na harmonizaciju ekonomskih statistika i nacionalnih računa sa EU i međunarodnim standardima, kao i na poboljšanje biznis i kratkoročnih statistika. IPA 2008 višekorisnički projekat, pokrenut još u decembru 2009. godine, obuhvata više statističkih oblasti (spoljna trgovina, HICP- harmonizovani indeks potrošačkih cijena, nacionalni

računi, strukturna biznis statistika i sl.), a sve u cilju poboljšanja navedenih statistika i usklađivanja sa EU standardima.

U novembru 2005. godine usvojen Zakon o statistici i statističkom sistemu Crne Gore, kojim su uređena osnovna načela zvanične statistike u Crnoj Gori, organizacija statističkog sistema, kao i program statističkih istraživanja odnosno sva pitanja značajna za funkcionisanje statističkog sistema. Međutim, primjena ovog Zakona je ukazala na određene nedostatke, što je rezultiralo izmjenama i dopunama ovog dokumenta u cilju implementacije međunarodnih pravnih standarda. Izmjene će obuhvatiti kako organizaciju statističkog sistema, tako i principe na kojima se statistika zasniva, kao i ostala pitanja od značaja za funkcionisanje statističkog sistema. Osim toga, u 2006. godini formiran je Savjet statističkog sistema Crne Gore, koji čine predstavnici proizvođača statistike i koji kao takav predstavlja savjetodavno i stručno tijelo zaduženo za strateška pitanja statistike i statističkog sistema. Na ovaj način želi se podspješiti saradnja svih proizvođača statistike sa zajedničkim ciljem postizanja što boljeg kvaliteta statistike.

Glavni rizici

- Nepostojanje dovoljnog broja stručnih, kvalitetnih i motivisanih statističara u Monstatu i drugim institucijama koje proizvode statistiku;
- Nedovoljno razumijevanje i kašnjenje u usvajanju i tumačenju metodoloških materijala, koje Eurostat dopunjava odnosno mijenja;
- Nezadovoljavajući opšti uslovi u radu neposrednih izvršilaca, što može voditi odlivu kvalifikovanih kadrova i usporavanju procesa razvoja statistike i statističkog sistema;
- Nedovoljno praćenje tržišnih promjena koja često zahtijevaju promjenu metodologije, obuhvata uzorka i druga prilagođavanja;
- Nepostojanje adekvatne baze podataka koja se odnosi na sektor poljoprivrede, a koji zauzima sve važnije mjesto u ukupnom obračunu BDP-a, a može uticati na pogrešnu procjenu bruto dodate vrijednosti tog sektora;
- Nepostojanje podataka kvartalnog obračuna BDP-a što u uslovima ekonomske i finansijske krize u krajnjem slučaju može dovesti do donošenja nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici u pojedinim sektorima;

- Nedovoljno pouzdana statistika spoljne trgovine, koja rezultira u potcijenjenom BDP-u, lošijem kreditnom rejtingu Crne Gore i pogrešnim inputima za formulisanje ekonomske politike.

Strateški pravci razvoja

- a. Pristupanje GDDS i SDDS statističkim sistemima MMF-a;
- b. Korišćenje svih vidova podrške i programa tehničke pomoći Monstatu u cilju stvaranja kvalitetnog kadra, koji bi mogao odgovoriti zahtjevima u procesu prihvatanja standarda EU;
- c. Popunjavanje svih slobodnih radnih mjesta u Monstatu, kao i obezbjeđivanje adekvatnih prostornih i finansijskih mogućnosti za što bolje funkcionisanje;
- d. Poboljšati kvalitet statistike u oblasti turizma (fizičkih i finansijskih pokazatelja) uvođenjem istraživanja o potrošnji stranih, kao i istraživanja ostalih vidova potrošnje (npr. nautičara), a sve u skladu sa standardima iz IRTS 2008 (International Recommendations for Tourism Statistics);
- e. Formirati bazu podataka za sektor poljoprivrede (osim broja individualnih gazdinstava, ukupno korišćenog zemljišta, stočnog fonda i sl. na osnovu popisa poljoprivrede) o prihodima i troškovima individualnih gazdinstava (ukoliko je moguće izračunati - procijeniti podatak) kako bi se mogao koristiti za kalkulaciju dodate vrijednosti i intermedijarne potrošnje sektora poljoprivrede u ukupnom BDP-u;
- f. Proizvesti kvartalni BDP sa dodatnom vrijednošću po sektorima u tekućim i stalnim cijenama po kategorijama potrošnje;
- g. Organizovati Popis stanovništva, stanova i domaćinstava 2011. godine;
- h. Proizvesti vrijednost deflatora po segmentima potrošnje (lična potrošnja, potrošnja države, i prije svega deflator uvoza i izvoza);
- i. Unaprijediti statistiku spoljne trgovine kroz saradnju Monstata, CBCG i Uprave carina.

