

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU
POLITIKU U 2013. GODINI**

SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	7
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	15
IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE	22
1. Metalska industrija	22
2. Energetika	27
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	36
1. Turizam	36
2. Saobraćaj	41
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	47
1. Obrazovanje	47
2. Tržište rada	50
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	56
VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA	63
1. Bankarski i nebankarski sektor	63
2. Tržište kapitala	69
IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIM INTEGRACIJAMA	72
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	72
2. Strane direktne investicije	79
3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija	82
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	86
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	97
1. Statistika	97
2. Računovodstveni i revizorski standardi	101

I. UVODNE NAPOMENE

Prva polovina 2012. godine je bila vrlo nepovoljna za Crnu Goru. Registrovan je pad aktivnosti u većini sektora u odnosu na isti period prethodne godine, dodatno je zaoštren problem nelikvidnosti u realnoj ekonomiji, povećan je deficit tekućeg računa platnog bilansa, smanjen je priliv SDI, registrovan je visok budžetski deficit i nastavljena je tendencija rasta javnog duga.

U pitanju je kriza koja nije specifična samo za Crnu Goru. Recesija se prognozira za veliki broj zemalja EU, kao i za veliki broj zemalja regiona poput Hrvatske, Slovenije, Srbije, Mađarske i dr. Crna Gora je mala i visoko otvorena ekonomija, tako da je u kombinaciji sa unutrašnjim slabostima, došlo do brzog prenošenja krize iz EU i regiona na Crnu Goru.

U uslovima eurizovane i male ekonomije, kao što je crnogorska, i instrumenti za prilagođavanje i raspoloživa sredstva su u velikoj mjeri ograničeni. Stoga akcenat ekonomske politike u 2013. godini treba da bude na strukturnim reformama koje će promovisati rast i razvoj i kreirati stabilnost. Najvažnije mjere ekonomske politike treba da se odnose na fiskalnu konsolidaciju, postupnu promjenu modela razvoja, restrukturiranje realnog sektora, unapređenje konkurentnosti crnogorske privrede, intenziviranje pregovora sa EU, nastavak privatizacije, donošenje sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavak deregulacije, otklanjanja biznis barijera i dr.

Ključna politika i ključne reforme su neophodne u domenu fiskalne politike. Prethodnih par godina je obilježio visok budžetski deficit i rast javnog duga, kao rezultat anticiklične fiskalne politike i smanjenih javnih prihoda. Ipak, došlo se do tačke u kojoj bi dalji rast javnog duga mogao da postane veliko ograničenje budućem rastu. Servisiranje javnog duga postaje sve skuplje, jer su kamate na međunarodnom finansijskom tržištu sve više. U takvim uslovima neophodna je fiskalna konsolidacija, odnosno prilagođavanje javnih rashoda mogućnostima. Ukoliko postojeći rebalans budžeta ne da zadovoljavajuće rezultate potrebno je sprovesti dodatne mjere konsolidacije uključujući i povećanje PDV-a. Niska stopa PDV-a predstavlja potencijalnu rezervu i ukoliko bude potrebno njeno povećanje ne treba se ustezati, jer je u pitanju opšti trend povećanja ove stope. Stoga jedna takva mjera ne bi u velikoj mjeri narušila poslovni ambijent, iako bi uticala u manjoj mjeri na pad životnog standarda.

Takođe, u cilju obezbjeđenja dugoročne fiskalne održivosti potrebno je donijeti obavezujuća fiskalna pravila uz sankcije za njihovo nepoštovanje. Ova pravila bi obezbijedila dugoročno održivu fiskalnu politiku, povećala bi kredibilitet Vlade i pozitivno bi uticala na kreditni rejting Crne Gore. Treba istaći da je rad na ovim pravilima značajno napredovao u prethodnom periodu.

Vlada mora i da donese konačnu odluku o sudbini KAP-a. Najbolja opcija bi bila pronalaženje ozbiljnog strateškog partnera. Međutim, u tekućim uslovima, kao i imajući u vidu stanje opreme i finansijsku situaciju KAP-a, to neće biti nimalo lak zadatak. Druge dvije opcije ostaju zatvaranje KAP-a ili postizanje nacionalnog konsenzusa o subvencionisanju proizvodnje u KAP-u. Imajući u vidu da KAP nema značajan doprinos neto-izvozu niti kreiranju BDP-a, kao i značajan iznos subvencija koji se izdvaja za ovo preduzeće, treba ozbiljno razmotriti i opciju zatvaranja KAP-a, odnosno sve njene pozitivne i negativne efekte.

Problem nelikvidnosti realnog sektora je dodatno produbljen. U porastu je i broj blokiranih računa, kao i iznos blokade. Ipak, primjetno je da u ovom trenutku postoji preko 7000 preduzeća čiji je račun u blokadi duže od tri godine sa preko 2400 zaposlenih radnika. Ovo rađa sumnju da su ova preduzeća pronašla alternativne načine poslovanja. Stoga smatramo da bi trebalo uvesti automatski stečaj za preduzeća čiji su računi u blokadi duže od tri godine sa odloženom primjenom od godinu dana, da bi se kreirali svi neophodni preduslovi. Ovo bi pozitivno uticalo na finansijsku disciplinu preduzeća, a moglo bi imati i pozitivne implikacije na finansijsku stabilnost. Takođe, država sa urednim izmirivanjem svojih obaveza treba da pruži doprinos ublažavanju problema nelikvidnosti.

Visoka nelikvidnost realnog sektora utiče negativno i na finansijsku stabilnost zemlje. Iako su bilansi banaka u velikoj mjeri „očišćeni“ u prethodnoj godini, u ovoj godini je došlo do ponovnog rasta „NPL-a“. Čišćenje bilansa banaka je u najvećoj mjeri sprovedeno izmještanjem loše aktive, što znači da problem nije u cjelini riješen, dok god realni sektor nema „zdrave bilanse“. Visok nivo „NPL-a“, utiče negativno na solventnost banaka, kao i na kreditnu aktivnost. Zbog toga je potrebno sprovesti program restrukturiranja solventnih preduzeća, koja imaju problem sa likvidnošću. Bilo bi značajno da Vlada učestvuje u ovom programu, koji CBCG priprema u saradnji sa Svjetskom Bankom.

Na finansijskom tržištu Crne Gore su prisutne i ekstremno visoke kamatne stope koje se mogu svrstati u „zelenaške“ kamatne stope. Visinu najviše dozvoljene ugovorene kamatne stope su propisale pojedine zemlje regiona (poput Hrvatske i

Makedonije), veliki broj zemalja EU i SAD. Smatramo da i Crna Gora treba da kroz izmjene Zakona o obligacionim odnosima propiše visinu ove kamatne stope.

Dobijanje datuma otpočinjanja pregovora sa EU je svakako jedan od najvećih uspjeha u ovoj godini. Stoga treba biti ozbiljno posvećen ostvarenju dugoročnog strateškog cilja, što ranijeg ispunjenja svih obaveza koje stoje pred Crnom Gorom.

Poseban problem je nedostak jasnije vizije razvoja i zato smatramo kao jedan od prioritarnih zadataka izradu strategije privrednog razvoja.

Priliv SDI za prvih šest mjeseci ove godine je niži u odnosu na isti period prethodne godine. Ipak, imajući u vidu eksterne okolnosti ovaj priliv se može ocijeniti zadovoljavajućim. Potencijal Crne Gore za privlačenje SDI je i dalje visok, a naročito atraktivni sektori su turizam i energetika. Imajući u vidu tekuću situaciju nije realno očekivati u sljedećoj godini priliv kao u godinama ekspanzije, ali ovaj period treba iskoristiti da se stvore preduslovi (završetak prostornih planova, rješavanje pitanja vlasništva nad zemljištem, brzo izdavanje građevinskih dozvola, promocija investicionih mogućnosti i dr.) za novi „talas“ SDI po okončanju krize.

Turizam se pokazao kao najvitalniji sektor crnogorske privrede i važan pokretač privrednog rasta i razvoja. S toga je u narednom periodu potrebno krenuti u postepenu diverzifikaciju turističke ponude i odvajanje oblasti masovnog turizma od oblasti ekskluzivnog turizma. Posebnu pažnju treba posvetiti i poboljšanju turističke infrastrukture koja postaje već hroničan problem. Strategija promocije treba da se više usmjeri ka promociji specifičnih vidova ponude, a u manjoj mjeri kao opšta promocija Crne Gore.

Centralna banka Crne Gore (u daljem tekstu: CBCG), shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore Preporuke u oblasti ekonomske politike za 2013. godinu. Prilikom analiziranja izabranih oblasti dat je kratak osvrt stanja u posmatranoj oblasti, analizirani su najvažniji rizici koji se mogu pojaviti u narednom periodu, 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 oblasti industrije;
- Preporuke u uslužnom sektoru;

- Preporuke u oblasti obrazovanja i tržišta rada;
- Preporuke u oblasti fiskalne politike;
- Preporuke u oblasti finansijskog sistema;
- Preporuke u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom i međunarodnim integracijama;
- Preporuke u oblasti ekologije i održivog razvoja i
- Preporuke u ostalim oblastima.

II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

Opis trenutnog stanja

Stabilan poslovni ambijent i povoljna investiciona klima ključ su za razvoj ekonomije i od presudnog su značaja za proces tranzicije. Investiciona klima i poslovni ambijent su u prethodnim godinama značajno unaprijeđeni, ali i dalje postoji značajan prostor za unapređenja.

U okviru aktivnosti Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta realizovane su aktivnosti, koje su stvorile preduslove za uspostavljanje jednošalterskog sistema za registraciju preduzeća u okviru Centralnog registra privrednih subjekata. Takođe, uvedena je i on-line registracija preduzeća. Pored navedenog, sprovedene su brojne reforme i veliki broj aktivnosti, koje su se odnosile na pojednostavljivanje procedura izdavanja građevinske dozvole, povećanja efikasnosti u radu katastarskih organa, pojednostavljenja procedura zapošljavanja stranaca, reforme biznis licenciranja, smanjenja administrativnih taksi, proširenja kreditnog registra (u skladu sa novim Zakonom o CBCG), i dr.

U toku 2011. i 2012. godine sprovedene su dalje aktivnosti na projektu „Giljotine propisa“, i posljednja faza je obuhvatala davanje mišljenja, preporuka za izmjenu, kao i ukidanje pojedinih propisa. Analizom regulative obuhvaćeno je oko 690 propisa i 320 administrativnih postupaka i pripremljeno je oko 1.750 preporuka.

Savjet za regulatornu reformu je u toku 2012. godine usvojio novi Akcioni plan za unapređenje poslovnog ambijenta, kojim je definisana realizacija kratkoročnih i srednjoročnih aktivnosti. Takođe, usvojen je Plan za implementaciju preporuka „Giljotine propisa“.

Usvojen je novi Zakon o izvršenju i obezbjeđenju kao i Zakon o javnim izvršiteljima, koji imaju za cilj otklanjanje nedostataka postojećeg sistema izvršenja, a koja se ogledaju u značajnom broju neriješenih predmeta, dužini trajanja postupka, sporovima o naplati potraživanja i sl. Ovi Zakoni treba da unaprijede pitanje buduće službe izvršenja preko javnih izvršitelja i primijeni preporuke Savjeta Evrope.

Zakonom o stečaju definisana su osnovna stečajna načela i afirmisano je načelo hitnosti i efikasnosti stečajnog postupka što je postignuto preciziranjem i

skraćivanjem rokova za postupanje svih organa stečajnog postupka, posebno stečajnog sudije i stečajnog upravnika.

Započeta je reforma inspeksijskog sistema u pravcu objedinjavanja inspeksijskih organa u jedan organ, sa ciljem ujednačenog rada inspeksijskih službi, smanjenja sive ekonomije i veće efikasnosti u radu inspektora.

U cilju povećanja transparentnosti poslovanja u Crnoj Gori, Centralna banka je u julu 2012. godine počela sa objavljivanjem spiska pravnih i fizičkih lica sa računima u blokadi neprekidno u trajanju 30 dana na više i vrijednosti blokade koja prelazi nivo od 10000 eura. Tome je prethodilo usaglašavanje podataka između Centralnog registra privrednog suda i Centralne banke, a zatim su usvojene izmjene Zakona o platnom prometu.

Vlada je u toku 2012. godine usvojila Operativni plan za suzbijanje sive ekonomije, čiji je cilj obezbjeđenje kvalitetnije razmjene podataka, koordinaciju aktivnosti nadležnih organa, kao i intenziviranje svih oblika inspeksijskih kontrola u cilju sistemskog rješavanja problema sive ekonomije.

Takođe, u cilju suzbijanja sive ekonomije, Vlada je utvrdila Predlog Zakona o dopunama Zakona o akcizama, čija će primjena omogućiti efikasniju kontrolu i smanjiti prostor za zloupotrebe koje su prisutne u praksi.

Okončanjem svih pripremnih reformi u toku 2011. godine, stekli su se svi uslovi za uvođenje RIA (Regulatory Impact Assessment) metodologije u crnogorski regulatorni sistem, od 1. januara 2012. godine. Od uvođenja RIA do prve polovine 2012. godine, Odjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta dalo je oko 90 mišljenja na predloge akata i prateće obrasce Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta biznis barijera. U organizaciji Ministarstva finansija i USAID-a sprovedene su tri obuke i obučeno je oko 60 državnih službenika, dok će do kraja godine biti održane još četiri.

U cilju skraćivanja rokova i pojednostavljenja procedura za dobijanje građevinske dozvole, a samim tim i unapređenja poslovanja, donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Zakon obuhvata niz reformi u postupku izdavanja građevinske dozvole, a krajnji cilj je pojednostavljenje procedura, smanjenje troškova i postizanje veće efikasnosti državne uprave. Novi Zakon uveo je sistem „jednog šaltera“, koji podrazumijeva da nadležni organ za izdavanje građevinskih dozvola izda uslove neophodne za izradu tehničke dokumentacije, odnosno saglasnosti za dobijanje građevinske

dozvole. Zakonska reforma obuhvatila je i sljedeće zakone: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju. Rezultat svih pomenutih zakona je smanjenje broja procedura sa 14, koliko ih je evidentirala Svjetska banka, na svega dvije procedure za dobijanje građevinske dozvole.

U 2012. godini Vlada Crne Gore i UNDP potpisali su sporazum o realizaciji projekta elektronskih peticija „Glas građana“, čiji je cilj uvođenje sajta putem kojeg će građanima biti omogućeno podnošenje elektronskih peticija Vladi Crne Gore. Uvođenje elektronskih peticija omogućiće da se javni zahtjevi raznih društvenih činilaca artikulišu na konstruktivan i društveno odgovoran način u pravcu rješavanja konkretnih problema u društvu. Svaki punoljetni državljanin Crne Gore ili stranac sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori moći će da pokrene elektronsku peticiju¹ na temu iz djelokruga rada Vlade.

Novi Zakon o radu omogućio je poslodavcima veću fleksibilnost u smislu angažovanja spoljnih resursa, kao i lakše otpuštanje radnika zbog neispunjavanja očekivanih zadataka i ciljeva.

Vlada je u 2012. godini donijela Akcioni plan u skladu sa principima Partnerstva otvorenih vlada.² Globalna inicijativa Partnerstvo ima za cilj da pomogne vladama da budu što transparentnije, efikasnije i odgovornije. Da bi postale član POV, zemlje moraju da prihvate Deklaraciju otvorenih vlada, što je Vlada Crne Gore već učinila, i da dostave konkretan Akcioni plan koji je pripremljen u skladu sa principima inicijative, konsultuju civilni sektor za mišljenje, te dostavljaju nezavisna mišljenja o napretku ostvarenom kroz mjere iz Akcionog plana. Akcioni plan Crne Gore predstavljen je u aprilu 2012. godine na prvoj godišnjoj konferenciji POV-a u Braziliji. Na konferenciji su predstavljene aktivnosti koje je Crna Gora preduzela na povećanju transparentnosti rada, odnosno poboljšanju javnih usluga, povećanju javnog integriteta, efikasnom upravljanju javnim resursima, stvaranju sigurnijih zajednica i povećanju korporativne odgovornosti.

¹ Ako peticija dobije podršku najmanje 6.000 potpisnika, nadležna ministarstva biće zadužena da tu peticiju pretoče u formalnu inicijativu koju će Vlada razmatrati i, ako je potrebno, podnijeti Skupštini na razmatranje.

² Partnerstvo otvorenih vlada (POV) je multilateralna inicijativa koja ima za cilj da obezbijedi konkretnu posvećenost vlada unapređenju transparentnosti, osnaživanju uloge javnosti u procesu donošenja odluka, borbi protiv korupcije i afirmaciji upotrebe novih tehnologija u cilju razvoja demokratije. Partnerstvo otvorenih vlada je počelo sa radom u septembru 2011. godine.

U Crnoj Gori su definisane dvije biznis zone u Beranama i Kolašinu. Sa tim jedinicama lokalne samouprave, Vlada Crne Gore je usvojila Program podsticaja razvoja biznisa, čiji je cilj podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća na planski i infrastrukturno opremljenom zemljištu uz povoljnosti koje će moći da dobiju od lokalnih samouprava, Vlade i Investiciono-razvojnog fonda.

I pored značajnog napretka koji je postignut u proteklih nekoliko godina, Crna Gora i dalje trpi određene kritike od strane domaćih i stranih investitora. Prisutne su brojne barijere poslovanju u vidu sporih i dugotrajnih procedura, naročito na lokalnom nivou. Strani investitori ocjenjuju da su barijere i visoki opštinski porezi i dažbine značajna barijera. Značajan problem je i visok stepen nelikvidnosti realnog sektora. Iako, direktni pokazatelji nivoa nelikvidnosti nisu raspoloživi o razmjerama ovog problema može se suditi prema broju blokiranih računa i iznosu blokada. Imajući u vidu da postoji oko 7000 preduzeća čiji je račun u blokadi duže od tri godine sa 2400 zaposlenih radnika, postoji ozbiljna sumnja da su neka od ovih preduzeća pronašla alternativne načine poslovanja izbegavajući „blokadu računa“.

Značajan problem predstavlja i siva ekonomija koja ugrožava stabilan poslovni ambijent.

Glavni rizici

- Neefikasnost i sporost administracije u sprovođenju zakonskih propisa;
- Spore sudske procedure prilikom rješavanja privrednih sporova;
- Otežana naplata potraživanja;
- Nedovoljan nivo inspeksijskog nadzora i prisutnost sive ekonomije;
- Visok stepen monopolisanosti tržišta;
- Mogućnost javljanja nelojalne konkurencije;
- Relativno visoki doprinosi za penzijsko i zdravstveno osiguranje su ograničavajući faktor investicijama;
- Visok nivo komunalnih taksi u sektoru građevinarstva;
- Prisutnost koruptivnih elemenata;
- Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada);
- Nedovoljna mobilnost radne snage;
- Manjak kvalifikovanog kadra;
- Dalje produblavanje problema nelikvidnosti realnog sektora;
- Nepoštovanje zakonskih propisa.

Strateški pravci razvoja

- a. Povećati efikasnost rada državne administracije, posebno na lokalnom nivou;
- b. Povećati efikasnost sprovođenja donijetih zakona i poboljšati primjenu vladavine prava;
- c. Otvoriti tržište za sve one segmente u kojima postoji ograničena konkurencija, pružajući jednaka prava svim učesnicima;
- d. U cilju privlačenja investitora, svaka jedinica lokalne samouprave treba da kreira program olakšica na lokalnom nivou;
- e. Poboljšati funkcionisanje antimonopolske politike;
- f. Nastaviti sa kreiranjem „biznis zona“ u ostalim većim jedinicama lokalne samouprave (Podgorica, Bar, Bijelo Polje, Nikšić, Cetinje);
- g. Nastaviti primjenu RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije prilikom donošenja novih propisa;
- h. Nastaviti borbu protiv sive ekonomije snaženjem kontrole i propisivanjem oštrijih kaznenih mjera;
- i. Sankcionisanje svih investitora koji krše ugovorne obaveze;
- j. Povećati brzinu rješavanja privrednih sporova;
- k. Povećati efikasnost implementacije izvršnog postupka;
- l. Jačati razvoj preduzetništva kao generatora rasta i razvoja;
- m. Uvesti automatski stečaj;
- n. Jačati finansijsku podršku stvaranju novih i razvoju postojećih malih i srednjih preduzeća, preko Investiciono-razvojnog fonda.

Operativne mjere

Potrebno je sprovoditi aktivnosti ka daljem uklanjanju barijera i stvaranju jačih uslova za vladavinu prava, kako bi se smanjio prostor za korupciju. Efikasniji sudski postupci i efikasna implementacija zakona predstavljaju preduslov privlačenja stranih investitora.

U proteklih nekoliko godina, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta, donijet je veliki broj zakona, ali postoje određene nedosljednosti u njihovoj primjeni. Potrebno je da nadležni organi obezbijede efikasniju primjenu donijetih zakona, kako bi se uklonile biznis barijere i održao stabilan poslovni ambijent.

U cilju povećanja efikasnosti rada administracije, u pogledu postupanja po zahtjevima privrede i građana, potrebno je unaprijediti sistem usavršavanja državnih službenika, radi sticanja vještina, kompetencija, kao i obezbjeđivanja kontinuiranog usavršavanja. Takođe, potrebno je raditi na unapređenju administrativnih procedura, što podrazumijeva skraćenje rokova za postupanje, pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, kao i određivanje realnih taksi u skladu sa troškovima administracije.

Izvršiti regulatorno prilagođavanje sa ciljem zabrane osnivanje novih privrednih društava licima koja su osnivači privrednih društava čiji su računi blokirani u postupku prinudne naplate, kao i licima koja su članovi porodica osnivača – fizičkih lica; zabrane privrednim društvima i preduzetnicima da, od momenta blokade njihovih računa u postupku prinudne naplate, naplatu svojih potraživanja i plaćanje svojih obaveza mogu vršiti ugovaranjem promjene povjerilaca, odnosno dužnika u određenom obligacionom odnosu (asignacija, cesija, preuzimanje, ustupanje duga i dr.), prebijanjem (kompenzacijom), prenosom hartija od vrijednosti i/ili na drugi način kojim bi se izbjegavala naplata potraživanja i plaćanje obaveza preko računa, osim ako drugačije nije utvrđeno zakonom kojim se uređuje poreska administracija

Potrebno je uložiti napor ka kreiranju kvalitetnije prakse korporativnog upravljanja, sa posebnim akcentom na principe zaštite manjinskih akcionara i „društvene odgovornosti“ (stakeholderski princip korporativnog upravljanja).

Postoje brojni primjeri da novi vlasnici ne poštuju sve odredbe ugovora o privatizaciji, što u nekim slučajevima proizvodi dodatne troškove kompanijama i državnom 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.

Nastaviti primjenu **RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije**. Implementacija metodologije je u biti veoma značajna, jer se radi o kompleksnom oruđu čiji je cilj omogućiti ex ante evaluaciju uticaja novih propisa (zakona i podzakonskih propisa). Takođe, sprovesti preporuke „Giljotine propisa“, kako bi se zaokružio taj projekat.

U cilju razvoja pojedinih jedinica lokalne samouprave i privlačenja stranih investitora, potrebno je da svaka lokalna samouprava kreira svoj program olakšica za inostrane investitore kako bi i na taj način unaprijedile poslovni ambijent. Paket

mjera mogao bi da sadrži poreske olakšice za nove investicije, kreiranje biznis zona, izradu opštinskih urbanističkih planova, efikasniju lokalnu administraciju i dr. Na nivou lokalnih saouprava kreirati radna tijela koja bi bila na raspolaganju investitorima radi brže i efikasnije procedure. Takođe, potrebno je omogućiti poreske olakšice za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica u nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave.

Kako su strani investitori u svom izvještaju ukazali na „dvosmisleno zakonodavstvo i oprečne zakone, procedure i propise“, potrebno ja uraditi detaljnu analizu pojedinih zakona, kako bi se otklonile nejasnoće i ograničio prostor za pogrešno tumačenje i pogrešnu primjenu od strane kompanija.

Crna Gora je mala zemlja i nije neuobičajno 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 podsticanjem investicija u ove oblasti i stvaranjem povoljnih uslova za investiranje. Stoga se stiče utisak da cijene pojedinih usluga crnogorski građani plaćaju skuplje nego građani zemalja regiona.

Imajući u vidu značajan uvoz strane radne snage potrebno je skratiti i ubrzati proceduru dobijanja radnih dozvola. Takođe, bilo bi korisno razmotriti mogućnost da od trenutka podnošenja zahtjeva za radnu dozvolu do izdavanja rješenja važi privremena radna dozvola. Takođe, treba razmotriti restriktivniju politiku izdavanja radnih dozvola u onim sektorima gdje postoji ponuda odgovarajuće raspoložive radne snage na crnogorskom tržištu.

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 prevođenje u legalne tokove, gdje god je to moguće. U okviru Operativnog plana za suzbijanje sive ekonomije neophodno je propisivanje oštrijih kazni, što bi pomoglo u suzbijanju sive ekonomije i smanjenju neregularnog poslovanja, a istovremeno stvorilo pretpostavke za ostvarenje većih budžetskih prihoda.

Naplata spornih dugova kompanija u nadležnosti je sudova u Crnoj Gori. Stoga je potrebno obezbijediti ambijent za rad i funkcionisanje javnih izvršitelja.

Korisno bi bilo i operacionalizovati tzv. „sistem otvorenih stolova“ (odsječak kasene trake po pojedinačnoj narudžbi umjesto kumulativnog odsječka), koji bi omogućio izdavanje fiskalnog računa, kada gost zatraži račun. Preduslov za ovo je razvoj adekvatnog softvera koji bi onemogućio da ovaj princip bude iskorišćen za izbjegavanje izdavanja fiskalnih računa.

U cilju ublažavanja problema nelikvidnosti trebalo bi uvesti princip automatskog stečaja. Na ovaj način bi se isčistio realni sektor, a mogla bi se i ojačati stabilnost finansijskog sektora (prenošenjem hipotekarnih potraživanja u kapital banaka). Smatramo da bi pomenuti zakon trebalo usvojiti sa odloženom primjenom od godinu dana, da bi se dalo sa jedne strane dovoljno vremena preduzećima da eventualno izađu iz blokade, a sa druge strane da se pripreme svi neophodni preduslovi. Ključni preduslov je da se u pomenutom periodu sprovedu intenzivni programi obuke stečajnih upravnika (ublažio bi se eventualni rast nezaposlenosti odlaskom u stečaj jednog broja preduzeća). Stečaj treba finansirati iz imovine ekonomskih subjekata u stečaju. Redovnim izmirivanjem svojih obaveza i država treba da doprinese ublažavanju problema nelikvidnosti.

III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA

Opis trenutnog stanja

Prema raspoloživim podacima, u prethodnom desetogodišnjem periodu, dominantnu ulogu u ukupnoj ekonomiji Crne Gore imaju uslužne djelatnosti. Učešće sektora proizvodnje kojem pripada i poljoprivreda je u padu. Sektor poljoprivrede (tačnije poljoprivreda, lov, šumarstvo i vodoprivreda) je imao prosječno učešće od 9,2% BDV u ukupnom BDP-u u periodu 2000 – 2010. godine, s tim da je učešće ovog sektora smanjeno za 3,6 p. p. u 2010. godini u odnosu na 2000. godinu od kada se radi kalkulacija BDV-a po SNA93, odnosno ESA95 metodologiji.

