

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU
POLITIKU U 2014. GODINI**

SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	6
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	14
IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE	20
1. Metalska industrija	20
2. Energetika	22
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	29
1. Turizam	29
2. Saobraćaj	35
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	41
1. Obrazovanje	41
2. Tržište rada	47
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	54
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 MEĐUNARODNIH INTEGRACIJA	73
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	73
2. Strane direktne investicije	79
3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija	84
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	88
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	102
1. Statistika	102
2. Računovodstveni i revizorski standardi i njihova primjena u Crnoj Gori	106

I. UVODNE NAPOMENE

Nakon negativne stope rasta u prethodnoj godini od 2,5%, ove godine se očekuje umjerena stopa rasta koja će, prema procjeni Centralne banke Crne Gore (u daljem tekstu: CBCG), iznositi između 3% i 3,5%. U pitanju je rast koji je značajno viši i od prosjeka rasta u regionu i Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU). Međutim, visoka stopa rasta ne znači da je prošla kriza, već se prije može objasniti kao rezultat velikog broja jednokratnih pozitivnih šokova. Naime, kao rezultat vremenskih nepogoda iz prvog kvartala prethodne godine, postoji relativno niska baza. Zatim, kao rezultat izuzetno povoljne hidrološke situacije, ostvaren je izuzetno visok rast u oblasti energetike (stopa rasta od 69,6% za prvih sedam mjeseci). Takođe, u prvoj polovini godine ostvarene su izuzetno visoke stope rasta u oblasti građevinarstva (29,9%) i šumarstva (49,9%¹). Jasno je da su u pitanju stope koje neće biti moguće ostvariti i sljedeće godine. Da se Crna Gora suočava sa brojnim teškoćama svjedoči i visok stepen nelikvidnosti realnog sektora, kao i negativan rast u velikom broju sektora. Čak i u turizmu, koji je bio osnovni pokretač ekonomskog rasta, za prvih sedam mjeseci ove godine ostvaren je niži broj noćenja.

Crnogorska ekonomija će se u narednom periodu suočiti sa velikim brojem rizika: ugrožena fiskalna stabilnost, prelivanje negativnih šokova iz inostranstva, visoko učešće loših kredita, visok stepen nelikvidnosti realnog sektora i dr.

Ključni rizici su skoncentrisani u fiskalnoj sferi i odnose se na prebrz rast javnog duga, kontinuirano prisustvo budžetskog deficita i visok iznos garancija. U eurizovanoj ekonomiji značaj fiskalne politike je još veći, imajući u vidu ograničene instrumente monetarne politike. Stoga, ključna politika i ključne reforme su neophodne u domenu fiskalne politike. U prethodnom periodu je donijet set značajnih mjera u pravcu fiskalne konsolidacije poput: povećanja PDV-a, uvođenja progresivnog oporezivanja zarada, donošenja seta propisa u cilju suzbijanja sive ekonomije, pojačanih inspekcijskih kontrola i sl. U pitanju su dobro osmišljene mjere koje su već počele da daju pozitivne rezultate. Ipak, biće potrebne i nove mjere, jer pored negativnog uticaja krize, na "naplatu" dolaze i neke loše odluke iz prošlosti. Stoga je neophodno dodatno prilagođavanje javnih rashoda mogućnostima. Da bi se obezbijedio održivi nivo javnog duga, neophodno je da učešće budžetskog deficita u BDP-u bude niže od stope rasta BDP-a.

¹ Iskazano neponderisanom stopom, a ponderisanom je proizvodnja viša za 57,3% za isti period

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.

Otpočinjanje pregovora sa EU je svakako jedan od najvećih uspjeha ekonomske politike. Neophodno je intenzivirati napore da se što prije otvore poglavlja 23 i 24 koja su preduslov za otvaranje svih ostalih poglavlja .

Bankarski sektor je opterećen visokim učešćem loših kredita. CBCG, u saradnji sa Ministarstvom finansija i Svjetskom bankom, razvija model restrukturiranja loših kredita, poznat pod nazivom „Podgorički model”. Zbog značaja ovog projekta i na finansijski i na realni sektor, potrebno je usvojiti regulativu do kraja 2013. godine ili početkom 2014. godine.

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

Značajna pažnja treba da bude posvećena unapređivanju konkurentnosti privrede, postupnoj promjeni modela razvoja, donošenje sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavku deregulacije i otklanjanju biznis barijera i dr. Iako je deficit tekućeg računa smanjen, on je i dalje visok i nije pokazatelj poboljšane konkurentnosti crnogorske privrede. Važna je i promjena modela rasta, od modela rasta koji je pokretala domaća tražnja, ka modelu rasta koji će pokretati izvozna ekspanzija. Iako je za promjenu modela rasta potreban duži vremenski period, stiče se utisak da se malo toga promijenilo u posljednjih par godina.

Posebna pažnja mora biti posvećena očuvanju finansijske stabilnosti, na kojoj zajednički moraju raditi CBCG, Ministarstvo finansija, Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja.

Imajući u vidu veliki broj preporuka, izdvajamo 10 ključnih, koje su detaljnije elaborirane u nastavku teksta, a čija će uspješna implementacija u velikoj mjeri uticati na uspješnu implementaciju cjelokupne ekonomske politike.

Tabela br. 1 – Deset ključnih preporuka za ekonomsku politiku

Preporuka	Rok za implementaciju	Strana
Zaustaviti dalju tendenciju rasta javnog duga	2014. godina	59. i 61.
Usvojiti fiskalna pravila	I kvartal 2014. godine	60.
Zaustaviti (ograničiti) dalje izdavanje garancija	2014. godina	59.
Odrediti strateški pravac razvoja KAP-a	Do kraja 2013. godine	22.
Otvoriti pregovore u poglavlju 23 i 24	Do kraja 2013. godine	86.
Pripremiti se za novi talas SDI	Kontinuirano	83.
Supstitucija strane radne snage sa domaćom radnom snagom	Kontinuirano	53.
Propisati najvišu dozvoljenu ugovornu kamatnu stopu	I kvartal 2014. godine	68. i 69.
Izgradnja novih kapaciteta u oblasti energetike	Započeti tokom 2014. godine	26-28.
Unaprijediti institucionalni ambijent	Konitnuirano	10-13.

Centralna banka Crne Gore, shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore set preporuka u oblasti ekonomske politike za 2014. 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 domenu industrije,
- Preporuke u uslužnom sektoru,
- Preporuke u domenu obrazovanja i tržišta rada,
- Preporuke u domenu fiskalne politike,
- Preporuke u domenu finansijskog sistema,
- Preporuke u domenu ekonomskih odnosa sa inostranstvom i međunarodnim integracijama,
- Preporuke u domenu ekologije i održivog razvoja i
- Preporuke u ostalim oblastima.

II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

Opis trenutnog stanja

Kvalitetan i stabilan poslovni ambijent osnov je za razvoj ekonomije i od presudnog je značaja za proces tranzicije. Uspostavljanje stabilnog ekonomskog prostora sa povoljnom investicionom klimom ključ su za privlačenje stranih i domaćih investicija, koje su od izuzetne važnosti za rast i razvoj države.

U toku 2012. i 2013. godine značajno je poboljšán poslovni ambijent u Crnoj Gori, uprkos činjenici da su poslednje dvije godine jedne od težih za ekonomski sistem Crne Gore od izbijanja globalne krize.

Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta nastavio je u 2013. godini da sprovodi reformske projekte, započete u prethodnoj godini, a koji se odnose na jedinstveni postupak registracije preduzeća (uključujući i elektronsku registraciju preduzeća), pojednostavljenje dobijanja građevinskih dozvola i sprovođenja stečaja i ostalo. Savjet je u februaru 2013. godine usvojio Program prioriternih oblasti za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi za 2013. godinu, kojim je predviđeno da se u oblasti unaprjeđivanja poslovnog ambijenta radi na:

- Daljoj implementaciji „one stop shop-a“ u postupku izdavanja građevinskih dozvola,
- Izradi preporuka o naknadama i taksama na lokalnom nivou, sa posebnim fokusom na komunalne naknade za opremanje građevinskog zemljišta,
- Uvođenju pune elektronske registracije preduzeća i omogućavanje registracije preduzeća u osam područnih jedinica,
- Unaprjeđivanju stanja u oblasti izvršenja ugovora.

U cilju efikasnije i brže realizacije mjera predviđenih datim Programom, Savjet je formirao 13 radnih grupa za oblasti unapređenja poslovnog ambijenta, obrazovanja, zdravstva, penzijskog sistema i reforme javne uprave.

Nakon formalnog uvođenja RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije u crnogorski regulatorni sistem, od 1. januara 2012. godine, do početka 2013. godine, Odjeljenje za unapređenje poslovnog ambijenta je dalo mišljenja na 119 podzakonskih akata i 69 zakona.

Od kraja 2012. godine u funkciji je „Elektronski registar licenci“² (pilot projekat RIA), koji je rezultat zajedničkoj djelovanju Vlade Crne Gore, USAID-a i East-west Management Institute-a. Ovaj sistem čini materijalna i elektronska baza podataka svih licenci (oko 530 licenci) koje izdaje nadležni organ i sa javnim ovlašćenjima u Crnoj Gori. Elektronski registar licenci je dostupan svim građanima i značajno pojednostavljuje procedure, koje podrazumijevaju smanjenje vremena i troškova.

U daljoj primjeni projekta „Giljotine propisa“ u 2012. godini implementirano je 390 preporuka, u 2013. godini je planirano da se realizuje 416, a u 2014. godini 134 preporuke od ukupno 1872 preporuke. Prije usvajanja Akcionog plana implementirano je 416 preporuka.

U cilju skraćanja 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. Novi Zakon je uveo 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, čime se postiže skraćanje rokova, smanjenje troškova za investitore i postizanje veće efikasnosti državne uprave. Nakon dvije godine implementacije Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim je predviđeno da rok za izdavanje građevinske dozvole bude 60 dana a za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova 45 dana, praksa je pokazala da sistem jednog šaltera ne funkcioniše jednako u svim opštinama. Naime, za dobijanje dozvole u Mojkovcu potrebno je u prosjeku 216 dana, dok je u Beranama potrebno 211 dana. Prema analizama Savjeta, dozvola se najbrže dobija u Bijelom Polju (17 dana), u Pljevljima (24 dana) i Kolašinu (56 dana). U toku je priprema izmjena i dopuna pomenutog zakona, kojim će se skratiti rok za izdavanje građevinskih dozvola sa sadašnjih 60 na 30 dana, dok će se rok za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova skratiti sa 45 na 30 dana.

U toku 2013. godine je počeo sa radom „Sistem multilateralne kompenzacije“³, koji poboljšanju poslovnog ambijenta doprinosi na taj način što omogućuje prevazilaženje negativnih efekata ekonomske krize, a posebno problema smanjene likvidnosti. Ovaj sistem obezbjeđuje povezivanje privrednih subjekata kroz zatvaranje dugovanja i potraživanja bez upotrebe likvidnih sredstava.

² www.licenca.me

³ www.kompenzuj.me

U oblasti registrovanja nepokretnosti, izvršene su izmjene u Zakonu o državnom premjeru i katastru, kojim su skraćeni rokovi za rješavanje zahtjeva za uknjižbu nepokretnosti na 15 dana. Međutim, uvođenje notarske službe u postupak registrovanja nepokretnosti, povećalo je trošak u postupku.

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.

Propisivanjem Tarifa o naknadama za rad javnih izvršitelja, očekuje se da usvojeni Zakon o izvršenju i obezbjeđenju i Zakon o javnim izvršiteljima (iz 2011. godine), postanu operativni do kraja 2013. 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 infrastruktorno opremljenom zemljištu uz povoljnosti koje će moći da dobiju od lokalnih samouprava, Vlade i Investiciono-razvojnog fonda. U okviru biznis zona planirano je ulaganje u sektore poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, prerađivačke industrije, saobraćaja i skladištenja, stručne, naučne i tehničke djelatnosti, kao i informisanje i komunikacije. Cilj formiranja biznis zona je obezbjeđivanje povoljnijih uslova poslovanja, što će povećati izvoz i zapošljavanje.

Rezultati brojnih aktivnosti sprovedenih na poboljšanju poslovnog ambijenta, prepoznati su i u izvještaju Svjetske banke „Doing Business Report“ za 2013. godinu, u kojem je Crna Gora poboljšala svoju poziciju za šest mjesta i zauzima 51. mjesto.

Značajan problem predstavlja i siva ekonomija koja ugrožava stabilan poslovni ambijent. Stoga je Vlada Crne Gore krajem 2012. godine obrazovala Radnu grupu koja će se baviti problem sive ekonomije. Osnovni cilj rada Radne grupe je doprinos povećanju stepena transparentnosti, objektivnosti i koordinacije u radu državnih organa sa krajnjim efektom u smanjenju sive ekonomije. U toku 2013. godine Radna grupa je napravila Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2013. godinu. U okviru Akcionog plana, u 2013. godini je do sada donijet Zakon o PDV-u, izmijenjen je Zakon o akcizama, čija će primjena omogućiti efikasniju kontrolu i smanjiti prostor za zloupotrebe koje su prisutne u praksi. U toku 2013. godine donešen je *Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja*, u cilju smanjenja nivoa sive ekonomije, naplate javnih prihoda i uvođenja poreskog reda.

Uprava carina je u toku 2013. godine sprovela kampanju „Korupcija nije opcija“ čiji je osnovni cilj jačanje svijesti fizičkih i pravnih subjekata o značaju njihovog aktivnog učešća i pružanja svog doprinosa kad je korupcija u pitanju.

I pored brojnih aktivnosti sprovedenih u oblasti unapređenja poslovnog ambijenta, postoje određeni nedostaci i problemi koje je u narednom periodu potrebno otkloniti.

Glavni rizici

- Neefikasnost i sporost administracije u sprovođenju zakonskih propisa.
- Spore sudske procedure prilikom rješavanja privrednih sporova.
- Otežana naplata potraživanja.
- Nedovoljan nivo inspekcijskog nadzora i prisutnost sive ekonomije.
- Visok stepen monopolisanosti tržišta.
- Mogućnost javljanja nelojalne konkurencije.
- Nedovoljna razvijenost infrastrukture.
- Neriješeni svojinsko-pravni odnosi.
- Nepostojanje jasne planske dokumentacije.
- Nedostatak detaljnih urbanističkih planova.
- Visok nivo komunalnih taksi u sektoru građevinarstva (naročito na lokalnom nivou).
- Prisutnost koruptivnih elemenata.
- Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada).
- Nedovoljna mobilnost radne snage.
- Manjak kvalifikovanog kadra.
- Dalje produbljanje problema nelikvidnosti realnog sektora.
- Nepoštovanje zakonskih propisa.
- Spori sudski procesi kod problema restitucije.
- Visoke cijene notarskih usluga.
- Nejednaki uslovi i procedure kod izdavanja građevinskih dozvola u različitim opštinama.

Strateški pravci razvoja

- a. Povećati efikasnost rada državne administracije, posebno na lokalnom nivou.
- b. Povećati efikasnost sprovođenja donijetih zakona i poboljšati vladavinu 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 primjenu RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije prilikom donošenja novih propisa.
- g. Nastaviti borbu protiv sive ekonomije snaženjem kontrole i propisivanjem oštrijih kaznenih mjera.
- h. Povećati efikasnost implementacije izvršnog postupka.
- i. Unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije.
- j. U što kraćem roku zaposliti javne izvršitelje, zadužene za sprovođenje komercijalnih ugovora.
- k. Ubrzati rješavanje privrednih sporova.
- l. Pronaći prostor da se smanje naknade za notarske usluge.
- m. Uvesti automatski stečaj.
- n. Sprovesti aktivnosti u cilju smanjenja nelikvidnosti privrede.
- o. Jačati razvoj preduzetništva kao generatora rasta i razvoja.
- p. Sankcionisanje svih investitora koji krše ugovorne obaveze.
- q. Jačati finansijsku podršku stvaranju novih i razvoju postojećih malih i srednjih preduzeća, preko Investiciono-razvojnog fonda.

Operativne mjere

Nastavak sprovođenja regulatorne reforme treba da omogući otklanjanje biznis barijera i stvaranje boljih uslova za vladavinu prava, čime će se smanjiti prostor za korupciju, i na kraju kreirati još bolji i stabilniji poslovni ambijent. 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.

Sve je više prigovora od strane investitora na nestručnost državnih službenika i neefikasnost rada administracije. Stoga je potrebno 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.

Potrebno je efikasno sprovesti Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, čime će se smanjiti nivo sive ekonomije, spriječiti pojava nelojalne konkurencije, s jedne strane, i povećati otplatu obaveza i smanjenja duga među privrednim društvima, kao i smanjenje poreskog duga, koristeći sve povoljnosti koje nudi ovaj Zakon⁴, sa druge strane, što će istovremeno stvoriti pretpostavke za ostvarenje većih budžetskih prihoda. U narednom periodu potrebno je kontinuirano raditi na implementaciji svih stavki Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije.

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

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“, u skladu sa Akcionim planom.

U cilju razvoja pojedinih jedinica lokalne samouprave i privlačenja stranih investitora, potrebno je da svaka lokalna samouprava kreira svoj program olakšica

⁴ Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja nudi sve vidove plaćanja, kompenzaciju, preuzimanje duga i potraživanja, asignaciju, cesiju, i dr.

za inostrane investitore kako bi i na taj način unaprijedile poslovni ambijent. Paket mjera mogao bi da sadrži finansijske olakšice za nove investicije, kreiranje biznis zona, izradu opštinskih urbanističkih planova, efikasniju lokalnu administraciju i dr. Na nivou lokalnih samouprava kreirati radna tijela koja bi bila na raspolaganju investitorima radi brže i efikasnije procedure. Takođe, potrebno je omogućiti poreske olakšice za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica u nedovoljno razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Potrebno je preispitati broj neophodnih dozvola i saglasnost za početak obavljanja djelatnosti, kao i broj i visinu lokalnih taksi i ukinuti nepotrebne takse, u cilju privlačenja investicija i lakšeg započinjanja obavljanja privredne djelatnosti, naročito u opštinama na sjeveru.

Potrebno je znatno unaprijediti jednošalterski princip dobijanja građevinskih dozvola u svim jedinicama lokalne samouprave, kako bi se smanjio broj dana čekanja građevinske dozvole i omogućilo da stvarni rok za dobijanje građevinske dozvole u praksi odgovara roku definisanim zakonskim rješenjima.

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

Neriješeni svojinsko-pravni odnosi često predstavljaju veliki problem za investitore. Potrebno je unaprijediti mehanizam restitucije i eksproprijacije u cilju stvaranja povoljnog pravnog osnova za podsticanje investicija.

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.

Naplata spornih dugova kompanija u nadležnosti je sudova u Crnoj Gori. Stoga je potrebno u što kraćem roku donijeti sve potrebne podzakonske akte i dokumente kako bi se stvorili uslovi za rad i funkcionisanje javnih izvršitelja.

Potrebno je izvršiti dodatnu analizu o tarifama notarskih usluga i pronaći prostor da se visoke cijene usluga notara smanje.

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

Sektor poljoprivrede (puni naziv poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo) ima značajano, ali ne još uvijek i zadovoljavajuće mjesto u ukupnoj ekonomiji Crne Gore. Udio bruto dodane vrijednosti ove djelatnosti imao je opadajući trend tokom proteklog perioda, odnosno od početka 2000. godine kada se vrši obračun bruto domaćeg proizvoda po ESA95, odnosno SNA93 metodologiji. Uz određene godišnje fluktuacije bruto dodana vrijednost poljoprivrede je sa 11,3% ostavrenog učešća u bruto domaćem proizvodu 2000. godine došla na nivo od 7,9% učešća bruto dodane vrijednosti u 2011. godini (po tekućim cijenama).

Zbog svoje kompleksnosti, sektor poljoprivrede, odnosno Poljoprivreda i ruralni razvoj (kao poglavlje 11.) su jedno od najzahtjevnijih poglavlja u procesu pregovora, što ovu djelatnost stavlja pred niz izazova i obaveza koje mora ispuniti, u narednom periodu, u cilju postizanja potpune usklađenosti sa pravnom tekovinom EU.

Glavni pravac aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da bude podizanje obima poljoprivredne proizvodnje i stvaranje podsticaja za revitalizaciju sela. Značajan doprinos ovim aktivnostima omogućen je kroz podršku međunarodnih projekata preko IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), FAO (Food and Agriculture Organization), MIDAS (Montenegro Institutional Development and Agriculture Strengthening), a 13. juna 2013. otpočelo je sprovođenje Twinning projekta „*Jačanje programa ruralnog razvoja u sklopu IPARD-a u Crnoj Gori*“, koji finansira Evropska unija, a sprovodi konzorcijum Holandije, Litvanije i Estonije i sl.

Od posebnog značaja za Crnu Goru je korišćenje pretpristupnih fondova za ruralni razvoj, kojim će se omogućiti značajna podrška kako poljoprivrednim proizvođačima, tako i podrška jačanju administrativnih kapaciteta. Dokument pod nazivom “Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore u okviru IPARD 2013” suštinski predstavlja razvojni program za ruralna područja i kao takav usaglašen je sa strateškim dokumentima koji se odnose na sektor poljoprivrede. Osnovna namjena IPARD programa je da na bazi strateških dokumenata predloži mjere čijom će realizacijom biti moguće koristiti sredstva pete komponente IPA.

U okviru V IPA komponente bespovratna sredstva za 2013. godinu (u iznosu od 7,285,467 eura od EU), uz nacionalno kofinansiranje, treba da omoguće crnogorskoj poljoprivredi i ruralnim područjima da, u predpristupnom periodu, poboljšaju efikasnost tržišta hrane i implementaciju standarda Evropske unije u ovim oblastima. Inače, poljoprivreda je segment koji najviše doprinosi djelatnosti *poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo* posebno proizvodnja zdrave hrane, uz raspoloživi šumski potencijal biće resursi koji se trebaju iskoristiti i tržišno valorizovati u narednom periodu.

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 bespravnih aktivnosti u šumarstvu. Urađena je i prva Nacionalna inventura šuma čiji rezultati pokazuju da šume predstavljaju⁵ skoro 60% teritorije Crne Gore. Osnova za inventuru je postavljena u Nacionalnoj šumarskoj politici Crne Gore, kao i Prostornim planom Crne Gore do 2020. Konsultantski tim angažovan u okviru FODEMO projekta pripremio je radni nacrt Strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva – Nacionalne šumarske strategije, koji predstavlja i osnovu za pripremu Izvještaja o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. Šume Crne Gore svojim kvalitetom, funkcijama i proizvodima predstavljaju prepoznatljiv simbol ekološke države, a ujedno su i dobra osnova za ruralni razvoj i povećanje zapošljavanja na seoskim područjima. 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.⁶

Glavni rizici

- Migracija seoskog stanovništva i deagrarizacija koja ima za posljedicu depopulaciju sela.
- Nedostatak radne snage i nedovoljna obučenost.
- Nerazvijena infrastruktura u ruralnim područjima.
- Uzgoj neadekvatnog sortimenta.
- Neadekvatno gazdovanje šumama i opasnosti od požara.
- Gubljenje konkurentnosti zbog manjih subvencija od onih koje dobijaju konkurenti i ekstenzivnog načina proizvodnje.

⁵ Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja: Nacionalna inventura šuma Crne Gore – rezime, Podgorica, 2011. Godine.

⁶ Za više detalja pogledati rad "Šume i Šumarstvo", objavljen u okviru studije „Crna Gora u XXI stoljeću u eri kompetitivnosti“, koju je uradila CANU.

Strateški pravci i razvoj

- a. Sprovođenje aktivnosti na realizaciji koncepta održivog razvoja, povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda uz promociju domaćeg proizvoda.
- b. Kontinuirana implementacija CAP EU (CAP – Common Agricultural Policy).
- c. Unapređenje poljoprivredne proizvodnje na sjeveru Crne Gore.
- d. Podržati investicije u razvoj sela, uključujući infrastrukturu.
- e. Podsticati razvoj proizvoda većeg kvaliteta uz veći profit, jačati organsku proizvodnju kao i proizvodnju u zaštićenom prostoru (plastenicima) čime se umanjuju rizici nepovoljnog spoljnog uticaja i stvara mogućnost proširenja proizvodnje različitih kultura.
- f. Poboljšati konkurentnost i podsticati razvoj proizvodnje kod porodičnih gazdinstava.
- g. U većoj mjeri valorizovati šumsko bogatstvo, a uvažavajući koncepciju održivog razvoja.