Operativne mjere

Ključni pravac aktivnosti treba da se odnosi na obezbjeđivanje kvalifikovanog kadra, koji bi bio u stanju da “iznese” sva potrebna statistička istraživanja. Takođe, potrebno je popuniti sva sistematizovana radna mjesta. Da bi istraživanja mogla da uspješno funkcionišu neophodno je obezbijediti i adekvatne prostorne, tehničke i materijalne

uslove. Neadekvatno plaćeni zaposleni nisu motivisani za poboljšanje kvaliteta statističkih istraživanja.

Podsticati aktivnosti u Statističkom Savjetu, kako bi se unaprijedio kvalitet svih statističkih istraživanja. Potrebno je razviti sistem prikupljanja, obrade i diseminacije podataka prema međunarodnim institucijama u skladu sa definisanim međunarodnim standardima. GDDS podržava primjenu dobrih metodoloških načela i strogu praksu u prikupljanju podataka, te samim tim i poštovanje procedure kojom se osigurava objektivnost i profesionalizam u izvještavanju. Stoga je važno da Crna Gora pristupi međunarodnim statističkim sistemima GDDS ("General Data Dissemination System) i SDDS (Standard Data Dissemination System), koji će uticati na poboljšanje kvaliteta i standardizaciju statističkih istraživanja.

Kontinuirano raditi na unaprjeđenju u oblastima poljoprivredne statistike, statistike investicija, statistike saobraćaja, turizma i dr.

Raditi na formiranju ekonomskih računa u poljoprivredi kojima treba biti prikazana ukupna poljoprivredna proizvodnja, kako na individualnim poljoprivrednim gazdinstvima, tako i ukupna proizvodnja poslovnih subjekata.

Raditi na proizvodnji podataka u statistici turizma, koji bi omogućili bolju procjenu u podataka koji se odnose na nivo potrošnje turista. Bez ovog podatka nije moguće utvrditi efekte turizma, a ni kreirati tačan platni bilans. Stoga je neophodno započeti istraživanje u statistici turizma o potrošnji stranih turista u skladu sa standardima navedenim u poglavlju br. 4 par. 4.26. IRTS-a (International Recommendations for Tourism Statistics 2008) i objaviti podatke istraživanja o potrošnji domaćih turista u zemlji i inostranstvu.

U oblasti saobraćaja postoje statistički pokazatelji o različitim vidovima saobraćaja, a ne postoji jedinstven pokazatelj za čitav sektor saobraćaja. Bilo bi značajno da se što prije formira i ovaj indeks.

Popis stanovništva sprovesti u skladu sa metodološkim uputstvima i standardima prepoznatljivim za najobimniju statističku akciju s ciljem dobijanja kvalitetne baze podataka (socio – ekonomska struktura stanovništva, tip i veličina domaćinstava, poljoprivredna gazdinstva i sl.), koja može poslužiti u različite svrhe (osnova za poslove javne uprave, naučno istraživački radovi i sl).

Objaviti posebno indeks za robe, a posebno za usluge iz ukupnog CPI-a indeksa.

Zbog brojnih problema u oblasti statistike spoljne trgovine potrebno je formirati trojnu radnu grupu na relaciji Monstat, CBCG i Uprava carine. Cilj ove radne grupe treba da bude unaprijeđenje statistike spoljne trgovine, utvrđivanje uzroka propusta u registrovanju, prije svega izvoznih transakcija (na šta je ukazao i MMF), i donošenje akcionog plana za dalja unaprijeđenja statistike spoljne trgovine.l

Kontinuirano treba raditi na poboljšanju kvaliteta statističkih istraživanja, koji se sprovode na mjesečnom i kvartalnom nivou, u cilju izrade kvartalnog BDP-a i statistike cijena, radi izrade godišnjeg BDP-a u stalnim cijenama po kategorijama potrošnje.