Jedan od glavnih uzroka nedovoljne konkurentnosti crnogorske poljoprivrede je niska produktivnost, kao rezultat nedovoljne opremljenosti mehanizacijom i opremom, prevelika usitnjenost posjeda, i veliki udio zemljišta slabe plodnosti. Poljoprivredna gazdinstva zbog nepovoljnog ekonomskog i socijalnog stanja, nisu u mogućnosti da sama obezbijede dovoljno sredstava za modernizaciju proizvodnje. Zapostavljanje poljoprivrede je imalo i čitav niz drugih pratećih negativnih posljedica. Prva evidentna posljedica je bila rast uvoza hrane, što je doprinosilo značajnom pogoršanju i onako visokog deficita tekućeg računa platnog bilansa. Druga direktna posljedica je bila značajna migracija iz ruralnih krajeva ka Podgorici i primorskom regionu. Time je dolazilo do prevelikog pritiska na infrastrukturu ovih gradova i povećanja socijalnih problema, jer veliki broj ljudi koji su došli iz ruralnih krajeva nije pronalazio zaposlenje, kao i produbljanja regionalnih razlika. Treća posljedica je bila da je pad BDP-a tokom Globalne finansijske krize bio izuzetno visok. Naime, pokazalo se da je u krizi uslužni sektor imao brz pad, dok je naprotiv poljoprivreda ostvarila pozitivne stope rasta BDP-a.

Glavni pravac aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da bude podizanje obima poljoprivredne proizvodnje i stvaranje podsticaja za revitalizaciju sela. Obradiva poljoprivredna površina niža je za 0,2 p.p u ukupnoj poljoprivrednoj površini (period 2007. – 2010. godine). Broj zaposlenih kontinuirano opada i po administrativnom izvoru i po ARS-i (Anketa o radnoj snazi). Zarade bez poreza i doprinosa su u posljednje tri godine (period 2009 – 2011) na višem nivou od prosjeka Crne Gore, iako su ranije bile značajno niže. Ovi indikatori, osim povećanja zarada, nisu podsticajni, ali je jasno da Crna Gora ima dovoljno potencijala i dobre uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje i cjelokupnog sektora.

U sektoru poljoprivrede urađen je napredak u jačanju zakonskih okvira. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je, tokom proteklog perioda, intenzivno radilo na donošenju ključnih sistemskih dokumenta od kojih su najvažniji **Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju**, iz 2009. i **Nacionalni program ruralnog razvoja** iz novembra 2008. godine, kao i **nacrt IPARD programa za Crnu Goru** iz 2011 i 2012 godine, što ujedno predstavlja i osnovu za IPARD podršku (V komponenta IPA programa).

U junu 2012. godine utvrđen je i Predlog zakona o organskoj proizvodnji, kojim se uređuju ciljevi i načela organske proizvodnje, pravila proizvodnje, kontrola i sertifikacija u organskoj proizvodnji, prerada, označavanje, uvoz i druga pitanja od značaja za organsku proizvodnju. Vlada Crne Gore je donijela i Akcioni plan razvoja organske proizvodnje 2012 – 2017 kojim se definišu mjere za podršku razvoju organske poljoprivrede, mjere prerade i potrošnje organskih proizvoda na domaćem tržištu i u turističkoj ponudi.

Od posebnog značaja je novi Zakon o poljoprivrednim zadrugama u Crnoj Gori, koji je usaglašen sa standardima Evropske Unije i Međunarodnim zadružnim principima i koji bi trebao biti donesen do kraja 2012. godine. Usvajanjem savremene zakonske regulative o kooperativama, poljoprivrednici u Crnoj Gori će imati šansu da ojačaju svoj nastup na međunarodnom tržištu, da postignu bolje cijene bez posrednika, kao i da dobiju povoljnije kredite i savjetodavne usluge.

Kako je istaknuto u *Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore 2010 – 2014*, najveći dio razvojnog potencijala nalazi se u područjima koja su najmanje razvijena. Poljoprivreda, posebno proizvodnja zdrave hrane, raspoloživi šumski potencijal biće resursi koji se trebaju iskoristiti i tržišno valorizovati u narednom periodu. U cilju daljeg jačanja poljoprivrede, potrebno je iskoristiti sva sredstva namijenjena jačanju različitih segmenata poljoprivrede, počev od administrativnih kapaciteta, do proizvodnje i usvajanja standarda. Sredstva se obezbjeđuju ponuđenim programima i projektima IPA, sredstvima Evropske Komisije, Vlade Danske i sl.

U prethodnih nekoliko godina doneseni su ključni dokumenti koji regulišu sektor šumarstva kao što su Nacionalna šumarska politika, Zakon o šumama i Nacionalni akcioni plan za borbu protiv bespravničkih aktivnosti u šumarstvu. Urađena je i prva Nacionalna inventura šuma čiji rezultati pokazuju da šume predstavljaju³ 59,9%

³ Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja: Nacionalna inventura šuma Crne Gore – rezime, Podgorica, 2011. godine

teritorije Crne Gore. Osnova za inventuru je postavljena u Nacionalnoj šumarskoj politici Crne Gore, kao i Prostornim planom Crne Gore do 2020. Oba dokumenta stavili su akcenat na potrebu za sprovođenjem Nacionalne inventure šuma, koja po prvi put u istoriji pruža tačne podatke o šumama Crne Gore. Šume su važne za očuvanje flore i faune, preko neto apsorpcije velike količine ugljen-dioksida ublažavanje efekata klimatskih promjena, kao i za sprječavanje erozije tla. Međutim, postoje sumnje da li se šumarstvom u Crnoj Gori gazduje na održiv razvoj.⁴

Poljoprivreda može biti i važan faktor smanjivanja regionalnih razlika, a zajedno sa šumarstvom mogla bi predstavljati značajan segment razvoja nacionalne ekonomije. Analiza završnih računa je pokazala da je profitna stopa u poljoprivredi viša u odnosu na prosječnu profitnu stopu za crnogorsku privredu, kao i da je u periodu 2006-2010. godine poslovala sa profitom.

Glavni rizici

- Migracija seoskog stanovništva ideagrarizacija koja ima za posljedicu depulaciju sela;
- Nedostatak radne snage i nedovoljna obučenost;
- Nerazvijena infrastruktura u ruralnim područjima;
- Dominacija ekstenzivne proizvodnje i proizvodnje na manjim parcelama, sa neadekvatnom opremom;
- Uzgoj neadekvatnog sortimenta;
- Prekomjerna sječa šuma, neadekvatno gazdovanje šumama i opasnosti od požara.

Strateški pravci i razvoj

- a. Uvažavanje koncepta održivog razvoja, povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda i promocija specifičnosti crnogorske proizvodnje hrane.
- b. Unapređenje poljoprivredne proizvodnje na sjeveru Crne Gore.
- c. Povećati sredstva agrobudžeta;
- d. Kreirati dugoročnu strategiju razvoja ribarstva, imajući u vidu pregovaračku poziciju Crne Gore prema EU koja se odnosi na limite eksploatacije i uzgoja ribljeg fonda;

⁴ Za više detalja pogledati rad Šume i Šumarstvo, objavljen u okviru studije „Crna Gora u XXI stoljeću u eri kompetitivnosti“, koju je uradila CANU.

- e. Podržati investicije u razvoj sela, uključujući infrastrukturu, kroz razne subvencije od strane države.
- f. Intenzivirati proizvodnju u zaštićenom prostoru (plasticima) čime se umanjuju rizici nepovoljnog spoljnog uticaja i stvara mogućnost proširenja proizvodnje različitih kultura, kao i jačati organsku proizvodnju.
- g. Povećati stočni fond i participaciju države kod otkupa stoke.
- h. Poboljšati konkurentnost modernizacijom proizvodnje.
- i. Podsticati razvoj proizvodnje, kod porodičnih gazdinstava.
- j. U većoj mjeri valorizovati šumsko bogatstvo, a uvažavajući koncepciju održivog razvoja.

Operativne mjere

Kada je u pitanju poljoprivreda, Crna Gora se opredijelila za koncept održivog razvoja poljoprivrede s primarnim ciljem uvažavanja multifunkcionalne uloge poljoprivrede u razvoju zemlje. Nastaviti sa ovakvim tretmanom poljoprivrede u makroekonomskim politikama. Imajući u vidu da crnogorski proizvodi na sajmovima dobijaju nagrade (vino, med, mliječni proizvodi i sl.) od posebnog je značaja promovisanje specifičnih proizvoda kako na domaćem tako i na inostranom tržištu. Ustanovljeni žig „Dobro iz Crne Gore“ na pojedinim proizvodima doprinosi prepoznavanju brenda (određenog proizvoda) iz Crne Gore. Podsticanjem proizvodnje organskih proizvoda i prepoznatljivog brenda dosljedno se primjenjuje i sam koncept ekološke države.

Poseban problem crnogorske poljoprivrede su izuzetno niski prinosi kao rezultat neadekvatne primjene mehanizacije i agro-tehničkih mjera. Međunarodne studije jasno pokazuju da čak 70% do 90% porasta poljoprivredne proizvodnje se duguje porastu prinosa, a ne porastu poljoprivrednih zemljišta. Ovo je jasna smjernica i crnogorskim kreatorima ekonomske politike, da je potrebna kreditna i tehnička pomoć za ove namjene. Takođe, Svjetska banka ističe da ključni pravac povećanja prinosa u zemljama u razvoju treba da se oslanja na povećani stepen mehanizacije. Svjetska banka sugeriše nabavku opreme na lizing kako bi se smanjili rizici, a i sama je za period 2010 – 2012 značajno povećala sredstva za kreditnu podršku zemljama u razvoju za ove namjene.

U narednom periodu potrebno je promijeniti strukturu proizvodnje i preusmjeravati se prema kulturama koje nose potencijalno viši profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća i povećavati proizvodnju u plasticima. Treba ići i na varijantu formiranja klastera, jer su oni u nekim zemljama dali odlične rezultate, a u Crnoj Gori ne postoji nijedan (ne samo u poljoprivredi).

Sjeverni region ima značajno slabije socio – ekonomske pokazatelje u poređenju sa primorskim i središnjim regionom. Djelatnost poput poljoprivrede bi (pored energetike, turizma i šumarstva) trebala biti pokretačka snaga razvoja sjevernog regiona. Izuzetan potencijal sjevernog regiona bi mogla biti poljoprivreda uz povećana investiciona ulaganja, posebno ulaganja u proizvodnju zdrave hrane. Kako stoji u Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014 dosadašnja investiciona ulaganja u sjevernom regionu su niža od ulaganja u druga dva regiona. Razvoj poljoprivrede bi omogućio obezbjeđenje prihoda, povećanje zaposlenosti u sjevernim opštinama i istovremeno uticao na revitalizaciju sela i smanjenje migracije stanovništva. Ova preporuka je kontinuirano potpomognuta izdvajanjem sredstava iz Agrobudžeta za proizvodnju u ruralnim područjima. Istovremeno je od značaja buduće korišćenje sredstava preostale tri komponente IPA, od kojih se komponenta V odnosi na ruralni razvoj.

Loša seoska infrastruktura karakteristična je za mnoga ruralna područja u Crnoj Gori. Ovo negativno utiče na ekonomski i socijalni status ruralnih područja i doprinosi depopulaciji sela. Opredjeljenjem sredstava iz Agrobudžeta kroz Mjeru za poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima namijenjenim za obnovu i razvoj sela, kao i izgradnju seoske infrastrukture, djelimično se utiče na afirmisanje poljoprivrede i poboljšanje uslova u realizaciji poljoprivrednih proizvoda (izgradnja putne infrastrukture i sl). Stoga je neophodno kontinuirano ulagati u poljoprivrednu infrastrukturu, puteve i njihovo održavanje kako bi se dodatno podstakao razvoj sela. Od izuzetnog značaja je i svrsishodno korišćenje sredstava MIDAS (Montenegro Institutional Development and Agriculture Strengthening) projekta (trajace do juna 2014. godine), koja bi trebala biti usmjerena na jačanje poljoprivrede i ruralni razvoj. Cilj projekta je, između ostalog, da pomogne u pripremi institucija u poljoprivredi i poljoprivrednih proizvođača za primjenu evropskih poljoprivrednih politika, IPARD, CAP, itd.

Država mora nastaviti i u narednom periodu da podržava poljoprivrednu proizvodnju, posebno proizvodnju po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. U protivnom naši poljoprivredni proizvođači će biti u nepovoljnom položaju i nekonkurentni. Takođe, imajući u vidu da je Crna Gora mala zemlja, kao i ograničena sredstva za podršku poljoprivrednoj proizvodnji, djeluje neadekvatno da se sredstva iz budžeta koriste za podsticanje 34 različita programa. Na taj način se oskudna sredstva previše disperzuju ne obezbjeđujući većini programa adekvatnu podršku. Budžetska podrška bi trebalo da se skoncentriše na one programe u kojima bi Crna Gora mogla da ostvari komparativne prednosti, a to su svakako: vinogradarstvo, maslinarstvo, proizvodnja voća, ranog povrća, stočarstvo

i proizvodnja ekološke hrane. Crna Gora ima dobre prirodne uslove za razvoj ovih poljoprivrednih grana.

Važno je i rješavanje pitanja otkupa sezonskih viškova poljoprivrednih proizvoda. Ovo pitanje je naročito komplikovano u uslovima kada Crna Gora nema javna skladišta za ove namjene, kao ni robne rezerve. Stoga bi u narednim godinama Crna Gora trebala da počne da stvara robne rezerve.

Istovremeno treba jačati organsku proizvodnju koja objedinjuje najbolje prakse zaštite životne sredine. U proizvodnji se primjenjuju metode koje odgovaraju potrebama potrošača koji prednost daju prirodnim proizvodima. Iskorak u promociji i podršci organskoj proizvodnji je i usvojeni Akcioni plan razvoja organske proizvodnje za 2012 - 2017. godinu.

Proizvodnja i prerada mesa je važna oblast u podsektoru proizvodnje prehrambenih proizvoda, pića i duvana u ukupnoj prerađivačkoj industriji. Crna Gora je veliki uvoznik mesa i pored odličnih uslova za razvoj stočarstva. U Strategiji za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera (2012-2016) identifikovana su tri potencijalna klastera iz ove oblasti koja obuhvataju 39 proizvođača sa ukupno 1.363 zaposlenih. Zbog raspoloživog potencijala i mogućnosti povećanja proizvodnje kontinuirano treba raditi na iznalaženju rješenja za otkup mesa, proširenje stočnog fonda, uz paralelno usvajanje standarda EU, kako bi se omogućio izvoz mesa na tržište EU i susstitucija uvoza. Takođe, potrebno je obezbijediti što veći stočni fond prije pristupanja EU, da bi se ostvarile subvencije po tom osnovu.

Povećati stepen razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. 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. Dodjela grantova za nabavku opreme, modernizaciju proizvodnje i sl., kao i ostala ulaganja u porodična gazdinstva postižu se ciljevi poput povećanja proizvodnje, konkurentnosti, očuvanja proizvodnje tradicionalnih proizvoda 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. Od posebnog značaja je formiranje registra poljoprivrednih gazdinstava. Trogodišnje istraživanje o strukturi poljoprivrednih gazdinstava sprovede se na uzorku u 2013. godini shodno metodološkim osnovama korišćenim u Popisu poljoprivrede 2010.

Rezultati bi trebali biti dobra osnova za usmjeravanje sredstava (grantova) za specifičnu proizvodnju kojom se gazdinstvo bavi.

Štete na poljoprivrednim proizvodima i usjevima, stočnom fondu i drugim resursima su redovan pratilac poljoprivredne proizvodnje. Iako se neki od ovih rizika mogu osigurati u okviru redovnog sistema osiguranja, proizvođači rijetko koriste tu mogućnost zbog visokih premija osiguranja, a štete većeg obima prevazilaze mogućnosti saniranja od strane samih proizvođača. Stoga bi bilo korisno državno participiranje u troškovima osiguranja, umjesto plaćanja visokih iznosa za nepredviđene štete koje se dese u toku godine.

Šume imaju višestruku funkciju poput proizvodne, ekološke i socijalne funkcije. Značaj im se ogleda u očuvanju prirodne ravnoteže i biodiverziteta, a istovremeno u ekonomskom razvoju kojim se može podstaći razvoj posebno nedovoljno razvijenih, ruralnih područja. Nacionalna inventura šuma, koja je omogućila formiranje baze podataka o šumama na nacionalnom nivou, pokazala je da postoji ogroman potencijal i da je evidentan prirast šumskog bogatstva. Periodičnim ažuriranjem baze podataka, stvaraće se uslovi za efikasnije planiranje i izradu realnijih makroekonomskih planova. Podaci će predstavljati osnov za razvoj šumarske nauke i prakse, kao i osnov za optimalno višefunkcionalno gazdovanje državnim i privatnim šumama. Zakonom o šumama se naglašava značaj šumarstva i ističe da je u javnom interesu obezbjeđivanje održivog razvoja šumarstva. Iz naglašenog značaja šumarstva proizilazi da se treba sprovesti rigorozna kontrola koncesionara o obavljanju sječe, u skladu sa dodijeljenim koncesijama, sprječavati nelegalnu sječū, kao i vršiti pošumljavanje radi obezbjeđenja 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. Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju ljudskih resursa u šumarstvu, koristeći svu pomoć međunarodnih institucija i projekata. Od izuzetnog značaja je implementacija projekta "Podrška za izgradnju kapaciteta u sektoru šumarstva", koji treba da bude završen do kraja 2013. godine. Projekat, koji će omogućiti usaglašavanje standarda u ovoj oblasti sa standardima EU, se većinski finansira od strane EU kroz instrument IPA (instrument za predpristupnu podršku).

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

Metalska industrija u Crnoj Gori posljednjih godina se suočava sa sve većim problemima. Evidentni problemi nijesu riješeni ni ostvarenim privatizacijama, a globalna ekonomska kriza je samo pogoršala situaciju. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je najteže pogodila kriza, je u 2008. godini smanjen za 2%, a u 2009. za 32,2%. U 2010. godini je, ipak, zabilježen rast od 17,5%, dok je u 2011. opet došlo do pada industrije za 10,3%, najviše zbog pada u sektoru proizvodnje električne energije, gasa i vode od 32,7%. To je uticalo na promjenu ponderacione strukture industrije i smanjenje uticaja ovog sektora na ukupan indeks industrijske proizvodnje, sa 43,1% u 2010. godini na 32,3% u 2011. U sektoru prerađivačke industrije, u posljednje četiri godine značajno je smanjeno učešće proizvodnje osnovnih metala u ukupnoj industriji, sa 41,3% 2008. na samo 25,9% u 2011. godini. Zabilježeni pad je rezultat nedovoljne i nerentabilne proizvodnje u KAP-u koji su bili izazvani nizom faktora (globalna kriza, cijena aluminijuma na svjetskom tržištu, višak zaposlenih, visoki troškovi proizvodnje, zastarjela oprema). 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.

Kombinat aluminijuma je do nedavno bio skup međusobno povezanih proizvodnih cjelina, integrisanih 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 pogona u funkciji (pored Fabrike anoda, koje su potrošni materijal u procesu proizvodnje u Elektrolizi).

U oktobru 2010. godine Vlada Crne Gore je sa KAP-om potpisala Ugovor o poravnanju kojim je garantovala za kreditno zaduženje KAP-a u iznosu od 130 miliona eura i 5 miliona eura za socijalni program. Ovim su se nastojali riješiti problemi velike zaduženosti KAP-a prema poslovnim bankama i izvršiti optimizacija poslovanja. Time se omogućio nastavak proizvodnje u KAP-u koji bi

u protivnom morao da bude zatvoren. Ugovorom je država stekla 29,36% 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.).

U 2011. godini je ostvareno povećanje proizvodnje u KAP-u što se odrazilo na rast podsektora proizvodnje metala i metalnih proizvoda u prvom polugodištu za 12,5%, a posredno i na rast proizvodnje sektora prerađivačke industrije od 9,7% u odnosu na isti period 2010. godine. S obzirom da se cijena aluminijuma u prvih šest mjeseci 2011. godine kretala iznad 2500 dolara po toni i da je putem socijalnog programa smanjen broj zaposlenih, pruža se mogućnost poslovanja bez gubitka i realne šanse za investicije u programe modernizacije fabrike i pokretanje zatvorenih pogona. Ipak, KAP je tokom tog perioda ostvario neto gubitak od 10,1 milion eura.

Tokom 2012. godine dolazi do daljih teškoća sa poslovanjem KAP-a kao posljedica značajnog smanjenja cijene aluminijuma na svjetskim tržištima, tako da je usljed neplaćanja obaveza većinskog ruskog vlasnika CEAC, došlo do aktiviranja garancija Vlade datih Deutsche Banci u iznosu od 23,4 miliona eura. Ukupna vrijednost garancija iznosi oko 132 miliona eura, a osim plaćene garancije Deutsche banci, ostatak garancija se nalazi kod OTP banke kao i kod VT banke iz Rusije. Crnogorski parlament je u martu 2012 podržao Vladinu odluku da preuzme 22 miliona eura duga Kombinata aluminijuma prema Dojče banci, raskine ugovor sa ruskim vlasnikom – CEAC-om, preuzme kompaniju i dovede novi menadžment. Ujedno Vlada je inicirala arbitražu pred sudom u Beču, kako bi dokazala da je ruska Centralnoevropska aluminijumska kompanija (CEAK) prekršila ugovor o poravnanju iz 2010. kada je Vlada vratila u državno vlasništvo 29,36% akcija fabrike aluminijuma. Pored zaključka o preuzimanju duga Parlament je zadužio Vladu da angažuje menadžment koji će kreirati mjere u vezi sa snabdijevanjem električnom energijom, za rješavanje socijalnog aspekta i pitanja dugova, sa ciljem izbjegavanja stečaja. Istovremeno, novi menadžment je dužan da obezbijedi izradu nezavisne studije održivosti aluminijumske proizvodnje, kao i da se obezbijedi potpuna i nezavisna revizija poslovanja KAP-a od momenta privatizacije.

Rudnici boksita direktno dijele sudbinu KAP-a, kao svog dominantnog potrošača. Program restrukturiranja KAP-a uključivao je i “Boksite”, jer sa njima takođe upravlja CEAC odnosno En plus grupa. Potpisanim Ugovorom o poravnanju država je stekla 31,8% akcija u vlasništvu Rudnika i svog predstavnika u odboru direktora. To je omogućilo da se privede kraju program restrukturiranja. Sproveden je socijalni program kojim je ostvarena optimizacija zaposlenih i značajno smanjen

njihov broj. Zbog povoljnije cijene glinice na tržištu od cijene koštanja u KAP-u sa boksitom iz Nikšića, u 2009. godini je zaustavljena proizvodnja boksita, dok je u 2010. godini izvoz realizovan od zaliha rude.

Proizvodnja je djelimično pokrenuta početkom 2011. godine, na površinskom kopu Zagrad, i početkom avgusta na Štitovu gdje nije bilo eksploatacije rude od decembra 2008. godine. Obnovljen je ugovor sa kupcima iz Mađarske o godišnjem izvozu 150.000 tona boksita, koji je samo djelimično realizovan, a radi se na obnovi ugovora sa starim kupcima i pregovara o zakupu jame Biočki stan.

Međutim tokom 2012. godine dolazi do značajnog pogoršanja uslova poslovanja, tako da je u decembru 2011 i januaru 2012. godine stopirana proizvodnja i na Zagradu i na Štitovu. Takođe, kupac iz Mađarske nije izmirio sve obaveze.

Željezara se posljednjih godina suočila sa značajnim problemima u finansiranju proizvodnje i sa nepovoljnom situacijom na tržištu čelika što je uticalo na značajno smanjenje obima proizvodnje. Vlada Crne Gore je, u okviru sprovedenog Programa restrukturiranja, dala garanciju za kredit Željezari u vrijednosti od 26,3 miliona eura za isplatu otpremnina zaposlenima, modernizaciju i ublažavanje tehničko-tehnološkog zaostajanja proizvodnje. Kredit je dijelom utrošen i za kupovinu elektrolučne peći koja je instalirana sredinom prethodne godine, ali još nijesu ispunjeni tehnički uslovi za njeno puštanje u rad, pa se u proizvodnji i dalje koristi stara tehnologija.

Nameće se potreba za modernizacijom proizvodnje, kako bi bila konkurentnija na tržištu i kako bi se stvorili uslovi za poslovanje bez gubitaka. U proteklom periodu sproveden je i socijalni program u cilju rješavanja problema tehnološkog viška zaposlenih. Međutim, zbog rekordnih gubitaka ostvarenih u posljednje dvije godine usljed lošeg poslovanja kompanije i nemogućnosti vlasnika da potražiocima isplati dugovanja, sredinom aprila 2011. godine uveden je stečaj, a Vlada je u maju morala da vrati pomenuti kredit. Uvedeni stečaj ujedno predstavlja i raskid ugovora sa dotadašnjim većinskim vlasnikom.

Od maja mjeseca 2012. godine novi vlasnik Željezare postaje renomirana kompanija Toščelik iz Turske, koja je otkupila imovinu Željezare u stečaju za 15,1 milion eura. Sa proizvodnjom je započela u julu 2012. godine. Plan ovog vlasnika je da u naredne tri godine investira oko 35 miliona eura, da broj zaposlenih poveća na 550 (sa 308) i konačno da obim proizvodnje poveća sa 120000 tona na 400000 tona.

Glavni rizici

- Značajno smanjenje izvoza glavnog izvoznog proizvoda uz pogoršanje platnobilansne pozicije uz pritisak na neodrživost deficita tekućeg računa platnog bilansa;
- Pogoršanje fiskalne pozicije usljed rasta troškova Vlade prilikom rješavanja problema sektora metalske industrije (subвенicije, socijalni programi, bankarske garancije i dr.);
- Aktiviranje ostalih preuzetih garancija i uticaj na fiskalnu neravnotežu;
- Pad cijena proizvoda metalske industrije sa posebnim akcentom na cijenu aluminijuma na svjetskim berzama;
- Rast cijena električne energije;
- Nedostatak sistema zaštite u slučaju nove krize i strategije dugoročne održivosti metalske industrije;
- Kvalitet strateških partnera u eventualnim novim privatizacijama;
- Povećanje kreditnog rizika u bankarskom sektoru - nemogućnosti isplate tekućih obaveza i otplate dugova na nivou preduzeća i na nivou zaposlenih;
- Nepoštovanje ekoloških standarda poslovanja;

Strateški pravci razvoja

- a. Raskidanje ugovora sa sadašnjim većinskim vlasnikom KAP-a CEAC Holding Limitedom.
- b. Definisati jasno strateško rješenje o sudbini KAP-a i Rudnika boksita
- c. Modernizacija metalske industrije, koja će poštovati visoke savremene ekološke standarde, usklađena sa potrebama domaće tražnje i izvozom, uz korišćenje energetski efikasne proizvodnje.
- d. Rješavanje prisutne nelikvidnosti i nedostatka obrtnih sredstava u dugom roku kako bi se obezbijedio kontinuitet proizvodnje.

Operativne mjere

Vlada mora da postavi jasnu strategiju šta da se uradi sa KAP-om i Rudnicima boksita. Sa postojećim suvlasnicima treba raskinuti saradnju, jer se nisu pokazali kao kredibilni partneri i zainteresovani za unapređenje proizvodnje. Ukoliko Vlada obezbijedi nove investitore za KAP treba da obezbijedi i garancije da će ti budući investitori zaista investirati i da će od tih kompanija napraviti uspješna preduzeća od kojih će Crna Gora imati koristi.