Operativne mjere

Država mora nastaviti i u narednom periodu da podržava poljoprivrednu proizvodnju, po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. U protivnom ukoliko se odobrava manji iznos subvencija nego kod konkurentskih zemalja, poljoprivredni proizvođači će biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na glavne konkurente. Podsticaji razvoju poljoprivrede su važni za smanjenje siromaštva i zaustavljanje migracija. Očigledno je da Crna Gora ne sme prepustiti poljoprivredu samo tržištu, već je neophodan cjelovit program podrške koji bi se bazirao na tri stuba:

- Unapređenje konkurentnosti proizvođača,
- Održivom upravljanju resursima i
- Unapređenju kvaliteta života na selu.

Država treba da razmisli i o poreskim olakšicama poljoprivrednim proizvođačima. Ukupan iznos poreza koji se prikupi od poljoprivrednih proizvođača je zanemarljiv, a studija Svjetske banke je jasno pokazala da u zemljama gdje postoji visoko oporezivanje poljoprivrede postoji nizak rast poljoprivrede i usporen rast čitave ekonomije.

Od posebnog je značaja promovisanje specifičnih, autohtonih proizvoda sa izraženim kvalitetom 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. Pravo na ovaj prestižni žig garancije kvaliteta dobilo je 14 kompanija za 74 proizvoda. Podsticanjem proizvodnje organskih proizvoda i prepoznatljivog brenda dosljedno se primjenjuje i sam koncept ekološke države. Kontinuirana podrška organskoj poljoprivredi dopriniće jačanju konkurentnosti crnogorskih proizvođača organske hrane. Kako je navedeno u Nacionalnom akcionom planu razvoja organske proizvodnje 2012 – 2017. godine kontinuirano će se raditi na osposobljavanju proizvođača i savjetodavaca za organsku proizvodnju.

Predlog zakon o organskoj proizvodnji koji je u skupštinskoj proceduri usklađen je sa Regulativom Savjeta (EK) br. 834/2007 i treba ga što prije usvojiti.

Predstavljajući usklađenost domaćeg zakonodavstva iz ove oblasti, sa pravnom tekovinom EU, na bilateralnom skringu (u decembru 2012. godine), jasno je naglašena potreba postepenog usaglašavanja zakonskih normi i dokumenata sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) EU. Kako je navedeno u dokumentu EK iz novembra 2010. godine (*The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*) tri su osnovna cilja ZPP-a: održiva proizvodnja hrane (poboljšanje konkurentnosti), održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskim promjenama (podsticaj „zelenog“ rasta), uravnotežen teritorijalni razvoj (podrška razvoju ekonomije u ruralnim oblastima, zapošljavanje i sl).

Crna Gora je usvajanjem Strategije proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2006. godine postavila temelje reformi u poljoprivredi, definisala jasne razvojne ciljeve i agrarnu politiku koja se usklađuje sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU. U narednom periodu je neophodno raditi na novoj Strategiji kako bi se išlo u korak sa ciljevima reformisane ZPP-a (CAP – Common Agricultural Policy).

Razvoj poljoprivrede bi omogućio obezbjeđenje prihoda, povećanje zaposlenosti u sjevernim opštinama i istovremeno uticao na revitalizaciju sela i smanjenje migracije stanovništva. Jedan od projekata koji podstiču razvoj u oblasti poljoprivrede je projekat “Razvojna pomoć farmerima u udaljenim oblastima Crne Gore”, koji je posvećen razvoju stočarstva na sjeveru zemlje, a sprovodi ga Agencija UN za hranu i poljoprivredu (FAO) u saradnji sa Vladom Crne Gore se pokazala kao uspješan projekat. Kako je ovaj projekat u završnoj fazi, neophodno

je nastaviti sa realizacijom sličnih projekata koji bi za cilj imali razvoj proizvodnje na sjeveru Crne Gore, kroz različite vidove podrške (obuku, mehanizaciju, razvoj udruženja i sl.).

Loša seoska infrastruktura karakteristična je za mnoga ruralna područja u Crnoj Gori, a posebno su nepristupačna udaljena područja. Ovo negativno utiče na ekonomski i socijalni status ruralnih područja i doprinosi depopulaciji sela. Ublažavanje i zaustavljanje ovako negativnih trendova moguće je jedino uz snažnu podršku države opredjeljenjem budžetskih sredstava, posebno kroz Agrobudžet. Mjere za poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima namijenjenim za obnovu i razvoj sela i izgradnju seoske infrastrukture, mogu djelimično uticati na afirmisanje poljoprivrede i poboljšanje uslova za realizaciju poljoprivrednih proizvoda. Postizanje održivog razvoja ruralnih područja jedan je od važnijih izazova ukupnog razvoja Crne Gore. Ovo korespondira sa dokumentom Nacionalni plan razvoja Crne Gore 2013-2016 godine, gdje su identifikovane oblasti politike NPR, a poljoprivreda i ruralni razvoj smješteni u pravce razvoja održivog rasta. Stoga je neophodno kontinuirano ulagati u poljoprivrednu infrastrukturu, puteve i njihovo održavanje kako bi se dodatno podstakao razvoj sela. Od izuzetnog značaja će biti i svrsishodno korišćenje sredstava preko V IPA komponente u narednom periodu.

Tokom narednog perioda potrebno je strukturu proizvodnje preusmjeravati na kulture koje nose potencijalno viši profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća i povećavati proizvodnju u plastenicima. Država mora nastaviti da podržava poljoprivrednu proizvodnju, posebno proizvodnju po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. U protivnom naši poljoprivredni proizvođači će biti u nepovoljnom položaju i nekonkurentni. 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.

Neophodno je kontinuirano raditi na povećanju stepena razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. 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. godine. Stoga je posebno važno na adekvatan način iskoristiti komponentu V IPA projekta. Osnov za korišćenje sredstava u ovoj komponenti je usvajanje Programa za poljoprivredu i ruralni razvoj Crne Gore u okviru IPARD 2007-2013, koji definiše tri mjere u

okviru dvije ose prioriteta i mjeru tehničke podrške. Jedna od mjera se odnosi na ulaganja u poljoprivredna gazdinstva, tačnije mjera 101-Investicije u poljoprivredna gazdinstva radi restrukturiranja i dostizanja standarda EU.

Štete na poljoprivrednim proizvodima i usjevima, stoci i drugim resursima su redovan pratilac poljoprivredne proizvodnje. Iako se neki od ovih rizika mogu osigurati u okviru redovnog sistema osiguranja, proizvođači rjetko 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.

Šume predstavljaju osnovu za stvaranje dodate vrijednosti na području prerade drveta, obnovljivih izvora energije, proizvodnje hrane i turizma. Po gruboj procjeni, kako je navedeno u radnom nacrtu dokumenta *Strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva*, udio šumarstva i drvoprerade u BDP-u iznosi nešto manje od 2%, što je nedovoljno s obzirom na raspoloživi potencijal (Šume Crne Gore obuhvaćaju 60% teritorije zemlje i prirodne su strukture). Povećanje ekonomskog doprinosa moguće je preko povećanja obima sječa (uz potrebne investicije) i preko povećanja dodate vrijednosti u lancu drvoprerade. Potencijal šumarskog sektora treba iskoristiti u pravcu stimulacije povezivanja proizvođača drvene 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.

Zbog neospornog potencijala oblast šumarstva, u okviru ukupnog sektora (poljoprivrede, šumarstvo i ribarstvo), predstavlja jednu od mogućnosti za socio – ekonomsko unapređenje nerazvijenih područja u Crnoj Gori.

U periodu 2014 – 2020. godine dio sredstva EU - IPA za ruralni razvoj i druge namjene, usmjerava se i u razvoj šumarstva, te je neophodno odgovarajućim mjerama i planovima privući sredstva za razvoj ovog nedovoljno razvijenog segmenta.

IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE

1. Metalska industrija

Opis trenutnog stanja

Metalska industrija, kako na međunarodnom tržištu tako isto i u Crnoj Gori posljednjih godina se suočava sa izrazitim problemima. Propuštena je prilika da naslijeđeni problemi budu riješeni privatizacijama, a globalna ekonomska kriza je samo pogoršala situaciju. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je kriza najteže pogodila, smanjivao se u kontinuitetu od 2008. godine, sa izuzetkom 2010. kada je zabilježen rast. U posljednjih pet godina značajno je smanjeno učešće proizvodnje osnovnih metala u ukupnoj industriji, sa 41,3% 2008. na samo 21,2% u 2012. godini.

Zabilježeni pad je rezultat nedovoljne i nerentabilne proizvodnje u KAP-u, što je bilo izazvano nizom faktora (globalna kriza, cijena aluminijuma na svjetskom tržištu, izbor lošeg strateškog partnera, višak zaposlenih, visoki troškovi proizvodnje, zastarjela oprema i dr.).

U 2010. godini 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. Međutim, ovakva odluka se u narednim godinama pokazala kao loša sa aspekta fiskalnih rizika.

Tokom 2012. godine dolazi do produbljanja problema u poslovanju KAP-a zbog unutrašnjih neefikasnosti i kao posljedica značajnog smanjenja cijene aluminijuma na svjetskim tržištima. Neracionalno poslovanje ovog preduzeća uslovlilo je neizmirivanje obaveza većinskog ruskog vlasnika CEAC prema povjeriocima, usljed čega je došlo do aktiviranja garancija Vlade datih Deutsche Banci u iznosu od 23,4 miliona eura. 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.

Problemi su se nastavili u 2013. godini, a prvi od značajnih događaja u godini nesumljivo je bio zahtjev Vlade (Ministarstva finansija) Privrednom sudu za

uvođenje stečaja, polovinom juna, zbog duga od preko 24 mil. eura. Stečajni postupak je pokrenut 8. jula. U međuvremenu, početkom jula, banke OTP i VTB obavijestile su Vladu da će aktivirati garancije za kredite, u ukupnom iznosu od 102 mil. eura. Vlada je izmirila garancije, kroz novo kreditno zaduženje.

Željezara (Toščelik) 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. I pored toga, nametala se potreba za modernizacijom proizvodnje, kako bi firma bila konkurentnija na tržištu i kako bi se stvorili uslovi za poslovanje bez gubitaka. Sproveden je i socijalni program u cilju rješavanja problema tehnološkog viška zaposlenih. Međutim, zbog rekordnih gubitaka ostvarenih u periodu 2009-2010. 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 je ujedno predstavljao i raskid ugovora sa dotadašnjim većinskim vlasnikom.

Od maja 2012. godine novi vlasnik Željezare postaje kompanija Tosyali iz Turske, koja je otkupila imovinu Željezare u stečaju za 15,1 milion eura. Sa proizvodnjom je započela u julu 2012. godine, uz formiranje nove firme – Toščelik, u formi društva sa ograničenom odgovornošću. Plan novog vlasnika bio 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 120.000 tona na 400.000 tona. Toščelik je 2012. godinu okončao sa blizu 3,5 miliona eura gubitka.

Glavni rizici

- Visoki fiskalni, socijalni i ekološki troškovi izazvani stečajem KAP-a.
- Ugrožavanje reputacije zemlje i investicionog ambijenta uslijed neriješenih problema sa strateškim investitorima.
- Dalje pogoršanje fiskalne pozicije, zbog potencijalno novih troškova Vlade prilikom rješavanja problema sektora metalske industrije (subvencije, socijalni programi i dr.).
- Pad agregatne tražnje usljed nižih primanja i otpuštanja dijela zaposlenih) u KAP-u.

- Dalje opadanje cijena metala, posebno cijene aluminijuma na svjetskim berzama.
- Nepoštovanje ekoloških standarda poslovanja i visoki troškovi ekološke sanacije.

Strateški pravci razvoja

- a. Definirati jasno strateško rješenje o sudbini KAP-a i Rudnika boksita.
- b. Modernizacija metalske industrije, koja će poštovati visoke savremene ekološke standarde, usklađena sa potrebama domaće tražnje i izvozom, uz korišćenje energetski efikasne proizvodnje.

Operativne mjere

U slučaju da KAP opstane nakon stečaja, preduzeti aktivnosti za nalaženje strateškog investitora. Ukoliko se pronađu novi investitori za KAP, Vlada treba da obezbijedi garancije da će ti budući investitori zaista investirati i da će od ove kompanije napraviti uspješno preduzeće od kojeg će Crna Gora imati koristi. Naime, 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.

Treba imati u vidu da bez značajnih državnih subvencija (struja) malo je vjerovatno da i novi investitor može organizovati profitabilno poslovanje. Stoga je potrebno ozbiljno razmotriti i opciju zatvaranja KAP-a.

Istovremeno, treba tražiti rješenja i za obnavljanje poslovne aktivnosti u Rudnicima boksita. Treba ozbiljno razmotriti opcije: 1) gašenje firme, 2) ponavljanje iskustva iz Željezare - uvođenje stečaja i pokušaj pronalaska novog strateškog partnera kroz stečaj.

2. Energetika

Opis trenutnog stanja

Energetski sektor je jedan od glavnih strateških grana crnogorske ekonomije, i u posljednje vrijeme sve više dobija prioritet u razvojnim politikama privrede. Reformisanje energetskog sektora i integracija u regionalno i evropsko energetsko

tržište postaju osnov budućeg održivog razvoja privrede i očekuje se, da će ovaj segment ekonomije, biti jedan od ključnih generatora rasta u narednom periodu.

Energetski sektor ima značajan uticaj na ekonomski razvoj Crne Gore. U prethodnim godinama proizvodnja električne energije iz domaćih izvora nije zadovoljavala ukupne potrebe (pri čemu je u 2013. godini situacija značajno poboljšana usljed smanjenih kapaciteta KAP-a) i ukazivala je na zavisnost od uvoza. Takva situacija značajno doprinosi pogoršanju platnobilansne pozicije zemlje. Oslanjanje na uvoz električne energije, dugoročno, sistem čini manje stabilnim od potencijalno mogućeg. Povećanje kapaciteta u proizvodnji električne energije predstavlja nužnost, ne samo sa stanovišta ekonomije, već i zbog očuvanja minimuma energetske nezavisnosti.

Sa druge strane, postoje velike neracionalnosti u potrošnji električne energije koji se najviše ističu kod određenih privrednih subjekata i sektora domaćinstva, pa se poboljšanje energetske efikasnosti nameće 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, nova radna mjesta, veća primanja i bolji životni standard.

Ogroman neiskorišćeni energetski potencijal, a posebno obnovljivih izvora energije, bi mogao da bude razvojna šansa sjevernog regiona Crne Gore, s obzirom da se najveći dio hidropotencijala, vjetropotencijala i nalazišta uglja nalazi u sjevernom regionu Crne Gore, koji je ekonomski nerazvijeniji od ostatka zemlje. Valorizacija projekata bi mogla, između ostalog, da utiče na usporavanje negativnih demografskih kretanja u tom dijelu Crne Gore.

Vlada je tokom 2012. godine krenula u nadogradnju i ažuriranje postojećeg strateškog dokumenta razvoja energetike koji je usvojen 2007. godine. Novi dokument - Strategija razvoja energetike do 2030. godine, čiji je nacrt dat na javnu raspravu, ima za cilj povećanje investicija u energetski 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.

Uporedo sa Strategijom razvoja energetike do 2030. godine rađena je Strateška procjena na životnu sredinu, čiji je cilj prepoznavanje kritičnih tačaka koje bi imale negativan uticaj na životnu sredinu, zdravlje i socio-ekonomski položaj stanovništva.

U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa zakonodavstvom Evropske unije, donešeni su: Zakon o energetici, Zakon o energetskej efikasnosti i Zakon o istraživanju i proizvodnji ugljovodonika. U ovoj regulativi, u velikoj mjeri, implementirana je pravna tekovina EU.

Urađene analize u ovoj oblasti ukazuju da Crna Gora ima najveći potencijal razvoja energetike u obnovljivim izvorima energije kao što su: velike hidroelektrane, male hidroelektrane i vjetroelektrane. Velika pažnja je posvećena izgradnji malih HE koje se relativno brzo mogu staviti u funkciju i nemaju štetan uticaj na okolinu. U narednom periodu predviđena je gradnja 35 malih hidroelektrane (prema Strategiji razvoja energetike do 2030. godine) na 13 vodotoka sa godišnjom proizvodnjom električne energije približno 300 GWh. Potpisano je 8 ugovora o koncesijama, sa šest koncesionara, za izgradnju malih HE (na pritokama Lima, Tare i Zaslapanici kod Nikšića). Planirana je i gradnja 4 hidroelektrane na Morači snage 238 megavata sa očekivanom proizvodnjom od 721 GWh.

U planu je izgradnja kogeneracije na deponijski gas u Podgorici snage 1,1 MWel a vrijednost investicije je 2,6 miliona eura. Imajući u vidu razne vrste otpada i mogućnost njihove «reciklaže» kao i efekat na ekologiju i turizam, ovaj vid generisanja energije je od strateškog značaja.

Tržište električne energije je od 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. Međutim, modalitet i rokovi tek treba da budu usaglašeni. Vlada je, u saradnji sa UNDP-om, uradila prvi Nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama, koji identifikuje glavne zagađivače.

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

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. Uredba o obaveznim strateškim rezervama nafte i naftnih proizvoda je izrađena, ali njeno usvajanje još uvijek nije završeno.

Glavni rizici

- Rast cijene kapitala na međunarodnim tržištima mogao bi značajno poskupiti izvore finansiranja projekata u energetici i usporiti realizaciju planiranih projekata.
- Nedovoljno ispitani ekološki uticaji gradnje novih postrojenja.
- Nedovoljna osposobljenost za operativnu djelatnost (gradnju osnovnih i ekoloških postrojenja), neadekvatan „know-how“ u oblasti energetike, posebno kad su u pitanju istraživačke aktivnosti.
- Kvalitet analize investicionih projekata. Svaka analiza ulaganja mora biti detaljno razrađena i obrazložena sa aspekta troškova i korisnosti kako ne bi došlo do «neadekvatnih» investicija.
- Biznis barijere koje onemogućavaju slobodno tržišno poslovanje u privredi u cjelini i energetskeg sektoru posebno.
- I pored usvojenog Zakona o energetskeg 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 energetskeg efikasnosti.

Strateški pravci 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.
- Smanjenje pravnih praznina i kompletiranje regulative u ovoj oblasti kako bi se kreirao jasan, ekonomski opravdan, ekološki siguran pravac razvoja ove grane.

- Dugoročno, uposliti sve energetske potencijale Crne Gore koji ispunjavaju principe održivog razvoja i nemaju negativnih uticaja na životnu sredinu.
- Povećanje energetske efikasnosti kod finalne potrošnje prije svega u sektoru industrije, uslužnih djelatnosti, saobraćaja i kod domaćinstava.
- Promocija novih, tehnologija i standardizacija kod izgradnje stambenih objekata kao i korišćenju sistema grijanja i/ili hlađenja: supstitucijom direktne transformacije električne energije u toplotnu i korišćenjem novih tehnologija prihvatljivih sa stanovišta zaštite životne sredine.
- Povećati efikasnost energetske preduzeća smanjenjem operativnih troškova, tehničkih i komercijalnih gubitaka energije.
- Modernizovati i revitalizovati postojeću i izgraditi novu infrastrukturu za proizvodnju, prenos i distribuciju energije na principima međunarodnih tehničkih standarda, smanjenja gubitaka i održivog razvoja.
- Veći stepen korišćenja alternativnih izvora energije (solarne energije, energije vjetra, biomase i dr).
- Realizovati projekat strateških zaliha naftnih derivata u skladu sa energetsom politikom EU.
- Regulatorna, zakonodavna i operativna integracija u procesu pridruživanja EU na polju energetike i okruženja, uključujući integraciju u Energetsku zajednicu jugoistočne Evrope (SEE) i energetske tržište Evropske unije.
- 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

Ključna preporuka u oblasti energetike se odnosi na izgradnju novih kapaciteta. Crna Gora ima značajan hidropotencijal, mogućnosti za izgradnju novog bloka Termoelektrane i zanemarljivo korišćenje alternativnih izvora energije. Izgradnjom novih kapaciteta se bi obezbijedila potpuna energetska nezavisnost, smanjio deficit tekućeg računa platnog bilansa, povećala zaposlenost i BDP.

Donijeti i u potpunosti implementirati Strategiju razvoja energetike do 2030. godine.

Podsticati investitore na iskorišćenje obnovljivih izvora energije, izgradnju novih objekata za proizvodnju električne energije iz malih i velikih hidroelektrana.

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:

- Nastavak realizacije Programa revitalizacije HE „Piva“ u saradnji sa KFW-om, Program revitalizacije HE „Perućica“, kao i revitalizaciju termoelektrane „Pljevlja“ u dijelu izgradnje novog sistema transporta otpada, kultivacije deponije i ugradnje „DESOX“ sistema.
- Nastaviti sa projektom Razvoja transmisiona mreže na regionalnom nivou.
- Raditi na postizanju dogovora sa susjednim državama u vezi sa iskorišćenjem zajedničkih hidropotencijala. Takođe, nastaviti pregovore sa BiH i Hrvatskom o podjeli i korišćenju zajedničkog hidropotencijala. U slučaju HE Boka i/ili HE Kruševo, uraditi neophodna istraživanja radi trasiranja investicije.
- U okviru Akcionog plana energetske efikasnosti posebno razviti informacionu bazu i kvalitetnu statističku podršku o potrošnji i distribuciji.
- Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nesavjesnog ponašanja koncesionara. Obavezati koncesionare da objekte redovno remontuju i dobro održavaju kroz unošenje obavezujućih odredbi u ugovor o koncesiji.

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

- Nastaviti aktivnosti na valorizaciji hidropotencijala u Crnoj Gori.
- Uraditi Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja energetike do 2030. godine
- U cilju sagledavanja sveukupnih uticaja na okruženje i ekosistem, isplativosti projekata, uključiti veliki broj stručnjaka iz raznih oblasti od faze izbora mikro lokacije za gradnju objekata do faze puštanja u rad HE.
- Nastaviti sa modernizacijom i razvojem distributivne mreže, što bi omogućilo stabilniji prenos i lakši pristup novih projekata u distributivni sistem.
- Unaprijediti distributivnu mrežu na lokacijama gdje je predviđena izgradnja malih HE i vjetroelektrana. Obezbijediti finansijska sredstva za izgradnju priključnih objekata (trafostanice, dalekovode), što će biti obaveza ili

- Ubrzati pripremu i usvojiti prostorno-plansku dokumentaciju za sve predložene elektrane i pojednostaviti procedure dobijanja građevinskih dozvola (državni i lokalni nivo) u cilju bržeg pristupa realizacije projekata.
- 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.
- Usvojiti desetogodišnji program rada za razvoj obnovljivih iznora energije.
- Uraditi projekat održavanja hidroelektrana nakon isteka koncesija.
- Ubrzati harmonizaciju zakonske regulative radi lakšeg dobijanja potrebnih dozvola za izgradnju vjetroelektrana i težiti ka iskorišćenju u većoj mjeri solarne energije i biomase.

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 energetskej politikom EU.

V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU

1. Turizam

Opis trenutnog stanja

Dugoročni trendovi kretanja međunarodne turističke tražnje ukazuju na kontinuiran rast turizma u proteklih 60 godina. Uprkos povremenih šokova, statistički pokazatelji o međunarodnim dolascima, na globalnom nivou, su u kontinuiranom porastu od 1950. godine, što turizam svrstava u najbže rastuću ekonomsku djelatnost. Prema Izvještaju UNWTO-a do 2030. godine međunarodni dolasci će rasti oko 3,3% godišnje (Tourism Highlights 2013).