2. Računovodstveni i revizorski standardi

Opis trenutnog stanja

Nivo primjene računovodstvenih i revizorskih standarda u praksi crnogorskih preduzeća je neadekvatan. Izmjenama i dopunama postojeće regulative treba da se obezbijedi veći nivo usklađenosti propisa sa direktivama i politikama Evropske unije.

Naime, tokom 2006. godine tim Svjetske banke je boravio u Crnoj Gori, nakon čega je pripremio Izvještaj o poštovanju standarda i propisa (ROSC), koji se odnose na računovodstvo i reviziju u Crnoj Gori. ROSC-om su formulisane međusobno povezane i konzistentne preporuke sa ciljem da se poboljša finansijsko izvještavanje u Crnoj Gori.

Uvažavajući preporuke ROSC-a, Ministarstvo finansija je rješenjem (22. novembra 2007. godine) osnovalo Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju (NSC), sa ciljem stvaranja kvalitetnijeg ambijenta za unaprijeđenje računovodstvene i revizorske regulative i prakse u Crnoj Gori. NSC je održao četiri sjednice, na kojima je razmatran Izvještaj o poštovanju standarda i propisa - Report on the Observance of standards and Codes (ROSC), pregled prioriteta prikazanih u samom Izvještaju, usvojena je Strategija i akcioni plan za unaprijeđenje finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji.

Takođe, kao reakcija na ROSC zaključke, Vlada Crne Gore je u 2008. godini usvojila novi Zakon o računovodstvenim i revizorskim standardima, dok je istovremeno, uz pomoć Svjetske banke, kreirana Strategija i Akcioni plan za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja. Ona predstavlja jasan i sistematičan program mjera za poboljšavanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije, posebno u dijelu koji se odnosi na računovodstvo, reviziju i poslovnu kulturu, a sve u cilju dostizanja visokog kvaliteta finansijskog izvještavanja. Strategija i Akcioni plan imaju za cilj da prepoznaju i formulišu korake i instrumente koji će voditi usklađivanju regulatornog okvira finansijskog izvještavanja sa *acquis*-em, uključujući pripremu konsolidovanih finansijskih iskaza, propisa koji regulišu rad revizorskih firmi, elektronsko objavljivanje finansijskih iskaza, poboljšanje objavljivanje finansijskih iskaza i dr.

Svjetska banka je početkom 2009. godine, organizovala tender, na kojem je izabrala konsultantsku kuću TRIBAL HELM, radi prevođenja nacionalne strategije u projekat i definisanje aktivnosti u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom periodu. TRIBAL HELM je u maju 2010. godine Ministarstvu finansija dostavila predlog priorizovane strategije, tj. kratkoročnog plana reforme, kao i dugoročni plan reforme.

Navedeni plan reforme ili akcioni plan se sastoji od pet stubova, i to: zakonodavni okvir, računovodstveni i revizorski standardi, monitoring i primjena, profesija i etika i treninzi i edukacija. Prioritetne aktivnosti, koje su planirane da se završe u kratkoročnom periodu (do sredine 2011. godine) su revizija zakonodavnog okvira, osnivanje tijela za javni nadzor revizora kao i osnivanje centralizovane baze podataka finansijskih izvještaja. Dugoročni plan reforme je organizovan u okviru istih stubova/oblasti za reformu, pri čemu je naglasak na aktivnostima koje u kratkom roku ne mogu biti promijenjene, a to se posebno odnosi na unapređenje profesije i etike, unapređenje obuke, izmjena i dalje unapređenje zakonskog okvira.

Glavni rizici

- Nekonkistentna implementacija Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 80/08, u dijelu koji se odnosi na punu implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (Član 3 Zakona);

- Nekonzistentna implementacija Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 80/08), u dijelu koji se odnosi na obavezu da su pravna lica dužna da dostavljaju finansijske iskaze u papirnoj i elektronskoj formi Centralnom registru Privrednog suda najkasnije do 28. februara tekuće, za prethodnu godinu;
- Dalja nekooperacija Instituta računovođa i revizora Crne Gore i Instituta sertifikovanih računovođa Crne Gore;
- Nedovoljan broj organizovanih seminara naročito u oblasti revizorske prakse u cilju upoznavanja sa najnovijim promjenama Međunarodnih računovodstvenih standarda i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- Nekvalitetan kontrolni mehanizam nadzora kvaliteta rada računovođa i revizora;
- Usporena implementacija Akcionog plana za unaprijeđenje računovodstvenih i revizorskih standarda;
- Nekvalitetan i zastario obrazovni program u srednjem i visokom obrazovanju, koji se odnose na predmete računovodstvo, finansije i reviziju.