Uslov opstanka KAP-a je modernizacija proizvodne opreme i tehnologije kako bi se dobio efikasan proizvod koji zadovoljava standarde i koji je cjenovno konkurentan na međunarodnom tržištu, kao i rješavanje pitanja snabdijevanja električnom energijom. Ukoliko nije moguće naći zainteresovanog stranog investitora Vladi preostaju dvije opcije: zatvaranje ili subvencionisanje proizvodnje uz pokrivanje gubitaka.

KAP više nema značaj kakav je imao u prošlosti i njegov doprinos i BDP-u i neto izvozu nije visok. U ovom momentu, KAP nije ekonomski problem, već fiskalni (zbog visokog nivoa garancija), socijalni (zbog velikog broja zaposlenih radnika) i ekološki (zbog zagađenja životne sredine). Kontinuirano pokrivanje gubitaka ne djeluje kao dugoročno održiva opcija, a otpremnine za radnike bi vjerovatno bile manje nego što je gubitak KAP-a na godišnjem nivou. Takođe, ne treba zanemariti ni dobit koja bi se ostvarila ukoliko bi se viškovi električne energije izvozili. Ipak, eventualna odluka zatvaranju KAP-a je da Vlada postigne dogovor sa bankama kojima je izdala garanciju da preuzme plaćanje kredita (izbjeći aktiviranje garancija)⁵ ili da sa drugim kreditorima zaključi kreditni aranžman iz kojega bi mogla da izmiri garancije.

Kao treća opcija preostaje postizanje društvenog konsenzusa o nastavku proizvodnje uz subvencionisanje iz budžeta.

Potrebno je u što kraćem roku donijeti odluku o izboru strateškog pravca, da se ne bi neefikasno koristila državna sredstva (samo subvencije predviđene za 2012. i 2013. bi bile dovoljne da se isplate otpremnine svim radnicima).

Dok se ne donese odluka o daljim strateškim pravcima treba smanjiti proizvodnju u KAP-u bar na polovinu instaliranih kapaciteta, da bi se minimizirali gubici. Potrebno je nastaviti sa implementacijom sistema ekonomične proizvodnje u svim proizvodnim cjelinama KAP-a.

Istovremeno treba tražiti rješenja i za obnavljanje poslovne aktivnosti u Rudnicima boksita. Treba ozbiljno razmotriti opciju da država preuzme rudnik po osnovu zarada koje je u posljednjem periodu obezbjeđivala⁶ i da Rudnici nastave da posluju nezavisno od KAP-a. Moguća opcija može biti i ponavljanje iskustva iz

⁵ Realno gledano to će biti teško, jer neke banke imaju i kredite za koje nisu izdate garancije.

⁶ Vlada je obezbijedila osim zarada i sredstva za povezivanje staža dok je sa gotovo dva miliona 2009. i 2010. učestvovala u realizaciji socijalnog programa.

Željezare - uvođenje stečaja i pokušaj pronalaska novog strateškog partnera kroz stečaj.

U Željezari Nikšić je potrebno modernizovati proizvodnu opremu u oblasti proizvodnje visokolegiranih čelika po najstrožijim svjetskim standardima, kao profitabilnim proizvodima, kojima se može osvojiti tržište. Neophodno je zamijeniti zastarjelu tehnologiju za proizvodnju željeza, modernom opremom kako bi se dobili proizvodi visokog kvaliteta za koje postoji velika tražnja na tržištu Evope. Ipak, ovo više nije obaveza Vlade, već novog investitora.

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

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 relativno 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 razvoja 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 održivu eksploataciju. Najveći dio hidropotencijala, vjetropotencijala i nalazišta uglja nalazi se u planinskim predjelima ekonomski nerazvijenog i demografski „zapuštenog“ sjevera. Valorizacija ovih potencijala može da doprinese razvoju sjevernih krajeva.

Strateški dokument energetske politike Crne Gore je do sada predstavljala „Strategija razvoja energetike do 2025. godine“ (koja je usvojena u decembru 2007. godine) i njen prateći dokument Akcioni plan implementacije 2008-2012. Tokom 2012. godine je započeo rad na izradi „Strategija razvoja energetike do 2030. godine“ koju radi COWI konzorcijum iz Danske. 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 svih raspoloživih izvora, obezbijedila energetska efikasnost i rast korišćenja obnovljivih izvora energije. Razlozi za donošenje nove Strategije se odnose na odstupanja, kašnjenja i nedovršenosti određenih pitanja koje nisu bile obuhvaćene prethodnom Strategijom:

- Potrebe za novim i detaljnijim procjenama potencijala i mogućnosti proširenog korišćenja preostalih obnovljivih izvora energije (biomasa, sunčeva energija, komunalni otpad i dr.);
- Potrebe za jasnim prepoznavanjem tehničkih i širih mogućnosti međunarodne saradnje na osnovu planiranog 400 kV podmorskog interkonektivnog kabla između elektroenergetskog sistema (EES) Crne Gore i Italije i dodatnih interkonekcija sa BIH i/ili Republikom Srbijom;
- Potrebe za isticanjem značaja i uloge energetske efikasnosti u Energetskoj politici Crne Gore, u skladu sa direktivama EU iz oblasti energetske efikasnosti čija je primjena obavezna u okviru Energetske zajednice;
- Potrebe za određivanjem tzv. Nacionalnih ciljeva korišćenja obnovljivih izvora energije i usklađivanjem Strategije sa Akcionim planovima za energetska efikasnost na osnovu EU Direktiva;
- Potrebe za jasnijim prepoznavanjem uloge sektora energetike u emisiji gasova sa efektom staklene bašte i očekivanih međunarodnih obaveza Crne Gore u budućnosti – tj. u post-Kjoto periodu poslije 2012. godine i sl.

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

U Zakonu o energetici su inkorporirane obaveze iz drugog energetskog paketa (2003/54/EC i 2003/55/EC za električnu energiju i gas) zakonodavstva EU, kao i specifične obaveze iz direktiva o obnovljivim izvorima energije (2001/77/EC i 2009/28/EC, osim u vezi sa biogorivom), kogeneraciji (2004/8/EC) i djelimično o rezervama nafte i naftnih derivata (2009/119/EC). U Zakonu o Energetskejoj efikasnosti su inkorporirane direktive o energetskejoj efikasnosti u finalnoj potrošnji i energetskekim uslugama (2006/32/EC) i direktiva iz oblasti energetskekih karakteristika zgrada (2002/91/EC), o označavanju potrošnje energije uređaja za domaćinstvo (92/75/EEC) i o uspostavljanju okvira za definisanje zahtjeva za ekodizajnom proizvoda koji koriste energiju (2005/32/EC).

Direktiva o podsticanju korišćenja biogoriva i drugih obnovljivih goriva u transportu (2003/30/EC) ili dio Direktive o podsticanju korišćenja energije iz obnovljivih izvora (2009/28/EC) još nijesu preneseni u zakonodavni sistem Crne Gore. U pripremi je i uredba iz oblasti strateških rezervi naftnih derivata.

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 ali postoji problem u planskejoj dokumentaciji jer su planirane lokacije hidroelektrana često daleko od distributive mreže. 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 Zaslapanici kod Nikšića). Projekti su u fazi dobijanja građevinskekih 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.). U tom pravcu, u toku je projekat revitalizacije malih Hidroelektrana „Slap na Zeti“ i „Glava Zete“ u vlasništvu EPCG i NTE (Norveška), koji bi trebao biti završen do 2013. godine.

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

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 zajednice⁷, 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 GHG⁸ 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.

Glavni rizici

- Ulaganja u energetskeg sektor, s obzirom da se radi o kapitalno-intenzivnoj djelatnosti, zahtijevaju visoka početna ulaganja, kako u realizaciji investicije, tako i u fazi istraživanja energetskeg izvora i projektovanja gradnje energetskeg kapaciteta. Izvori finansiranja, za ovu vrstu projekta, su skupi i često teško dostupni, posebno u periodu od eskalacije finansijske krize;
- Značajno kašnjenje i odstupanje od Strategije Razvoja Enegetike 2007, koja između ostalog podrazumijeva i neizgradnju drugog bloka u TE Pljevlja (TE Pljevlja II) i predviđenog puštanja u pogon u 2011. godini; kašnjenje sa izgradnjom i predviđenim puštanjem u pogon prve hidroelektrane na Morači (HE Andrijevo) u 2013. godini kao i preostalih hidroelektrana u tom lancu; kašnjenje sa izgradnjom i predviđenim puštanjem u pogon HE Komarnica (2015).
- Izbor respektabilnog strateškog partnera. Za strateškog partnera treba birati kompanije koje su renomirane u ovoj djelatnosti, koje imaju dužu poslovnu istoriju, transparentno poslovanje i dostupnost na internacionalnim tržištima kapitala;
- Nedovoljno ispitani ekološki uticaji gradnje novih postrojenja;

⁷ Crna Gora je potpisnica Sporazuma energetskeg zajednice od 2005. godine

⁸ „greenhouse gas“- emisije gasova koji imaju efekat staklene bašte

- Situacija u regionu Jugoistočne Evrope (JIE) u uslovima kašnjenja izgradnje i smanjenja planiranih novih kapaciteta u regionu, što sa jedne strane predstavlja i rizik i izazov za aktivnije učešće Crne Gore u razvoju energetike regiona;
- 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 energetsom sektoru posebno;
- I pored usvojenog Zakona o energetskej efikasnosti Crna Gora još uvijek nema razvijene mehanizme finansiranja i izvore finansiranja (grantovi, budžetski izvori, međunarodne organizacije, itd.) kojima bi se omogućila dugoročno sagledavanje mogućnosti razvoja energetike u skladu sa principima Zakona o energetskej efikasnosti.
- Dalji rast cijene kapitala na internacionalnim tržištima, koji bi značajno poskupio izvore finansiranja projekata u energetici.

Strateški pravci razvoja

- Razvoj energetike treba da bude kreiran na principima obezbjeđenja pune energetske nezavisnosti, povećanja stepena energetske efikasnosti, očuvanja životne sredine i da doprinosi ubrzanom ekonomskom razvoju;
- Povećanje efikasnosti poslovanja energetskej preduzeća smanjenjem operativnih troškova, tehničkih i komercijalnih gubitaka energije, uz opravdan povrat na investicije,
- Nastavak restrukturiranja EPCG AD i CGES AD prema principima relevantnog energetskeg zakonodavstva EU i blagovremeno donošenje planova daljeg razvoja,
- Gradnja novih kapaciteta u saradnji sa renomiranim strateškim partnerima, bilo kroz privatna ili privatno-javna ulaganja. Gradnja novih objekata je značajna i sa aspekta obezbjeđivanja 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 vjetra, biomase i dr);
- Realizovati projekat strateških 90-dnevnih zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU;
- Raditi na poboljšanju sistema grijanja i/ili hlađenja u objektima: supstitucijom direktne transformacije električne energije u toplotnu i korišćenjem novih tehnologija prihvatljivih sa stanovišta zaštite životne sredine,
- 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 energetske tržište Evropske Unije;
- Utvrditi potencijal proširenja međunarodne saradnje na osnovu planiranog 400 kV podmorskog interkonektivnog kabla između elektroenergetskog sistema (EES) Crne Gore i Italije i dodatnih interkonekcija sa BIH i/ili Republikom Srbijom;
- Postepeni prelazak na niži energetske 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 energetsom sektoru kako bi se zaštitio standard najugroženijih djelova stanovništva.

Operativne mjere

Primarni pravac i u 2013. godini 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 energetska efikasnost potrebno je preduzeti sljedeće mjere:

- U narednoj godini posebnu pažnju treba posvetiti razvoju Projekta energetskog menadžmenta u javnom sektoru, sa naročitim naglaskom na edukaciju menadžmenta preko saradnje sa njemačkim GTZ-om. S tim u vezi se pretpostavlja, u skladu sa Zakonom o energetska efikasnosti, da će sva državna tijela, tijela lokalne uprave kao i veliki potrošači nezavisno razviti informacijski sistem izvještavanja o potrošnji i tražnji za električnom energijom, koja bi dala jasniju sliku o potrebama velikih potrošača u narednom periodu.
- Nastaviti saradnju sa Slovenačkom Vladom preko ODA (Official Development Aid) na izradi kvalitetnog informacijskog sistema potrošnje. Naime, neophodno je, tokom 2013. godine, formirati informacijski sistem koji bi na kvalitetan način pratio strukturu i karakteristike tražnje i potrošnje za električnom energijom od strane sektora domaćinstva i privrede.
- Nastavak realizacije Programa revitalizacije HE „Piva“ u saradnji sa KFW-om, kao i Program revitalizacije HE „Perućica“ (završetak druge faze), čije bi dalje odlaganje u srednjem roku moglo dovesti do energetskog disbalansa.
- Nastaviti realizaciju Revitalizacije termoelektrane „Pljevlja“ u dijelu izgradnje novog sistema transporta otpada, kultivacije deponije i ugradnje „DESOX“ sistema.
- Nastaviti sa projektom Razvoja transmisiona mreže na regionalnom nivou. Tokom naredne godine trebalo bi uspostaviti distributivnu liniju sa Albanijom od 400 kW (Podgorica 2 – Tirana).
- 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 i veće korišćenje sunčeve energije.;
- U okviru Akcionog plana energetska efikasnosti posebno razviti informacijsku bazu i kvalitetnu statističku podršku o potrošnji i distribuciji.
- Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nepažljivog 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:

- Nastaviti aktivnosti na valorizaciji hidropotencijala u Crnoj Gori;
- Kreirati novi Akcioni plan razvoja energetskog sistema 2012-2016, koji bi bio usklađen sa novom planiranom „Strategijom razvoja energetike do 2030“;
- Donijeti svu sekundarnu legislativu koja proističe iz Zakona o energetskej efikasnosti, i koja bi omogućila njegovu punu primjenu;
- U okviru sekundarne legislative, kreirati transparentne i jasne kriterijume i način selekcije potencijalnih investitora u sektor energetike;
- 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;
- Širenje mreže i 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, potrebno je definisati najisplativije i najfunkcionalnije mjesto priključka na distributivnu ili prenosnu mrežu;
- Raditi na razvoju distributivne mreže, kako bi se odobreni i naredni projekti lako uklopili u distributivni sistem, sa najmanjim gubicima kod skladištenja energije. Takođe, potrebno je 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

- Ispitati mogućnost revalorizacije i isplativost HE Lijeva Rijeka koja od 1991. godine nije u funkciji.

U narednom periodu treba raditi na postizanju dogovora sa susjednim državama oko optimalnog korišćenja zajedničkog hidroptencijala, 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.

Raditi na stvaranju uslova za realizaciju strateških 90-dnevnih zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU.

Realizacijom planiranih aktivnosti u energetsom sektoru, kroz programe i projekte, Crna Gora ima šansu da postane važan učesnik na regionalnom energetsom tržištu. 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, kao privredni segment postaje sve prepoznatljiviji pokretač ekonomskih aktivnosti širom Svijeta. Prema Izvještaju UNWTO-a (Tourism Highlights 2012) turizam je tokom prethodnih šest decenija doživio značajnu diverzifikaciju i postao jedan od najbrže rastućih sektora ukupne svjetske ekonomije. Sve značajniju ulogu dobija i u ukupnoj ekonomiji Crne Gore što se može potkrijepiti i time da je bruto dodana vrijednost turizma (tačnije sektora *hoteli i restorani*) zabilježila najveći rast u 2010. godini u odnosu na 2000. godinu (oko šest puta je veća BDV) u poređenju sa BDV ostalih sektora. Odnosno, posmatrano preko učešća BDV turizma u ukupnom BDP Crne Gore i sama činjenica da je bruto dodana vrijednost ovog sektora sa 2,5% iz daleke 2000. godine povećana na 3% u 2004. godini i 5,2% u 2010. godini govori u prilog značaja ovog sektora.

Imajući u vidu da trend crnogorske ekonomije zavisi, dobrim dijelom, od trenda u sektoru *hotela i restorana*, neophodno je raditi na obezbjeđenju kvalitetnih i međunarodno uporedivih podataka, odnosno informacija koje bi bile osnova za donošenje kvalitetnih razvojnih odluka. Set podataka iz TSA (satelitskih računa), koje je objavio Monstat, omogućio je prikazivanje više makroekonomskih agregata poput BDV turističkih djelatnosti, turistička direktna bruto dodana vrijednost, unutrašnji turistički izdaci i unutrašnja turistička potrošnja i sl. što je uz dobijene podatke o obimu turističke potrošnje po pojedinim proizvodima značajno za unapređenje, kako ukupnog turizma, tako i pojedinih komponenti. Statistika turizma je unaprijeđena dostupnošću podataka o statistici kružnih putovanja stranih brodova u Crnoj Gori, serijom podataka nautičkog turizma (broj stranih plovila za razonodu, sport i rekreaciju), uvođenjem modula istraživanja turističke potrošnje domaćinstava u Crnoj Gori i sl. I pored niza statističkih pokazatelja sektora *hotela i restorana* radi bolje procjene, posebno prihoda od turizma, neophodno je uraditi istraživanje o potrošnji stranih turista⁹ na osnovu kojeg bi se mogla uraditi kvalitetnija procjena ukupnih prihoda od turizma, a kojim bi Monstat unaprijedio samu statistiku turizma, a posebno statistiku BDV u nacionalnim računima.

⁹ Za sada postoji publikacija „Istraživanje posjetilaca turista u Crnoj Gori 2010 godine“ u kojoj su prikazani rezultati anketiranja turista usmjerena na razvoj kvalitetnog turističkog proizvoda koje je za potrebe NTOCG, Ministarstva turizma u saradnji sa GTZ-om realizovala izabrana kompanija CEED Consulting.

Turizam kao ekonomska djelatnost s opravdanjem ima status komponente od posebne važnosti za ukupnu ekonomiju Crne Gore. Potencijal s kojim raspolaže ova djelatnost čini je jednom od najperspektivnijih i najdinamičnijih u budućem ekonomskom razvoju. Ujedno, turizam predstavlja složen sistem koji se implementira kroz većinu sektora koji zajedno kreiraju ukupnu ekonomsku sliku Crne Gore. Prema najnovijim procjenama WTTC-a (Svjetskog savjeta za turizam i putovanja) Crna Gora će, u narednoj deceniji (2012 – 2022), imati najbrži rast direktnog učešća putovanja i turizma u BDP-u od 11,8% godišnje (Svjetski prosjek je 4,1%). Crnogorski turizam se relativno brzo oporavio nakon nepovoljnih i stagnirajućih pokazatelja iz 2009. godine. Posmatrano preko statističkih pokazatelja dolazaka i noćenja turista, 2010. godina, 2011. godina i prva polovina 2012. godine bilježe dobre rezultate. Stoga, treba nastaviti sa promocijom i valorizacijom jedinstvenih potencijala kojim će se podstaći razvoj ne samo primorskog već i ostalih regija¹⁰ Crne Gore, a to podrazumijeva razvoj u područjima u kojima je turizam bio marginalizovan ili je davao skroman doprinos u stvaranju dohotka i ukupnog bruto domaćeg proizvoda. Posljednjih godina se, kao velika šansa ukupnog turizma, ističe ruralni turizam koji bi uz sektor poljoprivrede mogao doprinijeti strateškom cilju crnogorske Vlade, a to je ravnomjeran regionalni razvoj.

Od prioritetne važnosti za dalji razvoj turizma je realizacija značajnih infrastrukturnih projekata u cilju podizanja kvaliteta ponude. Master planom turizma jasno su definisani ciljevi koji se moraju ostvariti da bi crnogorska turistička ponuda pratila međunarodni razvoj i bila konkurentna na međunarodnom tržištu. Planinarenje, pješaćenje, biciklizam, odmor u prirodi predstavljaju najpopularnije aktivnosti na evropskom turističkom tržištu.

Primjenom mjera iz Strategije razvoja Crne Gore do 2020. godine moguće je osigurati dugoročan razvoj turizma, ali još uvijek 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.

¹⁰ Uslovno rečeno regija, jer je Crna Gora predstavljena kao jedan statistički region na sva tri nivoa u skladu sa odredbama NUTS regulative (detaljnije na sajtu Monstata – NUTS klasifikacija)

Glavni rizici

- Kratka sezona
- Nedostatak visokokvalitetnih hotelskih kapaciteta i drugih kvalitetnih komercijalnih smještajnih objekata;
- Nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista, posebno u vrijeme između zimske i ljetnje turističke sezone;
- Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura;
- Neadekvatna konkurentnost u cijeni i kvalitetu;
- Nedovoljan broj visokokvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma;
- Problem naplate boravišne takse.

Strateški pravci i razvoj

- a. Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma.
- b. Podsticati investiranje u izgradnju hotelskih kapaciteta i modernih objekata koji će posjedovati organizacionu i tehničku infrastrukturu s ciljem razvoja elitnog turizma i zadovoljenja sve zahtjevnijeg turističkog tržišta.
- c. Intenzivirati dalje napore na promociji turističkih potencijala Crne Gore, te pored prirodnih ljepota, istorije, kulture, religije akcenat staviti na ostale vidove turizma osim ljetnjeg.
- d. Raditi na izgradnji kapaciteta MICE turizma i njegovoj promociji.
- e. Kontinuirano raditi na revitalizaciji ruralnih područja (razvijati seoski, agro, eko i druge vidove turizma) pošto ona predstavljaju prirodni kapital i neiskorišćen potencijal.
- f. Kontinuirano podizati kvalitet crnogorskog turizma kroz obrazovanje novih i stručno usavršavanje postojećih kadrova.
- g. Raditi na unapređenju putne i prateće infrastrukture (vodosnabdijevanje, električna energija, otpadne vode, čvrst otpad, parking).
- h. Pooštriti kontrolu naplate boravišnih taksi.

Operativne mjere

Evidentno je da je masovni turizam imao zapaženu ulogu u promovisanju ove privredne djelatnosti u Crnoj Gori tokom proteklog perioda. Ovaj vid turizma je podstakao razvoj u većini opština koje su imale skromne razvojne mogućnosti za afirmaciju neke druge proizvodne ili uslužne djelatnosti. Sveukupan ekonomski razvoj nameće potrebu profiliranja turističkog proizvoda prema masovnom

odnosno elitnom turizmu ili njihovoj kombinaciji. Dosadašnji razvoj turističke privrede koji se uglavnom zasnivao na masovnosti (dolazaka gostiju) treba postepeno mijenjati ka elitnom turizmu i gostima više platežne moći. Crna Gora je prostorno mala destinacija za razvoj masovnog turizma. Master plan razvoja turizma predviđa podizanje kvaliteta ponude, izgradnju smještajnih kapaciteta koji bi omogućili prelazak s masovnog na elitni turizam.

Elitni turizam zahtijeva ekskluzivne smještajne kapacitete sa svim pratećim infrastrukturnim objektima. Kako Crna Gora teži razvoju elitnog turizma neophodno je postojeću ponudu podići na viši nivo, tj. postojeće raspoložive kapacitete unaprijediti da bi se ispunila očekivanja zahtjevnih visoko platežnih gostiju. Iako postoje hotelski kapaciteti sa izuzetno visokim standardima i koji u najvećoj mjeri podržavaju standarde elitnog turizma, još uvijek se treba dopunjavati sadržajem kojim bi se opravdao atribut elitnog hotela, odnosno destinacije. Važno je napomenuti da elitni turizam ne podrazumijeva samo odgovarajuću ponudu i infrastrukturu nego i edukovan kadar koji će znati prezentovati sadržaj i uslugu koji idu uz elitni turizam. Trebalo bi razmotriti i izradu posebne Strategije koja bi se fokusirala samo na elitni turizam, a koja bi jasno definisala mjesta (prirodne resurse) mogućeg razvoja elitnog turizma. Jasno definisanom Strategijom bi se sačuvao ekskluzivitet obale, očuvali prirodni resursi tj. sačuvao dio primorskog i planinskog regiona koji još imaju šansu za razvoj i izgradnju kapaciteta elitnog sadržaja. Takođe, u blizini elitnih objekata ne treba izdavati dozvole za postavljanje privremenih objekata, koje mogu ugroziti ekskluzivnost lokacije.

Promocija prepoznatljivog imidža Crne Gore („Wild Beauty“) inovirana je segmentima (istorija, kultura, religija), koji postepeno postaju sastavni dio ukupnog turističkog proizvoda. Napravljeno je niz brošura, panoramskih mapa, koje na jedinstven način prikazuju kulturno-istorijsko nasljeđe Crne Gore kroz vjekove uz jedinstven prikaz panorame sa pregledom pješačkih i biciklističkih mapa. Iako je ustanovljena, treba intenzivirati promociju turističkog proizvoda na ciljne grupe (planinari, biciklisti, ronjoci i turisti koje zanima „wellnes“, jedrenje, sport), jer je ovaj vid crnogorske turističke ponude prepoznatljiv tek par godina. Tu je vjerski i zdravstveni turizam koji nije dovoljno valorizovan. Ujedno treba promovisati crnogorsku nacionalnu kuhinju i autohtonu ponudu hrane, posebno kada se radi o turističkom proizvodu „eko sela“ i planinskom turizmu (ponuda zdrave hrane i poljoprivrednih proizvoda iz sopstvene proizvodnje).

MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions) programi bi omogućili da se turizam postepeno odvija tokom čitave godine, a

organizovanje kongresa i poslovnih skupova bi doprinijelo i jačanju brenda same destinacije. S obzirom da se crnogorska turistička sezona uglavno svodi na ljetno – zimski sadržaj, ovaj vid turističke ponude bi doprinio produženju sezone i ublažio sezonski karakter djelatnosti turizma. Razmotriti i mogućnost da, kada je u pitanju izgradnja novih velikih hotela, davanje dozvola bude uslovljeno visokom kategorijom hotela.

Prioritetni zadaci u oblasti održivog turizma navedeni u NSOR (Nacionalnoj strategiji održivog razvoja) su stvaranje raznovrsnije turističke ponude poput agro, eko, planinskog, zdravstvenog i drugih vidova turizma, posebno na sjeveru Crne Gore. Razvojem eko-sela kao jedinstvenog turističkog proizvoda treba težiti povećanju broja turističkih smještajnih kapaciteta u središnjem i sjevernom regionu s mogućnošću korišćenja ponude tokom cijele godine. Seoski turizam stvara pretpostavke za brži ekonomski i kulturni preobražaj sela. Razvoj seoskog turizma će biti od višestruke koristi za lokalno stanovništvo, jer pored revitalizacije sela i infrastrukture osiguraće zaposlenost i povećati prihode. Ujedno će uticati na smanjenje migracije stanovništva i povećanje poljoprivredne proizvodnje.

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. Iz godine u godinu se povećava potreba za angažovanjem sezonske radne snage u sektoru *hotela i restorana* i u pogledu zanimanja to su najčešće zanimanja niže kvalifikacione strukture. Strategija razvoja ljudskih resursa u sektoru turizma u Crnoj Gori, za 2020. godinu predviđa nešto veću ukupnu potrebu za radnim mjestima direktno vezanim za turizam (u hotelijerstvu, turističkim agencijama itd.). 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, a specifični poslovi u turizmu bi bili „prepušteni“ stručnjacima.

Investiranjem u saobraćajnu infrastrukturu omogućava se bolja dostupnost Crne Gore kao turističke destinacije, ali i destinacija unutar Crne Gore. Siguran putni i željeznički prevoz podrazumijeva brz i udoban transfer turista s jednog do drugog turističkog mjesta, utiče na stvaranje adekvatnih uslova za razvoj turizma tokom cijele godine. Uz kontinuirano ulaganje u putnu infrastrukturu treba podsticati

investiranje i u parking prostore, uređenje plaža i kupališta, šetališta i zelenih površina kako bi se oplemenio prostor za odmor i rekreaciju turista, a ponuda podigla na nivo koji se nudi u konkurentnim turističkim destinacijama. Dobar primjer je Projekat „Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na crnogorskom primorju“ koji obuhvata izgradnju zajedničkog postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) za opštine Tivat i Kotor. Izgradnja postrojenja, kojim će se značajno podići infrastrukturni kvalitet u ovim opštinama, bi trebala trajati do 2015. godine. Potreba za kontinuiranim sprovođenjem zabrane gradnje u periodu ljetnje sezone, kao i sprečavanje nelegalne gradnje i potpuno „betoniranje“ priobalja ostaje kao prioritet.