Sve značajniju ulogu turizam, odnosno *usluge smještaja i ishrane* kao sveobuhvatna djelatnost, dobija i u ukupnoj ekonomiji Crne Gore. To govori i činjenica da je učešće BDV (bruto dodane vrijednosti) turizma, odnosno sektora *usluge smještaja i ishrane*, u ukupnom BDP Crne Gore u 2011. godini dvostruko veće od bruto dodane vrijednosti ovog sektora u 2000. godini kada je iznosilo 2,5%.

Trend crnogorske ekonomije zavisi, u velikoj mjeri, od trenda u sektoru *usluga smještaja i ishrane* (u prethodnoj klasifikaciji naziv je bio *hoteli i restorani*), te je neophodno kontinuirano raditi na obezbjeđenju kvalitetnih i međunarodno uporedivih podataka, odnosno informacija koje bi bile osnova za donošenje kvalitetnih razvojnih odluka. Monstat je objavio niz podataka iz obračunatih TSA (satelitskih računa), kao što su: BDV turističkih djelatnosti, turistička direktna bruto dodana vrijednost, unutrašnji turistički izdaci i unutrašnja turistička potrošnja i niz drugih podataka. Statistika turizma je unaprijeđena dostupnošću podataka o statistici kružnih putovanja stranih brodova u Crnoj Gori, serijom podataka nautičkog turizma (broj stranih plovila za razonodu, sport i rekreaciju), uvođenjem modula istraživanja turističke potrošnje domaćinstava u Crnoj Gori i sl. I pored niza statističkih pokazatelja sektora *usluga smještaja i ishrane* radi bolje procjene, posebno prihoda od turizma, neophodno je raditi na uvođenju statističkog istraživanja o potrošnji stranih turista, na osnovu kojeg bi se mogla uraditi kvalitetnija procjena ukupnih prihoda od turizma, a istovremeno bi se stvorila kvalitetna baza za dalju procjenu određenih pokazatelja.

Turizam, prema do sada raspoloživim podacima, predstavlja najperspektivniju i najdinamičniju djelatnost u budućem ekonomskom razvoju. To je 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 i u narednoj deceniji (2013 – 2023), je visoko rangirana (zauzima treće mjesto) po rastu direktnog učešća putovanja i turizma u BDP-u sa 8,1% godišnje (svjetski prosjek je 4,4%). Posmatrano preko statističkih pokazatelja dolazaka i noćenja turista, u 2011. godini, 2012. godini i prvoj polovini 2013. godine bilježe se dobri rezultati. Stoga, treba nastaviti sa promocijom i valorizacijom jedinstvenih potencijala kojim će se podstaći razvoj ne samo primorske već i ostalih regija⁸ 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.

Jačanju ovog sektora u ukupnoj ekonomiji Crne Gore doprinijeće investicije koje su u toku i koje se planiraju: Porto Montenegro i otvaranje novog Regent hotela u sezoni 2014. godine, rizort u Kumboru – otvaranje se očekuje polovinom 2016. godine, projekat Plavi horizonti, projekat Luštica bay Resort i sl.

Programske aktivnosti koje se odnose na razvoj turizma definisane su Master planom, prema kojem Crna Gora treba da postane razvijena turistička destinacija sa jedinstvenim proizvodom koji se nudi tokom cijele godine i izbalansiranim privrednim razvojem sjevera i juga. Velika šansa ukupnog turizma vidi se u ruralnom turizmu koji bi, uz sektor poljoprivrede, mogao doprinijeti strateškom cilju crnogorske Vlade, a to je ravnomjeran regionalni razvoj.

Pored napretka koji je ostvaren u prethodnom periodu, postoje problemi koji su kontinuirano prisutni u ovom sektoru. To je nedostajuća ponuda, saobraćajna infrastruktura, nedovoljan broj parking mjesta, velike saobraćajne gužve, problem čistoće i odlaganja otpada, pretrpanost plaža, prekratka sezona, problemi u vodosnabdijevanju u pojedinim opštinama i dr.

Glavni rizici

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

⁸ 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)

- Nedovoljna diferenciranost proizvoda i usluga i nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista.
- Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura.
- Neadekvatna konkurentnost u cijeni i kvalitetu.
- Nedovoljan broj visoko kvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma.

Strateški pravci i razvoj

- a. Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma.
- b. Poboljšanje strukture i kvaliteta smještaja.
- c. Podsticati investiranje u izgradnju hotelskih kapaciteta visoke kategorije i unapređenje postojećih smještajnih kapaciteta.
- d. Diverzifikacija turističke ponude i produženje sezone.
- e. Raditi na izgradnji kapaciteta MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions) turizma i njegovoj promociji.
- f. Kontinuirano raditi na revitalizaciji ruralnih područja (razvijati seoski, agro, eko i druge vidove turizma).
- g. Kontinuirano podizati kvalitet crnogorskog turizma kroz obrazovanje novih i stručno usavršavanje postojećih kadrova.
- h. Raditi na unapređenju putne i prateće infrastrukture (vodosnabdijevanje, električna energija, otpadne vode, čvrst otpad, parking).

Operativne mjere

Zapaženo mjesto u sektoru turizma, kao jednoj od vodećih privrednih grana, tokom proteklog perioda imao je masovni turizam. Ono što ga karakteriše je veliki broj posjetilaca (gostiju) sa niskim prihodom po gostu. Većina smještajnih kapaciteta, i to npr. hoteli s manjim brojem zvjezdica, je bila prilagođena takvim gostima. Masovni turizam je podstakao razvoj u većini opština koje su imale skromne razvojne mogućnosti za afirmaciju neke druge proizvodne ili uslužne djelatnosti. Međutim, Crna Gora, kao prostorno mala destinacija, mora raditi na poboljšanju imidža turističke destinacije, diverzifikovati ponudu i usavršiti proizvod koji mora biti elitni. Iako se ne smiju zanemarivati gosti koji nisu dobre platežne mogućnosti, mora se ići ka elitnom turizmu, odnosno privlačenju gostiju više platežne moći. To će se postići podizanjem nivoa kvaliteta ponude, izgradnjom luksuznih hotela i smještajnih kapaciteta koji će omogućiti razvoj elitnog turizma. Ovome ide u prilog i činjenica da je u strateškom dokumentu, kojim se daju smjernice razvoja turizma u Crnoj Gori – Strategijom razvoja turizma Crne Gore do 2020. godine,

definisan cilj kojim Crna Gora treba da postane visokokvalitetna turistička destinacija sa diversifikovanom ponudom.

Smještajni kapaciteti u Crnoj Gori, po strukturi i nivou kvaliteta usluge, za sada ne omogućavaju valorizaciju ekonomskih potencijala u dovoljnoj mjeri. Hoteli i slični smještajni kapaciteti, koji treba da čine okosnicu turističke privrede procentualno su značajno niži, u ukupnom smještajnom kapacitetu Crne Gore, u odnosu na privatni smještaj (hoteli i apartman – hoteli 18,1% ležajeva u ukupnom broju, a na privatni smještaj se odnosi 38,4% ležajeva).⁹ Kako hoteli i slični smještajni kapaciteti ostvaruju veći prihod po gostu, nameće se potreba za izgradnjom kvalitetnog visoko-profitnog hotelskog sektora, jer je i tražnja na međunarodnom tržištu usmjerena na visokokvalitetne hotelske kapacitete.

Tokom intenzivnog investicionog ciklusa u Crnoj Gori, određeni broj privatizovanih objekata, uspješno je realizovao ugovorene obaveze, čime je značajno podignut nivo turističkih usluga i ukupne turističke ponude. I pored, toga oko 50%¹⁰ hotelskih kapaciteta je ispod nivoa koje zahtijeva međunarodno turističko tržište. Kako Crna Gora teži razvoju elitnog turizma, neophodno je raditi na unapređenju postojećih kapaciteta, dopunjavati ih odgovarajućim sadržajem koji bi ispunio očekivanja visoko platežnih gostiju, a istovremeno ulagati u izgradnju novih hotela koji bi u potpunosti podržavali standarde elitnog turizma.

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. Istovremeno postoji i problem što nekadašnji hotelski kapaciteti, na najboljim lokacijama „stoje“ neiskorišćeni. Neki od razloga su: nedostatak upravljačkog kapaciteta da se za takvu imovinu pronađe najbolji i najatraktivniji investitor, dugotrajni procesi pripreme projekata za stavljanje na tržište, i sl. Ovo sve ima samo negativne posljedice u smislu manjka prihoda od turizma, upravo zbog dugotrajnog neangažovanja kapaciteta. Značajno je istaći da će planirani investicioni projekti u narednom periodu uticati na podizanje nivoa turističke ponude koja će biti bogatija za turističke komplekse i hotelske kapacitete (pet i šest zvjezdica), golf terene, marine i ostale prateće sadržaje u više primorskih opština i u glavnom gradu.

⁹ Izvor: Monstat, Kapaciteti za smještaj po vrstama objekata, Avgust 2011. godine. Broj ležajeva koji nije obuhvaćen prikazanim rezultatima odnosi se na: pansionere, motele, turistička naselja, kampove i sl. (vidjeti izvor)

¹⁰ Navedeno u Akcionom planu za pripremu turističkih sezona – Agenda reformi u oblasti turizma, mart 2013. godine.

Planirane investicije i one koje su već u toku u Tivtu, Budvi, Herceg Novom i Podgorici u skladu su sa Strategijom razvoja turizma do 2020. godine, u kojoj je strateški cilj povećanje hotelskih kapaciteta, odnosno visoko kvalitetnih smještajnih kapaciteta.¹¹

Potrebno je dodatno angažovanje na svim nivoima u pravcu podizanja kvaliteta ukupne turističke ponude i produžetka sezone. Jedan od glavnih izazova u turizmu jeste nedovoljna ponuda. Crnogorski turistički proizvod nije u dovoljnoj mjeri diverzifikovan, a uz to je još uvijek izražena visok sezonski karakter. Tokom proteklog perioda uloženi su značajni napor u cilju promovisanja crnogorskog turizma na sajmovima, putem brošura, panoramskih mapa, i sl. Iako je ustanovljena, treba intenzivirati i promociju turističkog proizvoda na ciljne grupe (planinari, biciklisti, ronjaci i turisti koje zanima „wellnes“, jedrenje, sport), jer je ovaj vid crnogorske turističke ponude prepoznatljiv tek par godina. Diverzifikovanje ponude, uz unapređenje postojećeg proizvoda, je kontinuiran proces koji se temelji na prilagođavanju turističkog proizvoda potrebama i očekivanjima turista, odnosno različitih ciljnih grupa. Potencijal se vidi u vjerskom, zdravstvenom turizmu, sportsko rekreativnom, pustolovnom, ruralnom, eko turizmu i sl. Turizam diverzifikovan na ovakav način bi omogućio produžetak turističke sezone tokom cijele godine, uticao bi na regionalni razvoj, a povećao bi i ukupnu turističku potrošnju.

Kongresni turizam predstavlja tržište koje bilježi porast tokom prethodnog perioda. Nosioci MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions) djelatnosti najčešće su hoteli viših kategorija, koji posjeduju organizacionu i tehničku infrastrukturu za realizaciju određenih vrsta manifestacija i skupova. S obzirom da se crnogorska turistička sezona uglavno svodi na ljetno – zimski sadržaj, razvojem MICE turizma može doći do značajnijeg produženja sezone, imajući u vidu da se putovanja odvijaju pretežno tokom mjeseci van glavne turističke sezone.

Najveći dio razvojnog potencijala zasnovanog na korišćenju raspoloživih resursa nalazi se na područjima koja su nedovoljno ili najmanje razvijena. Stoga je neophodno kontinuirano raditi na revitalizaciji ruralnih područja, izgradnji infrastrukture, lokalnih saobraćajnica i sl. Nepostojanje kvalitetne infrastrukture opredijelio je i investicionu aktivnost, koja je bez obzira na bogatstvo prirodnih resursa, bila nedovoljna u smislu ulaganja u sjeverni dio Crne Gore. Realizovane aktivnosti u proteklom periodu, u saradnji sa GIZ-om (Njemačka organizacija za

¹¹ Strategija razvoja turizma do 2020, mjera 1.3, str. br. 35.

međunarodnu saradnju), između ostalog odnosile su se i na: definisanje strateških pravaca razvoja turizma u Crnoj Gori (na nacionalnom i lokalnom nivou), povezivanje poljoprivrede i turizma, planinarenje i biciklizam i sl. Ovakve i slične aktivnosti predstavljaju osnov za kreiranje daljih razvojnih planova kada je u pitanju razvoj turizma, posebno u nedovoljno razvijenim regijama Crne Gore. Kako je navedeno i u NSOR (Nacionalnoj strategiji održivog razvoja) prioritetni zadaci u oblasti održivog turizma su stvaranje raznovrsnije turističke ponude poput agro, eko, planinskog, zdravstvenog i drugih vidova turizma, posebno na sjeveru Crne Gore. 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.

Strategija razvoja ljudskih resursa u sektoru turizma naglašava potrebu za stručnim obrazovanjem i kvalifikacijom koja će zadovoljiti sve specifične zahtjeve djelatnosti *usluga smještaja i ishrane*. Povećanjem smještajnih kapaciteta, uz povećanje turističke ponude, nameće se potreba za novim kvalifikovanim kadrom. Istovremeno je neophodno pojačati saradnju turističke privrede i obrazovnog sistema u cilju obrazovanja kadra potrebnog profila. Potrebno je kontinuirano organizovati treninge za stručno obrazovanje i kvalifikaciju kadra koji će zadovoljiti sve specifične zahtjeve i vrste ponude u sektoru turizma. Kada se govori o kadrovima u turizmu, aktivnosti su usmjerene u pravcu obezbjeđivanja sezonske radne snage, dok se drugi dio aktivnosti odnosi na definisanje obrazovnih programa kojima će se usaglasiti potreba turističke privrede sa ponudom radne snage po kvalitetu i kvantitetu. Primjenom ove mjere moglo bi se uticati na značajno sniženje ukupne stope nezaposlenosti, a specifični poslovi u turizmu bi bili „prepušteni“ stručnjacima.

Postoje brojni krupni infrastrukturni problemi koji otežavaju razvoj turizma, a koji se mogu podijeliti na probleme saobraćaja, saobraćajne infrastrukture i komunalne infrastrukture. Problemi saobraćaja i saobraćajne infrastrukture prije svega uključuju nedovoljnu i nekvalitetnu saobraćajnu infrastrukturu, velike gužve tokom sezone i sl. Tu je i djelomično riješeno ili neriješeno pitanje tretmana otpadnih voda i čvrstog otpada; a postoje i problemi u snabdijevanju električnom energijom, posebno u vrijeme trajanja turističke sezone. Iako se uslovi iz godine u godinu u ovim segmentima poboljšavaju, neophodno je kontinuirano ulaganje kako u saobraćajnu tako i u komunalnu infrastrukturu, jer ona predstavlja bitan segment koji može značajno da utiče na ukupnu turističku ponudu Crne Gore.

2. Saobraćaj

Opis trenutnog stanja

Oblast saobraćaja ima veoma važnu ulogu u ekonomskom razvoju Crne Gore. Njena povezanost i uslovljenost u razvoju sa drugim djelatnostima, izdvajaju je kao granu od izuzetnog strateškog značaja za razvoj privrede. S tim u vezi, saobraćaj kao uslužna djelatnost doprinosi rastu robne razmjene, međunarodnih usluga, razvoju turizma i industrije. Takođe, utiče na stepen integracija zemlje, kako u regionalno, tako isto i u šire međunarodno okruženje.

Izgradnja, modernizacija i rekonstrukcija transportnog sistema važne su za razvoj i povezivanje Crne Gore sa ostatkom svijeta. Moderan transport uključuje infrastrukturu i tehnologiju koje su izuzetno skupe, sa visokim fiksnim troškovima, dugim rokom otplate investicije, te s toga za adekvatan razvoj ove grane često ne postoji privatni interes.

Budući da se nalazimo u pretpristupnim pregovorima sa EU potrebno je imati u vidu i jedan od generalnih ciljeva evropske transportne politike, koji se ogleda u konkurentnosti, sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja, sa akcentom na zaštiti životne sredine.

Iako je Crna Gora dijelom unaprijedila svoju saobraćajnu infrastrukturu, posebno aerodrome, i neke ključne putne pravce, infrastruktura i dalje značajno zaostaje za onim što su potrebe dinamične ekonomije. Prepoznavanje ovih uskih grla je od velikog značaja, kako za dalji ekonomski razvoj države, tako i za regionalnu integraciju Crne Gore. U oblasti međunarodnih usluga, učešće prihoda od transporta je na drugom mjestu (odmah posle prihoda od turizma). Prema posljednjim raspoloživim podacima (u prvih šest mjeseci 2013. godine) učešće prihoda od transporta (prevoz robe i putnika) je 24,9% ukupnih prihoda od usluga u Crnoj Gori. Od toga, najveći prihodi se odnose na oblast pomorskog i vazdušnog saobraćaja (63,5% od ukupnih prihoda).

U 2013. godini postignut je napredak u dijelu željezničkog saobraćaja, koji je inoviran sa tri elektromotorna voza španskog proizvođača CAF. Restrukturiranje željezničkog saobraćaja, koje je definisano Strategijom restrukturiranja Željeznice Crne Gore iz 2007. godine, nalazi se pri kraju druge faze, koja obuhvata dalji proces segmentacije novostvorenih akcionarskih društava. Očekuje se proces njihove privatizacije prodajom paketa državnih akcija.

U oblasti drumskog saobraćaja, u toku su pregovori sa kineskim kompanijama za izgradnju autoputa Bar – Boljari, čiji značaj se ogleda u povezivanju crnogorskog primorja sa sjeverom Crne Gore, granicom sa Srbijom i preko te zemlje sa centralnom Evropom. Takođe, u procesu je nastavak realizacije Projekta rekonstrukcije lokalnih puteva koji se finansira uz podršku EBRD-a. U toku su razmatranja EBRD-a sa Direkcijom za saobraćaj Crne Gore o odobravanju kredita, čime bi se obezbijedilo finansiranje rekonstrukcije i nadogradnja lokalnog puta Lubnice- Jezerine, uključujući i izgradnju tunela.

U oblasti pomorskog saobraćaja takođe je zapažen napredak. Naime, crnogorska flota je obnovljena kupovinom dva broda iz Kine: „Kotor“ i „21 Maj“. Ovim poduhvatom crnogorska pomorska industrija će imati itekako važan doprinos u ostvarenju ekonomskog rasta države. Najavljeno je da će tokom 2014. godine crnogorska pomorska flota biti upotpunjena sa još dva broda.

Izgradnjom jednog dijela projekta Porto Montenegro na našoj obali, stvorena je mogućnost za privlačenje velikog broja inostranih nautičara kojima je ponuđen kompletan servis najviših svjetskih standarda tokom cijele godine. Istovremeno, postavljanje kamena temeljca na poluostrvu Luštica, zvanično je obilježen početak gradnje kompleksa Luštica Bay, koji će u sklopu stambeno-komercijalnih projekata imati i marinu, čime se proširuje mogućnost pružanja usluga u dijelu nautičkog servisa, kao i proširenje djelatnosti Jadranskog Brodogradilišta Bijela, odnosno vršenja remonta jahti i superjahti. Uslovi za sigurnost pomorske plovidbe upotpunjeni su novim Zakonom o sigurnosti pomorske plovidbe koje je donijelo resorno ministarstvo Vlade Crne Gore.

Vidljivi su rezultati i u oblasti očuvanja životne sredine. Obzirom da je brodska industrija jedan od najvećih zagađivača životne sredine, Vlada Crne Gore je usvojila Zakon o potvrđivanju Aneksa VI MARPOL 73/78 Konvencije, koji reguliše zagađivanje vazduha sa brodova.

Usvajanjem Master plana razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore do 2030. godine, Vlada je definisala strategiju infrastrukturnog razvoja aerodroma sa ciljem unapređenja kapaciteta i kvaliteta usluga u avio saobraćaju. Plan podrazumijeva realizaciju niza razvojnih aerodromskih kapaciteta, koji će obezbijediti sigurno, efikasno i ekološko odvijanje vazdušnog saobraćaja, zasnovanog na ekološkim standardima. Otvaranjem prve aviolinije niskobudžetne aviokompanije Ryanair ka Briselu, unaprijeđena je aviodostupnost Crne Gore i porast tražnje usluga u dijelu avio saobraćaja.

Ono što se nameće kao nužno je istaći da sa aspekta bezbjednosti, stanje na crnogorskim putevima je i dalje zabrinjavajuće, sa velikim brojem saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih u drumskom saobraćaju. Prema preliminarnim podacima Monstata, u prvoj polovini 2013. godine zabilježen je opadajući trend broja saobraćajnih nesreća od 38% na godišnjem nivou. Usvojen je Akcioni plan za implementaciju Strategije poboljšanja bezbjednosti u drumskom saobraćaju za 2013. godinu. Imajući u vidu da bezbjednost u drumskom saobraćaju predstavlja jedan od fundamentalnih elemenata kvaliteta saobraćajnog sistema, akcionim planom je predviđeno da se nastavi rekonstrukcija i sanacija puteva, čime bi se stvorili uslovi za bezbjedno odvijanje saobraćaja, smanjenje saobraćajnih nesreća i redukcija rizika učesnika u saobraćaju.

Iako je evaluacija ostvarenih rezultata u skoro svim segmentima saobraćaja pozitivna, potrebna su dodatna ulaganja, upravo zbog činjenice da je bruto dodana vrijednost ove djelatnosti (saobraćaj i skladištenje) u ukupnom bruto domaćem proizvodu u 2011. godini prepolovljena (4,7%) u odnosu na 2000. godinu kada je iznosila 9,5%. Neophodno je poboljšanje sigurnosti u saobraćaju, efikasnije korišćenje postojećih kapaciteta, dodatna realizacija investicionih projekata, pružiti nove usluge i podići kvalitet postojećih.

Glavni rizici

- Finansijska održivost, imajući u vidu visoku cijenu modernizacije saobraćajne infrastrukture.
- Neadekvatan nivo bezbjednosti u saobraćaju. Broj nesreća na putevima je i dalje visok. Pored ljudskog faktora jedan od glavnih razloga je nedovoljno bezbjedonosna putna mreža u Crnoj Gori.
- Nizak nivo tehničko-tehnološke opremljenosti infrastrukture i zaposlenih u ovoj djelatnosti. Problem da se zadrže i motivišu kvalifikovani kadrovi visokog radnog učinka.
- Niska zainteresovanost kvalitetnih investitora za kapitalno intenzivne investicije, dugog roka otplate i niskih profitnih marži. Problem pronalaženja strateških investitora u doba krize.
- Opasnost od značajnijeg rasta javnog duga u slučaju izgradnje auto-puta.
- Sporiji razvoj turizma zbog neadekvatne saobraćajne infrastrukture.

Strateški pravci razvoja

- Nastaviti unapređenje saobraćajne infrastrukture kroz korišćenje svih raspoloživih izvora finansiranja i oblika sufinansiranja. Prije svega, iskoristiti sredstva koja stoje na raspolaganju kroz EU aranžmane, kao što su IPA sredstva i/ili podsticati privatno javno partnerstvo sa ciljem pronalaženja rešenja za finansiranje investicija.
- Kontinuirano raditi na podizanju stepena bezbjednosti saobraćaja na viši nivo.
- Kontinuirano raditi na podizanju kvaliteta postojećih saobraćajnih usluga i uvoditi nove, modernije usluge sa ciljem generisanja većeg prihoda, ali i zadovoljstva potrošača.
- Povećavati ulaganja u tehničko tehnološki nivo opremljenosti željezničke infrastrukture, naročito u kvalitet mreže, kako bi se povećala prosječna brzina i smanjila kašnjenja u saobraćaju.
- Sanirati kritične tačke sa ciljem smanjenja broja saobraćajnih nesreća.
- Uložiti napore za redovno održavanje javnih puteva.
- Nastaviti realizaciju velikih infrastrukturnih projekata i ubrzati proces završetka restrukturiranja i privatizacije preduzeća iz oblasti transporta.
- Ozbiljno razmotriti sve opcije kada je u pitanju izgradnja auto-puta. Sa jedne strane izgradnja auto-puta je preduslov za brži razvoj turizma, može uticati i na rast BDP-a i razvoj velikog broja drugih grana, ali sa druge strane visoko učešće javnog duga u BDP-u ostavlja malo prostora za dalje zaduživanje.
- Promovisati ekološki biciklistički saobraćaj.
- Raditi na jačanju institucionalnog i zakonodavnog okvira.
- Raditi na usaglašavanju zakonodavnog okvira sa zahtjevima i direktivama EU.