Strateški pravci razvoja

- a. Izmjena postojećeg Zakona koji će u potpunosti biti usklađen sa EU direktivama, a to se prije svega odnosi na uspostavljanje tijela za javni nadzor revizora, revidiranje primjene računovodstvenih standarda (jasno razgraničenje među pravnim licima ko su obveznici finansijskog izvještavanja u skladu sa MRS/MRSI, a koja pravna lica su dužna da primjenjuju IV i VII Direktivu EU), i organizovanje eksterne kontrole rada revizora;
- b. Razviti samoregulatorne i upravne mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvenih i revizorskih poslova;
- c. Razviti sistem eksterne kontrole kvaliteta rada revizora;
- d. Razvijati računovodstveno-revizorsku profesiju do nivoa zadovoljavajućeg kvaliteta i visoke primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja;
- e. Razviti poznate i uvesti nove oblike međunarodne saradnje u ostvarivanju tehničke pomoći i uključenja u rad relevantnih tijela, koja se bave računovodstveno – revizorskim standardima.

Operativne mjere

Treba nastaviti sa implementacijom »Strategije i akcionog plana za poboljšavanje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori« i razmotriti mogućnosti za objedinjavanje dva trenutno postojeća instituta - Institut računovođa i revizora Crne Gore i Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore u jednu instituciju radi povećanja njihove efikasnosti poslovanja.

Donijeti Pravilnik o nostrifikaciji sertifikata i Uputstva o uslovima za izdavanje i oduzimanje dozvole za rad društvima za reviziju.

Donijeti Pravilnik o bližim uslovima i dokumentaciji za sticanje zvanja sertifikovanog računovođe.

Donijeti Odluku o sumi osiguranja za obavezno osiguranje od odgovornosti društava za reviziju i ovlašćenih revizora za štetu koju bi svojim radom mogli nanijeti licu za koje vrše reviziju.

Nastaviti započete aktivnosti u okviru projekta REPARIS sa ciljem poboljšanja standarda obrazovanja i sertifikacije za računovođe i revizore u okviru nadležnih tijela.

Započeti rad na „FIRST“ inicijativi sa dva osnovna zadatka: obezbijediti tehničku pomoć Vladi Crne Gore u određivanju prioriteta u okviru Nacionalnog akcionog plana za unapređenje finansijskog izvještavanja za period od 2010. do 2012. godine i obezbjeđivanje tehničke pomoći Savjetu za računovodstvo i reviziju u proširivanju nacionalnog akcionog plana na srednji i dugi rok.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja osiguravajućih i reosiguravajućih društava, privatizacionih fondova, NVO i berzanskih posrednika, sa posebnim akcentom na transparentnom pristupu finansijskim izvještajima, kao i informacija o članovima Odbora Direktora.

Objavljivanje elektronskih obrazaca na website-u CRPS-a, Ministarstva Finansija i Instituta Sertifikovanih Računovođa Crne Gore.

Organizovati eksterne kontrole revizora od strane Ministarstva Finansija Crne Gore.

Izvršiti i objaviti puni prevod IFRS-a i ISA na sajtu Ministarstva Finansija, KHOV i Agencije za nadzor osiguranja Crne Gore.

Postojeći obrazovni sistem ne produkuje zadovoljavajuće kadrove iz oblasti računovodstva. Stoga je potrebno osavremenjavanje programa iz oblasti računovodstva i revizije, kao i potpisivanja seta bilateralnih ugovora obrazovnih institucija sa međunarodnim institucijama za računovodstvo i reviziju, radi unapređenja nastavnih programa i nivoa računovodstveno- revizorske prakse. Otvoriti program doktorskih studija za računovodstvo i reviziju, radi daljeg unapređenja domaćeg kadra na univerzitetskim jedinicama.

Donijeti Zakon o registru godišnjih finansijskih izvještaja, koji bi regulisao pitanja uspješnosti poslovanja i o finansijskom položaju privrednih subjekata.