2. Saobraćaj

Opis trenutnog stanja

Saobraćaj je djelatnost od izuzetnog značaja s obzirom da je usko povezan sa razvojem čitavog niza drugih djelatnosti počevši od turizma, trgovine, industrije, tranzita roba i dr. Kvalitetan transportni sistem koji je održiv, siguran, efikasan i integrisan u evropske sisteme doprinosi ekonomskom razvoju zemlje. Ipak, nedovoljno razvijena putna mreža, zaostalost voznih sredstava i infrastrukture, nisko korišćenje kapaciteta Luke Bar, kao i slaba saobraćajna povezanost sa okruženjem predstavljaju bitna ograničenja za razvoj privrednih aktivnosti u Crnoj Gori.

Razvoj saobraćaja u Crnoj Gori je definisan Strategijom razvoja saobraćaja Crne Gore, ali ipak saobraćaj je jedna od rijetkih uslužnih djelatnosti čije je učešće u strukturi BDP-a stagniralo u posljednjoj deceniji. Ekonomska kriza i pad privredne aktivnosti su dodatno negativno uticali na efikasno korišćenje saobraćajnih kapaciteta u 2012. godini. Posljednji raspoloživi podaci (za prvih sedam mjeseci 2012. godine) pokazuju da su evidentni problemi kod prevoza roba u svim segmentima, naročito u drumskom i pomorskom. Kod prevoza putnika zabilježen je rast sezonskog karaktera u segmentima drumskog i vazdušnog saobraćaja.

Uprkos negativnim pokazateljima, napredak je napravljen u oblasti pomorskog saobraćaja i razvoja nautičkog turizma. U 2011. godini Crna Gora je dobila status posmatrača u Pariskom memorandumu o kontroli „države luke“ (Paris MOU on Port State Control), čime se inspeksijski nadzor sigurnosti plovidbe podigao na viši nivo u skladu sa regulativom Evropske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA).

Takođe, realizovan je Projekat uvođenja softvera za evidenciju pomoraca Crne Gore i njihove plovidbe.

Realizacijom prve faze izgradnje projekta Porto Montenegro stvorena je mogućnost za privlačenje velikog broja inostranih nautičara kojima je ponuđen kompletan servis tokom cijele godine. Ovim je stvorena mogućnost za proširenje djelatnosti Jadranskog Brodogradilišta Bijela, odnosno vršenja remonta jahti i megajahti i uklanjanja štetnog otpada grita. Za povećanje korišćenja kapaciteta Luke Bar značajno je i sklapanje ugovora o prevozu automobila Fiat, kao i revitalizacija pomorske flote koja je otpočeta isporukom dva broda za rasute terete.

U oblasti avio saobraćaja, Vlada je u 2011. godini usvojila Master plan razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore, koji definiše strategiju infrastrukturnog razvoja aerodroma: Podgorica i Tivat za period 2011-2030. godine, sa ciljem unapređenja kapaciteta i kvaliteta usluge u avio saobraćaju. Master planom se utvrđuje dugoročno upravljanje aerodromskih kapaciteta, koje će omogućiti odvijanje efikasnog i ekonomičnog vazdušnog saobraćaja, zasnovanog na ekološkim standardima.

Proces restrukturiranja željezničkog sistema u Crnoj Gori nastavljen je i tokom 2011. godine i sprovodi se shodno principima i ciljevima iz Strategije restrukturiranja Željeznice Crne Gore iz 2007. godine. U restrukturiranju željeznice primijenjen je princip razdvajanja upravljanja infrastrukturom od prevoza putnika i tereta. Proces restrukturiranja se trenutno nalazi pri kraju druge faze, koja podrazumijeva dalju segmentaciju novonastalih akcionarskih društava i privatizovanje istih prodajom državnog paketa akcija. U 2012. godini se očekuje isporuka tri elektromotorna voza koji će saobraćati na pruzi Podgorica-Nikšić.

Sa aspekta bezbjednosti, stanje na crnogorskim putevima je nezadovoljavajuće sa velikim brojem saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih u drumskom saobraćaju. Prema preliminarnim podacima Monstata, u julu 2012. godine dogodilo se 917 saobraćajnih nezgoda uz opdajući trend od 4,7% na godišnjem nivou. Sa ciljem postizanja većeg stepena bezbjednosti Vlada Crne Gore je krajem 2011. godine usvojila Akcioni plan za 2012. godinu u okviru implementacije Strategije poboljšanja bezbijednosti u drumskom saobraćaju (2010-2019). Aktivnosti predviđene ovim planom će doprinijeti razvijanju funkcionalnog saobraćajnog sistema, stvaranja uslova za bezbjedno odvijanje saobraćaja i uspješno smanjenje rizika za sve učesnike u saobraćaju.

U prethodnom periodu je realizovan program redovnog održavanja, eliminisanja uskih grla, sanacije crnih tački i rekonstrukcija raskrsnica, kao i implementacija digitalnih tahografa. Sa aspekta bezbjednosti u željezničkom saobraćaju od značaja je i realizacija projekta postavljanja optičkog i energetskog kabla na pruzi Beograd-Bar u vidu postavljanja video nadzora na čitavoj pruzi.

Sve navedeno ukazuje da je napredak evidentan, ali i opominje da je svim vidovima saobraćajne infrastrukture treba posvetiti posebnu pažnju i dodatna ulaganja. Neophodno je raditi na efikasnijem korišćenju postojećih kapaciteta, poboljšanju sigurnosti u saobraćaju, obezbjeđenju uslova za realizaciju investicionih projekata, podizanju kvaliteta usluga i ponudi novih servisa.

Glavni rizici

- Finansijska održivost s obzirom na izuzetno visok nivo potrebnih sredstava za modernizaciju saobraćajne infrastrukture 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;
- Nemogućnost pronalaženja strateških partnera i realizacije velikih infrastrukturnih projekata u kriznom periodu;
- Slaba saobraćajna povezanost sa regionom;
- Povećanje negativnog uticaja saobraćaja na životnu sredinu.

Strateški pravci razvoja

- a. Poboljšati kvalitet saobraćajne infrastrukture i saobraćajnih usluga u svim vidovima saobraćaja;
- b. Povećati stepen bezbjednosti saobraćaja;
- c. Poboljšati konkurentnost domaće transportne privrede, odnosno stanje transportnih kapaciteta;
- d. Razmotriti nastavak aktivnosti na realizaciji krupnih infrastrukturnih projekata;
- e. Realizovati rekonstrukciju pruge i ostalih investicija u željezničkoj infrastrukturi;

- f. Nastaviti realizaciju Programa rješavanja uskih grla, eliminisanja crnih tački, kao i završetka započetih dionica na osnovnoj mreži magistralnih i regionalnih puteva;
- g. Unaprijediti proces redovnog održavanja javnih puteva;
- h. Inicirati realizaciju odnosno završetak procesa restrukturiranja i privatizacije kompanija iz oblasti transporta.
- i. Donijeti mjere potrebne za razvoj i unapređenje kombinovanog transporta.
- j. Jačati institucije i administrativne kapacitete.
- k. Obezbijediti mehanizam zaštite prostora i životne sredine.

Operativne mjere

Budući da je bezbjednost saobraćaja u Crnoj Gori na niskom nivou neophodno je raditi na podizanju nivoa saobraćajne discipline i održavanju postojeće i razvoju nove putne infrastrukture. U drumskom saobraćaju je neophodno u potpunosti sprovesti Plan redovnog i investicionog održavanja, rekonstrukcije i izgradnje državnih puteva koji obuhvata radove na opravci kolovoza, sanaciji klizišta, rekonstrukciji raskrsnica, otklanjanju i zaštiti od odrona u ugroženim područjima, kao i održavanju horizontalne i vertikalne signalizacije. Neophodno je raditi na eliminisanju crnih tačaka i rješavanju pitanja uskih grla u ugroženim oblastima izgradnjom obilaznica.

Od velikog značaja za privredu bi bio nastavak realizacije kapitalnih infrastrukturnih projekata imajući u vidu njihov strateški značaj za razvoj svih grana privrede i efikasan protok robe i putnika. Organizacija velikih javnih radova ovog tipa može imati i pozitivan uticaj na pokretanje ekonomske aktivnosti u velikom dijelu privrede. Ipak, imajući u vidu ozbiljne poteškoće sa kojima se suočava budžet razmotriti i opravdanost odlaganja realizacije ovih projekata.

Postepeno uložiti napore i za poboljšanje infrastrukture i u ostalim vidovima saobraćaja, a naročito u željezničkom. Završiti realizaciju posljednje faze rehabilitacije željezničke infrastrukture, tj. privatizacije pojedinih djelova željezničkog sistema.

U domenu avio-saobraćaja nastaviti sa implementacijom ECAA (*European Common Aviation Agreement*), kao i poboljšanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta. Iako je infrastruktura u domenu vazdušnog saobraćaja daleko ispred infrastrukture u ostalim vidovima saobraćaja potrebno je sprovesti Master plan razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore i 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. Neophodno je podići nivo bezbjednosti oba aerodroma, a naročito aerodroma u Tivtu.

Razmotriti mogućnosti za povezivanje nacionalnog prevoznika, kao regionalnog partnera, nekoj od poznatih evropskih avio-kompanija. Modernizovati flotu i razmotriti otvaranje novih avio linija, ali samo onih koje imaju ekonomsku opravdanost. S obzirom da je Crna Gora usvojila Zakon o ratifikaciji Multilateralnog sporazuma između Evropske unije i njenih država članica i Crne Gore (pored ostalih zemalja) o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (ECAA sporazum) intenzivirati pregovore za tzv. "low cost" kompanije, što će pozitivno prvenstveno uticati na sektor turizma i proširivanja ponuda za dolazak turista.

Kada je u pitanju pomorski saobraćaj, neophodno je nastaviti proces privatizacije podsistema Luke Bar, uz nastavak revitalizacije domaće pomorske flote i prekookeanskih brodova za rasute terete. Analizirati mogućnosti uvođenja sezonskih brodskih linija, a samim tim i usvajanja Zakona o prevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu.

Modernizacija transporta obuhvata i pitanje multimodalnog transporta. 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 naknada na bazi kriterijuma degradacije infrastrukture i zagađenja životne sredine, na osnovu kojih će se promovisati željeznički saobraćaj i linijska pomorska plovidba, koji su i nosioci kombinovanog saobraćaja.

U svim vidovima transporta evidentan je deficit stručnog kadra, stoga je neophodno unaprijediti rad organizacija koje su zadužene za obuku učesnika u saobraćaju, a koje su u skladu sa evropskim standardima. Takođe, raditi na

utvrđivanju zajedničke transportne politike sa zemljama EU i regionalnoj integraciji, u prvom redu priključenju zajedničkoj željezničkoj alijansi zemalja Zapadnog Balkana i potpisivanju ugovora o prevozu u drumskom i vazdušnom saobraćaju sa drugim državama.

Moderni transportni sistem nameće potrebu održivosti i sa ekološkog aspekta stoga je potrebno razvijati sistem tako da se minimiziraju 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. S obzirom da je brodska industrija jedan od najvećih zagađivača životne sredine treba primjeniti standarde regulisane Međunarodnom konvencijom o spriječavanju zagađenja sa brodova (MARPOL) i pristupiti regionalnom sistemu za reagovanje u slučaju zagađenja mora kroz saradnju sa ostalim državama.

VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

1. Obrazovanje

Opis trenutnog stanja

U reformi obrazovanja u Crnoj Gori je ostvaren određeni napredak, međutim planirane reforme se sporo implementiraju i još uvijek se skromna sredstva izdvajaju za ovu namjenu.

Rezultati Popisa iz 2011. godine koji se odnose na broj stanovnika starosti od 15 i više godina prema najviše završenoj školi, poznavanju rada na računaru i poznavanju stranog jezika, ukazuju na neadekvatnu obrazovnu strukturu stanovništva. Naime, 80,1% stanovništva starosti 15 i više godina završilo je osnovnu ili srednju školu i to 28,2% osnovnu školu (djelimično ili potpuno), a 51,9% srednju školu, dok se na stanovništvo koje ima visoko obrazovanje (po starom i novom sistemu obrazovanja) odnosilo ukupno 17,1%. Pored toga, 2,2% stanovništva starosti 15 i više godina nije završilo školu.

Rezultati popisa stanovništva, starog 6 i više godina prema pohađanju škole, pokazuju da se školuje 24% stanovništva ove grupe, i to 50,4% pohađa osnovnu školu, 23,8% srednju školu, 16,5% osnovne akademske studije, 3,8% osnovne primijenjene studije, 1,9% postdiplomske specijalističke studije, 3,1% postdiplomske magistarske studije, a svega 0,5% doktorske studije.

Od ukupnog broja stanovnika starosti 15 i više godina "kompjuterski pismenih lica" ima 34,5%, onih koji djelimično poznaju rad na računaru 15,9%, a lica koja ne poznaju rad na računaru 48,4%¹¹. Od ukupnog broja stanovnika starosti 15 i više godina, neki od stranih jezika zna 45,3%.

Pored toga, rezultati popisa stanovništva starog 10 i više godina prema pismenosti pokazuju da je 1,5% stanovništva nepismeno.

Korišćenje ljudskih resursa i ulaganje u njihov kvalitet su primarni faktori razvoja. U vremenu snažnog djelovanja ekonomske krize, povećanje produktivnosti i fleksibilnosti radne snage mogu biti osnovne poluge oporavka.

¹¹ Od ukupnog broja popisanog stanovništva, 1,2% nije dalo odgovor na pitanje o poznavanju rada na računaru.

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.

Rizici

- Nizak ili neadekvatan nivo obrazovanja i vještina stanovništva;
- Nedostatak implementacije usvojenih reformi sistema obrazovanja, kao i nedostatak sveobuhvatnog pristupa u kreiranju obrazovnog sistema;
- 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 i 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;
- Budžetsko ograničenje, usljed negativnog uticaja krize iz javnih i privatnih izvora za finansiranje obrazovanja, 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 kao i smanjiti postojeće neusklađenosti;
- b. Poboljšanje usklađenosti rezultata obrazovnog sistema shodno potrebama za vještinama na tržištu rada;
- c. Usklađivanje implementacije politike obrazovanja na mikro i makro nivou;
- d. Promocija sistema cjeloživotnog obrazovanja;
- e. Podsticanje socijalne inkluzije;
- f. Podizanje nivoa obrazovne strukture i nivoa znanja stanovništva.

Operativne mjere

Razvoj obrazovanja u Crnoj Gori treba da bude zasnovan na dosljednoj primjeni systemske reforme koja će uvažiti nacionalna rješenja u širem evropskom kontekstu.

Promovisati i unaprijediti interakcije i dijalog između partnera na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i promovisati privatni interes za ulaganje u obrazovanje.

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

Inicirati prilagođavanje programa za osnovno, srednje i visoko obrazovanje kroz redukciju obimnih sadržaja, stvarajući više prostora za razvoj vještina za rješavanje problema, kolaborativno učenje i sticanje primjenjenih vještina za rad.

Koristiti rezultate PISA testiranja srednjoškolaca, kako bi se na osnovu njih inicirale promjene, kako motivacije kod nastavnika, tako isto i podsticaji kod ispitanika.

Potrebno je unaprijediti opšte materijalne uslove obrazovanja kako bi svi učesnici i nosioci nastavnog procesa bili što više zainteresovani da realizuju moderne nastavne programe na kvalitetan način, a u svjetlu tendencija približavanja EU.

Podsticati razvoj cjeloživotnog obrazovanja, kako bi se premostio jaz u potrebama privrede i ponudi kvalifikacija radne snage na tržištu.

Razvijati netercijalno, post-srednjoškolsko obrazovanje. Na ovaj način bi se kreirali novi profili potrebni tržištu rada i privrednom razvoju države.

Izvršiti usaglašavanje 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. U ovom pravcu školama dodijeliti ulogu da budu faktor koji vodi i inicira promjene i na taj način ojačati kapacitete na ovom nivou da formulišu i implementiraju politike.

Koristiti raspoloživa 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.

Razvijati pouzdan mehanizam za kratkoročno i srednjeročno predviđanje trendova i razvoja potreba kako bi se smanjila neusklađenost koja postoji u domenu ponude i tražnje ljudskih resursa.

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, kako bi se obezbjedilo prilagođavanje obrazovnih profila potrebama privrede i usklađivanje upisne politike sa potrebama privrede.

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.

Sprovesti kontrolu institucija koje se bave obrazovanjem u zemlji.

Obratiti pažnju na obrazovanje djece sa teškoćama u razvoju i poboljšati vještine nastavnika koji rade sa ovom populacijom kako bi se postigla socijalna inkluzija.

Razvijanje vizije u nacionalnim granicama o značaju ekološkog obrazovanja za održivi razvoj.

2. Tržište rada

Opis trenutnog stanja

Globalna ekonomska kriza značajno je uticala na tržište rada. Evidentirano je smanjenje broja zaposlenih, naročito u industrijskom sektoru koji je najviše pogođen krizom. Međutim, tokom 2011. godine i prvoj polovini 2012. došlo je do

postepenog oporavka pokazatelja na tržištu rada. U 2011. godini prosječan broj zaposlenih je porastao za 0,8% u odnosu na 2010. godinu, dok je u prvoj polovini 2012. godine u odnosu na isti period prethodne taj rast iznosio 1,3%. Zabilježen je i pad broja nezaposlenih lica u 2011. godini za 3,1% u odnosu na 2010. godinu. Broj registrovanih nezaposlenih lica u prvom polugodištu ove godine, u prosjeku, iznosio je 30.876, što je za 3,3% manje nego u istom periodu prethodne godine. Stopa nezaposlenosti, prema podacima Zavoda za zapošljavanje, u junu je iznosila 12,68% što je za 1,1 procentni poen više nego u junu prethodne godine. Razlog povećanja stope je novi broj aktivnog stanovništva (iz Popisa 2011. godine) koji se od marta ove godine uzima za obračun.

U cilju stvaranja fleksibilnijeg tržišta rada i unapređenja poslovnog ambijenta usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu kojim su fleksibilnije određeni instituti i odnosi, a usklađeni su sa Konvencijama MOR-a i propisima Evropske unije. Usvojen je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti kojim se poboljšava status nezaposlenih invalida rada.

Usvojen je i Zakon o zabrani zlostavljanja na radu kojim se uređuju sva prava, obaveze i odgovornosti poslodavaca i zaposlenih u pogledu sprječavanja zlostavljanja na radu (mobing), kao i druga pitanja od značaja za sprječavanje i zaštitu od mobinga.

Početak 2012. godine završen je projekat *Reforma tržišta rada i razvoj radne snage* koji predstavlja nastavak aktivnosti na unapređenju tržišta rada i ljudskih resursa u Crnoj Gori, koje su započete još kroz program CARDS 2006. Ovo je prvi projekat koji je za Crnu Goru odobren iz IPA programa iz oblasti zapošljavanja i tržišta rada. Rezultati su pokazali da su Crnoj Gori potrebni resursi, kadrovi, kapaciteti, naročito u procesu pristupanja EU.

U toku sprovođenja Reforme urađeno je šest strategija: Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015, Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije 2011-2015, kao i četiri lokalne strategije zapošljavanja u Beranama, Mojkovcu, Bijelom Polju i Pljevljima. Izrađeni su i priručnici i smjernice za druge opštine koje će pomoći tokom izrade lokalnih projekata za podsticanje zapošljavanja. Otvoreno je pet centara za informisanje i profesionalno savjetovanje u Nikšiću, Pljevljima, Beranama, Bijelom Polju i Mojkovcu, za koje su tokom realizacije projekta obučeni psiholozi i stručni savjetnici za karijernu orijentaciju.

U toku 2012. godine nastavljeno je sa realizacijom Inoviranog programa za kontinuirano stimulisanje zapošljavanja i preduzetništva. U periodu januar-jun 2012. godine odobreno je 37 kredita u vrijednosti od 235.000 € za otvaranje 47 novih radnih mjesta, od čega najviše u Bijelom Polju 12 i Podgorici 8 kredita. Najviše odobrenih kredita je iz oblasti poljoprivrede i ribarstva 37,8% i trgovine i ugostiteljstva i turizma od po 18,9%.

Tokom 2012. godine nastavljen je i Projekat subvencionisanog zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima koji je započet u prethodnoj godini, kao rezultat povećanog učešća mladih na evidencijama Zavoda za zapošljavanje. Projekat ima za cilj smanjenje stope nezaposlenosti mladih koja je znatno veća od prosječne stope nezaposlenosti. U prethodnoj godini projekat je doprinio povećanju učešća domaće radne snage na sezonskim poslovima (25% više nego u 2010. godini), smanjenje rada u sivoj zoni i podsticanje turističke privrede. Stoga je bio opravdan i nastavak realizacije ovog Projekta i u 2012. godini, a visina subvencije za zapošljavanje jednog lica iznosi 100 eura za mlade bez radnog staža ili 80 eura mjesečno za mlade sa radnim stažom.

U cilju povećanja ukupne zaposlenosti i unapređenja kvaliteta ponude radne snage, Zavod za zapošljavanje je nastavio sa realizacijom utvrđenih oblika rada sa nezaposlenima, kao što su informativni razgovori za sva novoprijavljena lica, informativno–motivacioni seminari (radionice), strukturni intervjui na osnovu individualnog plana zapošljavanja za svakog nezaposlenog pojedinačno i sl.

Glavni rizici

- Problem strukturne nezaposlenosti;
- Neusklađenost ponude i tražnje radne snage, naročito kod visokostručnih kadrova;
- Ograničene mogućnosti održavanja nivoa zaposlenosti u nekim preduzećima;
- Smanjen potencijal za otvaranjem novih radnih mjesta usljed sporijeg rasta ekonomije;
- Niska stopa aktivnosti, posebno među ženskom radnom snagom;
- Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba;
- Visoka stopa nezaposlenosti mladih osoba;
- Veliki obim neregistrovane zaposlenosti;
- Nefleksibilnost obrazovnog sistema i neusklađenost sa potrebama privrede.

Strateški pravci razvoja

- a. Uticati na smanjenje nezaposlenosti.
- b. Uskladiti obrazovni sistem sa zahtjevima tržišta, čime će se uticati na smanjenje broja nezaposlenih i povećati stopa zaposlenosti, odnosno eliminisati strukturalna nezaposlenost.
- c. Povećati stepen fleksibilnosti cijene rada i mobilnosti radne snage.
- d. Uvesti poreske podsticaje za novo zapošljavanje i investiranje u nedovoljno razvijena područja.
- e. Obezbijediti da prilikom zapošljavanja akcenat bude na domaćoj radnoj snazi.
- f. Obezbijediti kontinuiranu finansijsku podršku za realizaciju ciljeva donesenih strategija zapošljavanja i cjeloživotne karijerne orijentacije.
- g. Nastaviti sa započetim programima obuke, prekvalifikacijom i dokvalifikacijom nezaposlenih radnika.
- h. Nastaviti stimulisanje zapošljavanja preko započetog programa „Posao za vas“ i projekta „Subvencionisano zapošljavanje mladih na sezonskim poslovima“.

Operativne mjere

Nova *Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015* koja je donešena u okviru realizacije reforme tržišta rada ima za cilj stvaranje boljih uslova za otvaranje radnih mjesta i ulaganje u ljudski kapital u cilju podizanja nivoa zaposlenosti i unapređenja ekonomske konkurentnosti Crne Gore. S obzirom da je globalna ekonomska kriza negativno uticala na skoro sve indikatore uspješnosti implementacije prethodne Strategije (2007-2011), potrebno je obezbijediti kontinuiranu finansijsku, stručnu, kadrovsku podršku u ispunjenju osnovnih prioriteta nove Strategije.

Projekat „Radna praksa za visokoškolce“ Zavoda za Zapošljavanje Crne Gore realizovan je u 2012. godini. Njime je zaposleno 500 visokoškolaca bez radnog iskustva na period od šest mjeseci. Stoga bi bilo dobro nastaviti sa projektima ovoga tipa, kako bi se budućim visokoškolcima pružila šansa za sticanjem znanja i vještina i mogućnost da na ovaj način dođu i do stalnog zaposlenja.

Nastaviti sa stimulisanjem preduzetništva kroz kredite za samozapošljavanje kao jedan od vidova aktivne politike zapošljavanja. Projekat je dao pozitivne rezultate, jer pruža značajne mogućnosti nezaposlenima za pokretanje sopstvenog biznisa, pa

čak i zapošljavanja članova porodice i drugih nezaposlenih. Iako je usporeno odobravanje ovih kredita zbog smanjenja finansijskih sredstava izazvanog krizom, bilo bi dobro da se ovaj program i dalje sprovoditi zbog svog pozitivnog uticaja na zapošljavanje, naročito u sjevernim opštinama.

Potrebno je intezivirati aktivnosti kroz obuku u *virtuelnim preduzećima* kao efikasnom modelu učenja kroz rad, koji je prevashodno namijenjen nezaposlenim licima sa srednjom i visokom stručnom spremom, mladim, tehnološkim viškovima koji žele da se u potpunosti obuče za rad u preduzećima i nezaposlenima koji planiraju otvaranje sopstvenog preduzeća. Prema polugodišnjem izvještaju Zavoda za zapošljavanje učešće nezaposlenih sa VI, VII i VIII stepenom obrazovanja u ukupnom broju nezaposlenih u prvih šest mjeseci povećalo se u odnosu na isti period 2011. godine, te se stoga dodatno ističe potreba nastavka realizacije ovog programa.

Imajući u vidu problem strukturne nezaposlenosti neophodno je nastaviti sa sprovođenjem programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije nezaposlenih radnika. Smanjenjem strukturne nezaposlenosti mogla bi se smanjiti ukupna stopa nezaposlenosti, odnosno omogućilo bi se angažovanje domaće umjesto strane radne snage.

Crna Gora je u junu 2012. godina zvanično otpočela pregovore za članstvo u EU. U predstojećem procesu pristupanja, potreba za adekvatnim kadrom u državnoj administraciji je sve neophodnija. Stoga je, u skladu sa odgovarajućim programima jačanja administrativnih kapaciteta, neophodno nastaviti stručno usavršavanje državnih službenika s ciljem povećanja kvaliteta i efikasnosti rada.

Od juna 2012. godine stupio je na snagu Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, čime se ističe značaj efikasne i blagovremene zaštite od svih oblika kršenja prava na tržištu rada i sprječavanje, otkrivanje i otklanjanje svih oblika diskriminacije prilikom zapošljavanja, očuvanja posla i napredovanja. Stoga je neophodno pojačati inspekcije rada u ovom domenu i ojačati mehanizme za kontrolu implementacije odredbi iz Zakona.

Projekat „Posao za vas“ uspješno je realizovan u prethodnim godinama i naišao je na izuzetnu reakciju građana koji su bili veoma zainteresovani za neku od opcija koje su nuđene programom. Stoga je potrebno nastaviti sa sprovođenjem ovoga projekta.

Neophodno je otvoriti više Centara za informisanje i profesionalno savjetovanje (CIPS-ove) čime bi se povećala dostupnost usluga karijerne orijentacije u svim opštinama i povećati broj stručnih saradnika u CIPS-ovima.