Operativne mjere

Sa ciljem unapređenja djelatnosti potrebno je raditi na otklanjanju saobraćajnih nedostataka, i to: završiti rekonstrukcije započetih dionica, magistralnih i regionalnih puteva, modernizacija saobraćajne signalizacije u cilju podizanja nivoa saobraćajne discipline, eliminisanje crnih tačaka u ugroženim oblastima kao i rješavanje pitanja uskih grla. U cilju usklađivanja sa pravnom tekovinom Evropske unije potrebno je donijeti novi Zakon o bezbjednosti na putu.

Napraviti listu prioriteta u izboru investicija iz ove oblasti i kompletirati potrebnu projektnu dokumentaciju, kako bi se iskoristile mogućnosti EU fondova ili zainteresovali privatni investitori za privatno javno partnerstvo.

Potrebno je poboljšati održavanje najfrekventnijih saobraćajnica u zemlji. Obimne padavine u zimskom periodu u Crnoj Gori dovode do pojava klizišta i odrona u ugroženim područjima. Iz tog razloga kao posebna mjera predostrožnosti treba da bude blagovremena sanacija identifikovanih rizika i obezbjeđenje adekvatne saobraćajne opreme u slučaju elementarnih nepogoda.

Potrebno je raditi na poboljšanju infrastrukture u željezničkom saobraćaju. Završiti posljednju fazu restrukturiranja željeznice, odnosno privatizovati pojedine djelove željezničkog sistema. Potrebna su ulaganja u željezničke veze kako bi se povećala prosječna brzina i smanjila kašnjenja u saobraćaju, u ekstremnim zimskim uslovima.

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

Nastaviti realizaciju Master plana razvoja Javnog preduzeća Aerodromi Crne Gore. Nastaviti ulaganje u modernizaciju crnogorskih aerodroma. Potrebno je obezbijediti sve neophodne uslove za nesmetano funkcionisanje avio saobraćaja u vrijeme vremenskih nepogoda (sniježni nameti, obimne padavine, magla). Kreirati uslove za privlačenje što više „low cost“ kompanija, naročito u periodu turističke sezone.

U domenu pomorskog saobraćaja Crna Gora i dalje treba da ostvaruje napredak kako bi postala punopravna članica Pariskog memoranduma (Paris MoU-a - The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control), a koji se odnosi na usaglašavanje inspekcijuskog nadzora sigurnosti plovidbe sa standardima Paris Mou-a.

Ne bilježi se napredak u oblasti kombinovanog saobraćaja. Uprkos tome što Crna Gora ima infrastrukturne uslove za korišćenje ovog vida transporta, njegovo učešće u ukupnom transportu je veoma malo. Razvijanje i promocija kombinovanog saobraćaja bila bi značajna komparativna prednost za državu, s toga treba raditi na njegovoj preciznijoj zakonskoj definisanosti.

Raditi na implementaciji novog Zakona o potvrđivanju Aneksa VI MARPOL 73/78 Konvencije, kako bi se minimizirali negativni uticaji lučkog prevoza na životnu sredinu. Takođe, imajući u vidu negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu, u okviru drumskog saobraćaja treba promovisati ekološki biciklizam, kao zdrav način života, što bi doprinijelo smanjenju gužve u saobraćaju, redukciji troškova kućnog budžeta.

Nastaviti postupak nacionalnog usklađivanja institucionalnog i zakonskog okvira sa zahtjevima i standardima Evropske unije.

VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

1. Obrazovanje

Opis trenutnog stanja

Reforma obrazovnog sistema u Crnoj Gori je započela 2000. godine, a donošenjem tzv. Knjige promjena definisana je vizija obrazovanja, pravci i ciljevi strateškog razvoja. Početne aktivnosti odnosile su se na izmjenu regulative kojom je ova oblast bila uređena. Nakon izglasavanja osnovnih propisa pristupilo se njihovom sprovođenju u praksi, dok je paralelno tekao proces usvajanja nove regulative, sa ciljem decentralizacije sistema obrazovanja. Donijet je niz zakona i podzakonskih akata, formirane su nove institucije i tijela za sprovođenje reforme čiji je sadržaj definisan ključnim dokumentima – strategijama: od predškolskog, preko osnovnog i stručnog do visokog obrazovanja.

U toku je realizacija akcionih planova, kojima se primjenjuju sljedeće važne strategije u oblasti obrazovanja:

- Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori (2011-2020),
- Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2010-2014),
- Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja (2010-2015),
- Nacionalna strategija cjeloživotne karijerne orijentacije (2011-2015).

S obzirom da reforma obrazovnog sistema po svom sadržaju i obuhvatu spada među najznačajnije i najzahtjevnije oblike promjena u društvu, da je reforma proces koji zahtijeva vrijeme, kao i da ne postoje indikatori kojima se, u ovoj fazi, eksplicitno mogu izraziti postignuti rezultati, to se na osnovu početnih analiza mogu izreći konstatacije opisnog karaktera. Pri tome, treba istaći činjenicu da su aktivnosti pokrenute u svim segmentima i da je je značajan dio finansiran iz međunarodnih fondova (sredstva iz donatorske podrške, IPA programa i programa predpristupne podrške EU). Kapaciteti akademskog i administrativnog osoblja u nekim ustanovama visokog obrazovanja su unaprijeđeni putem saradnje i realizacije projekata sa institucijama visokog obrazovanja iz Evropske unije. Nabavkom savremene opreme i novih nastavnih sredstava značajno su unaprijeđeni i uslovi rada. I u institucijama nižih nivoa obrazovanja u Crnoj Gori takođe su ostvareni pozitivni pomaci.

Pored pozitivnih, trenutno stanje karakterišu i sljedeći nedostaci:

- Broj studenata na Univerzitetu Crne Gore povećan je sa 2.931, koliko ih je bilo 2003. godine (kada je Crna Gora usvojila Bolonjski proces), na 18.253 (školska 2012/2013. godina), što predstavlja opterećenje za ograničene resurse Univerziteta i njegove kapacitete. Iako se broj školovanog stanovništva povećava, u privredi i dalje postoji značajan disbalans između potreba preduzeća i znanja koja nude svršeni studenti.
- Preko 80% svršenih srednjoškolaca nastavlja školovanje na visokoškolskim institucijama umjesto da dio njih ulazi na tržište rada, što ima za posljedicu nemogućnost zadovoljenja potreba tržišta rada.
- Reforma visokog obrazovanja i modernizacija stručnog obrazovanja i sistem obuke nijesu još dali rezultate koji bi uticali na strukturnu neravnotežu na tržištu rada.
- Kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori je veoma različit, kako na nivou ustanova visokog obrazovanja, tako i na nivou različitih studijskih programa na istim ustanovama visokog obrazovanja.
- Porast broja ustanova visokog obrazovanja i broja studenata, kako je navedeno, bez postojanja veze između tog rasta i analize i usklađivanja sa potrebama tržišta rada.
- Takođe, formiraju se univerzitetske jedinice, čini se bez dovoljno kritičkog sagledavanja mogućnosti njihove održivosti na dugi rok, kako u kadrovskom tako i u materijalno-finansijskom smislu.
- Privatne investicije su sastavni dio sistema visokog obrazovanja. Saradnja između ustanova visokog obrazovanja, koja ima za cilj podizanje opšteg nivoa kvaliteta obrazovanja, nije na zadovoljavajućem nivou, a posebno između državnih i privatnih visokoškolskih institucija.
- Evidentan je nizak broj stanovnika sa visokim obrazovanjem u odnosu na razvijene zemlje.
- Koncept cjeloživotnog učenja još uvijek nije dovoljno promovisan i razvijen.
- Sistem visokog obrazovanja nije kompetitivan i atraktivan na međunarodnoj sceni.
- Međunarodna saradnja i akademska mobilnost nije na zadovoljavajućem nivou.
- Naučnoistraživački rad nije dovoljno zastupljen u visokoobrazovnom procesu.

Značajna novina u oblasti obrazovanja jeste Odluka o studijskim programima od javnog interesa i broju studenata na privatnim ustanovama visokog obrazovanja za

studijsku 2012/2013. godinu koji se finansiraju iz Budžeta Crne Gore, koju je Vlada Crne Gore donijela početkom godine ("Službeni list Crne Gore", broj 8/2013", od 7.2.2013. godine). Prvi put se na privatnim ustanovama visokog obrazovanja koriste sredstva Budžeta Crne Gore. Naime, utvrđeni su studijski programi od javnog interesa i određeno da se 115 studenata finansira iz Budžeta Crne Gore.

U pripremi je novi Zakon o visokom obrazovanju.

U Podgorici je realizovan projekat "Podrška posebnim odjeljenjima za inkluzivno obrazovanje", kao nastavak projekta „Mreže podrške inkluzivnom obrazovanju“, u cilju uključivanja djece sa smetnjama u razvoju iz posebnih u redovna odjeljenja osnovnih škola.

U izdanju Republičkog zavoda za statistiku (MONSTAT) objavljeni¹² su rezultati istraživanja koje je MONSTAT u saradnji sa Ministarstvom nauke sproveo 2012. godine, na temu ulaganja u istraživanje i razvoj u 2011. godini. Prvi put u Crnoj Gori sprovedeno je istraživanje ovakvog karaktera, u skladu sa EU regulativom o statistici nauke (Uredba Komisije (EK) br. 753/2004) i na osnovu metodološkog priručnika „Fraskati“.¹³

Dobijeni podaci su rezultat obrade godišnjih izvještaja prikupljenih putem upitnika od privrednih subjekata koji su obavljali djelatnosti istraživanja i razvoja u Crnoj Gori u 2011. godini. Upitnikom su bile obuhvaćene 44 naučnoistraživačke ustanove koje su u vrijeme obrade upitnika bile upisane u Registar Ministarstva nauke i 21 privredni subjekat koji je u 2011. godini vršio ulaganja u istraživanja i razvoj. Analizom podataka je utvrđeno da troškovi ulaganja u istraživanje i razvoj iznose 13,1 milion eura, ili 0,41% od vrijednosti BDP-a. Primjera radi, u Evropi se za ove namjene troši nešto manje od 2%, u SAD-u se troši 2,6% i Japanu – 3,4% od vrijednosti BDP-a. MONSTAT je planirao da do kraja 2013. godine napravi obradu podataka o ulaganjima u istraživanje i razvoj u 2012. godini.

Ministarstvo nauke, u saradnji sa šest ministarstava, sufinansira 104 nacionalna naučnoistraživačka projekta (period 2012-2015). Od septembra 2012. godine povećan je broj istraživača u registru Ministarstva nauke sa 1.191 na 1.208, a povećan je i broj licenciranih naučnoistraživačkih ustanova u registru Ministarstva nauke, za 4, odnosno sa 46 na 50, dok su u postupku licenciranja 3 ustanove.

¹² Statistički godišnjak za 2011. Godinu.

¹³ Prilog Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. za period 1. septembar 2012. – 25. april 2013.

Rizici

- Nedostatak finansijskih sredstava usljed ekonomske krize za cjelovito sprovođenje planiranih aktivnosti.
- Nedovoljno obučen i motivisan kadar u obrazovnom sistemu za realizaciju planiranih zadataka.
- Neadekvatni programi obrazovanja, kao rezultat nedovoljnog razumijevanja partnera (obrazovne ustanove, lokalna administracija, preduzetnici, NVO).
- Ekstenzivan pristup u prenošenju znanja na učesnike u obrazovnom sistemu (tradicionalan način izlaganja materije, bez izgrađivanja vještina i neelastičan u odnosu na promjene i zahtjeve tržišta rada).
- Nedovoljna izgrađenost standarda zanimanja i uniformnost obrazovnih programa, bez uvažavanja posebnosti.
- Nedovoljna zastupljenost u obrazovnom procesu naučno-istraživačkog rada kao ključnog faktora razvoja.
- Nedovoljna mobilnost i interesovanje nastavnog kadra i studenata za korišćenje mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu.
- Nedovoljna materijalno-tehnička opremljenost obrazovnih institucija, kao uslov za funkcionisanje obrazovnog procesa.
- Različit kulturno-obrazovni nivo stanovništva, kao izraz istorijskih uslova razvoja i faktor uticaja na sprovođenje reforme obrazovanja.
- Kašnjenje reforme obrazovanja u odnosu na potrebe tržišta rada.

Strateški pravci razvoja

Savremeni sistem obrazovanja, koji će biti u funkciji društveno – ekonomskog razvoja, treba izgrađivati kroz:

- a. Uključivanje svih relevantnih institucija i pojedinaca iz obrazovnog sistema u aktivnosti definisane strategijama obrazovanja radi postizanja ciljeva reforme.
- b. Razvijanje saradnje institucija obrazovanja i institucija tržišta rada.
- c. Razvijanje standarda obrazovanja u skladu s principima Nacionalnog okvira kvalifikacija i na osnovu informacija o potrebama tržišta rada, da bi se omogućila uporedivost kvalifikacija i obrazovna politika uskladila sa projekcijama razvoja tržišta rada i potrebama društva.
- d. Podsticanje i afirmisanje naučno-istraživačkog rada u visokoškolskim institucijama.

- e. Razvijanje i promociju koncepta cjeloživotnog učenja.
- f. Vođenje upisne politike koja omogućava smanjenje strukturne neravnoteže tržišta rada.
- g. Uključivanje lokalne samouprave, predstavnika poslodavaca, biznis udruženja i drugih nevladinih organizacija u aktivnosti reforme obrazovanja.
- h. Podsticanje javno-privatnog partnerstva u oblasti obrazovanja kroz saradnju univerzitetskih jedinica sa privrednim subjektima u cilju zadovoljenja potreba tržišta rada.
- i. Uključivanje organizacija koje se bave socijalnom inkluzijom u aktivnosti reforme obrazovanja.
- j. Praćenje primjene propisa u praksi i predlaganje izmjena regulative.
- k. Proučavanje stranih iskustava i primjenu obaveznih pravila i preporuka, uz korišćenje stručne, tehničke i materijalne pomoći iz sredstava Evropske unije.
- l. Obezbjedivanje planiranih sredstava ili do nivoa najmanje nedostajućih u odnosu na planirana za realizaciju reforme obrazovanja.
- m. Vršenje nadzora i kontrole realizacije reformskih aktivnosti, na svim nivoima obrazovanja uz ključnu ulogu Ministarstva prosvjete i sporta.
- n. Vršenje koordinacije i praćenja svih aktivnosti od strane Ministarstva prosvjete i sporta, polazeći od činjenice da je ministarstvo spona sa Ministarstvom finansija (izvor sredstava) i Ministarstvom rada i socijalnog staranja (pitanja tržišta rada), kao i sa Vladom Crne Gore.

Operativne mjere

Cilj reforme je razvijanje efektivnog kvalitetnog sistema obrazovanja i istraživanja koji će pospješiti društveni i ekonomski razvoj društva, poštujući principe jednakosti i ravnopravnosti građana.

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

Imajući u vidu da je znanje i razvoj nauke temeljni stub svakog društva i njegovog napretka, kao i da je reforma obrazovanja veoma kompleksan projekat po svom obuhvatu i značaju, cjelishodno je u pogledu operativnih mjera ukazati na neke aspekte reforme, u kom pravcu bi trebalo djelovati. U tom smislu, za postizanje ciljeva neophodno je:

- Kontinuirano raditi na obezbjedenju i unapređenju kvaliteta, prije svega, visokog obrazovanja.
- Povezivati vertikalno i horizontalno različite nivoe obrazovanja, odnosno učiniti prohodnost i nadgradnju znanja putem kompatibilnih veza između nivoa obrazovanja.
- Razvijati standarde obrazovanja, na osnovu kojih će se na precizan način upoređivati obrazovna kvalifikacija i izvršiti verifikacija obrazovanja stečenog na formalan i neformalan način.
- Težiti povezivanju visokog obrazovanja i tržišta rada i podizanju preduzetničko-inovativnog karaktera obrazovanja.
- Kontinuirano prilagođavati upisnu politiku potrebama tržišta rada, koristeći i dokument Vlade “Upisna politika na Univerzitetu Crne Gore”, kako bi se izbjegla hiperprodukcija teško zapošljivih kadrova i smanjila strukturna neravnoteža tržišta rada.
- Stvarati realne pretpostavke za povećanje učešća stanovništva sa visokim obrazovanjem, tako da učešće populacije sa visokim obrazovanjem starosti od 30-34 godine bude najmanje 40% u 2020. godini.
- Razvijati model cjeloživotnog učenja utemeljenog na dobroj međunarodnoj praksi.
- Razvijati istraživački orijentisano visoko obrazovanje. Povećati iznose sredstava za finansiranje ove namjene.
- Djelovati na afirmaciji i podsticanju mobilnosti i interesovanja nastavnog kadra i studenata za korišćenje mogućnosti osposobljavanja i usavršavanja u inostranstvu.
- Razvijati saradnju sa svim institucijama koje se bave socijalnom inkluzijom i stvarati materijalno-tehničke pretpostavke za povećanje učešća u sistemu obrazovanja i socijalnoj uključenosti osoba koje pripadaju ovoj kategoriji.

Neophodna je i kontinuirana kontrola i koordinacija aktivnosti svih aktera zaduženih za realizaciju reformskih aktivnosti, koje treba da sprovodi Ministarstvo prosvjete i sporta. Potrebno je poštiti uslove za osnivanje fakulteta, kao i kontrolu njihovog rada.

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

Takođe, neophodno je obezbijediti finansijska sredstva (državni i budžeti lokalnih zajednica, privatni izvori, predpristupni fondovi EU i strane donacije), kako se ciljevi reforme ne bi doveli u pitanje.

2. Tržište rada

Opis trenutnog stanja

Ekonomska kriza se odrazila na stanje i kretanja na tržištu rada. O tome svjedoče osnovni parametri: broj zaposlenih i nezaposlenih lica, promjene u nivou i strukturi pojava, obim preduzetih mjera i aktivnosti kojima je država intervenisala u cilju amortizovanja negativnih posljedica.

U sljedećem prikazu obuhvaćeni su najznačajniji pokazatelji tržišta rada.

Prema podacima MONSTAT-a (Anketa o radnoj snazi) stopa aktivnosti stanovništva od 15-64 godine iznosi 58,6% (podatak za prvi kvartal 2013. godine), dok stopa zaposlenosti iznosi 45,9%.

Posmatrano po sektorima, učešće poljoprivredne djelatnosti u ukupnoj zaposlenosti iznosi 4,4%, nepoljoprivredna zanimanja učestvuju sa 18,5%, dok uslužne djelatnosti učestvuju u ukupnoj zaposlenosti sa 77,1%.

Broj nezaposlenih lica iznosi 53.600 (podatak za prvi kvartal 2013. godine), od čega je 21.300 žena ili 39,8%. Stopa nezaposlenosti iznosi 21,6%.

Karakteristike zaposlenosti su takođe: regionalna nejednakost (najmanja stopa zaposlenosti je u sjevernom regionu, najveća u centralnom), starosna struktura zaposlenih je nepovoljna (najmanju stopu imaju zaposleni starosti od 15 do 24 godine, najveću zaposleni starosti od 25 do 49 godina), stopa zaposlenosti žena je niža od prosječne stope, najveću stopu zaposlenosti imaju visokoobrazovana lica, stopa se smanjuje kako se nivo stručne kvalifikacije smanjuje.

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, na evidenciji Zavoda na dan 30.6.2013. godine nalazilo se 30.337 nezaposlena lica (žena je bilo 14.372 ili 47,4%).

Najniže stope nezaposlenosti, oko 6,5% do 9,2%, su u opštinama: Budva, Plužine, Bar i Kotor, a najviše, oko 24,1% do 28,7%, su u opštinama: Andrijevića, Bijelo Polje i Kolašin (24,1%). Stopa nezaposlenosti u Podgorici se kreće oko 10%. Iz navedenog se konstatuje problem regionalne nezaposlenosti, tj. najveće stope nezaposlenosti (izuzetak opština Plužine) upravo su u najmanje razvijenom - sjevernom regionu Crne Gore, koji ima i najmanje finansijske kapacitete za rješavanje problema nezaposlenosti, i obratno (na jugu).

Apsorpciona moć zapošljavanja, prikazana kroz oglašeni broj slobodnih radnih mjesta, ponajbolje odslikava uticaj ukupnih ekonomskih kretanja na tržište rada. S tim u vezi, u periodu 2007 – 2008. godina, koliko je trajao "ekonomski bum", evidentiran je porast oglašanih slobodnih radnih mjesta (sa 48.284 oglašanih slobodnih radnih mjesta na 64.854, za 16.570 ili 34,3%). U periodu djelovanja ekonomske krize taj broj se smanjuje na 47.551, u 2009. godini i 39.168, u 2010. godini, što je manje za 25.686 ili 39,6%. U 2011. godini dolazi do povećanja broja oglašanih slobodnih radnih mjesta (za 5.790 ili 14,8%), sa blagim porastom u 2012. godini (za 365 ili 0,8%).

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (Izvještaj o radu Zavoda za zapošljavanje Crne Gore za šest mjeseci 2013. godine), na kraju prvog polugodišta 2013. godine godine zabilježen je pad broja oglašanih slobodnih radnih mjesta (sa 26.121 na 21.469; manje za 4.652 ili 17,8%) u odnosu na isti period u 2012. godini.

Na zapošljavanje značajno utiče i broj stranih državljana koji su radno angažovani, najčešće na sezonskim poslovima. Taj broj se iz godine u godinu (sa izuzetkom 2010. godine) povećava, ostavljajući manje prostora za zapošljavanje domaće radne snage. U 2012. godini ukupno je izdato 20.712 dozvola za rad i zapošljavanje stranaca, a značajan broj stranaca je zaposlen bez dozvole.

Sezonsko zapošljavanje je vid zapošljavanja koji sve značajnije utiče na ublažavanje problema nezaposlenosti, jer se u toku sezone na ovim poslovima angažuje i do 20% od ukupnog broja nezaposlenih lica. Ovaj vid zapošljavanja se iz godine u godinu potvrđuje sve većim zapošljavanjem lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, ne samo u turizmu i ugostiteljstvu već i u djelatnostima: građevinarstvu, poljoprivredi, trgovini, zdravstvu i drugim. Na sezonskim poslovima se skoro svake godine angažuje povećani broj domaće radne snage u odnosu na prethodnu, i to: između 5.500 i 10.000 (podaci za 2012. godinu) radnika.

Visoka dugoročna nezaposlenost (pokazatelj broja nezaposlenih lica sa evidencije Zavoda za zapošljavanje koja traže posao duže od godinu dana) je nepovoljna karakteristika tržišta rada u Crnoj Gori. Već duži niz godina iskazuje se u procentu od 55% do 60% (od oko 15.700 do oko 22.600 lica). Na kraju prvog polugodišta 2013. godine taj broj je 14.353 ili 47,3% ukupnog broja nezaposlenih lica.

Visoko učešće mladih u strukturi nezaposlenih je pokazatelj učešća nezaposlenih lica do 25 godina starosti u ukupnom broju nezaposlenih. U posljednjih nekoliko godina kreće se u rasponu od 15,5% do 20,1% (od oko 4.400 do oko 7.800 lica). Na kraju prvog polugodišta 2013. godine taj broj je 5.663 ili 18,7% ukupnog broja nezaposlenih lica.

Znatan porast broja visokoškolaca i izražen deficit ponude radne snage sa srednjim stručnim obrazovanjem je karakteristika tržišta rada u Crnoj Gori. Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje na kraju 2006. godine bilo je prijavljeno 2.369 visokoškolaca ili 6% od ukupnog broja nezaposlenih. Krajem 2012. godine broj prijavljenih visokoškolaca je iznosio 6.752 ili 21,6%. To je posljedica činjenice da u posljednje vrijeme preko 80% srednjoškolaca nastavlja školovanje na nekoj od ustanova za visoko obrazovanje. Time se stvaraju deficit na strani ponude kadra sa srednjim stručnim obrazovanjem i veoma izražen suficit visokoobrazovanog kadra.

Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje nalazi se veliki broj lica iz kategorije teže zapošljivih lica. Radi se o preko 35% ukupnog broja nezaposlenih lica, odnosno o: starijim nezaposlenim licima, licima sa različitim oblicima i stepenima invaliditeta (zdravstvenim sposobnostima za uključivanje u tržište rada), pripadnicima kategorije internih i raseljenih lica (RE populacija) i dr. Zapošljavanje ovih lica je veoma otežano i iziskuje specifične mjere i aktivnosti i značajna sredstva. I pored činjenice da postoji regulativa koja obavezuje poslodavce, da postoje beneficije za zapošljavanje teže zapošljivih lica, da su razvijeni programi zapošljavanja ovih lica i obezbijedena sredstva za njihovu realizaciju, još uvijek nema dovoljno rezultata u zapošljavanju ove kategorije nezaposlenih lica.

Značajan problem, pored strukturne, predstavlja regionalna nezaposlenost. Problem je naročito izražen u sjevernom regionu Crne Gore. Pad privredne aktivnosti u posljednjih dvije decenije, depopulacija seoskih područja, migracija stanovništva sa sjevera Crne Gore u centralni i južni dio uticali su na produbljivanje problema i njegovo otežano rješavanje.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore, u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti ("Sl. list RCG", broj 14/10), redovno i u kontinuitetu sprovodi aktivne mjere politike zapošljavanja. Aktivnosti su usmjerene kako prema poslodavcima, tako i prema nezaposlenim licima i drugim korisnicima njegovih usluga.

U najvažnije aktivnosti spadaju:

- Programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih, tj. programi za tzv. poznatog poslodavca i programi obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada (u okviru kojih programi obrazovanja za osposobljavanje za zanimanja i programi sticanja vještina).
- Dodjela subvencija poslodavcima za nova zapošljavanja mladih na sezonskim poslovima, po programu "Subvencionirano zapošljavanje mladih na sezonskim poslovima". U toku je realizacija programa, koji traje od 1.6. do 30.9.2013. godine. Visina subvencije za zapošljavanje jednog lica iznosi 100 eura mjesečno za mlade bez radnog staža i 80 eura mjesečno za mlade sa radnim stažom. U prethodnom periodu najviše subvencija je dodijeljeno u: turizmu i ugostiteljstvu – 65,97% od ukupnog broja, trgovini – 28,47% i ostalim djelatnostima – 5,56%, kakva raspodjela po djelatnostima će i ubuduće biti zastupljena.
- Projekat "Radna praksa za visokoškolce", čije je planirano šestomjesečno trajanje zbog velikog interesovanja poslodavaca (274 poslodavca koji su iskazali potrebu za zapošljavanjem 646 lica) i visokoškolaca (863) produženo u 2013. godini, radi stvaranja uslova za učesnike da mogu obaviti pripravnički staž u trajanju od 12 mjeseci i steći pravo da polažu stručni ispit.
- Program stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, koji je nastavak formalnog obrazovanja u cilju sticanja radnog iskustva, znanja, vještina i kompetencija neophodnih za samostalno obavljanje posla. Ovaj program je izazvao veliko interesovanje, kako poslodavaca (prijavili potrebe za zapošljavanje 5.317 visokoškolaca), tako i visokoškolaca (4.211 visokoškolaca).
- Profesionalna orijentacija, u okviru koje su navjažniji programi: profesionalno informisanje, profesionalno savjetovanje, profesionalna selekcija i radioničarske aktivnosti.
- Program kreditiranja samozapošljavanja i razvoja preduzetništva u Crnoj Gori, sa programima: Virtuelna preduzeća i Pružanje specijalističke obuke i edukacije iz oblasti poslovnih vještina korisnicima kredita Zavoda za zapošljavanje. U 2012. godini finansirano je 80 kredita u vrijednosti od 500.000 eura, namijenjenih otvaranju 100 novih radnih mjesta.
- Anketa poslodavaca, redovna godišnja aktivnost Zavoda za zapošljavanje čijom realizacijom se dobijaju iscrpni podaci o potrebama crnogorskih poslodavaca kao i o njihovim problemima u obezbjeđivanju potrebnih kadrova, koja na najbolji način odlikava stanje na tržištu rada Crne Gore.
- Realizacija međunarodnih projekata (IPA projekti, komponente I, II I IV, od kojih su neki završeni, dok su drugi u toku).

Najznačajniji projekat koji se putem akcionih planova koje je usvojila Vlada Crne Gore sprovodi na tržištu rada u Crnoj Gori jeste „Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015“. Ona predstavlja nastavak „Nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007 – 2011. godina“. U njenoj izradi korišćeni su pristupi iz Evropske strategije za pametan, održiv i uključiv rast, pod nazivom „Evropa 2020“.

Glavni rizici

- Nedostatak finansijskih sredstava usljed ekonomske krize za cjelovito sprovođenje planiranih aktivnosti.
- Smanjen potencijal za otvaranje novih radnih mjesta usljed sporijeg rasta ekonomije.
- Visoka nelikvidnost u privredi i skupi bankarski krediti.
- Ograničene mogućnosti održavanja nivoa zaposlenosti u nekim preduzećima radno-intenzivnog karaktera.
- Strukturna nezaposlenost – neusklađenost ponude i tražnje radne snage na tržištu rada, naročito kod visokostručnih kadrova.
- Neriješen status velikog broja privrednih subjekata u Crnoj Gori čiji su računi u blokadi i rizik povećanja neprijavljenog rada.
- Povećanje strukturne neravnoteže ponude i tražnje zbog neusaglašenih upisnih politika sa potrebama tržišta rada.
- Ograničeni resursi za aktivne mjere tržišta rada.
- Niska stopa aktivnosti, posebno među ženskom radnom snagom.
- Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba.
- Visoka stopa nezaposlenosti mladih osoba.
- Problem deficitarnosti kadrova sa srednjom stručnom spremom.
- Veliki obim neregistrovane zaposlenosti.
- Regionalna nezaposlenost.
- Nepovoljan odnos pri sezonskom zapošljavanju domaće i uvozne radne snage.

Strateški pravci razvoja

- a. Uključivanje svih relevantnih institucija i pojedinaca nosilaca aktivnosti definisanih strateškim dokumentima radi postizanja ciljeva reforme.
- b. Razvijanje saradnje institucija tržišta rada i institucija obrazovanja i usklađivanje obrazovnog sistema sa zahtjevima tržišta, čime će se uticati na

- c. Razvijanje u što je moguće većoj mjeri saradnje sa poslodavcima i njihovo uključivanje u realizaciju programa zapošljavanja.
- d. Obezbjedivanje kontinuirane finansijske podrške, uključujući i inostrane donacije, pomoći i pribavljanje sredstava kroz partnerski odnos i realizaciju zajedničkih projekata radi ostvarenja ciljeva donešenih strategija zapošljavanja i cjeloživotne karijerne orijentacije.
- e. Poboljšanje poslovnog ambijenta i smanjivanje biznis barijera.
- f. Uvođenje poreskih podsticaja za novo zapošljavanje i investiranje u nedovoljno razvijena područja.
- g. Sprovođenje aktivnih mjera politike zapošljavanja, sa što većim obuhvatom korisnika i sredstava za realizaciju mjera.
- h. Razvijanje programa edukacije i preduzetništva za što veći broj korisnika.
- i. Podsticanje zapošljavanja domaće radne snage u odnosu na strane radnike.
- j. Razvijanje posebnih programa zapošljavanja u regionu sa iznadprosječnim stopama nezaposlenosti.
- k. Sprovođenje posebnih programa za teško zapošljiva lica.
- l. Praćenje primjene propisa u praksi i predlaganje izmjena regulative, na temelju proučavanja stranih iskustava i primjenu obaveznih pravila i preporuka, uz korišćenje stručne pomoći iz Evropske unije.
- m. Jačanje inspeksijskog nadzora radi suzbijanja nelegalnog rada i zapošljavanja.
- n. Obavljanje funkcije nadzora i kontrole realizacije reformskih i drugih aktivnosti, na svim nivoima, uz ključnu ulogu Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Operativne mjere

Polazeći od opšteg cilja „Nacionalne strategije zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015“ i njime uslovljenih prioriteta, neophodno je u dostizanju navedenih vrijednosti obezbijediti kontinuiranu finansijsku, stručnu, kadrovsku i materijalno-tehničku podršku.

Strategija pretpostavlja realizaciju ambiciozno postavljenih aktivnosti definisanih akcionim planom. Imajući u vidu sadržaj i obuhvat planiranih aktivnosti, moglo bi se, u najširem kontekstu, preporučiti usmjerenje na sljedeće pravce djelovanja:

- Nastaviti rad na usklađivanju zakonske regulative koja se odnosi na tržište rada sa evropskim zakonodavstvom.
- Unapređivati biznis okruženje i efikasnost administracije.

- Intenzivirati saradnju sa poslodavcima i uključivati ih u aktivnosti realizacije programa obuke.
- Podsticati početno mikro, malo i srednje preduzetništvo kojim se otvaraju nova radna mjesta.
- Inicirati pilot programe socijalne ekonomije, koje treba realizovati na sjeveru.
- Razvijati model cjeloživotnog učenja utemeljenog na dobroj međunarodnoj praksi.
- Razvijati standarde obrazovanja, na osnovu kojih će se na precizan način upoređivati obrazovna kvalifikacija i izvršiti verifikacija obrazovanja stečenog na neformalan i informalan način.
- Nastaviti sa otvaranjem CIPS-ova¹⁴, radi unapređenja podrške obrazovanju odraslih.
- Raditi na edukaciji nastavnog kadra, radi osposobljavanja za primjenu novih sadržaja obrazovanja.
- Podsticati uključivanje pripadnika najranjivijih grupa u sistem obrazovanja.
- Raditi na integraciji socijalno ugroženih grupa.
- Stvarati uslove za primjenu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, zdravstveno ugroženih, RE populacije itd.
- Stimulisati zapošljavanje mladih i pružati pomoć u sticanju prvog praktičnog iskustva kroz radni angažman stručnog osposobljavanja.
- Realizovati programe obuke kojima se unapređuje konkurentnost nezaposlenih na tržištu rada, posebno programe koji obezbjeđuju neposredno zapošljavanje.
- Stimulisati sezonsko zapošljavanje.
- Stimulisati povezivanje poljoprivrede i turizma kroz grant šeme (posebno u sjevernom dijelu).
- Stimulisati razvoj lokalnog partnerstva u rješavanju problema nezaposlenosti.

Imajući u vidu visok broj zaposlenih stranaca, sa jedne strane, a visok broj nezaposlenih domaćih radnika pokrenuti programe obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije, kojima bi se stimulisala supstitucija strane radne snage. U ovakvim aktivnostima se nalazi značajan prostor za relativno brzo snižavanje stope nezaposlenosti.

¹⁴ Centar za informisanje i profesionalno savjetovanje (u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore).

VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

Opis trenutnog stanja

Protekle dvije godine za Crnu Goru su bile godine sa najviše izazova od izbijanja globalne finansijske krize. Eurizacija u Crnoj Gori ograničila je monetarne instrumente, tako da fiskalna politika predstavlja jedinu efektivnu stabilizacionu politiku. Kao takva, fiskalna politika mora da osigura makroekonomsku stabilnost. Režim eurizacije utiče i na poboljšanje budžetske discipline, ali je ona istovremeno i važan uslov održivosti sistema, jer su tim režimom potencijalni izvori za pokriće deficita ograničeni. Likvidan budžet i obezbijedena sredstva znače stabilnost i podršku za privredu i finansijski sektor.

Nakon 2012. godine i loših vremenskih prilika koje su uzrokovale pad budžetskih prihoda, kao i aktiviranje državnih garancija za kredite KAP-a i pojave značajnog iznosa budžetskog deficita, u 2013. godini javili su se isti problemi sa državnim garancijama, i to za kredite KAP-a kod OTP banke i VTB banke u ukupnom iznosu od 102,5 miliona eura.

Sredstva neophodna za finansiranje budžeta u 2012. godini obezbijedena su uz podršku Svjetske banke i komercijalnih banaka, dok sredstva za finansiranje budžeta u 2013. godini biće obezbijedena iz dodatnih zaduženja, kao i niza nepopularnih, ali nužnih, fiskalnih mjera koje je Vlada odlučila da sprovede u djelo u toku 2013. godine, kako bi obezbijedila bolje „punjenje“ budžeta.

U 2013. godini nastavljena je primjena novog Zakona o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, koji je usvojen u drugom polугоđu 2012. godine i kojim je predviđena obaveza plaćanja taksi na SIM kartice, električno brojilo, priključak kablovske televizije, upotrebu duvanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima i na upotrebu elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima. Naime, kako je saopšteno iz Ministarstva finansija, u državni budžet se od naplate taksi na SIM kartice, brojila, kablovski priključak i upotrebu duvanskih proizvoda, za godinu dana slilo 10,7 miliona eura. Predviđeno je da ova mjera bude na snazi do kraja 2013. godine.

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. Takođe, pored negativnog uticaja novog talasa krize iz Eurozone,

oporavak privrede je oslabljen i unutrašnjim faktorima: niži obim trgovinske razmjene, aktiviranje garancija, neizmirivanje poreskih obaveza, i dr. Ovo će dodatno usloviti pad ekonomske aktivnosti i negativno odstupanje od planirane naplate javnih prihoda i pojavu značajnog budžetskog disbalansa u 2013. godini.

U toku 2013. godine Vlada Crne Gore je usvojila mjere dodatne konsolidacije kroz zamrzavanje penzija (pri čemu će izdaci za penzije rasti samo kao posljedica rasta broja korisnika penzijskog osiguranja), dodatno smanjenje dijela diskrecionih rashoda i uvođenje veće stope poreza na dohodak za zarade iznad prosječnih. Ove mjere si sprovedene sa ciljem povećanja budžetskih prihoda, a samim tim i smanjenje budžetskog deficita.

Vlada Crne Gore donijela je odluku o povećanju više stope PDV-a sa postojećih 17% na 19% i zadržavanju niže i nulte stope ovog poreza na istim nivoima. Povećanje PDV-a je mjera privremenog karaktera, čija je primjena počela prvog jula 2013. godine. Osnovni motiv za donošenje odluke o povećanju stope PDV-a je nastojanje da se zaustavi dalje pogoršanje fiskalne stabilnosti, odnosno nesklada između javnih prihoda i javnih rashoda. Takođe, ova mjera bi, zajedno sa ostalim mjerama fiskalnog prilagođavanja, trebalo doprinijeti smanjenju potrebe za zaduživanjem i, time, smanjenju javnog duga u budućem periodu, što će unaprijediti stabilnost fiskalnog, finansijskog i makroekonomskog sistema.

I pored povećanja stope PDV-a sa 17% na 19%, Crna Gora spada u zemlje sa najnižom stopom, stoga smatramo da nije ugrožena konkurentnost ekonomije, a sa druge strane, doći će do povećanja poreskih prihoda.

Pored ovih mjera, u drugom kvartalu 2013. godine stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama zakona o akcizama, kojim je predviđeno povećanje akciza na cigarete i ostale duvanske proizvode, alkohol i alkoholna pića, u cilju usaglašavanja crnogorskog zakonodavstva sa relevantnim regulativama EU.

U toku 2013. godine donešen je Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, u cilju smanjenja nivoa sive ekonomije, povećane naplate javnih prihoda i uvođenja poreskog reda. Primjena ovog Zakona je već počela da daje pozitivne rezultate u vidu poboljšane naplate.

Prema saopštenju, Vlada Crne Gore je usvojila Informaciju o realizaciji i efektima mjera iz Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije za period april-jul 2013. godine, koju je pripremilo Ministarstvo finansija. Između ostalog, u predmetnoj Informaciji se navodi da je Komisija za suzbijanje sive ekonomije u periodu april-

Jul 2013. godine u kontinuitetu pratila dinamiku i efekte sprovođenja svih definisanih aktivnosti u borbi protiv sive ekonomije, sa posebnim osvrtom na suzbijanje sive ekonomije u oblasti tržišta rada i prometa proizvoda i usluga – evidentiranja gotovinskog prometa, kao i eliminisanja prostora za izbjegavanje plaćanja poreskih obaveza. Konstatovano je da se sve mjere definisane Akcionim planom realizuju prema utvđenoj dinamici, kao i da je ostvareno poboljšanje naplate javnih prihoda koji su za prvih šest mjeseci 2013. godine bili veći za oko 40 miliona eura u odnosu na isti period prethodne godine. Takođe, pojačan inspekcijski nadzor doprinio je povećanju stepena poreske discipline, što je direktno uticalo na smanjenje nelegalnog poslovanja i povećanje javnih prihoda.

Novim budžetom za 2013. godinu predviđen je set fiskalnih mjera kako bi se obezbijedio veći iznos prihoda, ali i smanjila neproduktivna potrošnja. Međutim, u toku 2013. godine biće neophodan rebalans budžeta, kako bi se obezbijedila sredstva za otplatu garancija aktiviranih u 2013. godini.

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 50,1% BDP-a na kraju prvog polugoda 2013. godine. U toku 2013. godine očekuje se dodatni rast duga usljed potrebe za dodatnim sredstvima kako bi se izmirile određene obaveze i pokrio deficit za 2013. godinu. Skupi izvori sredstava dodatno opterećuju buduće servisiranje obaveza i potencijalno kreiraju faktore fiskalne nestabilnosti. Takođe, izvjesno je da će u godinama kada dospijevaju emisije euroobveznice (2015. i 2016.) biti potrebno novo zaduživanje, jer njihov ukupan iznos neće biti moguće otplatiti iz redovnih prihoda, što će prouzrokovati rast državnog duga i u narednim godinama.

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

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 2014. 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.

Glavni rizici

- Kontinuirano postojanje budžetskog deficita.
- 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 uslijed razvoja nestabilnosti u Eurozoni.
- Neostvarivanje projektovanih stopa rasta.
- Rizik socijalnog pritiska.
- Uticaj negativnih demografskih trendova na povećanje izdataka za penzije.
- 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.
- Proces priključivanja EU traži izdvajanje značajnih sredstava za ove namjene.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti sa konsolidacijom javne potrošnje i vođenjem restriktivne fiskalne politike u skladu sa postojećim makroekonomskim ambijentom.
- b. Postepeno smanjivati učešće javnih rashoda i javnog duga u BDP-u.

- 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. Nastaviti aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije u cilju povećanja budžetskih prihoda.
- f. Povećati kontrolu poslovanja državnih preduzeća, u cilju smanjenja negativnih rezultata i smanjenja transfera budžetskih sredstava ka istim.
- g. Preduzeti mjere u cilju unapređenja poreske kulture obveznika, povećanju fiskalne discipline i smanjenju poreske evazije.
- h. Pronaći adekvatne mehanizme za postepeno smanjivanje iznosa poreskog duga.
- i. Unaprijediti Strategiju upravljanja javnim dugom za trogodišnji period.
- j. Pronaći mehanizme da se smanji dug lokalnih samouprava.
- k. Postepeno smanjivati učešće tekućeg budžeta i prioritetno povećavati učešće kapitalnog budžeta.
- l. Državne intervencije u privredi fokusirati na kapitalne projekte.
- m. Zaustaviti (ograničiti) izdavanje državnih garancija.
- n. Povećati nivo transparentnosti javne potrošnje na svim nivoima, a naročito na lokalnom.
- o. Adekvatno voditi politiku domaćeg i inostranog zaduživanja kako se zemlja ne bi izložila krizi javnog duga.

Operativne mjere

Teška ekonomska situacija, kako na domaćem, tako i na međunarodnom tržištu, zahtijeva da fiskalna politika u 2014. godini bude bazirana 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.

Usljed visokog nivoa budžetskog deficita u 2012. i 2013. godini, neophodno je što prije pristupiti fiskalnom prilagođavanju i smanjivanju deficita. Cilj treba da bude niže učešće budžetskog deficita u BDP-u od stope rasta BDP-a. Potrebno je što prije obezbijediti uslove za efekasniju naplatu poreza, kako bi mjere povećanja stope PDV-a i stope poreza na dohodak fizičkih lica iznad prosječne plate imale planirane efekte. Takođe, u skladu sa povećanjem poreza, i u zavisnosti od ekonomske situacije, u narednom periodu treba voditi politiku postepenog snižavanja učešća javnih rashoda u BDP-u. S tim u vezi, potrebno je sprovesti

linearno smanjenje javnih rashoda po stopi od 3% do 5% svim budžetskim jedinicama, osim javnih rashoda koji su zakonska obaveza. Naime, potrebe za fiskalnom konsolidacijom i povećanjem konkurentnosti ekonomije jedan su od prioriteta u procesu evropskih integracija.

U slučaju produženja Zakona o taksama na pristup određenim uslugama od opšteg interesa i za upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja, razmotriti mogućnost ukidanja taksi na SIM kartice, brojila, kablovski priključak i upotrebu duvanskih proizvoda za socijalno ugrožene kategorije stanovništva, kao što su korisnici materijalnog obezbjeđenja porodica, invalidi i korisnici tuđe njege i pomoći.

Javni dug i izdate garancije nastavljaju tendenciju rasta i poslednje dvije godine, koja se mora zaustaviti da bismo obezbijedili makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost. Otplaćivanje glavnice i visokih kamata može ugroziti ekonomski rast u narednom vremenskom periodu.

Sistem javnih nabavki predstavlja prostor za ostvarenje ušteta, redukciju nepotrebnih trošenja i postavljanje prioriteta, čijom punom implementacijom će se ove prednosti i materijalizovati. Potrebno je što prije usvojiti planirani Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama u skladu sa relevantnim regulativama EU.

Implementirati rešenja kreirana EU dokumentom „Paketa šest“ (Six pack) legislative, koja se odnosi na tretman ekstremnih disbalansa fiskalne politike, kako bi se u dužem roku obezbjedila ravnoteža Budžeta, a ujedno primjenili zahtijevi pravne tekovine EU u ovoj oblasti.

Kompletirati aktivnosti na testiranju softvera, u okviru kojeg se obavlja evidentiranje obaveza potrošačkih jedinica na obračunskoj osnovi, čime se omogućava pregled preuzetih obaveza svih jedinica u realnom vremenu. Na ovaj način će se omogućiti značajno efikasnije upravljanje sredstvima, kao i planiranja sredstava.

Unaprijediti Strategiju o upravljanju javnim dugom koja se donosi za trogodišnji period. Preciznije definisati smjernice i izvršiti adekvatnu procjenu rizika u oblasti upravljanja javnim dugom, upravljanje garancijama i gotovinom.

Reformisati javna i izvršiti restrukturiranje državnih preduzeća kako bi se postigla veća efikasnost poslovanja, smanjili negativni rezultati koji se, u krajnjem stavljaju budžetu na teret.

Potrebno je što prije primijeniti Zakon o sprječavanju nelegalnog poslovanja, u cilju smanjenja nivoa sive ekonomije, naplate javnih prihoda i uvođenja poreskog reda, čime će se obezbijediti povećanje budžetskih prihoda i smanjiti nivo poreskog duga. Nastaviti aktivnosti na kontroli i sankcionisanju neizdavanja fiskalnih računa, u cilju povećanja budžetskih prihoda.

Najveća rashodna kategorija u budžetu i dalje se odnosi na izdatke zaposlenih u državnoj administraciji. Stoga je neophodan 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 i porast broja penzionera.

Potrebno je što prije donijeti izvorni Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji će utvrditi fiskalna pravila i obezbijediti usklađenost sa Direktivom 2011/85/EU, odnosno ESA95 standardima¹⁵. Razmotriti mogućnost da se uradi Zakon o fiskalnoj odgovornosti, nezavisno od izvornog Zakona o budžetu. Neophodno je da se što prije fiskalna pravila¹⁶ „pretoče“ u obavezujući zakonski okvir. 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.