U cilju kontinuiranog stimulisanja zapošljavanja i preduzetništva potrebno je uvesti poreske olakšice i podsticaje za nove investicije i zapošljavanje u nerazvijenim regionima i opštinama.

Usljed slabijeg učešća lica sa invaliditetom na tržištu rada neophodno je dodatno motivisati poslodavce za zapošljavanje teže zapošljivih, lica sa invaliditetom, kroz programe aktivne politike zapošljavanja kako bi se povećala njihova uključenost u radne procese.

Radi unapređenja vještina radne snage potrebno je značajnije promovisati koncepte cjeloživotnog učenja i usavršavanja, kao i podsticanje saradnje između privrede i institucija formalnog i neformalnog obrazovanja.

U cilju usavršavanja tržišta rada i približavanja savremenoj praksi potrebno je afirmisati fleksibilne forme zapošljavanja kroz: radni odnos s nepunim radnim vremenom, ugovor o radu za obavljanje poslova kod kuće i sl.

VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

Opis trenutnog stanja

Korišćenje eura kao zvaničnog sredstva plaćanja u Crnoj Gori je mandat za kontraciklično prilagođavanje u ekonomskim politikama stavilo na fiskalnu politiku. Višegodišnji period negativnog uticaja krize na crnogorsku ekonomiju i potreba smanjivanja njegovog djelovanja uticalo je na značajno i kontinuirano pogoršanje indikatora fiskalne stabilnosti, koje je sublimirano iskazano u budžetskom deficitu, uglavnom finansiranim novim zaduživanjima, koje je za posljedicu imalo brz rast javnog duga. Međunarodna kriza snažno je uticala na pogoršanje stanja u realnom sektoru koje se materijalizovalo u padu privredne aktivnosti i slabljenju potencijala oporavka i pokretača rasta. Nedovoljna akumulacija prihoda u privredi, uslovala je nedovoljno „punjenje“ budžeta i u 2012. godini, te je stoga u maju tekuće godine došlo do rebalansa budžeta, koji je usmjeren na zaustavljanje rasta budžetskog deficita i državnog duga. Takođe, pored negativnog uticaja novog talasa krize iz Eurozone, oporavak privrede je oslabljen i unutrašnjim faktorima: niži obim trgovinske razmjene, manji iznos SDI, aktiviranje garancija, neizmirivanje poreskih obaveza, veoma nepovoljne vremenske prilike i dr. Ovo je dodatno uslovalo pad ekonomske aktivnosti i negativno odstupanje od planirane naplate javnih prihoda i pojavu značajnog budžetskog disbalansa.

Novim budžetom predviđen je set fiskalnih mjera kako bi se obezbijedio veći iznos prihoda, ali i smanjila neproduktivna potrošnja. Rebalansom budžeta, na rashodnoj strani nijesu mijenjani planirani iznosi za plate, penzije i socijalna davanja, dok su poreske osnove ostale na istom nivou.

Evidentan rizik od neizvjesnosti na globalnom nivou, posebno u Evropskoj uniji, u kombinaciji sa domaćim sistemskim slabostima, unosi visok stepen zabrinutosti i negativnih očekivanja da uvođenje dodatnih mjera na prihodnoj strani, kao i urađeno troškovno prilagođavanje, neće biti dovoljno da se postigne ravnoteža budžeta. Negativni trendovi i povećanje značajnih pritisaka na fiskalnu poziciju zahtijevaće radikalnije fiskalno prilagođavanje pozicija u budžetu koje su, za sada, imale fiksni karakter.

Kao rezultat pomenutih teškoća došlo je do rasta javnog duga koji je dostigao nivo od 51,2% BDP-a na kraju avgusta 2012. godine. U toku 2012. godine očekuje se dodatni rast duga usljed potrebe za dodatnim sredstvima kako bi se izmirile

određene obaveze i pokrio deficit za 2012. godinu. Skupi izvori sredstava dodatno opterećuju buduće servisiranje obaveza i potencijalno kreiraju faktore fiskalne nestabilnosti.

Rast javnog duga pratio je i rast garancija. Garancije uvijek predstavljaju potencijalni javni dug.¹² Iako je javni dug i dalje ispod maastrichtskog kriterijuma zabrinjava tendencija njegovog rasta i opasnost da on u narednom periodu postane ograničavajući faktor ekonomskom rastu.

U prethodnom periodu Vlada je sprovela niz mjera usmjerenih ka restrukturiranju budžeta. Krajem 2011. godine je sa predstavnicima sindikata potpisala Sporazum o politici zarada zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore. Sporazumom je definisana politika zarada u srednjem roku, koja prilikom korigovanja iznosa zarada, polazi od fiskalnih rizika i ekonomskih mogućnosti. Krajem 2011. godine donijete su Izmjene Zakona o akcizama, kojim su uvedene akcize na kafu i gaziranu vodu i povećane akcize na duvan, u cilju usklađivanja sa EU standardima. Izmjena akciza je počela da se primjenjuje od početka 2012. godine. U cilju racionalizacije državne uprave kroz smanjenje broja organa, kao i troškova za njihovo funkcionisanje, zatim stvaranja uslova za učešće nevladinog sektora u procesu odlučivanja organa državne uprave, Vlada je u 2011. godini donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi. Novi zakon omogućioće uvođenje instituta „organa u sastavu ministarstva“, institut javnog konkursa u postupku imenovanja starješina organa, kao i nove kategorije rukovodećih lica. Ove izmjene će biti opravdane ukoliko dovedu do smanjivanja javnih izdataka.

Fiskalna stabilnost je preduslov opšte ekonomske stabilnosti i dugoročnog ekonomskog rasta. U domenu fiskalne politike važno je obezbijediti da se javna potrošnja prilagodi objektivnim mogućnostima. Iako su izdaci tekuće javne potrošnje, pod dejstvom opštih mjera štednje smanjeni, u 2013. godini će se morati ići na još rigidnije fiskalne mjere.

Naredna godina biće godina velikih izazova, kada će od sadašnje primjene mjera zavisiti održivost javnih finansija, konkurentnost ekonomije, i najzad, standard građana.

¹² Ovo se ne odnosi na davanje garancija za nove kreditne linije prema IRF –u, koji ima jaku razvojnu komponentu a gdje je rizik relativno nizak, do nivoa ostvarenih nekvalitetnih kredita odnosno gubitaka po osnovu eventualnih neefikasnih plasmana.

Glavni rizici

- Višegodišnje ostvarenje budžetskog deficita i način njegovog finansiranja;
- Nastavak tendencije rasta javnog duga (rizik da će iznos duga preći granicu koju propisuje Mاستriht) i izdatih garancija koji mogu ugroziti fiskalnu održivost;
- Pojava i preliivanje novih egzogenih šokova usljed razvoja nestabilnosti u Eurozoni;
- Limitiran pristup tržištima kapitala i skupi izvori finansijskih sredstava;
- Potreba za finansiranjem ili kofinansiranjem krupnih infrastrukturnih projekata može dodatno opteretiti fiskalnu poziciju i ugroziti fiskalnu održivost;
- Smanjenje uvoza kao osnovice za obračun najvažnijih kategorija poreskih prihoda;
- Visoka nelikvidnost privrede, visok nivo poreskog duga i neservisiranja fiskalnih obaveza;
- Realizacija datih državnih garancija;
- Rast subvencija i transfera;
- Potencijalni pritisak na rast zarada i penzija;
- 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. Nastaviti sa konsolidacijom javne potrošnje i vođenjem restriktivne fiskalne politike u skladu sa postojećim makroekonomskim ambijentom;
- b. Nastaviti postepeno smanjivanje učešća javnih rashoda u BDP-u kao i smanjenje javnog duga;
- c. U cilju obezbjeđenja dugoročne fiskalne održivosti potrebno je intenzivirati aktivnosti na normiranju i implementaciji fiskalnih pravila i fiskalne odgovornosti;
- d. Unaprijediti fiskalnu kontrolu i osnažiti implementaciju interne i eksterne revizije svih potrošačkih jedinica Budžeta;
- e. Raditi na suzbijanju sive ekonomije u cilju povećanja budžetskih prihoda;
- f. Preduzeti mjere u cilju unapređenja poreske kulture obveznika, povećanju fiskalne discipline i smanjenju poreske evazije;

- g. Pronaći adekvatne mehanizme za postepeno smanjivanje iznosa poreskog duga;
- h. Zaustaviti (ograničiti) izdavanje državnih garancija osim za projekte koji imaju jaku razvojnu komponentu poput kreditnih linija Investiciono Razvojnog fondu kod kojih je rizik nizak, do nivoa eventualnih ostvarenih gubitaka po osnovu neefikasnih plasmana;
- i. Izvršiti racionalizaciju i adekvatno upravljanje ličnim izdacima u budžetu;
- j. Povećati nivo transparentnosti javne potrošnje na svim nivoima, a naročito na lokalnom;
- k. Postepeno smanjivati učešće tekućeg budžeta i prioritarno povećavati učešće kapitalnog budžeta;
- l. Adekvatno voditi politiku domaćeg i inostranog zaduživanja kako se zemlja ne bi izložila krizi javnog duga;

Operativne mjere

Usljed pogoršanih uslova na domaćem i međunarodnom tržištu fiskalna politika Crne Gore u 2013. godini treba da se bazira na opreznom pristupu, restriktivno kreiranom budžetu, sa dovoljnim izdvajanjem rezervi za djelovanje u nepredviđenim okolnostima od aktiviranja državnih garancija i novim prelivanjem negativnih šokova sa globalnog nivoa.

Važno je što prije obezbijediti uravnoteženost rashoda i prihoda, a kao potencijalna rezerva, u slučaju da se prihodi i rashodi ne ostvaruju u skladu sa planom, ostaje manje povećanje stope PDV-a. Crna Gora ima nisku stopu PDV-a i njeno malo povećanje, na privremenoj osnovi, ne bi imalo veće negativne implikacije. Takođe, u pitanju je i opšti trend koji je primijenio veliki broj evropskih zemalja.

Kako se ekonomska situacija bude stabilizovala, tako treba voditi politiku postepenog snižavanja učešća javnih rashoda u BDP-u.

Javna potrošnja se mora prilagoditi poreskom kapacitetu privrede i stanovništva, ukoliko želimo brži ekonomski razvoj i poboljšanje životnog standarda, kako se ne bismo dodatno zaduživali. Javni dug i izdate garancije su imale brzu tendenciju rasta u prethodnom periodu, koja se mora zaustaviti da bismo obezbijedili makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost. Otplaćivanje glavnice i visokih kamata može ugroziti ekonomski rast i razvoj u narednom vremenskom periodu.

Sistem javnih nabavki predstavlja prostor za ostvarenje ušteda, redukciju nepotrebnih trošenja i postavljanje prioriteta, čijom punom implementacijom će se ove prednosti i materijalizovati.

Uspostaviti veću kontrolu i propisati oštrije kazne kod neizdavanja fiskalnih računa, u cilju povećanja budžetskih prihoda;

Najveća rashodna kategorija u budžetu i dalje se odnosi na izdatke zaposlenih u državnoj administraciji. Stoga visoko učešće fonda zarada vodi ugrožavanju konkurentnosti na međunarodnom tržištu i vrši veliki pritisak i na budžet. Kao alternativni mehanizam za prilagođavanje preostaje sniženje nivoa zarada. Neophodan je i nastavak sprovođenja Kadrovskog plana, kojim je definisano restriktivno zapošljavanje. Takođe, važno je izvršiti racionalizaciju koja podrazumijeva smanjenje i racionalizaciju broja zaposlenih u javnom sektoru.

Važan faktor fiskalne konsolidacije je i finansijska održivost Fonda PIO. Penzije predstavljaju blizu jedne četvrtine fiskalnih rashoda i nešto više od 10% BDP-a. I pored dobro dizajniranih reformi u ovoj oblasti u prethodnom periodu, rizik predstavlja demografska struktura, migracija i posljedično porast broja penzionera.

Radna grupa za izradu fiskalnih pravila, koju je formiralo Ministarstvo finansija uz učešće CBCG, je obavila značajan dio posla, ali je ostao i najvažniji dio da se fiskalna pravila „pretoče“ u obavezujući zakonski okvir. Bilo bi najbolje kada bi se to uradilo donošenjem posebnog Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji bi uveo obavezujuća pravila o maksimalno dozvoljenom nivou javnog duga i budžetskog deficita kao procenta BDP-a. Za kršenje ovih pravila potrebno je predvidjeti sankcije, jer u protivnom ona neće dati prave efekte, što je pokazalo iskustvo velikog broja zemalja. Fiskalna pravila bi ograničila svaku mogućnost neodgovornog vođenja fiskalne politike i pozitivno bi uticala na kredibilitet Vlade i kreditni rejting zemlje.

Potrebno je sprovesti i sljedeće izmjene i dopune Zakona o budžetu: izvršiti kategorizaciju potrošačkih jedinica; uvesti limite potrošnje i rezerve potrošnje; obaveznost izrade i usvajanja fiskalne strategije; definisati odgovornosti i propisati sankcije na svim nivoima vođenja fiskalne politike; uvesti sprovođenje finansijske kontrole zakonitosti i namjene korišćenja budžetskih sredstava. U potpunosti treba eliminisati uočenu negativnu praksu u dijelu isplate pojedinih budžetskih stavki sa pozicija kojima ista nisu bila planirana i obezbijediti dosljedno korišćenje sredstava u svrhe za koje su i planirana. Ne dozvoliti preusmjeravanje sredstava sa kapitalnog budžeta na tekući budžet.

Potrebno je započeti aktivnosti na izradi novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu kako bi se povećala efikasnost limitiranog strateškog resursa – kapitala, kako u državnom, tako i u privatnom vlasništvu. U dokumentu Evropa 2020, strategija rasta, podstiče se kombinovanje javnog i privatnog finansiranja i kreiranje inovativnih instrumenata za finansiranje potrebnih investicija, jer je evidentno da je globalna finansijska kriza redukovala kapacitete i vlada/država i privatnih kompanija u oblasti investiranja i inovacija. Takođe, koncept javno-privatnog partnerstva podrazumijeva i aktivno prisustvo privatnog sektora ne samo u realizaciji, već i u formulisanju javnih politika.

Intenzivirati aktivnosti na jačanju kontrole i unapređenju 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 državnom nivou. Takođe, ojačati kontrolu korisnika javnih sredstava i na lokalnom nivou.

Od velikog značaja je adekvatno upravljanje i održavanje kontinuiteta efikasne kontrole prihoda budžeta. 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. Ublažiti širenje nelikvidnosti u privredi tako što će država, kako centralna tako i lokalne jedinice izmiriti svoje obaveze prema privredi. Na taj način će se relaksirati privredni sektor, ali i pokrenuti spirala plaćanja i između preduzeća.
- c. Unaprijediti efikasnost naplate poreskih potraživanja obveznika, u cilju povećanja poreskih prihoda.
- d. Napraviti reprogram poreskih i neporeskih dugova radi lakšeg i efikasnijeg izmirivanja istih.

Upravljanje dugom predstavlja veoma bitan faktor stvaranja održivog ekonomskog rasta i razvoja, pa radi adekvatnog upravljanja javnim dugom neophodno je preduzeti sljedeće mjere:

- a. U prvoj polovini 2012. godine primjetno je povećano učešće kredita sa varijabilnom kamatnom stopom. Stoga, treba zadržati politiku visokog

- b. Zaustaviti izdavanje državnih garancija osim u izuzetnim slučajevima, jer njihov prevelik iznos može ugroziti fiskalnu održivost, takođe imajući u vidu da postoji realni rizik da neke od garancija izdatih u prethodnom periodu „padnu na teret“ države;

Neophodna je detaljna analiza svakog projekta i striktno voditi računa da njihova realizacija ne ugrozi fiskalnu održivost. Kapitalni budžet treba da se bazira na višegodišnjim projekcijama kapitalnih investicija Crne Gore, na osnovu koga bi bio predlagan i Zakon o Budžetu Crne Gore.

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

Formiranje regulatornih tijela i agencija proizvelo je značajne troškove za budžet i/ili privredu. Potrebno je razmotriti da se nakon primjene principa specijalizacije ide na njihovu centralizaciju, odnosno postepeno smanjivanje njihovog broja.

Implementirati uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena (koja se između ostalog odnose i na evaziju poreskih obaveza). Međunarodne kompanije često izbjegavaju zakonska poreska opterećenja koristeći se sistemom transfernih cijena u prekograničnim transakcijama. One sele profit, putem ovog mehanizma, u državu gdje su poreske stope niže, kako bi plaćale manji porez na dobit preduzeća. OECD je dao niz preporuka koje treba sprovesti, a odnose se na: jačanje pravila vezanih za izvještavanje o stranim investicijama; ukidanje poreskih ugovora sklopljenih sa poreskim oazama i obezbjeđivanje efikasnije razmjene informacija, itd.

VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA

1. Bankarski i nebankarski sektor

Neizvjesnost na globalnoj ekonomskoj sceni i produbljivanje dužničke krize u Eurozoni doveli su do tenedencije redukovanja finansijskih tokova van Evropske unije, što je uzrokovalo stagnaciju ekonomskih aktivnosti u zemljama koje su sa zemljama članicama snažno povezane robnim i finansijskim tokovima. Negativni efekti ovog stanja prenijeli su se transmisionim kanalima, prije svega tokovima kapitala i trgovinske razmjene, na bankarski sektor.

Bankarski sektor, sa dominantnim učešćem stranog kapitala u vlasničkoj strukturi, više nije u situaciji da može, kao u predkriznom periodu, u bilo kom trenutku obezbijediti finansijska sredstva od matičnih banaka, u potrebnom iznosu i pod najpovoljnijim uslovima, već je raspoloživost istih uslovljena sposobnošću privlačenja kapitala iz domaćih izvora. Fokusiranje banaka na jačanje depozitnog potencijala, kao trenutno najvažnijeg i najjeftinijeg izvora sredstava limitirane raspoloživosti, rezultiralo je rastom kamatnih stopa, i aktivnih i pasivnih, čime je broj potencijalnih bonitetnih zajmoprimaca drastično redukovan. Spirala nelikvidnosti u realnom sektoru i dalje predstavlja jedan od ključnih problema crnogorske ekonomije, pa je kreditna aktivnost, koja bi bila pokretač privrednog razvoja, i dalje ispod očekivanog nivoa. S obzirom da bi dalje urušavanje realnog sektora povratno negativno uticalo i na bankarski sistem, to će banke ipak morati da objektivnije sagledaju svoj interes kada je u pitanju obezbjeđenje podrške za finansiranje novih razvojnih projekata.

Problem rasta toksične aktive u bilansima banaka ponovo je aktiviran nakon perioda uspješne sanacije u prethodnoj godini, kada su tri banke izmjestile 316,8 miliona eura nekvalitetne aktive u bilanse matičnih banaka i/ili faktoring kompanija. Stoga će kreditni rizik, značajno izražen tokom 2012. godine, biti aktuelan i u 2013. godini. Za očekivati je da će banke nastaviti politiku opreznog kreditiranja i u narednoj godini, sa ciljem uspostavljanja poslovanja na zdravim osnovama i punoj primjeni međunarodnih standarda bankarskog poslovanja.

I pored svih neizvjesnosti i rizika sa kojima se suočava finansijski sistem, možemo konstatovati da je stanje u bankarskom sistemu na kraju drugog kvartala 2012. godine stabilno, na što ukazuju iskazani parametri likvidnosti i solventnosti koji su značajno iznad propisanog nivoa. Međutim, dalji rast nekvalitetne aktive mogao bi se negativno odraziti na stabilnost bankarskog sistema.

Kreditni su za prvih šest mjeseci ove godine zabilježili blagi rast, dok su na godišnjem nivou smanjeni. Nekvalitetni krediti su značajno smanjeni na godišnjem nivou, ali za prvih šest mjeseci ove godine bilježe ponovni rast. S obzirom da isti trend karakteriše i kredite koji kasne sa naplatom, za očekivati je da će rješavanje problema pogoršanja kvaliteta aktive kod pojedinih banaka rezultirati ne samo rastom restrukturiranih kredita, već i obezbjeđenjem svježeg kapitala u predstojećem periodu (dokapitalizacija). Ohrabruje činjenica da depoziti kod banaka rastu, kako u odnosu na kraj prethodne godine, tako i u posljednjih dvanaest mjeseci, što je dovelo do poboljšanja kreditno-depozitnog odnosa. Bankarski sektor u prvoj polovini ove godine karakteriše visoka likvidnost. Restriktivna kreditna politika banaka odrazila se na povećanje novčanih sredstava i generalno opšteg nivoa likvidnosti. Ipak, porast likvidnih sredstava koja nisu u funkciji uslovala su preusmjeravanje aktivnosti pojedinih banaka na sferu usluga i prihoda od naknada.

Iako aktivne kamatne stope pokazuju tendenciju pada tokom 2012. godine, one su i dalje na izuzetno visokom nivou usljed visoke premije rizika zemlje, pa samim tim skupljih izvora sredstava, uzlaznog trenda kretanja nekvalitetne aktive, rizičnosti klijenata i opšte poslovne klime. S obzirom na ograničen pristup izvorima sredstava, banke se orijentišu na domaće izvore koje obezbjeđuju ponudom viših pasivnih kamatnih stopa, što rezultira visokim kamatnim maržama.

Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)

Bilansna suma mikrokreditnih finansijskih institucija (MFI) je na kraju drugog kvartala 2012. godine iznosila 37,0 miliona eura i smanjena je za 7,3 miliona eura ili 16,6% u odnosu na kraj 2011. godine. U aktivi MFI na kraju drugog kvartala 2012. godine dominiraju bruto krediti sa učešćem od 87,3% i iznosom od 32,3 miliona eura, što je za 1,2 miliona eura ili 3,6 % manje nego na kraju prethodne godine. U strukturi kreditnog portfolija MFI po djelatnostima najveće učešće ostvaruju odobreni krediti sektoru usluga, ugostiteljstva i turizma (33,8%) i krediti poljoprivredi (32,8%). U proteklom periodu zabilježene su veoma visoke efektivne kamatne stope, odobrene klijentima koje su u pojedinim slučajevima prevazilazile 40% na godišnjem nivou.

Kapital MFI je na kraju drugog kvartala 2012. godine iznosio 20,3 miliona eura, odnosno 54,8% ukupne pasive. Na agregatnom nivou, MFI su završile drugi kvartal 2012. godine sa dobitkom od 1,2 miliona eura.

*Tržište osiguranja*¹³

U Crnoj Gori trenutno posluje dvanaest osiguravajućih društava, a poslove zastupanja, posredovanja i ostalih usluga u osiguranju obavljaju 24 pravna lica¹⁴. Poslovima neživotnog osiguranja bavi se pet društava, a poslovima životnog osiguranja sedam društava. U strukturi vlasničkog kapitala osiguravajućih društava preovladava strani kapital (84,97%). Šest društava je u 100% stranom vlasništvu, jedno društvo ima preko 95% udjela stranog kapitala, dok ostala društva imaju mješovitu vlasničku strukturu.

Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava na kraju juna ove godine iznosila je 142,2 miliona eura i ostvaruje rast od 5,0% u tekućoj godini. Solventnost društava je bila na zadovoljavajućem nivou. Odnos garantne rezerve i margine solventnosti na kraju drugog kvartala 2012. godine iznosio je 169,93%.

U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja (87,2%), a u okviru njega najveće je učešće obaveznih osiguranja (55,5%). Životno osiguranje činilo je 12,8% ukupne bruto premije osiguranja, a u okviru njega najveće učešće imalo je osiguranje života sa 82,7% učešća.

Zabrinjava činjenica da je broj aktivnih polisa životnog osiguranja na kraju drugog kvartala 2012. godine manji u odnosu na kraj prethodne godine, što se objašnjava uticajem finansijske krize i padom životnog standarda. Naime, u tekućoj godini osiguravajuća društva su bila suočena sa problemom otežane naplate premija, što je imalo za posljedicu storniranje velikog broja polisa i povećanje broja zahtjeva za otkup istih.

Tržište osiguranja je na kraju juna ove godine ostvarilo bruto dobit u iznosu od 2,2 miliona eura. Pozitivan rezultat poslovanja iskazalo je šest od dvanaest društava za osiguranje.

¹³ Preliminarni podaci. Izvor: *Izveštaj o stanju na tržištu osiguranja u Crnoj Gori za I kvartal 2012. godine.*

¹⁴ Poslove zastupanja u osiguranju obavlja 15 društava za zastupanje i dva zastupnika – preduzetnika, poslove posredovanja u osiguranju šest društava za posredovanje u osiguranju, dok poslove pružanja drugih usluga u ovoj djelatnosti obavlja jedno pravno lice.

Tržište lizinga u Crnoj Gori¹⁵

Politika lizing kuća u prvom kvartalu 2012. godine bila je usmjerena na naplatu potraživanja, ali i na povećanu opreznost prilikom odobravanja novih ugovora. Ovo tržište je karakterisalo smanjenje broja zaključenih ugovora u odnosu na isti period prethodne godine, kao i smanjenje poslovne aktivnosti u odnosu na kraj 2011. godine.

U posmatranom periodu u Crnoj Gori je poslovalo pet pružalaca lizing usluga, i to tri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i dvije banke. Najveći broj aktivnih ugovora sklopljen je sa pravnim licima (54,3%), zatim sa fizičkim licima (45,3%), dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo svega 0,4% ukupno realizovanih ugovora. Od ukupnog broja zaključenih ugovora, 98,9% se odnosi na vrijednost finansijskog, a svega 1,1% operativnog lizinga.

Posmatrano po vrijednosti sklopljenih ugovora, 86,6% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 10,4% na kupovinu privrednih vozila, 1,9% na kupovinu građevinskih mašina i opreme, dok se svega 0,7% odnosilo na kupovinu nekretnina. Analizirajući aktivne ugovore na dan 31. mart 2012. godine, evidentno je da kategorija putničkih automobila ima dominantno učešće od 75,2%.

Glavni rizici u finansijskom sektoru

- I dalje prisutna neizvjesnost na svjetskom tržištu, naročito nestabilnost u eurozoni prelijeva rizike putem transmisionih kanala, utičući na nivo opšte ekonomske aktivnosti i stanje na finansijskim tržištima;
- Teškoće sa kojima se suočavaju neke matične banke na njihovim tržištima.
- Dalje produbljivanje nelikvidnosti realnog sektora i smanjenje priliva sredstava iz eksternih izvora uzrokuju oprezan pristup u kreditiranju banaka. Umjesto da se sredstva usmjeravaju na finansiranje razvojnih projekata, restriktivna kreditna politika je rezultirala porastom likvidnih sredstava koja nisu u funkciji, te preusmjeravanjem aktivnosti pojedinih banaka na sferu usluga i prihoda od naknada;
- Zaoštravanje problema nelikvidnosti realnog sektora predstavlja ogromnu prijetnju za bankarski sektor i najveći izvor kreditnog rizika. Učešće kredita

¹⁵ Podaci se odnose na I kvartal 2012. godine. Izvor: *Bilten Ministarstva finansija Crne Gore XXVI april – jun 2012. godine.*

koji kasne sa otplatom na kraju drugog kvartala 2012. godine kod privrede je i dalje vrlo visoko u poređenju sa sektorom stanovništva, 15% naspram 7,3%;

- Nepovoljna ročna usklađenost sredstava i izvora sredstava, depozita i kredita prije svega, lišava realni sektor dugoročnih kredita pod povoljnim uslovima za finansiranje razvojnih projekata;
- Nedovoljan stepen integrisanosti određenih segmenata finansijskog tržišta;
- Nedovoljno razvijena ponuda hartija od vrijednosti na sekundarnom tržištu;
- Smanjenje tražnje za uslugama osiguranja i otežana naplata premija osiguranja usljed smanjenja nivoa standarda i teške situacije u privredi.