U okviru novog Zakona o budžetu neophodno je izvršiti kategorizaciju potrošačkih jedinica; uvesti limite 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

¹⁵ Zahtjev EU u okviru pregovaračkih poglavlja 17 (Ekonomska i monetarna politika) i 18 (Statistika).

¹⁶ Obavezujuća pravila o maksimalno dozvoljenom nivou javnog duga i budžetskog deficita kao procenta BDP-a.

i obezbijediti dosledno korišćenje sredstava u svrhe za koje su i planirana. Ne dozvoliti preusmjeravanje sredstava sa kapitalnog budžeta na tekući budžet.

Privesti kraju aktivnosti neophodne za usvajanje i primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu kako bi se povećala efikasnost limitiranog strateškog resursa – kapitala, kako u državnom, tako i u privatnom vlasništvu.

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. Definirati kazne za povratnike u kršenju propisa.
- c. Ublažiti širenje nelikvidnosti u privredi tako što će država, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou blagovremeno izmirivati svoje obaveze prema privredi. Na taj način će se relaksirati privredni sektor, ali i pokrenuti spirala plaćanja i između preduzeća.
- d. Povećati poresku disciplinu obveznika, u cilju povećanja poreskih prihoda.
- e. Pronaći mehanizam naplate poreskog duga, koji iznosi oko 350 miliona eura, što će u velikoj mjeri povećati budžetske prihode i pomoći smanjenju budžetskog deficita.

Problem državnog duga predstavlja ključno pitanje koje je potrebno razmatrati u narednom periodu. Održivi ekonomski rast zahtijeva efikasno upravljanje javnim dugom, pa radi toga potrebno je zaustaviti (ograničiti) izdavanje državnih garancija, zadržati politiku visokog učešća duga sa fiksnom kamatnom stopom, kao i dominantnog zaduživanja u eurima, kod onih institucija kod kojih je moguće vršiti izbor valute zaduživanja. Pored toga, neophodno je uraditi kvalitetnu strategiju trogodišnjeg upravljanja dugom koja će prepoznati sve rizike i koja će sadržati takvu politiku domaćeg i inostranog zaduživanja koja će zaštititi zemlju od izlaganja krizi javnog duga.

Planiranje krupnih infrastrukturnih projekata koji se finansiraju iz budžeta u vrijeme teške ekonomske situacije i visokih recesionih pritisaka je veoma rizičan potez. Neophodna je detaljna analiza svakog projekta i striktno voditi računa da njihova realizacija ne ugrozi fiskalnu održivost.

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. Ukoliko je neophodno postojanje značajnog broja Radnih grupa, komisija i odbora, razmotriti mogućnost ukidanja nadoknada članovima za rad u tim tijelima, u cilju smanjenja troškova. Potrebno je izvršiti analizu relevantnosti i značaja postojanja Radnih grupa, kao i aktivnostima kojima se bave, i napraviti jasnu klasifikaciju istih popitanju značaja za interese države i shodno tome donijeti odluku o nadoknadama za članove tih tijela.

Centralna banka u posljednjih nekoliko godina ukazuje na potrebu implementiranja uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena koja se odnose 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: davanje većeg ovlašćenja poreskim vlastima vezano za uvid u bankarske informacije; jačanje pravila vezanih za izvještavanje o stranim investicijama; ukidanje poreskih ugovora sklopljenih sa poreskim oazama i obezbjeđivanje efikasnije razmjene informacija, itd.

VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA

1. Bankarski i nebankarski sektor

Pozitivne procjene BDP-a za tekuću godinu, kako nadležnih domaćih, tako i međunarodnih finansijskih institucija, idu u prilog relativnom optimizmu kada su u pitanju kretanja u bankarskom sektoru. Sa druge strane, uslovi pozajmljivanja domaćih banaka na stranim tržištima ograničeni su visokim kamatnim stopama koje su posljedica percepcije rizika vezanih za naš region. Ograničena ponuda i veća cijena pozajmljivanja novca na stranim tržištima dovela je do toga da banke alternativu traže u domaćim izvorima finansiranja, prije svega, kroz formu depozita, kao trenutno najjeftinijeg izvora finansiranja. Osim toga, rast nekvalitetne aktive koji uslovljava produženje procesa konsolidacije banaka i nedostatak kvalitetnih biznis planova i dalje predstavljaju prepreku rastu kreditne aktivnosti.

Stabilnost bankarskog sistema ogleda se, između ostalog, kroz parametre likvidnosti i solventnosti banaka, koji su iznad propisanog nivoa. Rast ukupnih kredita i ostalih potraživanja u prvih šest mjeseci 2013. godine od 4,9%, u odnosu na kraj prethodne godine, nije samo rezultat porasta novoodobrenih kredita u iznosu od 343 miliona eura, već je dijelom uslovljen izmjenama regulative i implementacijom MRS-a, usled čega su banke vratile dio otpisanih kredita i ostalih potraživanja (kategorija E) iz vanbilansne evidencije u bilansnu.

Ipak, kontinuitet u rastu nekvalitetnih kredita, i pored napora banaka na redukciji njihovog nivoa u postkriznom periodu, predstavlja najveću ranjivost bankarskog sektora i potencijalni izvor rizika po finansijsku stabilnost. I pored relativnog uspjeha ostvarenog izmještanjem nekvalitetnih kredita u bilanse matičnih banaka, prodajom i/ili restrukturiranjem kredita, nastavlja se njihov rastući trend. Nekvalitetni krediti i ostala potraživanja¹⁷ su na kraju jula tekuće godine činili 17,8% ukupnih kredita i ostalih potraživanja.

Ključni izazov i u 2014. godini, kao i u prethodnim godinama, predstavlja smanjenje obima nekvalitetnih kredita. Kako je individualni pristup u rješavanju ovog sistemskog problema dao parcijalne rezultate, to je prihvaćena sistemski

¹⁷ Učešće nekvalitetnih kredita i ostalih potraživanja, shodno izmijenjenoj regulativi koja je stupila na snagu od 1. januara 2013. godine, se računa kao procenat nekvalitetnih bruto kredita i ostalih potraživanja, bez kamata i vremenskih razgraničenja, u ukupnim kreditima i ostalim potraživanjima. Podaci su neuporedivi sa prethodnom godinom, jer još uvijek nije završena revizija podataka za nekvalitetne kredite.

inicijativa da se na relaciji banke – regulator - država kreira sistemsko rješenje čijom implementacijom će se, pored rješavanja ovog problema, podstaći ekonomska aktivnost i održati finansijska stabilnost. Kreiran je tzv. „Podgorički model“ za dobrovoljno restrukturiranje nekvalitetnih kredita, kome su punu podršku dali Centralna banka, Ministarstvo finansija i Svjetska banka. Radi se o veoma kompleksnom projektu čija realizacija zahtijeva donošenje lex specialis za njegovo sprovođenje u praksi. Cilj projekta je da se povećanjem performansi solventnih pravnih subjekata – kompanija i preduzetnika - koja su suočena sa privremenom nelikvidnošću, obezbijedi i jačanje performansi banaka, kao stuba stabilnosti i podrške oporavka našeg sistema. Projektom će se, na dugi rok, obezbijediti pozitivni impulsi za pokretanje ekonomskih aktivnosti i konsolidaciju realne ekonomije.

Kreditni i ostala potraživanja koja kasne sa otplatom¹⁸, takođe, već petu godinu predstavljaju problem crnogorskog bankarskog sistema. Kreditni i ostala potraživanja koji kasne sa otplatom su na kraju juna iznosili 581 milion eura. Učešće kredita koji kasne sa otplatom u ukupnim kreditima i potraživanjima iznosilo je 23,6%. Od ukupnih kredita i ostalih potraživanja privrede, 38,3% kredita kasni sa otplatom, dok je taj procenat kod sektora stanovništva 19,9%.

Ohrabruje činjenica da depoziti kod banaka rastu, što je dovelo do poboljšanja kreditno-depozitnog odnosa. Depoziti¹⁹ su na kraju juna zabilježili rast od 1,5% u odnosu na kraj 2012. godine, dok su na godišnjem nivou zabilježili rast od 9,0%.

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.

Aktivne kamatne stope su, kako tokom 2012, tako i tokom 2013. godine bile 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 su se orijentisale na domaće izvore koje su obezbjeđivale ponudom viših pasivnih kamatnih stopa, što je rezultiralo visokim kamatnim maržama.

¹⁸ Učešće kredita i ostalih potraživanja koji kasne sa otplatom, shodno izmijenjenoj regulativi koja je stupila na snagu od 1. januara 2013. godine, se računa kao procenat bruto kredita i ostalih potraživanja koji kasne sa otplatom, bez kamata i vremenskih razgraničenja, u ukupnim kreditima i ostalim potraživanjima. Podaci su neuporedivi sa prethodnom godinom, jer još uvijek nije završena revizija podataka za kredite i ostala potraživanja koja kasne sa otplatom.

¹⁹ Ukupni depoziti (uključujući i sredstva na eskrow računu), bez obračunatih kamata i vremenskih razgraničenja.

Stoga je Centralna banka u novembru 2012. godine donijela Odluku o privremenim mjerama za ograničenje kamatnih stopa banaka. Nakon šest mjeseci važenja Odluke, došlo je do smanjenja prosječno ponderisane efektivne kamatne stope (PPEKS), kao i do značajnog smanjenja marže između PPEKS i prosječno ponderisane nominalne kamatne stope (PPNKS) koja se od momenta donošenja Odluke nalazi ispod 1 p.p.

Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)

Bilansna suma mikrokreditnih finansijskih institucija (MFI) je na kraju drugog kvartala 2013. godine iznosila 37,1 miliona eura i povećana je za 0,9 miliona eura ili 2,5% u odnosu na kraj 2012. godine.

Na ukupne obaveze²⁰ odnosilo se 38,2% pasive. Najveći izvor finansiranja MFI je bio preko pozajmica. Ukupne pozajmice na kraju drugog kvartala 2013. godine su iznosile 12,6 miliona eura, što predstavlja smanjenje od 82 hiljade eura ili 0,6% u odnosu na kraj 2012. godine.

Kapital MFI je na kraju drugog kvartala 2013. godine iznosio 22,9 miliona eura, odnosno 61,8% ukupne pasive. Od iznosa ukupnog kapitala, 61,6% se odnosilo na kapital iz donacija, 23,9% na neraspoređenu dobit, a 8,8% na emitovani kapital. Na agregatnom nivou, MFI su završile drugi kvartal 2013. godine sa dobitkom od 1,3 miliona eura.

Tržište osiguranja

Na crnogorskom tržištu osiguranja, shodno grupi osiguranja, na kraju juna poslove osiguranja obavljalo je jedanaest društava za osiguranje i to pet društava koja se bave samo poslovima neživotnog osiguranja i šest poslovima životnog osiguranja.

Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava na kraju juna ove godine iznosila je 150 miliona eura i ostvaruje rast od 5,5% u odnosu na kraj 2012. godine. Solventnost društava je bila na zadovoljavajućem nivou. Odnos kapitala i margine solventnosti na kraju drugog kvartala 2013. godine iznosio je 186,61%²¹.

²⁰ Obaveze po uzetim kreditima i pozajmicama, kondicioni grantovi, subordinisani dugovi i ostale obaveze.

²¹ Izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju, koje su stupile na snagu u avgustu 2012. godine, solventnost se mjeri odnosom kapitala i margine solventnosti.

Bruto premija osiguranja iznosila je 7,2 miliona eura na kraju juna 2013. godine. U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja (86,3%), dok se na životno osiguranje odnosilo preostalih 13,7%. U strukturi bruto premije neživotnih osiguranja na kraju juna 2013. godine, dominantno učešće ostvarile su premije osiguranja od odgovornosti zbog upotrebe motornih vozila (52,6%), ostala osiguranja imovine (11,8%), osiguranja od posljedica nezgode (10,9%) i osiguranje motornih vozila (8,8%). U strukturi životnih osiguranja, najveće učešće je imalo osiguranje života (86,8%).

Tržište osiguranja je na kraju juna ove godine ostvarilo bruto dobit u iznosu od 1,8 miliona eura. U ovom trenutku nema prijetnji finansijskoj stabilnosti na tržištu osiguranja.

Tržište lizinga u Crnoj Gori

Tržište lizinga tokom drugog kvartala 2013. godine karakterisao je rast broja zaključenih ugovora u odnosu na isti period prethodne godine. Istovremeno, trend rasta koji je zabilježen kod broja novih ugovora karakteriše i kategoriju vrijednosti novih plasmana.

U posmatranom periodu u Crnoj Gori je poslovalo šest pružalaca lizing usluga, i to četiri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i dvije banke. Najveći broj aktivnih ugovora sklopljen je sa pravnim licima (51,7%), zatim sa fizičkim licima (47,8%), dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo svega 0,5% ukupno realizovanih ugovora. Od ukupnog broja zaključenih ugovora, 85,6% se odnosi na vrijednost finansijskog, dok se preostali iznos odnosi na vrijednost operativnog lizinga.

Posmatrano po vrijednosti sklopljenih ugovora u drugom kvartalu 2013. godine, 79,7% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 16,1% na kupovinu privrednih vozila, 2,9% na kupovinu građevinskih mašina i opreme, dok se svega 0,5% odnosilo na kupovinu nekretnina.

Glavni rizici u finansijskom sektoru

- Visoka izloženost i ekonomska povezanost Crne Gore sa okruženjem i zemljama EU, kao i činjenica da su banke u većinskom privatnom stranom vlasništvu, čine ekonomiju Crne Gore, pa i finansijski sektor, ranjivim i osjetljivim na negativna kretanja u okruženju.

- Teškoće jednog broja matičnih banaka na njihovim domicilnim tržištima.
- I dalje visoka nelikvidnost realnog sektora i smanjenje priliva sredstava iz eksternih izvora uzrokuju oprezan pristup u kreditiranju banaka.
- I dalje prisutan visok procenat nekvalitetnih kredita i ostalih potraživanja i kredita i ostalih potraživanja koja kasne sa otplatom kao najveći izvori kreditnog rizika.
- Visok procenat kredita i ostalih potraživanja koja kasne sa otplatom kod sektora privrede. Na kraju juna 2013. godine, učešće kredita i ostalih potraživanja kod sektora privrede u ukupnim kreditima i ostalim potraživanjima iznosilo je 38,3%.
- 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.

Strateški pravci razvoja²²

- a. Kreirati stimulatívni poslovni i investicioni ambijent i ukidati biznis barijere sa ciljem pokretanja privrednih aktivnosti.
- b. U saradnji sa Centralnom bankom i Svjetskom bankom, nastaviti aktivnosti na projektu „Podgoričkog modela“ rješavanja loših kredita banaka.
- 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. Izmjenama Zakona o obligacionim odnosima („Sl.list CG“, br. 47/08 i 04/11) definisati nivo „zelenaške“ kamatne stope.
- e. Podsticati mehanizme za rast tržišta osiguranja kao jedan od načina obezbjeđenja dodatnog kapitala u sistemu.
- f. U saradnji sa proizvođačima zvanične statistike, raditi na unapređenju regulatornog okvira za izradu zvanične statistike sa direktivama EU.
- g. Unapređivati supervizorske kapacitete svih regulatora finansijskog tržišta u cilju, ne samo zajedničke brige o finansijskoj stabilnosti, već i harmonizacije regulatornog okvira u cilju ispunjavanja obaveza na putu pristupanja EU.

²² U strateškim pravcima i operativnim mjerama nisu date mjere koje nisu u nadležnosti Vlade, odnosno nalaze se u nadležnosti CBCG.

Operativne mjere

Povoljna investiciona klima i stimulativan poslovni ambijent bi vodio unapređenju privrednih aktivnosti i kreditne aktivnosti banaka kako bi se podržali dugoročni razvojni projekti. Stimulativan poslovni ambijent znači dalji izazov Vladi kako bi nastavila sa reformama koje će održati konkurentnost crnogorske ekonomije i to posebno u segmentima tržišta rada i zapošljavanja, poreza, korporativnog upravljanja i oblasti vladavine prava.

Najveća ranjivost bankarskog sektora u prvih šest mjeseci 2013. godine je i dalje prisutan kreditni rizik, evidentiran u visokom nivou nekvalitetnih kredita. Stoga je neophodno nastaviti aktivnosti na projektu „Podgoričkog modela“ za rješavanje problema nekvalitetnih kredita banaka kroz usvajanje lex specialis Zakona o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju dugova.

Poslovanje faktoring kompanija neophodno je regulisati, kao i normirati nadzor nad poslovanjem lizing kompanija. U tom pravcu, zajedno sa Centralnom bankom treba raditi na donošenju novog zakona o poslovanju faktoring kompanija ili izmjenama Zakona o obligacionim odnosima, kao i na izmjenama Zakona o finansijskom lizingu. Zbog iskustva Centralne banke u domenu supervizije i regulisanja bankarskog sistema, poslovanje ovih kompanija treba staviti pod regulatorni i supervizorski nadzor Centralne banke.

Izuzetno visoke kamatne stope prisutne su kod nekih MFI i u rjeđem broju slučajeva kod banaka. Centralna banka je Odlukom o ograničavanju kamatnih stopa donešenom u novembru 2012. godine na period važenja od šest mjeseci uspjela spriječiti dalji rast kamatnih stopa. Normativno uređivanje kamatnih stopa imalo je za cilj ograničavanje gornje granice kamatnih stopa, na kredite i depozite, a da se ne ugrozi kreditna aktivnost banaka. Ipak, imajući u vidu činjenicu da visoke kamatne stope preko rasta nekvalitetnih kredita utiču na finansijsku stabilnost, treba razmotriti mogućnost da se zakonski definiše maksimalno dozvoljena ugovorna kamatna stopa. Ograničavanje kamatnih stopa je već poznata praksa u brojnim zemljama Evropske unije, u državama SAD-a, kao i u pojedinim zemljama u našem okruženju (Hrvatska i Makedonija). U četrnaest zemalja EU postoji gornja granica za ugovorene kamatne stope na kredite. U određivanju maksimalnih kamatnih stopa uključene su različite institucije, bilo pojedinačno ili u kombinaciji sa drugima: Centralna banka, Vlada, zakonodavna tijela ili sudovi. Sugerije se primjena „najbolje međunarodne prakse“ u ovom pogledu i u Crnoj Gori s obzirom da je Zakonom o obligacionim odnosima zabranjena „zelenaška

kamatna stopa“, ali nije propisan njen nivo, 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.

U cilju unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti regulatornih i supervizorskih kapaciteta svih regulatora finansijskog tržišta, potrebno je kontinuirano raditi na harmonizaciji postojeće i/ili izradi nove zakonske regulative zasnovane na direktivama Evropske unije i međunarodnim standardima. Svakako da je dobra statistička baza jedan od glavnih preduslova za donošenje pravovremenih mjera kreatora ekonomske politike, te stoga harmonizacija postojeće regulative sa propisima EU podrazumijevaće i potrebu usaglašavanja statističkih podataka zvaničnih proizvođača statistike. Kako su tokom 2013. godine već obavljeni skringing sastanci sa predstavnicima EK u okviru radne grupe 18 - Statistika, Programom zvanične statistike 2014 – 2018. godine će se definisati dalje aktivnosti zvaničnih proizvođača statistike. U tom kontekstu, biće neophodna koordinacija i komunikacija svih regulatora na finansijskom tržištu kako bi se definisala pravna rješenja koja će obezbijediti protok informacija i podataka koji je usklađen sa propisima EU iz oblasti statistike.

2. Tržište kapitala

Opis trenutnog stanja

U prvoj polovini 2013. godine na Montenegroberzi je ostvareno svega 10,9 miliona eura prometa, što je za 9,5% više u odnosu na isti period prethodne godine. Prosječni mjesečni promet iznosio je 1,8 miliona eura, dok je najveći promet realizovan u aprilu u iznosu od 3,9 miliona eura. Cjelokupan promet ostvaren je kroz sekundarnu trgovinu, a u njegovoj strukturi dominantno učešće ima promet

akcijama kompanija (86,5%), zatim raznim vrstama obveznica (7,3%) i akcijama fondova zajedničkog ulaganja (6,2%). Ukupna tržišna kapitalizacija akcija, na dan 30.06.2013. godine, iznosila je 2,8 milijardi eura. Indeks Monex20, je na kraju juna 2013. godine bio na približno istom nivou kao i na kraju 2012. godine, dok je indeks Monex PIF, u odnosu na kraj 2012. godine, zabilježio pad od 864,4 indeksnih poena, ili 25,1%.

Navedeni pokazatelji, kao i pad berzanskog indeksa, ukazuju da se tržište kapitala nalazi u dubokoj krizi koja je podstaknuta globalnom finansijskom krizom. Činjenica da je cjelokupan promet na berzi u 2013. godini, kao i u prethodnoj godini, ostvaren kroz sekundarnu trgovinu potvrđuje odsustvo interesovanja investitora kojim bi se podstakla primarna emisija akcija i njena trgovina. Visok stepen neizvjesnosti oporavka međunarodne ekonomije negativno se odražava na sklonost investitora za plasman u Crnu Goru, što znači da će njegov oporavak biti dug.

Kada je u pitanju dostignuti nivo razvoja regulatornog i institucionalnog okvira tržišta kapitala i tržišne infrastrukture, u Briselu je u junu održan bilateralni analitički pregled regulatornog i institucionalnog okvira za Poglavlje 9 - Finansijske usluge, na kome je konstatovano da je regulatorni okvir u ovom segmentu djelimično usaglašen sa pravnom tekovinom EU²³. Međutim, kako je do kraja 2013. godine planirano usvajanje novog Zakona o tržištu kapitala koji će inkorporirati nedostajuća rješenja iz relevantnih direktiva, to će se istim postići visok stepen usaglašenosti u ovom segmentu finansijskog sistema.

Glavni rizici

- Neadekvatan nivo likvidnosti tržišta kao posljedica velikih gubitaka u poslovanju i neriješenih dužničko-povjerilačkih odnosa.
- Plitko tržište sa aspekta vrste tržišnog materijala raspoloživog za trgovinu.
- Neadekvatna zaštita vlasničkih prava manjinskih akcionara.
- Neadekvatan nivo transparentnosti i kvaliteta finansijskih iskaza kompanija čije se akcije kotiraju na berzi.
- Visoka osjetljivost na rizik i uzdrmano povjerenje investitora kao posljedica pucanja cjenovnog mjehura na tržištu kapitala u periodu pre i tokom globalne finansijske krize.

²³ Regulatorni okvir tržišta kapitala obuhvata pravila koja se odnose na investicione usluge i tržište hartija od vrijednosti, osnivanje, poslovanje i nadzor poslovanja investicionih fondova i uređenih tržišta, kompenzacione šeme za investitore, objavljivanje prospekata, zabrane zloupotrebe tržišta, itd.

- Neadekvatno upravljanje imovinom fondova.
- Usporavanje privatizacije preostalih velikih preduzeća.

Strateški pravci razvoja

- a. Intenzivirati aktivnosti na daljoj harmonizaciji propisa sa relevantnim regulatornim okvirom EU u cilju podsticanja i stvaranja složenije tržišne strukture i tržišnog materijala, kao i povećanja likvidnosti tržišta.
- b. Otpočeti sa aktivnostima na sagledavanju potrebnih normativnih, finansijskih i operativnih uslova za postepenu implementaciju drugog stuba obaveznog penzijskog osiguranja u penzijski sistem.
- c. Nastaviti aktivnosti na intenziviranju povezanosti tržišta sa regionalnim i evropskim tržištima, kako u obimu tako i u kvalitetu instrumenata za trgovanje.
- d. Unapređivati zaštitu prava manjinskih akcionara i poštovanja osnovnih principa korporativnog upravljanja.
- e. Implementiranje i poštovanje međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja.
- f. Intenzivirati edukativne aktivnosti stanovništva.

Nastaviti sa aktivnostima harmonizacije propisa sa pravnom tekovinom EU, a posebno u dijelu koji se odnosi na poslovanje investicionih fondova.

Otpočeti sa aktivnostima na izradi studije izvodljivosti za implementaciju drugog stuba obaveznog penzijskog osiguranja na osnovu individualne kapitalizovane štednje (tzv. sistem profesionalnih penzija), uz paralelan rad na izradi posebnog zakona baziranog na IOPRP direktivi o profesionalnim penzijama.

Kontinuirano jačati institucionalne i administrativne kapacitete KHOV za obavljanje pojačanih nadzornih aktivnosti, kako bi se obezbjedila dosljedna primjena propisa od strane učesnika na tržištu kapitala.

Kontinuirano unapređivati sistem nadzora trgovanja, kroz uspostavljanje proaktivnog sistema koji koristi statističke testove i koji može identifikovati nepravilnosti u trgovanju u ranoj fazi.

Inicirati aktivnosti u pravcu razvoja sekundarnog tržišta kratkoročnih državnih zapisa i korporativnih obveznica i novih IPO (inicijalnih javnih ponuda), čime bi se kreirale potrebne pretpostavke za dužničko finansiranje privrednih subjekata u situaciji kada je kreditiranje iz bankarskog sektora otežano i skupo.

Organizovati i podsticati 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.

Kontinuirano pratiti izmjene u oblasti međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI) i predlagati izmjene domaćih propisa u sklopu računovodstvene reforme, insistirati na punoj implementaciji MSFI kako bi se eliminisale špekulativne aktivnosti koje proizilaze iz asimetričnih tokova informisanja.

Kontinuirano unapređivati kvalitet informativnosti izvještaja berze, posebno u dijelu koji se odnose na indikatore nivoa rizika akcija, kako bi tržišni učesnici bili adekvatno informisani o odnosu rizik/prinos pojedinih instrumenata trgovanja.

Podsticati primjenu Kodeksa korporativnog upravljanja sa ciljem daljeg unapređenja kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija koje se kotiraju na berzi. Podsticati primjenu ovih principa kao potreban uslov za očuvanje kredibiliteta tržišta i podizanja nivoa opšte korporativne kulture.

IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIH INTEGRACIJA

1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

Opis trenutnog stanja

Podaci platnog bilansa Crne Gore pokazuju da u posljednjih nekoliko godina dolazi do postepenog smanjenja deficita na tekućem računu u poređenju sa pretkriznim periodom. Trend smanjenja deficita tekućeg računa karakteriše period od početka krize, a u najvećoj mjeri je rezultat kriznog prilagođavanja privrede i smanjenja agregatne tražnje. Međutim, i pored smanjenja eksternog disbalansa, evidentno je da je spoljnotrgovinski deficit značajno visok i permanentno prisutan.

U uslovima usporenog ekonomskog oporavka, smanjene strane akumulacije i sporog oporavka kreditne aktivnosti, u prvi plan se stavlja pitanje dugoročne održivosti deficita tekućeg računa. Još uvijek značajan priliv SDI obezbjeđuje dovoljno strane akumulacije za njegovo finansiranje, ali je i sa druge strane jedan od kreiranja deficita. Postojanje dugogodišnjeg deficita ukazuje na fundamentalnu eksternu neravnotežu za koje finansiranje samo po sebi nije trajno rješenje, već se moraju tražiti načini da se deficit postepeno smanjuje i prilagođava. Nakon kriznog prilagođavanja i kontrakcije deficita izazvanog smanjenom mogućnošću finansiranja, sada je neophodno preduzeti set mjera kako bi se napravile dubinske reforme u našoj ekonomiji i eksterna pozicija dugoročno popravila.

Globalna kriza je naglasila ranjivost privrede Crne Gore i dovela u pitanje održivost dosadašnjeg modela rasta. Rast se oslanjao na rastu tražnje a ne na produktivnosti, a izvoz je skoncentrisan na samo nekoliko proizvoda metalske industrije male dodate vrijednosti i sa malo tehnološke sofisticiranosti. Rast generisan tražnjom bio je vezan za brz porast uvoza, na račun pogoršanja eksterne situacije. Niska izvozna baza, slaba diferenciranost izvoza i visoka zavisnost od uvoza pokazatelji su slabe konkurentne pozicije Crne Gore i ukazuju na neophodnost korigovanja postojećeg stanja. Zbog svega navedenog jačanje i diverzifikovanje izvoza uz povećanje produktivnosti i konkurentnosti se postavljaju kao imperativi razvoja crnogorske ekonomije u narednom periodu. Uz adekvatno angažovanje države, ali i veću inicijativu privatnog sektora, uz pojačanu finansijsku i nefinansijsku pomoć, crnogorska ekonomija mora proći kroz strukturne reforme neophodne za dalji ubrzani rast i razvoj.

Izazov za Crnu Goru je svakako kreiranje mjera i instrumenata za vođenje politike konkurentnosti u „novoj“ ekonomiji. Novi razvojni prioriteti EU: pametan, održiv i inkluzivni privredni rast i razvoj zahtevaju strukturne reforme i održiv privredni rast zasnovan na rastu domaćih i stranih investicija, tehnološkoj modernizaciji industrije i poljoprivrede i stvaranju izvozno orijentisane privredne strukture, povećanju zaposlenosti, stabilnim cijenama, održivom spoljnotrgovinskom i deficitu tekućeg računa platnog bilansa.

Glavni rizici

Potencijalni rizici koji mogu negativno uticati na platnobilansnu poziciju i konkurentnost Crne Gore su:

- Usporen ekonomski oporavak EU i zemalja regiona.
- Problem nelikvidnosti privrede.
- Niska produktivnost.
- Nizak izvoz i slaba diferenciranost izvoza.
- Nedovoljne podsticajne mjere za izvoz i visoki troškovi finansiranja izvoznih poslova.
- Visoka zavisnost izvoza od proizvoda metalske industrije.
- Rast inflatornih pritisaka.
- Nestabilnost javnih finansija.
- Spori oporavak kreditne aktivnosti.
- Visoka zavisnost domaće potrošnje i proizvodnje od uvoza.
- Rast cijena energenata i prehrambenih proizvoda na svjetskom tržištu uz direktan uticaj na rast uvoza i uvezenu inflaciju.
- Nizak stepen obrade proizvoda i izvoz sirovina.
- 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.
- Sporo usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta.
- Opasnost od cjenovno konkurentnih uvoznih proizvoda.
- Nedovoljna orijentisanost na proizvodnju za izvoz.
- Smanjenje priliva stranih direktnih investicija i ograničen pristup međunarodnim izvorima finansiranja.

Strateški pravci razvoja

- a. Povećanje konkurentnosti i produktivnosti.
- b. Jačanje izvoznog sektora uz veću diverzifikaciju izvoza.
- c. Pojačana promocija izvoza i izvoznih potencijala.
- d. Povećanje obima izvoza i „stvaranje“ novih izvoznika.
- e. Sprovođenje politike supstitucije uvoza.
- f. Povećanje finansijske podrške za nove izvozne biznise i jačanje nefinansijske podrške.
- g. Usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta.
- h. Ulaganje u strateške grane crnogorske ekonomije-turizam, poljoprivredu i energetiku.
- i. Smanjenje zavisnosti od metalske industrije.
- j. Iskorišćavanje prednosti koje pružaju slobodne zone i udruživanje preduzeća u klastere.
- k. Manji uvoz hrane kroz stvaranje povoljnih uslova za razvoj poljoprivredne i prehrambene industije i supstituciju uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, sa fokusom na organsku proizvodnju.
- l. Podsticanje razvoja preduzetništva.
- m. Privlačenje stranog kapitala u proizvodne djelatnosti i proizvodnju za izvoz.
- n. Veća ulaganja u istraživanje i razvoj, znanje, inovativnost.
- o. Unapređenje poslovnog okruženja i investicione klime, zaštita autorskih prava i prava intelektualne svojine.
- p. Implementacija međunarodnih standarda kvaliteta.

Operativne mjere

Evidentna je potreba za širenjem i divezifikacijom izvoza kako bi se poboljšala konkurentnost crnogorske ekonomije i povećao izvoz. Domaće tržište je veoma malo da bi se razvojni model bazirao na njemu, pa je neophodan izlazak na svjetsko tržište. Vlada treba da povećanje izvoza postavi kao svoj prioritetni ekonomski cilj sa odgovarajućom koordinacionom strukturom, agresivnim aktivnostima na domaćem i inostranom planu. Generalno je potrebno jačanje kapaciteta, kvaliteta i standarda domaće privrede za izvoz, uz širenje proizvodnje na grane koje tradicionalno nisu bile prisutne u izvozu.

U cilju jačanja crnogorskog izvoznog sektora i podizanja konkurentnosti ekonomije neophodno je nastaviti sa snažnom promocijom i podsticanjem izvoza. Potrebno je donijeti novu strategiju podsticanja izvoza, jer je postojeća donešena u uslovima globalne ekonomske ekspanzije, a novu je potrebno prilagoditi novim

zahtjevima crnogorske ekonomije i novom modelu rasta. Za uspjeh izvoza potrebno je nastaviti sa dosadašnjom promocijom Crne Gore na međunarodnim tržištima, učešće na sajmovima, ekonomskim susretima i slično. Akcenat treba staviti i na veće korišćenje crnogorskih misija u inostranstvu u komercijalno-izvozne svrhe.

U narednim godinama neophodna je promjena postojeće strukture crnogorskog izvoza. Najveći dio crnogorskih izvoznih proizvoda su resursno i radno intenzivni proizvodi i uglavnom se radi o proizvodima metalske industrije. Potrebno je promijeniti strukturu izvoza na način da se poveća izvoz proizvoda sa višim nivoom obrade, baziranih na novim tehnologijama i inovacijama. Uz veću finalizaciju proizvoda ostvaruje se znatno veća cijena izvoznih proizvoda, veća zarada, veća konkurentnost, kao i niz drugih pozitivnih efekata na ekonomiju. Ovo mora biti dugoračan zadatak, jer u kratkom roku nije moguće promijeniti strukturu izvoza.

Podsticati i stimulisati privatna ulaganja u modernizaciju i inovacije sa ciljem podizanja opšteg nivoa konkurentnosti proizvoda. Obezbijediti uslove za dalju primjenu Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća 2011-2015. Nastaviti sa finansijskom i nefinansijskom podrškom novim biznisima, ali podržati i razvoj specijalnih programa, kao što su franšizing, tehnološki parkovi, biznis inkubatori.

U cilju postizanja veće konkurentnosti i produktivnosti akcenat treba staviti na mala i srednja preduzeća, kao i nova preduzeća orjentisana na izvoznju proizvodnju. 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. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća treba da realizuje projekat kreiranja objedinjene baze podataka malih i srednjih preduzeća, kako bi se identifikovali svi sektori i preduzeća koja imaju najveće inovativne, razvojne i izvozne potencijale, i na bazi toga kreirao plan aktivnosti za naredni period. Primjetno je i nedovoljno učešće privatnog sektora u evropskim istraživačkim programima, pa je potrebno nastaviti sa edukacijama privatnog sektora i malih i srednjih preduzeća o mogućnostima koje pružaju projekti EU.

Rast izvoza kao strateško opredjeljenje Crne Gore mogao bi da ide u pravcu povećanja obima proizvoda koji se već izvoze, ali i u pravcu „stvaranja“ novih izvoznika i novih izvoznih proizvoda. U cilju bržeg ostvarenja željenih rezultata potrebno je iskoristiti kombinaciju ove dvije opcije. Na ovaj način dobili bismo

veće vrijednosti izvoza u kombinaciji sa većom diverzifikovanošću. Potrebno je napraviti detaljnu bazu izvoznika i izvoznih proizvoda koja bi bila dobra informaciona osnova za donošenje odluka i postavljanje ciljeva. Uz dobre podatke precizno bi se znalo šta se izvozi, ko su izvoznici i kako da se unaprijedi izvozni potencijal. Razmotriti mogućnost za formiranje radne grupe od postojećih većih izvoznika u cilju dobijanja korisnih informacija o inostranim tržištima i mogućim preprekama za izvoz.

Neophodno je napraviti analizu roba koje se uvoze. Na ovaj način došlo bi se do informacije koje robe je neophodno uvoziti, a koje bi se mogle nadoknaditi supstitucijom. Postoji značajan prostor da se veliki dio robe široke potrošnje proizvede u Crnoj Gori, naročito u oblasti prehrambene industrije. Ovom politikom bi se smanjila zavisnost zemlje od uvoza, podstakla domaća proizvodnja i povećala tržišnost domaćih proizvoda.

Finansiranje je nužan preduslov za rast i razvoj svake ekonomije. Rezultati Istraživanja investicione klime u Crnoj Gori 2012. godine kao najveće ograničenje nedvosmisleno ističu problem nedovoljnog finansiranja. U narednom periodu akcenat treba staviti na finansijsku podršku novim biznisima naročito orijentisanim na izvoz. Razmotriti mogućnosti za izdvajanje dodatnih sredstava u okviru Investiciono razvojnog fonda namijenjenih za finansiranje novih poslova, kao i pomoć prilikom izlaska na nova tržišta. Nastaviti sa kreditnom i faktoring podrškom IRF-a prema malim i srednjim preduzećima, poljoprivrednim proizvođačima i preduzetnicima. Iskoristiti mogućnosti korišćenja sredstava evropskih finansijskih institucija i razmotriti potrebu i mogućnosti za osnivanje institucije za kreditiranje i osiguranje izvoza. Nastaviti primjenu postojećih i razmotriti mogućnosti za uvođenje novih finansijskih instrumenata za mala i srednja preduzeća (kao što su nove garancije, instrumenti za podršku izvozu, fondovi rizičnog kapitala²⁴).

U narednom periodu potrebno je unaprijediti kvalitet i dostupnost nefinansijske podrške, kao i aktivnosti Tržišno Informativnog Servisa. Potrebno je nastaviti sa unapređenjem postojećih i formiranjem novih biznis inkubatora, zatim

²⁴ Fondovi rizičnog kapitala su vrsta fondova koji su međunarodno poznati pod nazivom *private equity* fondovi. Ovi fondovi prikupljaju sredstva od kvalifikovanih investitora (penzioni fondovi, osiguravajuće kompanije, veće kompanije) i ulažu ih u društva različitih stadijuma razvoja, rizičnosti budućeg razvoja poslovanja, veoma slabe ili nepostojeće likvidnosti i društva kojima je pristup finansiranju veoma ograničen. Fondovi ulaze u vlasničku strukturu društava i naročito su zainteresovani da aktivno sudjeluju u poslovanju društva i da doprinesu rastu i razvoju poslovanja u svim segmentima u kojima za to imaju kompetencije. Za uzvrat očekivani povrat na ulaganja je razumno visok sa aspekta rizičnosti i kreće se u opsegu od 20-25% godišnje.

promotivnim aktivnostima, savjetovanjima za postojeće i nove biznise, podsticanjem razvoja ženskog preduzetništva.

Za siguran plasman domaćih proizvoda na tržište EU i druga tržišta neophodno je da se usvoje brojni standardi kvaliteta. Oblast prehrambene industrije je naročito zahtjevna. Nastaviti sa promocijom primjene standarda sprovođenjem programa finansijske podrške subvencioniranja dijela troškova uvođenja standarda kvaliteta kod novih i postojećih firmi. 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. Omogućiti bolju implementaciju Zakona o bezbjednosti hrane i Strategije bezbjednosti hrane. Usvojiti nacionalnu strategiju za standardizaciju i nastaviti sa brendiranjem crnogorskih proizvoda i promocijom geografske oznake „Made in Montenegro“. Finansijski pomoći kompanije kako bi što više njih dobilo kolektivni žig „Dobro iz Crne Gore“. Jedna od opcija je i snižavanje postojećih troškova rješavanja zahtjeva ili iznosa godišnje naknade za pravo upotrebe znaka, kako bi veći broj preduzeća mogao da dobije ovaj žig.

Nastaviti sa promocijom i razvojem strateških grana crnogorske ekonomije, kao što su turizam i poljoprivredno-prehrambena industrija i energetika. U ovim oblastima Crna Gora ima komparativne prednosti i veliki potencijal za rast izvoza. Predviđa se da će turizam biti glavni nosilac crnogorskog razvoja i u narednom periodu. Da bi to zaista bilo ostvareno neophodno je povećati kvalitet infrastrukture, poboljšati smještajne kapacitete, omogućiti realizaciju planiranih krupnih investicija (Ada Bojana, Velika Plaža, Luštica, Kumbor i dr), zatim povećati kvalitet smještajnih kapaciteta, unaprijediti prateću infrastrukturu i sl. U oblasti poljoprivrede iskoristiti značajne potencijale, uz povećanu pomoć i podršku države, koristeći sredstva iz IPA fondova. Podsticati ulaganja u obnovljive izvore energije.

Osigurati bolju primjenu CEFTA sporazuma, naročito kada je u pitanju ukidanje nekarinskih barijera.

Razvoj klastera od malih i srednjih preduzeća može značajno da doprinese povećanju konkurentnosti i produktivnosti crnogorske ekonomije. Potrebno je osigurati dalju primjenu Strategije za održivi ekonomski rast kroz uvođenje klastera 2012- 2016. godine. Za mala i srednja preduzeća udruživanje u klastere bi omogućilo pristup novim tržištima, prenos znanja, uvođenje novih tehnologija, efikasnije poslovanje, poboljšanje kvaliteta proizvoda. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera. Klasteri u oblasti poljoprivrede, drvne industrije, turističke ponude se nameću kao logičan izbor. Konkretizovati aktivnosti na

uspostavljanju naučno-tehnološkog parka i inovaciono-preduzetničkog centra. Nastaviti sa aktivnostima na proširenju Plana razvoja biznis zona.

Nastaviti sa projektom Institucionalnog jačanja i razvoja poljoprivrede Crne Gore – MIDAS projekat. Omogućiti dosljednu primjenu Plana promocije investicionih potencijala Crne Gore i privlačenje investitora u sektor poljoprivrede. Nastaviti sa pružanjem konsultantskih usluga, prenošenjem znanja i podsticanjem na inovacije u poljoprivredi. Jačanjem domaće poljoprivredne proizvodnje značajno bi se mogao smanjiti uvoz hrane koji je u ovom trenutku veći od izvoza.

Dodatne napore bi trebalo napraviti u pravcu privlačenja SDI u proizvodnju za izvoz. 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. Dodatno promovisati crnogorske potencijale ne samo u turizmu, nego i oblastima poljoprivredno-prehrambene industrije, organske proizvodnje, energetike i sl.

Najveći nedostaci konkurentnosti za Crnu Goru na osnovu globalnog indeksa konkurentnosti za period 2012/2013 su na polju tehnološke opremljenosti, inovacija i sofisticiranosti biznisa. Izdvajanja za istraživanje i razvoj su veoma mala, a naročito u privatnom sektoru. Potreban je dodatan napor i podrška privatnom sektoru kako bi se što veći iznos sredstava izdvajao za istraživanje i razvoj. Država može podstaći ulaganja u istraživanje i razvoj kroz finansijsku podršku firmama za inovativnost i unapređenje proizvodnje. Razmotriti i mogućnosti za razvoj nacionalnog inovacionog sistema. Nastaviti sa projektom "Vaučerske šeme" za inovativna mala i srednja preduzeća i razmotriti mogućnosti za povećanje budžeta za ovu namjenu.

Osigurati bolju pravnu zaštitu i ubrzati rješavanje sudskih sporova, kao i omogućiti bolju zaštitu i poštovanje autorskih prava i prava intelektualne svojine. Omogućiti bolju primjenu Zakona o patentima i Zakona o zaštiti konkurencije.

2. Strane direktne investicije

Opis trenutnog stanja

Crna Gora je u prethodnim godinama značajno unaprijedila poslovni ambijent i investicionu klimu, što pokazuju i rezultati Doing Business Indicators prema kojima se svrstava među 25% vodećih svjetskih zemalja po kvalitetu poslovnog

ambijenta. Pozitivna je činjenica da je u 2012. godini zabilježen rast priliva SDI, čime je zaustavljen pad iz prethodnih godina. U prvoj polovini 2013. godine, prema preliminarnim podacima, ostvaren je blagi pad neto priliva u poređenju sa prethodnom godinom. Struktura priliva je i dalje nepovoljna imajući u vidu da se veći dio odnosi na kupovinu nekretnina, dok su greenfield i izvozno orjentisane investicije i dalje na niskom nivou. Učešće investicija u uslužnim djelatnostima je veće od učešća u proizvodnim.

U 2013. godini usvojena je Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015 kojom su definisane aktivnosti na polju promocije i privlačenja SDI i ostvarena integrisanost strategije sa opštim razvojnim ciljevima i strategijama privrednog razvoja. Usmjerenost promocije investicionih potencijala Crne Gore prema novim tržištima se može ocijeniti kao pozitivan korak imajući u vidu recesiju u zemljama EU i pad interesovanja za ulaganja u inostranstvu.

Nastavak procesa privatizacije, kao strateške odrednice crnogorskog razvoja, od ključnog je značaja za jačanje konkurentnosti crnogorske ekonomije. Crna Gora sada ulazi u novu fazu investicionog razvoja orjentisanog na velike greenfield i razvojne projekte u oblasti infrastrukture, energetike, turizma, proizvodnje. U tom cilju kreiranje povoljnih uslova za ulaganja predstavlja izazov. Do povećanja priliva SDI može doći samo uz kontinuirani rad svih državnih i lokalnih organa na sprovođenju strukturnih reformi i daljem unapređenju investicione klime.

Glavni rizici

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

- Nastavak krize u zemljama euro zone i smanjena sklonost ka investiranju.
- Neuspješne privatizacije - neispunjavanje ugovorenih investicionih i socijalnih programa od strane strateških investitora.
- Zastoji u privatizaciji preostalih strateških preduzeća.
- Administrativne barijere - loša koordinacija između državne i lokalne administracije (duge i zahtjevne administrativne procedure na lokalnom nivou).
- Nepovoljni ekonomski rezultati usljed nedostatka novih investicija u proizvodnim sektorima.
- Nedovoljan nivo transparentnosti i nedostatak povjerenja kod stranih investitora.

- Problem neriješenih vlasničkih odnosa nad zemljištem.
- Nepostojanje jasno definisanih prostornih i urbanističkih planova.
- Nedovoljno razvijena infrastruktura.

Strateški pravci razvoja

- a. Unapređenje investicione i poslovne klime - nastavak reformi regulatornog okvira i dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom EU.
- b. Privlačenje novih SDI u cilju povećanja doprinosa ukupnom privrednom razvoju, povećanja konkurentnosti i broja zaposlenih.
- c. Povećanje stranih investicija u proizvodne sektore i privlačenje konkurentnih i izvozno usmjerenih stranih investicija.
- d. Nastavak procesa privatizacije.
- e. Povećanje greenfield investicija.
- f. Promocija i privlačenje stranih investicija u biznis zone.
- g. Podsticanje SDI na sjeveru u cilju ravnomjernog regionalnog razvoja Crne Gore.
- h. Poboljšanje infrastrukture, posebno u oblasti saobraćaja i energetike.
- i. Nastavak reforme tržišta rada i obrazovanja u skladu sa razvojnim potrebama.
- j. Jačanje kapaciteta institucija zaduženih za promociju i privlačenje SDI.
- k. Pružanje podrške investitorima u cilju efikasnije realizacije ugovorenih socijalnih i investicionih programa.

Operativne mjere

U 2014. godini potrebno je nastaviti sa aktivnostima usmjerenim na kreiranje povoljnog i podsticajnog investicionog okruženja. Unapređenje poslovne i investicione klime jedan je od preduslova za održiv privredni rast i razvoj. Strateško opredjeljenje Crne Gore za evropske integracije i aktivna uloga u međunarodnoj saradnji su faktori koji će u narednom periodu imati uticaja na realizaciju stranih investicija u našoj zemlji.

Jasno definisan nacionalni program promocije stranih ulaganja od značaja je za veće privlačenje SDI. Preduzeti aktivnosti u skladu sa novom Strategijom za privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015, koja je dobar osnov za promociju investicionih potencijala Crne Gore i privlačenje novih investicija. Kreirati akcioni plan za sprovođenje strategije kako bi se konkretizovale aktivnosti. Takođe, nastaviti sa implementacijom strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i ostalih strategija koje su komplementarne strategiji privlačenja SDI.