Strateški pravci razvoja¹⁶

Uvažavajući činjenicu da je usvajanjem institucionalnih i nacionalnog plana za djelovanje u uslovima finansijske krize implementirana jedna od ključnih preporuka za 2012. godinu, čijom se dosljednom primjenom obezbjeđuje veća otpornost finansijskog sistema na šokove endogenog i egzogenog karaktera i, ujedno, definišu aktivnosti i instrumenti za djelovanje u uslovima krize, to su preporučeni sljedeći strateški pravci razvoja u finansijskom sektoru u 2013. godini:

- a. Kreirati stimulatívni poslovni ambijent i ukidati biznis barijere sa ciljem pokretanja privrednih aktivnosti;
- b. Sprovesti program restrukturiranja preduzeća koja su solventna, a imaju problem sa likvidošću koji priprema CBCG u saradnji sa Svjetskom bankom;
- c. U saradnji sa Centralnom bankom preduzeti aktivnosti na izradi regulatornog okvira koji se odnosi na osnivanje, poslovanje i kontrolu faktoring kompanija, kao i na unapređenju postojećeg zakonskog okvira u dijelu kontrole poslovanja lizing kompanija;
- d. U saradnji sa Centralnom bankom, nastaviti započete aktivnosti na izradi nacarta novog zakona o platnom prometu sa ciljem usklađivanja postojećih rješenja sa relevantnim direktivama EU, a u susret predstojećim skrining aktivnostima EK;
- e. Izmjenama Zakona o obligacionim odnosima („Sl.list CG“, br. 47/08 i 04/11) definisati nivo najviše dozvoljene ugovorne kamatne stope;
- f. Podsticati mehanizme za rast tržišta osiguranja kao jedan od načina obezbjeđenja dodatnog kapitala u sistemu.

¹⁶ U strateškim pravcima i operativnim mjerama nisu date mjere koje nisu u nadležnosti Vlade, odnosno nalaze se u nadležnosti CBCG.

Operativne mjere

Stvaranje konkurentnije ekonomije i privlačenje stranih investicija, u uslovima kada je zaduženost crnogorske ekonomije relativno visoka, mora predstavljati prioritet za dinamiziranje ekonomske aktivnosti zemlje. Iako je nesporna činjenica da Crna Gora ima značajne komparativne prednosti, mora se intenzivno raditi na daljem poboljšanju poslovnog okruženja i stvaranju povoljnije investicione klime, što bi vodilo unapređenju privrednih aktivnosti i kreditne aktivnosti banaka kako bi se podržali dugoročni razvojni projekti.

Iako su banke značajno smanjile nivo loših kredita, u 2012. godini je došlo do njihovog ponovnog rasta. Jedan broj matičnih banaka zbog teškoća sa kojima se suočava na domicilnom tržištu ima smanjene mogućnosti preuzimanja loših kredita. Zbog toga je potrebno kreirati program restrukturiranja preduzeća koja su solventna, a imaju problem sa likvidnošću. Od velikog značaja je da Vlada uzme učešće u ovom programu koji kreira CBCG u saradnji sa Svjetskom bankom.

Poslovanje faktoring kompanija neophodno je regulisati, kao i normirati nadzor nad poslovanjem lizing kompanija. U tom pravcu, zajedno sa CBCG treba raditi na donošenju novog zakona o poslovanju faktoring kompanija. U saradnji sa CBCG riješiti pitanje nadzora i supervizije lizing i faktoring kompanija.

Potrebno je nastaviti aktivnosti na izradi nacрта novog Zakona o platnom prometu kojim će se izvršiti usklađivanje važećeg Zakona o platnom prometu u zemlji sa Direktivom 2007/64/EZ o platnim uslugama na unutrašnjem tržištu (tzv. PSD), Direktivom 2009/110/EZ o osnivanju, poslovanju i prudencionoj kontroli poslovanja institucija za elektronski novac i Direktivom 98/26/EZ o konačnosti poravnjanja u platnim sistemima. Treba imati u vidu da će u oktobru tekuće godine biti otvorena pregovaračka poglavlja iz oblasti ekonomije, nakon čega slijedi proces tzv. skreening-a tokom naredne godine sa predstavnicima EK sa ciljem detaljne provjere trenutnog nivoa usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnom tekovinom EU u predmetnoj oblasti. Time se, opravdano, planirani rok za usvajanje ovog zakona (decembar 2012) pomjera na 2013.godinu.

Izuzetno visoke kamatne stope prisutne kod nekih MFI i u manjem broju slučajeva kod banaka mogu se okarakterisati kao „zelenaške“. Imajući u vidu da u jednom broju zemalja okruženja, kao i u jednom broju zemalja EU i SAD, postoje propisane maksimalno dozvoljene ugovorne kamatne stope, trebalo bi „najbolju međunarodnu praksu“ u ovom pogledu primijeniti i u Crnoj Gori. Zakonom o

obligacionim odnosima nije propisana najviša dozvoljena ugovorena kamatna stopa, što bi trebalo uraditi izmjenama zakonske regulative.

Bez obzira na činjenicu da sektor osiguranja zbog svoje relativne veličine nema prevelikog uticaja na finansijsku stabilnost, neophodno je intenzivirati aktivnosti u pravcu podsticanja rasta i razvoja sveukupnog tržišta osiguranja. Veće bruto premije i bilansi osiguravajućih kuća znače i više novca u sistemu koji bi se mogao dalje plasirati prema drugim finansijskim posrednicima što bi, u krajnjem, omogućilo oživljavanje i pokretanje privrednih aktivnosti u zemlji. U tom kontekstu, potrebno je intenzivirati edukativne i promotivne aktivnosti sa ciljem boljeg pozicioniranja osiguravajuće djelatnosti na tržištu finansijskih usluga (brošure, tv emisije i sl.). Imajući u vidu deficit kadrova iz oblasti aktuarstva, neophodno je stimulisati edukaciju potrebnih aktuara i implementirati standarde za njihovo licenciranje.

2. Tržište kapitala

Opis trenutnog stanja

U prvih šest mjeseci 2012. godine, na Montenegroberzi, ostvareno je svega 10,0 miliona eura prometa, što je za 62,9% manje u odnosu na isti period prethodne godine. Istovremeno, prosječni mjesečni promet iznosio je svega 1,7 miliona eura (u istom periodu 2011. godine 4,9 miliona eura). Cjelokupan promet ostvaren je kroz sekundarnu trgovinu, pri tome, najveći promet je ostvaren akcijama kompanija (81,9%), zatim akcijama fondova zajedničkog ulaganja (12,4%) i raznim vrstama obveznica (5,7%). Negativan trend koji karakteriše indeks investicionih fondova, Monex PIF, od početka 2011. godine prisutan je i tokom 2012. godine. Indeks Monex20 je tokom cijelog drugog kvartala bilježio pad na mjesečnom nivou, nakon pozitivnog trenda zabilježenog u prvom kvartalu.

Berzanski pokazatelji ukazuju na uticaj ekonomske krize u crnogorskom privrednom sistemu koji se osjeća i na tržištu kapitala. Domaća i međunarodna neizvjesnost oporavka privrede negativno utiče na sklonost investitora za plasman u Crnu Goru. Oporavak crnogorskog tržišta kapitala može obezbijediti, oporavak međunarodne ekonomije, veće investicije u nacionalnim granicama, što u ovom trenutku još uvijek ne djeluje optimistično.

Glavni rizici

- Niska likvidnost tržišta kao posljedica velikih gubitaka u poslovanju i neriješenih dužničko-povjerilačkih odnosa;
- Plitko tržište u pogledu vrsta instrumenta za trgovanje;
- Neadekvatna zaštita vlasničkih prava manjinskih akcionara;
- Nedovoljan nivo transparentnosti i kvaliteta finansijskih iskaza kompanija čije se akcije kotiraju na berzi;
- Negativno nasljeđe pucanja cjenovnog mjehura na tržištu kapitala koje negativno utiče na osjetljivost na rizik i povjerenje kod investitora;
- Loše upravljanje imovinom fondova;
- Dalje usporavanje privatizacije preostalih velikih preduzeća.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti dalju harmonizaciju propisa sa praksom EU u cilju podsticanja i stvaranja složenije tržišne strukture i tržišnog materijala, kao i povećanja likvidnosti tržišta;
- b. Nastaviti aktivnosti na intenziviranju povezanosti tržišta sa regionalnim i evropskim tržištima, kako u obimu tako isto i u kvalitetu instrumenata za trgovanje;
- c. Unapređivanje zaštite prava manjinskih akcionara i poštovanja osnovnih principa korporativnog upravljanja.
- d. Implementiranje i poštovanje međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- e. Intenzivirati edukativne aktivnosti stanovništva;

Operativne mjere

Donijeti novi Zakon o tržištu kapitala u kojem bi bila implementirana regulativa EU i preporuke dobre poslovne prakse u ovoj oblasti. U zakonskim rešenjima, implementirati Direktivu 98/26/EZ o konačnosti poravnanja u platnim sistemima i u sistemima poravnanja hartija od vrijednosti.

Poboljšati sistem nadzora trgovanja, kroz uspostavljanje 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 kao bi se obezbjedila dosljedna primjena propisa od strane učesnika na tržištu kapitala;

Potrebno je preduzeti neophodne aktivnosti za razvoj sekundarnog tržišta kratkoročnih državnih zapisa i korporativnih obveznica i novih IPO (inicijalnih javnih ponuda). Na ovaj način bi se povećale mogućnosti za dužničko finansiranje privrednih subjekata u situaciji kada je kreditiranje iz bankarskog sektora otežano i skupo.

Intenzivirati aktivnosti na edukaciji tržišnih učesnika o mogućnostima koje im pruža regionalno povezivanje berzi, kako bi se podstakla trgovina, produbilo tržište, povećao protok informacija, smanjio rizik prilikom investiranja, itd.

Implementirati u potpunosti međunarodne standarde finansijskog izvještavanja, u sklopu računovodstvene reforme, kako bi se eliminisale špekulativne aktivnosti koje proizilaze iz asimetričnih tokova informisanja.

Potrebno je i unaprijediti kvalitet informativnosti izvještaja berze, prije svega u dijelu koji se odnose na indikatore nivoa rizika akcija kako bi tržišni učesnici bili adekvatno informisani o odnosu rizik/prinos pojedinih instrumenata trgovanja.

I pored izvjesnog pomaka koji je ostvaren u podizanju nivoa kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija, koje se kotiraju na berzi, kroz podsticanje kompanija da prihvate i implementiraju Kodeks korporativnog upravljanja, potrebna su dalja poboljšanja u tom dijelu. Podsticati primjenu ovih principa.

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

1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

Opis trenutnog stanja

Nakon trogodišnjeg perioda (2009-2011) u kojem je deficit tekućeg računa bilježio konstantan pad, u prvoj polovini 2012. godine zabilježen je rast deficita. Glavni generator deficita tekućeg računa jeste deficit na računu roba tj. značajno veće vrijednosti uvoza od izvoza roba. Stepenn pokrivenosti uvoza izvozom roba, u prosjeku u period 2006- jun 2012. godine, na godišnjem nivou iznosi oko 23% i govori o veoma niskoj pokrivenosti, kao posljedici strukturnih problema u crnogorskoj privredi. Struktura privrede i struktura izvoza, zasnovana na proizvodima niskog nivoa obrade i niskoj diverzifikovanosti, u prethodnim godinama nisu mogli da generišu dovoljan rast izvoza koji bi mogao da kompenzuje izuzetno visoku domaću tražnju za potrošnim i proizvodnim dobrima, što govori o očiglednom problemu u realnom sektoru. Takođe, odluka Vlade i menadžmenta KAP-a da se smanji proizvodnja, u uslovima kada je cijena koštanja veća od prodajne cijene¹⁷, utičaće na dodatno smanjenje izvoza, a samim tim i produbljuvanje spoljnotrgovinske neravnoteže. Visoka volatilnost stopa rasta i elastičnost turističke potražnje uticale su na povećanje prihoda od turizma, koji su donekle ublažili deficit na tekućem računu, ali saldo na ostalim podračunima tekućeg računa nije bio dovoljan da pokrije izuzetno visok spoljnotrgovinski deficit. Finansiranje deficita i dalje se ostvaruje prilivom stranih direktnih investicija, uz povećano kreditno zaduživanje u inostranstvu.

S obzirom da je deficit na računu roba već duži niz godina stalna pojava u crnogorskoj ekonomiji, jasno je da je najveću pažnju potrebno posvetiti jačanju pozicije na ovom računu, ne zanemarujući pritom ni važnost ostalih podračuna tekućeg računa platnog bilansa. Pitanje povećanja izvoza roba je neosporno jedno od najvažnijih pitanja crnogorske ekonomije. Niska izvozna baza, slaba diferenciranost izvoza i visoka zavisnost od uvoza jesu pokazatelji slabe konkurentske pozicije Crne Gore i ukazuju na neophodnost korigovanja postojećeg stanja. Imajući u vidu da na dugi rok nije moguće ostvariti ekonomski rast determinisan rastom potrošnje i uvoza, uz istovremeno smanjenje proizvodnje i investicija, potrebno je što hitnije preduzeti mjere u cilju povećanja

¹⁷ Sa ekonomskog aspekta ova odluka je potpuno opravdana.

konkurentnosti. Uz adekvatnu intervenciju države i usmjeravanje finansijskih sredstava u pravcu podsticanja izvoza i konkurentnosti, crnogorska eksterna situacija mogla bi da se poboljša već u srednjem roku.

Glavni rizici

- Usporeni ekonomski oporavak;
- Visoka zavisnost domaće potrošnje i proizvodnje od uvoza;
- Nedovoljno razvijen izvozni sektor sa prilično nepovoljnom strukturom-dominacija proizvoda nižeg stepena obrade;
- Slaba diverzifikovanost izvoza i zavisnost od aluminijumske industrije;
- Rast cijena energenata i prehrambenih proizvoda na svjetskom tržištu uz direktan uticaj na rast uvoza i uvezenu inflaciju;
- Opasnost od povećanja uvoza bez značajne razvojne komponente (veći uvoz roba široke potrošnje, a manji uvoz kapitalnih proizvoda);
- Visok spoljnotrgovinski deficit koji je finansiran zaduživanjem;
- Nedovoljna konkurentnost domaćih proizvoda za plasman na inostrana tržišta;
- Sporo usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta;
- Opasnost od cjenovno konkurentnih uvoznih proizvoda;
- Nedovoljna orijentisanost na proizvodnju za izvoz;
- Problem likvidnosti realnog i ranjivost finansijskog sektora;
- Smanjenje priliva stranih direktnih investicija i ograničen pristup međunarodnim izvorima finansiranja.

Strateški pravci razvoja

- a. Jačanje izvoznog sektora uz promjenu njegove strukture;
- b. Pojačana promocija i podsticanje izvoza;
- c. Povećanje cjenovne i troškovne konkurentnosti proizvoda,
- d. Povećanje obima izvoza i „stvaranje“ novih izvoznika;
- e. Sprovođenje politike supstitucije uvoza;
- f. Finansijska podrška za nove izvozne biznise;
- g. Pomoć u stvaranju domaćih brendova i usvajanje međunarodnih sistema kvaliteta;
- h. Ulaganje u strateške grane crnogorske ekonomije-turizam, poljoprivredu i energetiku;

- i. Smanjenje zavisnosti od uvoza električne energije i korišćenje obnovljivih izvora električne energije;
- j. Manji uvoz hrane kroz stvaranje povoljnih uslova za razvoj poljoprivredne i prehrambene industije i supstituciju uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda;
- k. Bolja ekonomska povezanost unutar i između regiona uz iskorišćavanje komparativnih prednosti pojedinih regiona i rad na poboljšanju infrastrukture;
- l. Privlačenje stranog kapitala u proizvodne djelatnosti i proizvodnju za izvoz;
- m. Iskorišćavanje prednosti koje pružaju slobodne zone i udruživanje preduzeća u klastere;
- n. Poboljšanje kvaliteta turističke ponude.

Operativne mjere

U cilju jačanja crnogorskog izvoznog sektora i podizanja konkurentnosti ekonomije neophodno je nastaviti sa snažnom promocijom i podsticanjem izvoza. Postojeća Strategija podsticanja izvoza donešena je u uslovima globalne ekonomske ekspanzije, pa je neophodno pripremiti novu strategiju podsticanja izvoza koja bi bila prilagođena trenutnom stanju u ekonomiji i promijenjenim trendovima u svijetu.

Postojeća struktura crnogorskog izvoza je prilično nepovoljna. Najveći dio crnogorskih izvoznih proizvoda su resursno i radno intenzivni proizvodi (poluproizvodi i sirovine). Potrebno je promijeniti strukturu izvoza na način da se poveća izvoz proizvoda sa višim nivoom obrade, baziranih na novim tehnologijama i inovacijama tj. povećati izvoz tehnološki intenzivnih proizvoda. Izvoz koji bi u većoj mjeri bio baziran na tehnološki intenzivnim proizvodima značajno bi unaprijedio ekonomske perspektive zemlje zbog brzo rastuće globalne tražnje za ovim proizvodima. Međutim, ovo je veoma složen cilj koji se ne može ostvariti u kratkom roku. Uz veću finalizaciju proizvoda ostvaruje se znatno veća cijena izvoznih proizvoda, veća konkurentnost, kao i niz drugih pozitivnih efekata na ekonomiju. Neophodna mjera u ovom pravcu je stimulacija izvoznika na što veću finalizaciju gotovih proizvoda, kako bi se ostvarili znatno veći efekti od izvoza sirovina i poluproizvoda, koji sada dominiraju u crnogorskom izvozu. U cilju promjene strukture izvoza potrebno je obezbijediti dodatna sredstva u vidu povoljnih kredita za nabavku opreme, za razvoj novih proizvoda i procesa i primjenu savremenih tehnologija. Podsticati i stimulisati privatna ulaganja u modernizaciju i inovacije sa ciljem podizanja opšteg nivoa konkurentnosti proizvoda.

Za uspjeh izvoza potrebno je nastaviti sa dosadašnjom promocijom Crne Gore na međunarodnim tržištima, učešće na sajmovima, ekonomskim susretima i slično. Razmjena informacija sa nacionalnim ekonomskim i diplomatskim predstavništvima bi bila od velike koristi.

Povećati finansijska sredstva namijenjena podsticanju izvoza. Povećati sredstva kojim raspolaže Investiciono razvojni fond koja su raspoloživa za kreditne plasmane. Kroz aktivnosti Fonda dodatno stimulisati ulaganja u proizvodnju za izvoz i otpočinjanje novih biznisa. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća treba da nastavi sa aktivnostima na razvoju regionalnih i lokalnih centara za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i da unaprijedi određene specijalne programe, kao što su razvoj franšizinga, tehnoloških parkova, biznis inkubatora, klastera.

Jačanje konkurentnosti je jedan od glavnih strateških ciljeva crnogorske ekonomije. Crna Gora je usvojila Strategiju za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015, kojom se definišu mjere i aktivnosti za razvoj konkurentnosti preduzeća. Potrebno je osigurati da se navedena strategija sprovodi prema planu, kako bi sektor malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori ojačao i postao konkurentniji.

Rast izvoza može se ostvariti povećanjem obima izvoza ili povećanjem izvoznih cijena ili njihovom kombinacijom. Ono što bi u slučaju Crne Gore bila prirodnija varijanta je porast samog obima proizvodnje namijenjene izvozu. U tom cilju potrebno je napraviti bazu izvoznika i izvoznih proizvoda kako bi se precizno znalo ko su izvoznici i šta se i u kojoj mjeri izvozi. Na ovaj način formirala bi se čvrsta informaciona osnova i u skladu sa njom mogle bi se donositi određene odluke i definisati i kvantifikovati ciljevi. U cilju podsticanja novih izvoznika korisno bi bilo sprovesti anketu ili formirati radne grupe od postojećih većih izvoznika u cilju dobijanja korisnih informacija o inostranim tržištima, mogućim preprekama izvozu, o uslovima koji vladaju na stranim tržištima, najboljim tržištima za plasman proizvoda i sl. U ovom smislu je veoma značajan rad Tržišno Informativnog Servisa, te je potrebno njegove aktivnosti dalje unaprijediti.

Nastaviti sa primjenom Strategije razvoja MSP 2011-2015. Dosljedna primjena navedene Strategije značila bi ubrzani razvoj sektora malih i srednjih preduzeća i njihovo usmjeravanje na izvoz. Naročito se fokusirati na nove kreditne linije za otpočinjanje biznisa. Pored finansijskih mjera podrške, izvozno orijentisanim

preduzećima pomoći i pružanjem nefinansijskih mjera podrške kao što su: stručna i konsultantska podrška, savjetovanja i sl.

Potrebno je uraditi analizu uvezenih roba kako bi se dobila prava slika šta je zaista potrebno uvoziti, a šta bi se moglo nadoknaditi supstitucijom. Određeni dio roba koje se uvoze kao što su nafta, mašine i oprema ne mogu se nadoknaditi supstitucijom. Sa druge strane, veliki dio roba široke potrošnje je moguće zamijeniti supstitucijom. Ovom politikom smanjuje se zavisnost zemlje od uvoza, podstiče domaća proizvodnja i čuvaju radna mjesta.

Dostupnost jeftinih izvora finansiranja je nužan preduslov za rast i razvoj svake ekonomije. U ovom smislu poseban akcenat treba staviti na finansijsku podršku firmama za izlazak na nova tržišta, pa bi značajno bilo proširiti programe i instrumente finansiranja, osiguranja i bankarskih garancija za izlazak na nova tržišta. Prioritet je izdvajanje dodatnih sredstava u okviru Investiciono razvojnog fonda namijenjenih za finansiranje, osiguranje i garancije izvoznih poslova za sve nove izvoznike, kao i pomoć prilikom izlaska na nova tržišta. Unaprijediti model garantnih šema koje je razvio Investiciono-razvojni fond. Razmotriti mogućnosti za osnivanje specijalizovane Agencije za kreditiranje i osiguranje izvoza.

Nastaviti sa brendiranjem crnogorskih proizvoda i promocijom geografske oznake „Made in Montenegro“. Brendiranjem se omogućava da se proizvod razlikuje od drugih proizvoda, osigurava se konzistentnost proizvoda i postiže bolja cijena. Finansijski pomoći kompanije kako bi što više njih dobilo kolektivni žig „Dobro iz Crne Gore“. Jedna od opcija je i snižavanje postojećih troškova rješavanja zahtjeva ili iznos godišnje naknade za pravo upotrebe znaka, kako bi veći broj preduzeća mogao da dobije ovaj žig.

Za siguran i olakšan plasman domaćih proizvoda na tržište EU i druga tržišta neophodno je da se usvoje i primijene brojni međunarodni i evropski standardi. Oblast prehrambene industrije naročito zahtijeva ispunjavanje postavljenih standarda. Potrebno je omogućiti bolju implementaciju Zakona o bezbjednosti hrane i Strategije bezbjednosti hrane. Davati finansijski podsticaj preduzećima u cilju što bržeg uvođenja određenih standarda kvaliteta kao što su HACCP i Halal standard. Naročito bi ovakva podrška bila značajna za mala preduzeća koja bi mogla plasirati robu u inostranstvu. Stvoriti uslove za sufinansiranje sertifikacije proizvoda i subvencije za sve proizvođače i privrednike koji prihvate određeni standard. Preduzećima predložiti mjere za subvencionisanje fiksnog troška uvođenja standarda kvaliteta. 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. Ojačati infrastrukturu za ocjenu kvaliteta proizvoda čime će se garantovati kvalitet i sigurnost proizvoda.

Potrebno je usmjeriti i povećati budžetska sredstva za promociju i razvoj strateških grana crnogorske ekonomije, kao što su turizam i poljoprivredno-prehrambena industrija. Privlačenje SDI u ove djelatnosti bi bilo od strateškog značaja za ekonomiju uz ostvarenje višestrukih pozitivnih efekata u dugom roku. Povoljan geografski položaj, povoljna klima i konfiguracija terena daju Crnoj Gori značajne komparativne prednosti u razvoju turizma. Iako se najveći dio prihoda od usluga ostvari upravo preko turizma, postoji značajan prostor za njegovo dalje unapređenje. Neophodna je kvalitetnija infrastruktura, formiranje novih smještajnih kapaciteta, ostvarivanje planiranih krupnih investicija (Ada Bojana, Velika Plaža, Luštica i dr), podizanje kvaliteta smještajnih i gastronomskih usluga i sl.

Uticati na povećanje sigurnosti snabdijevanja električnom energijom iz domaćih izvora, a istovremeno smanjiti uveznu zavisnost kroz izgradnju novih proizvodnih kapaciteta. Kreirati uslove za jačanje konkurentnosti kroz unapređenje energetske sektora i postepeno povećanje proizvodnih kapaciteta uz korišćenje obnovljivih izvora energije. Osigurati dalju primjenu Strategije za razvoj energetike do 2025. godine.

Povećati raspoloživa sredstva kako bi država nastavila da subvencionise crnogorske proizvođače, u skladu sa pravilima STO. Naročito povećati subvencije poljoprivrednim proizvođačima i otvoriti nove kreditne linije. Nastaviti sa projektom Institucionalnog jačanja i razvoja poljoprivrede Crne Gore – MIDAS projekat. Crnogorska primarna poljoprivreda je nedovoljno konkurentna zbog niske produktivnosti i neadekvatne tehničke i tehnološke opremljenosti i usitnjenosti parcela. Jačanjem domaće poljoprivredne proizvodnje značajno bi se mogao smanjiti uvoz hrane koji višestruko nadmašuje njen izvoz. Korišćenje sredstava iz IPA fondova je jedan od načina za povećanje proizvodnje i zaposlenosti u sektoru poljoprivrede. U cilju jačanja poljoprivrednog sektora, kako kroz nacionalne programe podrške, tako i kroz korišćenje prepristupnih fondova EU, potrebna je aktivnija uloga stručnih službi i resornog ministarstva.

Struktura priliva SDI u proteklih nekoliko godina može se ocijeniti kao prilično nepovoljna. Trenutno najveći priliv SDI se ostvaruje po osnovu prodaje nekretnina. Ovakva struktura nema razvojni karakter i nije održiva na duži rok. Ono što nedostaje jesu veća strana ulaganja u nove firme i preduzeća čime bi efekti na

ekonomiju bili daleko veći i dugoročnog karaktera. Osim otvaranja novih radnih mjesta i otpočinjanja proizvodnje, strane investicije po pravilu donose i nove tehnologije, prenos znanja i kvalitetnog menadžmenta, veći kvalitet i konkurentnost proizvoda. U sklopu strateškog opredjeljenja Crne Gore da je potrebno ojačati izvoz, dodatne napore bi trebalo napraviti u pravcu privlačenja SDI u proizvodnju za izvoz. U cilju povećanja izvoza značajno bi bilo donošenje biznis plana razvoja naučno-tehnoloških parkova, osiguravanje komunalne i druge infrastrukture proizvodnim preduzećima, davanje na raspolaganje neiskorišćenih nekretnina u vlasništvu države, razvoj biznis zona i generalno stvaranje povoljnih uslova za strane investitore da dođu i otpočnu biznis u Crnoj Gori.

Nastaviti sa radom na proširenju Plana razvoja biznis zona. Biznis zone bi trebalo da obuhvate biznis inkubatore, tehnološke parkove i industrijske zone. Predvidjeti i detaljno definisati biznis zone u opštinama za koje to nije urađeno. 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, prenos know-how-a, itd.

Razvoj klastera od malih i srednjih preduzeća treba da doprinese povećanju konkurentnosti crnogorske ekonomije. Osigurati primjenu Strategije za održivi ekonomski rast kroz uvođenje klastera 2012- 2016. godine. Jasna strategija razvoja klastera u narednom periodu predstavlja dobru osnovu za njihov razvoj i unapređenje. Za mala i srednja preduzeća udruživanje u klastere bi omogućilo pristup novim tržištima, uvođenje novih tehnologija, efikasnije poslovanje, poboljšanje kvaliteta proizvoda. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera.

Uključivanjem u multilateralne trgovinske i ekonomske odnose domaći proizvodi dobijaju šansu da se izbore za svoju poziciju na inostranim tržištima. Najveći dio robne razmjene Crne Gore odvija se sa zemljama EU i zemljama u okviru CEFTA sporazuma. U ovom smislu potrebno je riješiti brojna otvorena pitanja u okviru CEFTA sporazuma, kako bi se uklonile nekarinske barijere i pripremio tržište za ulazak u EU. Nastaviti sa trgovinskom liberalizacijom (olakšavanje izvoza i uvoza kroz skraćivanje carinskih procedura) i bilateralnom saradnjom sa zemljama iz okruženja.

2. Strane direktne investicije

Opis trenutnog stanja

U uslovima opšte makroekonomske neizvjesnosti i nepovoljnih kretanja u zemljama EU, strane direktne investicije u Crnoj Gori imaju opadajući trend u posljednje dvije godine. Međutim, pozitivna je činjenica da se pored pada na godišnjem nivou, tokom prve polovine 2012. godine uočava trend rasta priliva na mjesečnom nivou. Zabilježen je rast ulaganja u nekretnine, dok je priliv po osnovu investicija u domaća preduzeća i banke i dalje na značajno manjem nivou u poređenju sa prethodnim godinama. Struktura SDI je nepovoljna i nivo sektorske diverzifikacije je i dalje veoma nizak. Za sada izostaje veći priliv greenfield investicija, koje su ujedno i najpoželjniji oblik SDI i najviše doprinose privrednom razvoju.

Imajući u vidu da su SDI osnova i ključni pokretač ekonomskog razvoja Crne Gore, povećanje nivoa stranih investicija u proizvodne sektore predstavlja jedan od izazova u budućnosti. Do povećanja priliva SDI može doći samo uz kontinuirani rad i istrajnost svih državnih institucija u cilju stvaranja boljeg ambijenta za investiranje. Jedna od ključnih aktivnosti u narednom periodu mora biti poboljšanje investicionog ambijenta.

Potrebno je napraviti jasnu strategiju promocije i privlačenja SDI i kreirati povoljne uslove za investiranje. U cilju privlačenja većeg priliva SDI neophodna je saradnja privatnog i javnog sektora, unapređenje infrastrukture i jačanje konkurentnosti. Izgradnja neophodne infrastrukture, ubrzanje procesa privatizacije i rješavanje pitanja vlasništva nad zemljištem ključni su preduslovi za veće privlačenje SDI. Interesovanje stranih investitora za investiranja u našu zemlju u narednom periodu zavisiće od brzine sprovođenja reformi i toka pregovora sa EU.

Prednost Crne Gore u odnosu na druge zemlje je što nije uvela restriktivne mjere, kao posljedicu svjetske krize, nije mijenjala svoju poresku politiku i ima najkonkurentniji poreski sistem u Evropi, što treba iskoristiti za veće privlačenje SDI.

Glavni rizici

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

- Negativna kretanja u zemljama EU i spori oporavak od krize;
- Odlaganje realizacije značajnih projekata i neuspješne privatizacije državnih kompanija;
- Odlaganje završetka procesa privatizacije i nezainteresovanost stranih investitora za manje atraktivna preduzeća u državnom vlasništvu;
- Smanjenje javnih i privatnih investicija zbog ograničenosti i skupljih izvora finansiranja, kao i veće opreznosti stranih investitora;
- 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;
- Nepoštovanje ugovornih obaveza koje se odnose na socijalne i investicione programe od strane investitora;
- Nedostatak kvalitetne infrastrukture, kao ograničavajući faktor u prilivu SDI;
- Neriješeni vlasnički odnosi koji usporavaju realizaciju investicija;
- Manja konkurentnost usljed niskog nivoa ili stagnacije stranih investicija;
- Nepostojanje jasno definisanog programa za promociju investicija;
- Odsustvo većeg postprivatizacionog investiranja.

Strateški pravci razvoja

- a. Privlačenje i održavanje visokog priliva stranih direktnih investicija;
- b. Poboljšanje strukture priliva stranih direktnih investicija i povećanje učešća greenfield investicija;
- c. Privlačenje SDI u proizvodne grane čime bi se generisao rast BDP-a i izvoza;
- d. Veći doprinos stranih direktnih investicija privrednom razvoju kroz porast izvoza i povećanje konkurentnosti;
- e. Kreiranje konkurentnog investicionog okvira, stabilan ekonomski i finansijski sistem;
- f. Privlačenje strateških investicija u energetske projekte;
- g. Završetak procesa privatizacije i veći priliv greenfield investicija;
- h. Jačanje investicionog ciklusa kroz proces ulaganja u privatizovana preduzeća;
- i. Promovisanje i iskorišćavanje potencijala slobodnih zona;
- j. Razvoj infrastrukture, posebno u oblasti transporta i energetike.

Operativne mjere

Iako u 2013. godini nije realno očekivati novi veliki talas stranih direktnih investicija, Crna Gora ima velike potencijale za dalji priliv SDI. U narednom periodu je potrebno da se stavi fokus na pojačanu promociju investicionih potencijala i kreiranje preduslova za brži priliv SDI nakon završetka krize (završetak prostornih planova, studija mikro-lokacija, rješenje pitanje vlasništva nad zemljištem, obezbijedenje svih potrebnih dozvola i sl.).

Usvojiti novu Strategiju podsticanja stranih direktnih investicija u Crnoj Gori u cilju većeg privlačenja stranih investicija. U okviru strategije implementirati novu investicionu politiku u skladu sa novom generacijom investicionih politika na nacionalnom i globalnom nivou. Investiciona politika treba da obuhvati ciljeve održivog razvoja, uključujući ne samo osnivanje, poslovanje i tretman zaštite investitora, već i jasno definisane odgovornosti investitora.

Potrebno je kreirati detaljan program promocije Crne Gore, uključujući analizu i odabir ciljnih tržišta za promovisanje investicionog potencijala. Fokusirati se na poboljšanje konkurentnosti izvozno orijentisanih sektora. Usmjeravati investicije u ključne oblasti za razvoj proizvodnih kapaciteta i međunarodne konkurentnosti.

U cilju povećanja interesa stranih investitora za ulaganja u proizvodne sektore potrebno je obezbijediti investiciono atraktivne i garantovane uslove poslovanja za proizvodni i izvozni biznis. Iskoristiti prednosti ulaska Crne Gore u članstvo Svjetske trgovinske organizacije kroz promovisanje i jačanja konkurentnosti domaćih proizvođača. Raditi na identifikaciji najboljih izvozno-orjentisanih proizvoda, poboljšanju njihovog globalnog pozicioniranja, kao i zaštiti konkurencije istih. Intenzivirati promociju greenfield investicija i valorizaciju turističkih potencijala.

Posvetiti pažnju dodatnom unapređenju poslovnog okruženja u cilju stvaranja povoljnijih i boljih uslova za investiranje. Unaprijediti uslove za nove investicije koje će dovesti do povećanja priliva SDI. Komparativna prednost CG je u niskim porezima i treba je iskoristiti u cilju većeg privlačenja SDI. Osim raznovrsnih pogodnosti koje strani investitori imaju u Crnoj Gori, razmotriti mogućnosti za donošenje ekonomskih podsticajnih mjera za kompanije koje primjenjuju savremenu tehnologiju. Ubrzati reformu zakonodavnih i administrativnih prepreka na koje nailaze domaći i strani investitori. Pojačati usluge u post-investicionom periodu.

U budućim procesima privatizacije napraviti okvirnu cost-benefit analizu, kako bi se sagledali uticaji investicija na održivi razvoj ekonomije i izbjegli veliki šokovi po crnogorsku privredu, posebno onih sistema koji su od ključnog značaja za funkcionisanje naše privrede.

Crna Gora još nije dostigla zadovoljavajući nivo razvijenosti infrastrukture koja je neophodna za ubrzanje privrednog razvoja i veći priliv SDI. Uložiti dodatne napore za razvoj infrastrukture putem javno-privatnog partnerstva, koja i dalje predstavlja prepreku za realizaciju punog potencijala crnogorskog tržišta. Promovisati i podsticati inicijative koje se tiču razvoja infrastrukture i konkurentnosti kao strateških prioriteta, jer će se na taj način stvoriti uslovi za veći priliv SDI.

Od ostalih mjera koje mogu pozitivno uticati na privlačenje SDI mogu se navesti: dalje razvijanje i jačanje institucija za promociju i privlačenje stranih direktnih investicija, promovisanje energetskog sektora imajući u vidu konkurentske prednosti, jačati veze sa dijasporom radi pružanja podsticajnih mjera iseljenicima za investiranje u Crnu Goru, nastaviti sa intenzivnijom realizacijom Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća 2011-2015, kreiranjem zakonske regulative i pratećih propisa jasno regulisati i institucionalno urediti projekte javno-privatnog partnerstva, nastaviti saradnju sa Savjetom stranih investitora i podržati njihovo učešće u kreiranju poslovnog okruženja, intenzivirati promociju potencijala slobodnih zona, uskladiti obrazovni sistem sa zahtjevima tržišta i stimulisati ulaganja u istraživanje i razvoj.

3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija

Kako bi otpočela pregovore o pristupanju Evropskoj uniji, Crna Gora je morala ispuniti sve obaveze koje su prethodile ovoj fazi. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju zaključen je 15. oktobra 2007. godine, a stupio je na snagu 1. maja 2010. godine. Crna Gora je stekla status države kandidata 17. decembra 2010. godine, a 12. oktobra 2011. godine prilikom prezentovanja Strategije proširenja i glavnih izazova 2011-2012. i Izvještaja o napretku Crne Gore za 2011. godinu, Evropska komisija je preporučila Evropskom savjetu otvaranje pregovora sa Crnom Gorom o članstvu u EU. Na sjednici Savjeta, koja je održana 9. decembra 2011. godine, Crna Gora je dobila uslovni datum za početak pregovora u junu 2012. godine.

Godina 2012. je veoma važna godina za Crnu Goru na njenom putu evropskih integracija s obzirom da je Evropski savjet, na sastanku u Briselu, 29. juna 2012. godine, potvrdio odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Crnom Gorom, koju je Savjet prethodno donio 26. juna 2012. godine, u Luksemburgu.

Pregovori o pristupanju podrazumijevaju usklađivanje nacionalnog zakonodavstva države kandidata sa pravnim, privrednim i vrijednosnim strukturama EU i uglavnom se odnose na ispunjavanje trećeg Kopenhaškog kriterijuma, odnosno usvajanje pravnih tekovina EU (*acquis*).

Prva faza pregovora podrazumijeva „screening“ proces u okviru koga se sprovodi analiza stepena usklađenosti zakonodavstva države kandidata sa zakonodavstvom EU. Glavni cilj pregovaračkog procesa biće definisanje uslova pod kojima će Crna Gora usvojiti, implementirati i sprovesti cjelokupnu pravnu tekovinu Evropske unije.

Još jedan ključni korak za Crnu Goru u procesu integracija u moderne međunarodne ekonomske odnose i važan element podrške procesu unutrašnjih ekonomskih reformi tokom 2012. godine predstavlja i sticanje statusa punopravnog člana Svjetske trgovinske organizacije. Naime, nakon višegodišnjeg pregovaračkog procesa o pristupanju koji je započeo 2004. godine, Crna Gora je 29. aprila 2012. godine postala 154. punopravna članica Svjetske trgovinske organizacije.

Uspješnost procesa evropskih integracija zavisi i od sposobnosti ispunjavanja uslova za članstvo u drugim međunarodnim i regionalnim organizacijama, kao i sposobnosti ispunjavanja obaveza koje proizilaze iz članstva u tim organizacijama.

Glavni rizici

- Političko nejedinstvo u okviru EU po pitanju tempa daljeg proširivanja;
- Nedovoljni administrativni kapaciteti za efikasnu komunikaciju i koordinaciju sa EU;
- Strogo postavljena mjerila EU za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja;
- Nedostatak kvalitetnih projekata za korišćenje IPA fondova;
- Nedovoljni kapaciteti i osposobljenost institucija za ispunjavanje političkih, ekonomskih i pravnih uslova na putu učlanjenja u EU;
- Kršenje ugovornih obaveza CEFTE od strane drugih zemalja članica;
- Nestabilno makroekonomsko okruženje.

Strateški pravci razvoja

- a. Vlada bi trebalo da dodatno osnaži svoje kapacitete kako bi obezbijedila konzistentnost usvajanja *acquis-a* i pažljivo pratila sprovođenje zakona.
- b. Osnažiti kapacitete i povećati efikasnost institucija u ispunjavanju političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma za članstvo u EU;
- c. Povećati efikasnost u formiranju decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima iz EU fondova;
- d. Potrebno je uraditi reviziju Nacionalnog programa za integracije (NPI);
- e. Dosljedno ispunjavanje odredbi CEFTA sporazuma.

Operativne mjere

Kada je u pitanju EU prioritetni pravci, u ovoj fazi, odnose se na dalju harmonizaciju pravnog sistema sa „*acquis-om*” EU i poštovanje dinamike usklađivanja sa postavljenim rokovima u strateškim dokumentima. U istom periodu treba raditi na jačanju kapaciteta institucija koje nadziru sprovođenje zakona.

Sprovesti ozbiljne pripreme timova prije početka pregovora. Definisati oblasti u kojima postoji odstupanje od „*acquis-a*”, kao i oblasti za koje treba tražiti produžene rokove implementacije ili izuzetke. Za ove oblasti od strateškog značaja potrebno je pripremiti analize i „*jake*” argumente zašto se traži produženi period implementacije ili izuzeci.

U kontinuitetu treba raditi na jačanju administrativnih kapaciteta zaposlenih koji rade na poslovima evropskih integracija i poslovima koordinacije finansijske i tehničke pomoći EU.

U periodu krize potrebno je staviti naglasak na sredstva iz EU fondova koja značajno mogu doprinijeti jačanju privrede kako bi se izborila sa konkurencijom na zajedničkom tržištu EU. Iskustva drugih zemalja pokazuju da je zbog odsustva kvalitetnih programa značajan iznos sredstava ostao neiskorišćen. Potrebno je u što skorijem roku formirati operativnu strukturu i usvojiti Strateški plan razvoja i operativne planove za efikasno korišćenje fondova, koji su raspoloživi kroz IPA III komponentu – Regionalni razvoj i IPA IV komponentu – Razvoj ljudskih resursa, IPA V komponenta – Ruralni razvoj.

U Crnoj Gori postoji politički konsenzus oko članstva u EU. Međutim, potrebno je u saradnji sa medijima, civilnim sektorom, fakultetima kroz zajedničke aktivnosti povećati informisanost o članstvu društva u cjelini. Intenzivnije sprovođenje Komunikacione strategije treba da bude jedan od prioriteta.

X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

Opis trenutnog stanja

Posljednjih par decenija pojam održivog razvoja dobija sve više na interesovanju na globalnom nivou. Rastućem interesovanju za ovaj koncept su doprinijeli izazovi sa kojima se suočava savremeni svijet poput: globalnog zagrijavanja, smanjenja ozonskog omotača, sve češće pojave prirodnih katastrofa (cunami, uragani, zemljotresi, poplave i dr.), sve veći stepen zagađenja životne sredine, ali i rastuća svijest o značaju očuvanja životne sredine.

Koncepcija održivog razvoja u Crnoj Gori ima istoriju dugu dvije decenije. Ona vodi porijeklo od Skupštinske deklaracije o ekološkoj državi i održivom razvoju iz 1991. godine. Određeni elementi ove deklaracije su našli potom mjesto u Ustavu, a prije pet godina je donijeta i Nacionalna strategija održivog razvoja (NSOR). Ovom strategijom su predviđena četiri cilja:

- Ubrzanje ekonomskog rasta na osnovama održivog rasta,
- Smanjenje siromaštva, zaštita najugroženijih slojeva, kao i pravičnija raspodjela koristi od ekonomskog razvoja,
- Očuvanje životne sredine i održivo upravljanje prirodnim resursima, i
- Etički ciljevi koji se odnose na sprovođenje principa zajedništva i solidarnosti, poštovanje ljudskih prava i prelazak sa centralizovanog odlučivanja na koordinirano djelovanje i decentralizaciju.

Iz navedenog se može zaključiti da je društvena svijest u Crnoj Gori, makar deklarativno, na visokom nivou, ali i pored toga postoje značajni djelovi teritorije koji su zagađeni.

Prirodne vrijednosti Crne Gore su neprestano izložene brojnim negativnim pritiscima. Najveće prirodne vrijednosti su ozbiljno ugrožene, a raspoloživi prostor za njihovu ekološku valorizaciju se umanjuje kao rezultat neplanskog i neracionalnog iskorišćavanja prirodnih resursa, konvertovanja prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, intenzivnog razvoja u određenim sektorima (naročito turizmu) praćenog nelegalnom i neplanskom gradnjom, zagađivanjem (otpadne vode i otpad) i dr. Ključni ekološki problemi u Crnoj Gori su najvećim dijelom generisani upotrebom zastarjele tehnologije kod određenih velikih privrednih subjekata, neadekvatnim odlaganjem komunalnog i industrijskog otpada, ispuštanjem netretiranih otpadnih voda u rijeke, Skadarsko jezero i Jadransko

more, kao i enormnim povećanjem broja automobila. Zdravlje stanovništva je direktno i indirektno povezano sa stanjem životne sredine, o čemu svjedoči podatak da su za jednu četvrtinu do jedne trećine oboljelih uzrok oboljenja upravo faktori životne sredine.

Životna sredina predstavlja važan privredni razvojni resurs Crne Gore, a rješavanje problema njene zaštite u skladu sa zahtjevima EU, jedan je od najznačajnijih preduslova za priključenje Evropskoj uniji.

Crna Gora raspolaže značajnim prirodnim bogatstvom. Ukupno nacionalno i međunarodno zaštićena područja prirode u Crnoj Gori trenutno čine zaštićenu površinu od 26,3% državne teritorije.

Značajan dio područja prirode u zemlji je uvršten u međunarodne konvencije ili zaštićen međunarodnim sporazumima. Tako slivno područje rijeke Tare pripada M&B UNESCO Rezervatu biosfere, a Nacionalni park „Durmitor” sa kanjonom rijeke Tare i Kotorsko - Risanski zaliv je lokalitet Svjetske prirodne baštine. Nacionalni park „Skadarsko jezero” je označeno kao Ramsarsko područje - Lista wetland područja od međunarodnog značaja, posebno značajno kao stanište vodenih ptica. Nacionalna mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori pokriva 9,1% teritorije. Najveće učešće u zaštićenom području prirode (79,8%) imaju pet nacionalnih parkova (Nacionalni park „Durmitor”, „Lovćen”, „Skadarsko jezero”, „Biogradska gora”, i „Prokletije”), dok se ostatak odnosi na preko 40 zaštićenih područja koja obuhvataju spomenike prirode, predio posebnih prirodnih odlika i rezervate. Ipak, u njihovoj neposrednoj blizini se nalaze i veliki zagadjivači.

Tehnologije koje se primjenjuju u Crnoj Gori karakteriše visok stepen zagađenja okruženja. Ovakve tehnologije, sa značajnim negativnim uticajima na životnu sredinu koriste crna i obojena metalurgija, postrojenja za sagorijevanje uglja (kotlarnice, termoelektrane), metaloprerađivačka industrija i rudarstvo, pri čemu se ne vodi evidencija ukupnih emisija. U okolini ovih postrojenja životna sredina je visoko zagađena i opasna za život. Analize Agencije za zaštitu životne sredine pokazuju nedozvoljenu koncentraciju izuzetno opasnih praškastih materija na velikom broju mjernih područja. Poseban problem je što se ništa ne preduzima da se smanji emisija zagađenja i što se stiče utisak da je zaboravljena „Deklaracija o ekološkoj državi“.

U odnosu na period kada je proglašena za ekološku državu¹⁸, Crna Gora je na polju zaštite životne sredine postigla određeni napredak. Kontinuirano se radi na

¹⁸ Deklaracija o ekološkoj državi, septembar 1991, godine.

unaprjeđenju institucionalnog i zakonodavnog okvira u ovoj oblasti, pri čemu je primarni cilj usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Osnivanjem Agencije za zaštitu životne sredine, stvorena je osnova za kvalitetnije sprovođenje zakona iz ove oblasti. Osnivanjem dva Arhus centra (u Podgorici i Nikšiću) u 2011. godini postignut je veliki napredak u pogledu podizanja svijesti i informisanosti javnosti o pitanjima zaštite životne sredine i podsticanju njenog učestvovanja u odlučivanju o pitanjima značajnim za životnu sredinu. Na polju zaštite životne sredine ostvarena je saradnja sa brojnim međunarodnim organizacijama relevantnim za ovu oblast.

Ipak, razvojni „bum” u posljednjih pet, šest godina je donio veliki pritisak na biodiverzitet. Najznačajniji pritisci na biodiverzitet se odnose na prekomjerno iskorišćavanje prirodnih resursa, intenzivan i neuravnotežen razvoj pojedinih sektora, konverziju prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, zagađenje (otpadne vode, čvrst otpad) i dr. Posljednjih godina biodiverzitet visoko ugrožavaju i povećana urbanizacija u uskom pojasu morske obale, nelegalna i prekomjerna sječa šuma, nekontrolisani lov i ribolov, nekontrolisano sakupljanje jestivog i ljekovitog bilja, gljiva i šumskih plodova, kao i nelegalna i prekomjerna eksploatacija šljunka iz riječnih korita. Ovome treba dodati i neadekvatnu zaštitu od požara, koji svake godine uništavaju staništa pojedinih vrsta.

Osnovni razlog nesankcionisanja krupnih zagađivača treba tražiti u ekonomskim razlozima. Sa izuzetkom TE Pljevlja, većina ostalih zagađivača već godinama posluju sa ozbiljnim teškoćama. U takvim uslovima postoji bojazan da bi nametanje punih ekoloških troškova ovim preduzećima značilo zatvaranje za većinu njih i „otvaranje“ socijalnih problema, imajući u vidu da u ovim preduzećima radi veliki broj radnika. Na taj način je u praksi dat primat zagovornicima koncepcije da ekološka zaštita predstavlja preveliki trošak za ekonomiju. Ipak, ovakva politika je pogrešna iz više razloga. Prvo, ona predstavlja kršenje pozitivnih propisa i može dovesti do efekta «ugledanja», to jest i da ostala preduzeća počnu da krše zakonske propise. Drugo, cijenu ovakve politike ne plaćaju samo građani koji žive u okolini ovih preduzeća već i šire, jer se opasne otpadne materije prenose vazdušnim, vodenim i zemljanim putem ugrožavajući biljni i životinjski svijet, a time i zdravlje stanovništva. Treće, na ovaj način se povećavaju troškovi zdravstvenom fondu u vidu povećanih troškova liječenja.

Međutim, i pored postignutog napretka u zakonodavnom i institucionalnom okviru, ono što predstavlja ključni problem u oblasti zaštite životne sredine jeste nedovoljna efikasnost u primjeni donešenih zakona i propisa, kao i još uvijek nedovoljna svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

S ciljem rješavanja ekoloških problema, u proteklom periodu je nastavljeno sprovođenje konkretnih aktivnosti. Od planiranih sedam sanitarnih deponija, izgrađena je jedna u Podgorici, a u toku je izgradnja deponije u Baru. Aktivnosti na rješavanju problema odlaganja opasnog otpada vrše se u saradnji sa Svjetskom bankom, u okviru Projekta čišćenja i upravljanja industrijskim otpadom. Projekat obuhvata sanaciju crnih ekoloških tačaka - Kombinat aluminijuma u Podgorici (bazen crvenog mulja i odlagalište industrijskog otpada), Željezara u Nikšiću (odlagalište industrijskog otpada), Jadransko brodogradilište Bijela (odlagalište industrijskog otpada - grit), Termoelektrana Pljevlja (odlagalište pepela i šljake „Maljevac“) i Gradac Pljevlja („Šuplja stijena“). U 2011. godini je otpočela gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću, u junu 2012. godine u Herceg Novom, a do kraja 2012. godine očekuje se da otpočne gradnja sistema u Baru, Kotoru i Tivtu. U saradnji sa Svjetskom bankom realizuje se projekat „Integralno upravljanje ekosistemom Skadarskog jezera” koji ima za cilj jačanje mehanizma za efikasnu prekograničnu saradnju, u cilju zaštite, upravljanja i održivog ekonomskog razvoja regiona Skadarskog jezera. Pored navedenih, sprovode se brojne druge aktivnosti i projekti iz oblasti zaštite životne sredine, ali ključni rizici i faktori koji ugrožavaju prirodna bogatstva zemlje su i dalje u velikoj mjeri prisutni.

Prirodne vrijednosti su resurs od posebnog značaja za Crnu Goru, i stoga je neophodno obezbijediti njihovu posebnu zaštitu. Obezbjeđenje i sprovođenje očuvanja i zaštite prirodnih vrijednosti omogućava se uspostavljanjem adekvatnog zakonodavnog okvira i njegovim daljim razvojem, jačanjem kapaciteta u području zaštite životne sredine, obezbjeđenjem kontinuiranog praćenja stanja očuvanosti prirode. Važan aspekt sistema zaštite životne sredine je promocija zaštite prirode, koja ima za cilj uključivanje javnosti kao važnog činioca zaštite prirodnih vrijednosti.

Glavni rizici

- Devastacija životne sredine;
- Proizvodnja hrane na tačkama sa prevelikim stepenom zagađenja;
- Zagađivanje zemljišta prekomjernom upotrebom agrohemijskih sredstava u poljoprivredi, pri čemu dolazi do prenosa štetnih materija na poljoprivredne proizvode;
- 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 prihvatanje 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);
- Nekontrolisano odlaganje i neadekvatno postupanje opasnim i neopasnim otpadom;
- Ugroženost ekološke ravnoteže, kao posljedica neplanske i bespravne gradnje;
- Nepovoljni ekološko-prostorni uticaji predviđene izgradnje hidroenergetskih objekata;
- Povećano zagađenje vazduha usljed upotrebe zastarjelih vozila i 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 "pritisk" na infrastrukturu gradova, dalje socijalno raslojavanje i dr.;
- Česti šumski požari;
- 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. Obezbijediti i promovisati održivo upravljanje otpadom.
- c. Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama.
- d. Podsticati razvoj ekološke svijesti građana.
- e. Posvetiti veću pažnju proizvodnji zdrave i organske hrane u Crnoj Gori.
- f. Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa.
- g. Usmjeriti pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl.
- h. Povećati svijest o potrebi integrisanja pitanja zaštite životne sredine u sektorske politike (prostorno planiranje, energetika, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo) u skladu sa principima održivog razvoja.
- i. Unaprijediti protivpožarnu zaštitu;
- j. Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i poboljšati efikasnost rada inspekcije.
- k. Posvetiti veću pažnju uravnoteženju regionalnog razvoja.

Operativne mjere

Neophodno je revidirati status postojećih zaštićenih područja prirode, uspostaviti mrežu zaštićenih područja i integrisati ih u prostorno plansku dokumentaciju. Potrebno je raditi na povećanju nacionalno zaštićene površine teritorije Države na 10% i zaštititi najmanje 10% teritorije obalne zone.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (šume, rijeke, more, zemljište i dr). Potrebno je izraditi integralni katastar zagađivača životne sredine (vazduha, voda i zemljišta) i raditi na unapređenju instrumenata politike „zagađivač plaća“. Od velikog značaja bi bila i izrada strategije razvoja turizma u zaštićenim područjima.

Neophodno je pojačati nadzor svih (realnih i potencijalnih) zagađivača zemljišta i sprovesti oštre sankcije u skladu sa odredbama Zakona o životnoj sredini, uključujući i obustavljanje procesa proizvodnje do ispunjavanja ekoloških zahtjeva. Trebalo bi kreirati mapu lokacija u kojima postoji prevelik stepen zagađenja zemljišta, a od zagađivača zahtijevati da sprovedu detoksikaciju pomenutih lokacija. Na zagađenim lokacijama trebalo bi zabraniti proizvodnju hrane, a naknadu štete poljoprivrednicima obezbijediti od zagađivača. Za uklanjanje ovog problema efikasna mjera bi bila poresko stimulanje 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 potrebno strogo kontrolisati uvoz i upotrebu sredstava za zaštitu biljaka, i sredstava za poboljšanje kvaliteta zemljišta i u ovom segmentu dugoročno usklađivati propise sa direktivama EU. Neophodno je raditi na povećanju stepena edukacije stanovništva o primjeni zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji. Akcenat treba da bude na sprječavanju njihove prekomjerne upotrebe.

Pitanje odlaganja otpada je jedno od najvećih ekološkog problema sa kojim se Crna Gora susrijeće. U tom smislu potrebno je nastaviti aktivnosti usmjerene na sanaciji nesanitarnih odlagališta otpada. Neophodno je izgraditi nacionalno postrojenje za bezbjedno odlaganje opasnog otpada (sa zagađenih lokacija i iz postojećih privrednih grana), postrojenja za preradu medicinskog i veterinarskog otpada, regionalne sanitarne deponije usklađene sa evropskim standardima, kao i planirane centre za reciklažu. Za efikasno rješavanje pitanja otpada od velikog je značaja povećanje svijesti i kulture građana po pitanju pravilnog odlaganja otpada, kao i podsticanje ponovne upotrebe i reciklaže otpada, u čemu mediji trebaju imati veću ulogu.

Prikupljanje, recikliranje i obnavljanje ambalažnog otpada su slabo razvijene aktivnosti u Crnoj Gori. Potrebno je uspostaviti funkcionalan sistem recikliranja, intenzivirati aktivnosti na organizovanju selektivnog sakupljanja otpada, formirati mrežu postrojenja za recikliranje. Neophodno je obučiti pripadnike komunalne policije za adekvatno reagovanje u slučajevima nepropisnog postupanja sa otpadom. Potrebno je podsticati proizvodnju i korišćenje razgradive i ekološki podobne ambalaže. Stoga bi trebalo usvojiti Zakon o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom.

S obzirom na to 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. Treba uraditi katastar vodoizvorišta i izvora (realnih i potencijalnih) zagađenja voda. Korisno bi bilo izraditi strategije zaštite voda ili strategije unapređenja monitoringa voda, sa predlogom razvoja kapaciteta u dugoročnom periodu. 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.

U crnogorskim vodama do sada nije proglašeno nijedno zaštićeno morsko i obalno područje i potrebno je intenzivirati aktivnosti na njihovoj zaštiti. Potrebno je donijeti odgovarajuće propise za zaštitu ekosistema mora, kao i Strategiju integralnog upravljanja morskim dobrom na bazi načela održivog razvoja, i jasno definisati osnovne strateške ciljeve na moru i morskoj obali.

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 raditi na jačanju organizacionih i tehničkih kapaciteta za zaštitu mora od zagađenja brodovima u skladu sa međunarodnim sporazumima. Korisno bi bilo izraditi Nacionalni plan intervenisanja kod iznenadnog zagađenja mora s plovnih objekata. U cilju obezbjeđenja poštovanja zakona na moru, bezbjednosti ljudi i zaštite pomorskog akvatorija od ekoloških nesreća, potrebno je formirati obalsku stražu Crne Gore, kao najvišu instituciju zaduženu za bezbjednost na moru. Neophodno je poboljšati sisteme ekološke zaštite u lukama i marinama, sisteme zaštite od izlivanja naftnih derivata u akvatorij, kao i sisteme zaštite od eksplozija i požara u skladištima naftnih derivata u Boki Kotorskoj i uz Luku Bar.

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.

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, potrebno je intenzivirati izgradnju planiranih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Isto tako, neophodno je na vrijeme pristupiti rješavanju problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda.

U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vazduha, i sprečavanja i smanjenja štetnih uticaja na životnu sredinu, od velikog je značaja izrada Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom za njeno sprovođenje. Potrebno je uspostaviti nacionalne mreže za praćenje kvaliteta vazduha (u skladu sa EU standardima).

Pored stacionarnih, veliki izvor zagađenja vazduha su prevozna sredstva koja ispuštaju zagađujuće materije u vazduh, naročito vozila bez adekvatnih sistema prečišćavanja. Sektor saobraćaja je u stalnom porastu, pa će samim tim i zagađenje vazduha iz ovog izvora nastaviti da raste ukoliko se ne promovišu i razviju prihvatljivi modeli za životnu sredinu. Stoga je potrebno preduzeti mjere kojim bi se stimulisalo korišćenje javnih sredstava prevoza i u tom smislu je potrebno poboljšati troškove i kvalitet javnog prevoza, kao i dostupnost u većem broju opština u zemlji. Od značaja bi bilo donošenje propisa i mjera kojima bi se stimulisala kupovina automobila sa manjom emisijom štetnih materija i hibridnih vozila, kroz smanjenje cijene registracije ovih vozila. Isto tako, kroz propise o zaštiti životne sredine i energije, trebalo bi osigurati korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport.

U cilju pojačanja zaštite životne sredine od požara, potrebno je obezbjediti adekvatan pravni okvir iz oblasti protivpožarne zaštite, obezbjediti efikasnije sisteme zaštite od požara, kao i planove za zaštitu šuma od požara. Posebno je potrebno ojačati preventivni aspekt, koji bi spriječio namjerno izazivanje požara, kao i pojavu požara kroz grubi nehat. Razmotriti mogućnost stvaranja regionalnog protivpožarnog centra i zajedničke nabavke aviona i helikoptera za gašenje požara. Potrebno je raditi na obnavljanju i sanaciji degradiranih šuma i u tom smislu izraditi planove za pošumljavanje i obnovu šuma.

U skladu sa Zakonom o životnoj sredini, neophodno je donošenje nacionalnih planova 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 14000. Takođe, treba nastaviti aktivnosti na donošenju planova zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave.

Spriječiti bespravnu i neplansku gradnju na zaštićenim područjima, i preduzeti potrebne mjere za otklanjanje posljedica istih. U tom smislu, potrebno je povećati kontrolu gradnje i preduzeti „hitne“ mjere u slučaju pojave bespravne gradnje.

Potrebno posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i drugih institucija, koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, obezbjediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje.

Ekološka svijest građana Crne Gore je i dalje 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. Potrebno je uvođenje obrazovnog programa pri čemu ciljne grupe trebaju biti poslovni sektor, nevladine organizacije, mediji, lokalne zajednice i škole. Od velikog je značaja obezbjeđivanje aktivnog učešća svih građana pri donošenju odluka kod rješavanja problema iz oblasti ekologije.

U cilju uspostavljanja održivog sistema finansiranja u oblasti zaštite životne sredine, potrebno je formirati Eko fond, koji će biti posvećen poslovima vezanim za finansiranje i realizaciju programa i projekata u području očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, u području energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, kao i za efikasnu implementaciju principa „zagađivač plaća“.

Kako bi se poboljšala efikasnost u primjeni regulative, potrebno je povećati institucionalni i kadrovski potencijal za implementaciju obaveza iz zakonodavnog i strateškog okvira i ujedno poboljšati koordinaciju institucija nadležnih za očuvanje životne sredine i sprovođenje relevantnih zakona. Neophodno je raditi na osposobljavanju i povezanosti opštinskih službi kako bi se izazovi u svim oblastima zaštite sredine kvalitetno rješavale. Takođe je potrebno obezbijediti integrisani pristup sistemu upravljanja životnom sredinom, s obzirom na to da Ministarstvo održivog razvoja i turizma nije nadležno za sve elemente prirodnog okruženja. U cilju ublažavanja negativnog dejstva aktivnosti sa štetnim uticajem na životnu sredinu, neophodno je intenzivirati nadzor ekološke inspekcije. Kako bi se pojačao sveukupan sistem zaštite životne sredine, korisno bi bilo formirati instituciju Ombudsmana za zaštitu životne sredine. Potrebno je kontinuirano raditi na nadogradnji naučnih, akademskih, poslovnih i administrativnih kapaciteta, i uspostavljanje održivog statističkog sistema.

Potrebno je posvetiti veću pažnju mjerama usmjerenim na uravnoteženje regionalnog razvoja. U Crnoj Gori postoje jasno definisana tri regiona sa različitim stepenom razvijenosti - kontinentalni, središnji i primorski region. Kako bi se na adekvatan način usmjerila sredstva u sve krajeve zemlje i kako bi prioritetne investicije bile ravnopravno raspoređene, neophodno je nastaviti sa izradom podzakonskih akata koji su u funkciji obezbjeđivanja konzistentnosti interesa lokalnih zajednica i opšteg razvojnog okvira. Treba kontinuirano raditi na razvoju kapaciteta i planova društveno-ekonomskog razvoja na lokalnom nivou. Posebnu pažnju treba pokloniti korišćenju fondova EU koji su usmjereni na ravnomjeran regionalni razvoj, i u tom smislu treba raditi na jačanju programskih i projektnih kapaciteta za apliciranje za međunarodna sredstva. Bilo bi korisno da se sprovede i statistička podjela na regione, čime bi se njihov razvoj mogao 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 strateškog dokumenta u ovoj oblasti.

XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

1. Statistika

Opis trenutnog stanja

Tokom proteklog perioda evidentan je napredak u više statističkih oblasti. Posebno se treba istaći napredak po pitanju usvajanja međunarodnih *klasifikacija*. To su, prije svega, *klasifikacija djelatnosti* kojom se obezbjeđuje uporedivost statističkih podataka Crne Gore sa evropskim i međunarodnim podacima, kao i *standardna klasifikacija zanimanja*, koja predstavlja obavezujući standard (shodno međunarodnoj standardnoj klasifikaciji zanimanja ISCO 08) i omogućava iskazivanje jedinstvenih podataka o vrstama i grupama zanimanja na nivou Crne Gore. Monstat je počeo i sa publikovanjem HICP-a (Harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena) od početka 2011. godine u vidu pilot projekta, a od početka 2012. godine kao dio redovnog istraživanja.

Crna Gora je započela učešće u Opštem sistemu za diseminaciju podataka (GDDS - General Data Dissemination System), koji inače podržava primjenu dobrih metodoloških načela i strogu praksu prikupljanja podataka, uz poštovanje procedure koja podrazumijeva objektivnost i profesionalizam u izvještavanju. Pristupanjem GDDS-u podaci zvanične statistike, kao i metodološka pojašnjenja, postaju dostupni najširoj grupi korisnika, uz korišćenje standarda koje propisuje MMF. Započete su i aktivnosti o pristupanju Crne Gore SDDS sistemu (Standard Data Dissemination System). Takođe, u proteklom periodu je, na predlog EUROSTAT-a, definisana bilateralna saradnja MONSTAT-a i Zavoda za statistiku Austrije, koja ima za cilj pomoć bržoj integraciji statističkog sistema Crne Gore u ESS (Evropski statistički sistem).

Unaprijeđen je i sistem publikovanja podataka iz pojedinih statističkih oblasti, kako na mjesečnom tako i na kvartalnom i godišnjem nivou, s tim da bi se uz novi izgled saopštenja moglo više dati metodoloških napomena koje idu uz tabele i podatke na saopštenjima, posebno ako se radi o metodološkim izmjenama, dopunama, implementaciji novih klasifikacija i sl.

Zavod za statistiku Crne Gore je, kroz podršku različitih programa finansiranja (CARDS, SIDA, IPA), ostvario značajan napredak. Protekli, kao i tekući, projekti su imali zajednički cilj, odnosno težili su jačanju institucionalnog kapaciteta, razvoja održivog statističkog sistema i poboljšanju kvaliteta istraživanja različitih

statističkih oblasti. Iako je postignut napredak u statistici nacionalnih računa, statistici cijena, statistici tržišta rada i sl., ove kao i niz drugih statističkih oblasti zahtijevaju dodatni napor u postizanju kvaliteta.

Kako je Crna Gora postala zemlja kandidat za članstvo u EU u značajnoj mjeri su se povećali i zahtjevi svih korisnika i učesnika za standardizovanom, metodološki usklađenom statistikom prema zahtjevima *acquis communautaire*. Nastavak korišćenja tehničke pomoći preko IPA od posebnog je značaja za statistiku, jer će se kroz učešće u radionicama, treninzima, stažiranju, na kvalitetan način pripremiti za integraciju u Evropski statistički sistem. Dakle, kada je u pitanju statistika, glavni cilj IPA projekata je priprema statističkih institucija u okviru zemlje korisnika za članstvo u EU, usaglašavanje metodologija sa statističkim dijelom *acquis* i njihovo integrisanje u Evropski statistički sistem. Višekorisnički IPA 2007 i IPA 2008, MONSTAT je koristio u svrhu poboljšanja više statističkih oblasti kao što su statistika spoljne trgovine, statistika cijena, nacionalnih računa, pripreme za popis poljoprivrede i stanovništva i sl. IPA 2009 višekorisnički projekat (planirano trajanje projekta je od decembra 2010. godine do decembra 2012 godine) usmjeren je na oblast spoljne trgovine, cijena, nacionalnih računa, istraživanje o troškovima rada, diseminaciju i sl. Prilikom korišćenja ponuđenih sredstava, tokom narednog perioda, statistika treba povećati efikasnost njihovog korišćenja, prije svega, usmjeravanjem na prioritetne oblasti.

Skupština Crne Gore je, u martu 2012. godine, donijela Zakon o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike kojim se uređuju organizacija i poslovi sistema zvanične statistike, prikupljanje, obrada i čuvanje statističkih podataka, kao i druga pitanja od značaja za zvaničnu statistiku. Zakonom je ojačana uloga Monstata u sveukupnom statističkom sistemu, uloga direktora, revidirana lista proizvođača statistike i dr.

Evropska komisija je, u dokumentu „Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012“, navela da je postignut napredak u statistici Crne Gore ali da su i dalje potrebni značajni naponi u rješavanju određenih slabosti. Istovremeno je potrebno poboljšati i statističku infrastrukturu u cilju postizanja zadovoljavajućeg nivoa usklađenosti postojeće statistike sa zahtjevima *acquis-a*.

Glavni rizici

- Nepostojanje dovoljnog broja stručnih, iskusnih i motivisanih statističara u Monstatu i drugim institucijama koje proizvode statistiku;

- nezadovoljavajući opšti uslovi u radu neposrednih izvršilaca, nedostatak radnog prostora, neadekvatna primanja, što može voditi odlivu kvalifikovanih kadrova i usporavanju procesa razvoja statistike i statističkog sistema;
- nepostojanje adekvatnog pokazatelja (agromonetarne statistike, prihoda od proizvodnje, troškova i sl.) za sektor poljoprivrede na osnovu kojeg bi se na kvalitetan način mogla vršiti procjena kretanja BDV-i poljoprivrede i njenog doprinos u ukupnom BDP-u, iako poljoprivreda zauzima sve značajnije mjesto u ukupnom obračunu BDP-a;
- nepostojanje odgovarajućeg opšteg indeksa za sektor transporta, što takođe može uticati na pogeršnu procjenu doprinosa ukupnom BDP-u;
- nepostojanje višegodišnje serije podataka kvartalnog obračuna BDP-a kao i nedostupnost podataka kvartalnog BDV-a po pojedinim sektorima, što može uticati na donošenje nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici za pojedine sektore,
- iako je poboljššan kvalitet statistika spoljne trgovine je i dalje nedovoljno pouzdana, što utiče na nivo obračuna BDP-a, lošiji kreditni rejting Crne Gore i utiče na kreiranje pogrešnih inputa koji formulišu ekonomsku politiku.

Strateški pravci razvoja

- a. Korišćenje svih vidova podrške i programa tehničke pomoći Monstatu u cilju stvaranja kvalitetnog kadra, koji bi mogao odgovoriti zahtjevima u procesu prihvatanja standarda EU.
- b. Obezbjedivanje adekvatnih prostornih i finansijskih mogućnosti za što bolje funkcionisanje.
- c. Kontinuirano raditi na kvalitetu 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).
- d. Ustanoviti kompilaciju satelitskih računa u turizmu i definisati periodiku obrade osnovnih agregata.
- e. Formirati bazu podataka za sektor poljoprivrede (osim broja individualnih gazdinstava, ukupno korišćenog zemljišta, stočnog fonda i sl. na osnovu popisa poljoprivrede) o приходима i troškovima individualnih gazdinstava (ukoliko je moguće izračunati - procijeniti podatak) kako bi se mogla

- f. “Proizvesti” kvartalni BDP sa dodatnom vrijednošću po sektorima u tekućim i stalnim cijenama i po kategorijama potrošnje.
- g. Proizvesti vrijednost deflatora po segmentima potrošnje (lična potrošnja, potrošnja države, kao i za ostale kategorije potrošne strane BDP-a).

Operativne mjere

Ključni pravac aktivnosti treba da se odnosi na obezbjeđivanje kvalifikovanog kadra, koji bi bio u stanju da “iznese” sva potrebna statistička istraživanja. 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.

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

Raditi na formiranju računa u poljoprivredi i agro – monetarnoj statistici na osnovu kojih bi trebala biti prikazana ukupna poljoprivredna proizvodnja. Uz proizvodnju na individualnim poljoprivrednim gazdinstvima i ukupnu proizvodnju poslovnih subjekata, a uz odgovarajuću statistiku cijena došlo bi se do kvalitetnih pokazatelja neophodnih za kalkulaciju BDV-i sektora poljoprivrede.

Nakon odrađenog obračuna i publikovanja prvog pilot projekat TSA (satelitski računi u turizmu) sa podacima za 2009. godinu, koji je dao međunarodno uporedivu ocjenu doprinosa turizma u ukupnom BDP-u Crne Gore, neophodno je nastaviti sa unapređivanjem statistike u ovoj oblasti. Naime, potrebno je ustanoviti dinamiku proizvodnje i obrade nekih od indikatora prikazanih u osnovnim tabelama TSA, kojim bi se na kvalitetniji način omogućila kalkulacija BDVTD (bruto dodane vrijednosti turističkih djelatnosti), DBDVT (direktna bruto dodana vrijednost turističkih djelatnosti) i DBDPT (direktni bruto domaći proizvod turizma).

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 opšti indeks saobraćaja koji bi pokazivao ukupno kretanje sektora saobraćaja i koji bi se mogao koristiti za procjenu kretanja i doprinosa sektora transporta (saobraćaja) u ukupnom kretanju BDP-a za određeni vremenski period tokom referentne godine. Pokazatelj, odnosno indeks koji bi se

koristio za procjenu kretanja BDV i učešća saobraćaja u ukupnom BDP-u dobija na značaju i zbog činjenice da sektor saobraćaja, prema posljednjim raspoloživim podacima, ima učešće od preko 9% u ukupnom BDP-u Crne Gore.

Objaviti posebno indeks za robe, a posebno za usluge iz ukupnog CPI-a indeksa, jer se može koristiti za ocjenu kretanja BDV-a u pojedinim sektorima (npr. trgovine).

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

2. Računovodstveni i revizorski standardi

Opis trenutnog stanja

Primjena računovodstvenih i revizorskih standarda u praksi crnogorskih preduzeća i pored napora u pravcu izrade novih Zakonskih rješenja i dalje ostaje nedovoljno adekvatna. Istovremeno sa daljim izmjenama i dopunama postojeće regulative treba da se obezbijedi veći nivo usklađenosti propisa sa direktivama Evropske unije.

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 osnovalo Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju (NSC), sa ciljem stvaranja kvalitetnijeg ambijenta za unapređenje računovodstvene i revizorske regulative i prakse u Crnoj Gori. Koristeći tehničku pomoć Svjetske banke, kreirana je Strategija i Akcioni plan za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja. Strategija obuhvata sistematičan program mjera za poboljšavanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije, posebno u dijelu koji se odnosi na kvalitet računovodstvene prakse, 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, centralizaciju baze završnih računa, elektronsko objavljivanje finansijskih iskaza, poboljšanje objavljivanje finansijskih iskaza i dr.

Tokom 2012. godine primijetno je kašnjenje u implementaciji stubova Akcionog plana posebno u dijelu koji se odnosi na osnivanje tijela za javni nadzor revizora, kao i osnivanje centralizovane baze podataka finansijskih izvještaja. Istovremeno, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, br. 32/11) utvrđuje se da se finansijski iskazi dostavljaju Poreskog upravi. Iako postojeće zakonsko rješenje podrazumijeva elektronsko izvještavanje, koje podrazumijeva i mogućnost elektronskog dostavljanja finansijskih izvještaja pravnih lica direktno u jedinstvenu elektronsku bazu, ovaj oblik se sveo na dostavljanje skeniranih izvještaja na CD-u i memorijskim karticama.

Sa druge strane, tokom 2012. godine primjetan je značajan rad Instituta na kontinuiranoj edukaciji i organizovanju seminara i kuseva za stručnu obuku, čime se značajno doprinosi kvalitetu računovodstveno revizorske prakse. Takođe, od novembra 2011. godine Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore je pridruženi član IFAC-a.

Glavni rizici

- Nekonzistentna implementacija usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 32/11), u dijelu koji se odnosi na punu implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- Nekonzistentna implementacija usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 32/11), u dijelu koji se odnosi na obavezu da su pravna lica dužna da dostavljaju finansijske iskaze u papirnoj i elektronskoj formi najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu;
- Nekooperacija Instituta računovođa i revizora Crne Gore i Instituta sertifikovanih računovođa Crne Gore;
- Nekvalitetan kontrolni mehanizam nadzora kvaliteta rada računovođa i revizora;
- Neredovno i »ad hoc« održavanje sastanaka Savjeta za računovodstvo i reviziju;

- Tokom proteklog perioda nije urađen redovni izvještaj o realizaciji implementacije Akcionog plana za unapređenje računovodstvenih i revizorskih standarda,
- Usporena implementacija Akcionog plana za unapređenje računovodstvenih i revizorskih standarda;
- Neusklađen kontni okvir kao i obrasci izvještavanja finansijskih iskaza sa međunarodnim računovodstvenim standardima;

Strateški pravci razvoja

- Izmjena postojećeg Zakona i usvajanje novog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji koji će u potpunosti biti usklađen sa EU direktivama;
- Razviti mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvene i revizorske prakse;
- Razviti sistem i institucionalni okvir eksterne kontrole kvaliteta rada revizora;
- Razvijati računovodstveno-revizorsku profesiju do nivoa zadovoljavajućeg kvaliteta i visoke primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja, kao i ujednačenog kvaliteta izvještavanja;
- Obezbijediti koherentnu međunarodnu saradnju sa Institututima u okruženju, IFC-jem i Svjetskom bankom u ostvarivanju tehničke pomoći i uključenja u rad relevantnih tijela, koja se bave računovodstveno – revizorskim standardima.
- Od akademskog obrazovanja, kao osnove za formiranje visokokvalitetnih računovođa i revizora očekuje se veća zastupljenost disciplina računovodstva, revizije i poslovnih finansija u nastavnim članovima odgovarajućih fakulteta, osavremenjivanje programa tih disciplina, kadrovsko jačanje (profesori i asistenti), kako u pogledu broja zaposlenih na tim poslovima, tako i u pogledu njihovog naučnog, stručnog i obrazovnog nivoa znanja i vještina obrazovanja, pa i u pogledu uslova obavljanja svojih aktivnosti

Operativne mjere

Izmjene postojećeg Zakona o računovodstvu sa usvojenim izmjenama i dopunama treba da se prevashodno odnose 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, VI i VII Direktivu EU). Postojeći predlog Zakona, koji se u momentu pisanja preporuka, nalazi u Skupštinskoj proceduri predstavlja poboljšanje u dijelu koju se odnosi na definisanje uslova pod kojima se može osnovati društvo za reviziju, preciznije definisanje uslova za izdavanje i oduzimanje licence ovlaštenog revizora, skraćenje roka za odlučivanje nadležnog organa o zahtjevu za izdavanje dozvole za rad društvu za reviziju. Međutim on je još uvijek neusklađen u dijelu koji se odnosi na implementaciju Direktive 2006/43/EC, Direktive 2006/46/EC, kao i tretmana konsolidovanih bilansa.

I tokom 2013. treba nastaviti sa implementacijom »Strategije i akcionog plana za poboljšavanje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori« i razmotriti mogućnost objedinjavanja dva trenutno postojeća instituta - Institut računovođa i revizora Crne Gore i Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore u jednu instituciju radi povećanja efikasnosti poslovanja.

Pozvati ROSC (Report on the Observance of Standards and Codes) delegaciju da uradi »follow up« Implementacije preporuka iz maja 2007. godine, uradi reviziju progresa računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori, kao i kreira preporuke kroz novi Izvještaj, kao i da uradi Izvještaj o napretku korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima u Crnoj Gori.

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

Kreiranje novih bilansnih šema (finansijskih iskaza) u elektronskom obliku koji bi bio dostupan na sajtu Ministarstva finansija, Komisije za HOV i Poreske uprave i uraditi centralizaciju baze završnih računa.

Nastaviti i ubrzati 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 do kraja 2013. godine i obezbjeđivanje tehničke pomoći Savjetu za računovodstvo i reviziju u proširivanju nacionalnog akcionog plana na srednji i dugi rok.

Jačati regionalnu saradnju, institucionalno i kontrolno povezivanje u oblasti računovodstva i revizije, naročito kod prevođenja i tumačenja međunarodnih računovodstvenih standarda i standarda finansijskog izvještavanja.

Razmisliti uspostavljanje organizacionog djela/jedinice u okviru Ministarstva finansija koja bi bila nadležna za kontrolu usklađenosti finansijskih izvještaja sa normativnom osnovom koja je korišćena za njihovo sastavljanje.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja osiguravajućih i reosiguravajućih društava, investicionih fondova, NVO, berze i berzanskih posrednika, sa posebnim akcentom na transparentnom pristupu finansijskim izvještajima, kao i informacija o članovima Odbora Direktora, posebno u dijelu koji se odnosi na njihovo učešće u vlasničkoj strukturi kao i zarade menadžmenta.

Ažurirano objavljivanje finansijskih izvještaja akcionarskih društva koji se kotiraju na berzi na sajtu KHOV.

Organizovati provjeravanje rada revizora kroz formiranje specijalnog tijela-Agencije koja bi bila zadužena za nadzor i evaluaciju rada revizora.

Sankcionisati sve firme koje ne dostave u zakonskom roku finansijske izvještaje.