Privlačenje novih investicija u cilju povećanja konkurentnosti zemlje, izvoza i otvaranje novih radnih mjesta od značaja je za budući razvoj zemlje. Intenzivirati promociju potencijala za greenfield investicije i valorizaciju turističkih potencijala. Povećanje ulaganja u proizvodne sektore trebalo bi da bude jedan od prioritarnih ciljeva u narednom periodu. Napraviti jasan plan aktivnosti promocije sektora koji su ključni za razvoj proizvodnih kapaciteta i međunarodnu konkurentnost. S obzirom da se turizam, energetika i poljoprivreda vide kao tri stuba budućeg ekonomskog razvoja nastaviti sa daljom promocijom i privlačenjem SDI u ove sektore.

Neophodno je u granicama mogućeg ojačati javna preduzeća i organizaciono pripremiti za privatizaciju. Nastaviti sa aktivnostima na programima prestrukturiranja preduzeća u cilju njihove transformacije i pripreme za proces privatizacije. Posebno je važno naglasiti značaj predstojećih privatizacija u strateškim sektorima (pomorstvu, vazdušnom saobraćaju, turizmu) od čijeg će kvaliteta i pronalaženja strateških investitora direktno zavisiti konkurentnost i održivost u narednom periodu.

Nastaviti sa aktivnostima na unapređenju uslova za poslovanje u biznis zonama, kao i dalje podsticanje njihovog razvoja u skladu sa Planom podsticanja razvoja biznis zona u Crnoj Gori. Intenzivnije promovisati biznis zone za investiranje imajući u vidu sve povoljnosti za investitore, kao i formiranje klastera u skladu sa Strategijom za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera 2012-2016. Infrastrukturno opremiti zemljište u slobodnim zonama za greenfield investicije namijenjene izvozno orijentisanim proizvodnim programima, kako bi se ovaj prostor učinio atraktivnijim za strane investitore.

Velike regionalne razlike u Crnoj Gori su problem koji se može riješiti samo većim ulaganjima. Potrebno je promovisati investicione potencijale sjevera u cilju postizanja ravnomjernijeg regionalnog razvoja zemlje.

Unapređenje postojeće i izgradnja nove infrastrukture neophodan je preduslov za realizaciju velikih investicionih projekata. Nedostaci crnogorske infrastrukture, posebno u oblasti energetike i saobraćaja, predstavljaju prepreku za greenfield investicije, konkurentnost i ekonomski rast zemlje. Nastaviti razvoj infrastrukture, kao jednog od razvojnih projekata Crne Gore, putem privatno-javnog partnerstva i koncesija, jer će se na taj način obezbijediti podrška za nove investicije.

Trenutna obrazovna struktura ne zadovoljava tražnju za radnom snagom na domaćem tržištu rada. Neophodno je obrazovne programe prilagoditi tražnji

domaćih i stranih investitora, što ukazuje na potrebu za dugoročnim ulaganjem u obrazovanje.

Neophodno je dalje jačati (finansijski i kadrovski) institucije zadužene za promociju i privlačenje SDI. Potrebno je uspostaviti bolju koordinaciju i saradnju državnih institucija koje su uključene u promociju investicionih potencijala na državnom i lokalnom nivou, kako bi se kreirala efikasna podrška stranim i domaćim investitorima.

Potrebno je jasno definisati odgovornu institucije koja će biti nadležna za realizaciju ugovorom predviđenih obaveza, kao i pružanje odgovarajuće podrške (post-investicionih usluga) stranim investitorima kako bi se ubrzala realizacija planiranih ulaganja u Crnoj Gori. Razmotriti mogućnosti za osnivanje „one-stop-shop“ kancelarije za investicije koja bi pružala informacije stranim investitorima o mogućnostima za investiranje i potrebnoj dokumentaciji za početak realizacije investicija. Na ovaj način bi se obezbijedilo da strani investitori na jednom mjestu dobiju sve potrebne informacije, čime bi se ubrzao proces realizacije investicija. Potrebno je definisati jasne procedure i rokove za usvajanje prostornih i urbanističkih planova, imajući u vidu činjenicu da je nedostatak urbanističkih planova bio jedan od razloga odustajanje odnosno odlaganja početka realizacije investicionih projekata u Crnoj Gori.

Jedan od preduslova za veće privlačenje stranih investicije je i rešavanje problema povraćaja imovine (restitucija) i vlasništva nad zemljištem. Zato je potrebno unaprijediti mehanizam restitucije u cilju efikasnijeg rješavanja ovog problema, imajući u vidu da predstavlja barijeru za realizaciju investicionih projekata.

Neophodno je nastaviti sa daljim sprovođenjem reformi sa posebnim akcentom na oblasti koje su i strani investitori identifikovali kao slabe kao što je građevinarstvo (izdavanje dozvola, procedure upisa imovine i sl.). Pozitivan korak je realizacija projekta „one stop shop“ ili „sve pod jednim krovom“ u oblasti građevinarstva, ali iskustva investitora govore da osnovni ciljevi ovog projekta nisu postignuti i da investitori nisu zadovoljni. Imajući u vidu da su rezultati istraživanja poslovnog ambijenta ukazali na brojne nedostatke povezane sa građevinskim sektorom (građevinske dozvole, komunalne usluge, dugotrajne procedure za upis imovine, urbanistički planovi i sl.) neophodno je uložiti više napore za smanjenje biznis barijera u ovim oblastima.

Crna Gora ima veliki potencijal za privlačenje SDI, naročito u oblasti turizma i energetike. Do novog velikog talasa će doći nakon okončanja krize, a u međuvremenu je potrebno stvoriti preduslove da se ovi potencijali valorizuju. To pre svega podrazumeva promociju investicionog potencijala strateškim partnerima, rešavanje pitanja zemljišta, završetak urbanističkih i prostornih planova, unaprijedjenje infrastrukture i sl.

3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija

Opis stanja

Strateški cilj Crne Gore jeste integracija zemlje u Evropskoj uniji, kroz punopravno članstvo u ovoj zajednici. Na ovom putu, Crna Gora je stekla status zemlje kandidata 17. decembra 2010. godine, a pregovori o članstvu su otvoreni u junu 2012. godine. Pregovori su podjeljeni u nekoliko faza. Prva faza pregovora, za odabrana poglavlja, koja podrazumjeva analiza usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa evropskim propisima (tzv.*screening*), završena je u junu 2013. godine.

Izvještaje o analitičkom pregledu, za svako pregovaračko poglavlje, izrađuje Evropska komisija uz stalne konsultacije sa nadležnim licima u pregovaračkom procesu. Evropska komisija će dati svoju ocjenu spremnosti Crne Gore za prihvatanje i primjenu pravnih tekovina u 33 poglavlja, kao i preporuke za otvaranje pregovora za svako poglavlje, pojedinačno.

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. Medjutim, otežavajući faktor za nastavak vođenja pregovora je odluka Evropske komisije da se ne otvara nijedno poglavlje, dok se ne otvore poglavlja 23 i 24.

Glavni rizici

- Političko nejedinstvo u okviru zemalja članica EU po pitanju tempa daljeg proširivanja.
- Nestabilno makroekonomsko okruženje u zemlji koje može odložiti pristupanje i otvoriti nove zahtjeve pred pregovarački tim Crne Gore.

- Nedovoljni administrativni i institucionalni kapaciteti za obavljanje pregovora.
- Strogo postavljena mjerila EU za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja.
- Nedostatak kapaciteta za efikasno korišćenje IPA sredstava, kao načina za finansiranje projekata kojima bi se stekla usklađenost sa zahtjevima EU.
- Blokada otvaranja novih poglavlja, zbog kašnjenja u ispunjavanju obaveza iz poglavlja 23 i 24.

Strateški pravci razvoja

- Osnažiti kapacitete i povećati efikasnost institucija u ispunjavanju političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma za članstvo u EU.
- Napraviti adekvatan izbor u ekonomskim politikama za 2014. godinu i na dalje, kako bi se smanjile makroekonomske neravnoteže, naročito fiskalni pritisci u zemlji, a ujedno uticalo i na stepen stanja ekonomije neophodnog za dalji proces pridruživanja.
- Potrebno je usvojiti strateška dokumenta i akcione planove kojima će se definisati načini i rokovi ispunjenja obaveza. Dokumenta i planovi treba da budu sinhronizovani i objedinjeni u zajednički cilj, a ne nikako segmentirani i usmjereni na pojedinačne doprinose zatvaranju poglavlja.
- Koristiti sve raspoložive obuke i izvore informacija kako bi se na adekvatan način iskoristila sredstva iz EU fondova, naročito IPA.
- Povećati efikasnost u formiranju decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima iz EU fondova.
- Institucionalno, dodatno osnažiti kapacitete, kako u Vladi, tako isto i po pojedinim institucijama koje su uključene u pregovarački proces, sa ciljem da se obezbijedi konzistentnost usvajanja *acquis-a* i pažljivo pratila sprovođenje zakona.

Operativne mjere

Prioritetni pravci Crne Gore kada su u pitanju evropske integracije, odnose se na definisanje dinamike harmonizacije pravnog sistema sa *acquis-em* EU u skladu sa očekivanjima i zahtjevima iznijetim od strane EK tokom analitičkog pregleda.

U skladu sa tim potrebno je pripremiti nacionalna strateška dokumenta i akcijske planove kojima će se precizirati načini i rokovi za ispunjavanje kriterijuma za članstvo u EU. Nakon objavljivanja izvještaja o analitičkom pregledu od strane EK, potrebno je pristupiti izradi optimalnih pregovaračkih pozicija, zasnovanih na realnim sektorskim analizama, odnosno platformi koje će uključiti prijedloge i dogovore o prelaznim razdobljima i eventualnim izuzećima koja bi Crna Gora mogla zatražiti, a sve u cilju bolje pripreme za primjenu pravne tekovine EU.

Izbor ekonomskih politika treba da bude usmjeren u pravcu postizanja stabilnosti. Fiskalna politika treba da bude usmjerena na cilj ispunjenja osnovnih Maastrichtskih kriterijuma, kao i ostale regulative EU u ovom domenu. Očekuje se nastavak privatizacije državnih, kao i restrukturiranje javnih preduzeća u cilju maksimizacije korišćenja državnih resursa. Finansijski sektor treba da bude usmjeren na finansijsku stabilnost, a politike dohotka na akumulaciju vrijednosti. Sistemski pristup, u vođenju ekonomske politike treba da ima mikro i makro konkurentnost u fokusu izbora.

U kontinuitetu treba raditi na jačanju administrativnih kapaciteta zaposlenih koji rade na poslovima evropskih integracija. Poseban naglasak treba staviti na obuku kadra koji radi na koordinaciji finansijske pomoći EU.

Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, Crna Gora može koristiti sredstva iz pretprijetnih fondova u većem obimu. Nacionalne institucije koje se bave upravljanjem IPA fondovima, trebaju učiniti informacije o EU projektima više dostupnim. Stoga je potrebno obučiti i angažovati kadar koji će pripremiti kvalitetne projektne prijedloge, kako bi se iskoristio što veći iznos sredstava. Tokom izrade strateških i operativnih planova, potrebno je staviti naglasak na projekte kojima će se riješiti infrastrukturni problemi, pripremiti tržište za borbu sa konkurencijom na zajedničkom tržištu i razvijati ljudski resursi.

U Crnoj Gori, i pored postojanja političkog konsenzusa oko članstva u EU, potrebno je u saradnji sa medijima, civilnim sektorom, fakultetima, kroz zajedničke aktivnosti povećati informisanost društva u cjelini o članstvu u EU. Kontinuirano praćenje sprovođenja Komunikacione strategije treba da bude jedan od prioriteta nadležnih institucija.

Imajući u vidu "tvrd stav" Evropske komisije oko poglavlja 23 i 24, potrebno je intenzivirati aktivnosti radi ispunjenja uslova za otvaranje ovih poglavlja, jer će u protivnom kasniti čitav proces pristupanja Crne Gore EU.

Posebnu pažnju obratiti na sektore i oblasti kojima je potrebna zaštita ili prelazni period za ispunjenje zahteva EU. Ukoliko ti zahtevi ne budu blagovremeno i argumentovano uneti u pregovaračke pozicije, naknadne korekcije neće biti moguće.

X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

Opis trenutnog stanja

Koncepcija održivog razvoja u Crnoj Gori ima historiju 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 donošenjem Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR) stvoreni su uslovi za integrisanje načela životne sredine u razvojne politike Crne Gore. Nacionalna strategija održivog razvoja se zasniva na globalnim principima održivog razvoja, i njom 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 i ugroženi negativnim djelovanjem čovjeka.

Crna Gora raspolaže značajnim prirodnim bogatstvom, koje je ujedno i osnovni razvojni potencijal zemlje. 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 trenutno pokriva 9,04% 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, predijele posebnih prirodnih odlika i rezervate.

S obzirom na to da je Crna Gora ekološka država, može se zaključiti da procenat nacionalno zaštićene teritorije zemlje nije dovoljno visok. Međutim, postoji velik dio vrijedne teritorije zemlje koji može biti predmet potencijalne zaštite. Prepoznavanje životne sredine kao važnog privrednog razvojnog resursa, i efikasno rješavanje problema njene zaštite, jedan je od najznačajnijih preduslova za priključenje Evropskoj uniji.

Prirodne vrijednosti Crne Gore su neprestano izložene brojnim sektorskim pritiscima, a neke su i ozbiljno ugrožene, naročito u posljednjoj deceniji, koju je karakterisao „razvojni bum“. Negativni sektorski pritisci prije svega podrazumijevaju neplansko i neracionalno iskorišćavanje prirodnih resursa, konvertovanje prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, intenzivni razvoj u određenim sektorima (naročito turizmu, građevinarstvu), praćen nelegalnom i neplanskom gradnjom, slabim upravljanjem otpadom (neadekvatnim odlaganjem komunalnog, medicinskog i industrijskog otpada), kao i otpadnim vodama (ispuštanjem netretiranih otpadnih voda u površinske, podzemne vode i more). Neadekvatno upravljanje vodama se ističe kao značajan problem u Crnoj Gori, koji može dovesti do promjena i gubitaka u vodnim resursima, što ima negativan uticaj na životnu sredinu, ali i ekonomsku i socijalnu situaciju u zemlji. Posljednjih godina biodiverzitet u zemlji visoko je ugrožen i uslijed povećane urbanizacije i nelegalne gradnje u uskom pojasu morske obale, nelegalne i prekomjerne sječe šuma, nekontrolisanog i nelegalnog lova i ribolova, nekontrolisanog sakupljanja jestivog i ljekovitog bilja, gljiva i šumskih plodova, kao i nelegalne i prekomjerne eksploatacije šljunka iz riječnih korita. Pored navedenog, veliki je problem i neadekvatna zaštita od požara, koji svake godine uništavaju staništa pojedinih vrsta.

Svi navedeni pritisci smanjuju raspoloživi prostor za ekološku valorizaciju prirodnog bogatstva zemlje. Kao rezultat, dolazi do direktnog ugrožavanja zaštićenih predjela, koje je omogućeno uslijed nepostojanja adekvatnih sistema njihove zaštite. Tako je, uslijed stihijske urbanizacije i bespravne gradnje vikendica, kuća i drugih objekata u području Nacionalnog parka „Durmitor“ došlo do gubitka i izmjene svojstava zaštićenog prirodnog dobra, i kao rezultat neophodna je revizija granica ovog nacionalnog parka²⁵. Ovo je samo jedan od primjera direktnog ugrožavanja životne sredine.

²⁵ Predlog Zakona o Nacionalnim parkovima

Ključni ekološki problemi u Crnoj Gori su, pored navedenog, nastali velikim dijelom kao rezultat upotrebe zastarjele tehnologije od strane velikih privrednih subjekata, kao i enormnim povećanjem broja automobila. Tako se u neposrednoj blizini zaštićenih područja nalaze veliki zagadivači. Zastarjele tehnologije koje se primjenjuju u Crnoj Gori karakteriše visok stepen zagađenja okruženja. Ovakve tehnologije koriste crna i obojena metalurgija, postrojenja za sagorijevanje uglja (kotlarnice, termoelektrane), metaloprerađivačka industrija i rudarstvo. Stoga je u okolini ovih postrojenja životna sredina 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“.

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.

Prirodne vrijednosti su resurs od posebnog značaja za Crnu Goru, i stoga je neophodno obezbijediti njihovu posebnu zaštitu. Očuvanje i zaštita prirodnih vrijednosti obezbjeđuje 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.

Kako bi se ublažili i spriječili navedeni negativni pritisci na životnu sredinu, kontinuirano se radi na unapređenju institucionalnog i zakonodavnog okvira u oblasti ekologije i održivog razvoja, pri čemu je primarni cilj usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije. Osnova za kvalitetno i efikasno sprovođenje zakona iz oblasti životne sredine stvorena je osnivanjem Agencije za zaštitu životne sredine. Takođe, preduzimaju se konkretne aktivnosti sa ciljem podizanja svijesti i informisanja javnosti o pitanjima i problemima zaštite životne sredine. U tom domenu je postignut veliki napredak osnivanjem tri arhus centra (u Podgorici, Beranama i Nikšiću), čime se znatno doprinijelo podsticanju učestvovanja javnosti u odlučivanju o pitanjima značajnim za životnu sredinu. Značajan napredak napravljen je u oblasti upravljanja kvalitetom vazduha donošenjem Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa Akcionim planom za period 2013-2016 u februaru 2013. godine. Uspostavljena je državna mreža za praćenje kvaliteta vazduha. Krajem 2012. godine izrađena je Procjena tehnoloških potreba za ublažavanje klimatskih

promjena i prilagođavanje za Crnu Goru - nacionalna strategija sa akcionim planom, čime je ostvaren je napredak u jačanju svijesti o klimatskim promjenama u Crnoj Gori, ali i u uključivanju klimatske politike u ostale sektorske politike. Ostvarena je saradnja sa brojnim međunarodnim organizacijama relevantnim za oblast životne sredine.

S ciljem rješavanja pitanja adekvatnog odlaganja svih vrsta čvrstog otpada i njegovog tretmana, u proteklom periodu je nastavljeno sprovođenje konkretnih aktivnosti. Od planiranih osam sanitarnih deponija, izgrađene su dvije – jedna u Podgorici i završena je prva faza izgradnje deponije u Baru koja je otpočela sa radom sredinom 2012. godine. Poboljšanju stanja u upravljanju otpadom doprinijela je nabavka vozila i opreme za šesnaest javnih komunalnih preduzeća Crne Gore (sredstva obezbijeđen iz IPA 2009 programa). Završena je izgradnja prvog postrojenja za obradu medicinskog otpada. U toku je gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću, Herceg Novom, a u 2012. godini započeta je gradnja sistema u Baru, Kotoru i Tivtu. U okviru „Projekta upravljanja industrijskim otpadom i čišćenja“ predviđeno je potpisivanje kreditnog aranžmana sa Svjetskom bankom, za koji se očekuje da će biti efektivan od 2014. godine. Projektom je planirano je da u naredne tri godine budu sanirane sljedeće crne ekološke tačke - Kombinat aluminijuma u Podgorici (deponije čvrstog otpada i dva bazena crvenog mulja), Željezara Nikšić (deponija opasnog otpada), Jadransko brodogradilište Bijela (odlagalište industrijskog otpada - grit), Termoelektrana Pljevlja (odlagalište pepela i šljake „Maljevac“) i Rudnik „Šuplja stijena“ Pljevlja (flotacijsko jalovište Gradac). 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.

Međutim, i pored postignutog napretka u zakonodavnom i institucionalnom okviru, ključni rizici i faktori koji ugrožavaju prirodna bogatstva zemlje su i dalje u velikoj mjeri prisutni. Ono što predstavlja ključni problem u oblasti zaštite životne sredine jeste nedovoljna efikasnost u primjeni donešenih zakona i propisa, nesprovođenje mjera sankcionisanja zagađivača, ali i još uvijek nedovoljno izgrađena svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

Osnovni razlog nesankcionisanja krupnih zagađivača se može naći 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 i prekid

aktivnosti 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 da i 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.

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.
- Povećano zagađenje vazduha usljed upotrebe zastarjelih vozila i vozila bez adekvatnih sistema zaštite, dominantno olsanjanje na fosilna goriva.
- Nedovoljna energetska efikasnost, nedovoljna upotreba obnovljivih izvora energije.
- Zagađenje lokacija bogatih vodnim izvorima.
- Gubitak vodnih resursa.
- Devastacija morskog i priobalnog područja.
- 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.
- Uslijed neuravnoteženog regionalnog razvoja može doći do velikih migracija, koje će za posljedicu imati depopulaciju seoskih naselja, opadanje poljoprivredne proizvodnje, veliki “pritisak” 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 implementaciju principa „zagađivač plaća“.
- c. Posvetiti veću pažnju proizvodnji zdrave i organske hrane u Crnoj Gori.
- d. Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa.
- e. Usmjeriti pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl.
- f. Unaprijediti sistem upravljanja vodama.
- g. Zaštititi morsko i priobalno područje od devastacije.
- h. Obezbijediti i promovisati održivo upravljanje otpadom.
- i. Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama.
- j. Podsticati razvoj ekološke svijesti građana.
- k. Povećati svijest o potrebi integrisanja pitanja zaštite životne sredine u sektorske politike (prostorno planiranje, energetika, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo) u skladu sa principima održivog razvoja.
- l. Unaprijediti protivpožarnu zaštitu.
- m. Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i unaprijediti sistem ekološke bezbjednosti.
- n. Jačanje ljudskih kapaciteta u sektorima zaduženim za zaštitu životne sredine i održivi razvoj.
- o. Unaprijediti i jasno definisati sistem upravljanja u zaštićenim područjima
- p. Uspostaviti održiv sistem finansiranja zaštite životne sredine na nacionalnom i lokalnom nivou.
- q. Posvetiti veću pažnju uravnoteženju regionalnog razvoja.

Operativne mjere

U cilju definisanja jasne vizije dugoročnog razvoja Crne Gore, neophodno je napraviti predlog Nacionalne strategije održivog razvoja Crne Gore za period 2014 – 2020. godina sa akcionim planom. U tom domenu, potrebno je izvršiti reviziju opštih pokazatelja održivosti, pri čemu se posebno ističe značaj uključivanja koncepta zelene ekonomije, čija bi uloga bila promjena načina na koji društvo upravlja uzajamnim uticajem područja ekonomije i ekologije.

Potrebno je raditi na povećanju nacionalno zaštićene površine teritorije Države na 10% i zaštititi najmanje 10% teritorije obalne zone, što se ističe kao prioritet. Neophodno je revidirati status postojećih zaštićenih područja prirode, uspostaviti mrežu zaštićenih područja i integrisati ih u prostorno-plansku dokumentaciju. Potrebno je usmjeriti aktivnosti ka većem ekonomskom korišćenju potencijala zaštićenih područja.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (šume, rijeke, more, zemljište i dr), kao i planove/programe zaštite divljih biljnih i životinjskih vrsta. Takođe, neophodno je usvojiti Zakon o odgovornosti za štetu nanijetu životnoj sredini, kojim bi se regulisalo sprječavanje i otklanjanje štete, ali i sprovođenje principa „zagađivač plaća“. Potrebno je nastaviti aktivnosti na realizaciji projekta za uspostavljanje Informacionog sistema životne sredine, što je i preduslov dobrog upravljanja životnom sredinom, ali i uspješnog izvještavanja relevantnih (nacionalnih i međunarodnih) institucija. Od velikog značaja bi bila i izrada strategije razvoja turizma u zaštićenim područjima.

Kako bi se obezbijedila adekvatna zaštita zemljišta od različitih oblika zagađivanja, neophodno je, u skladu sa Zakonom o životnoj sredini, donijeti Nacionalni plan borbe protiv dezertifikacije i zagađivanja zemljišta sa akcionim planom. Treba pojačati nadzor svih (realnih i potencijalnih) zagađivača zemljišta i sprovesti oštre sankcije u skladu sa odredbama Zakona o životnoj sredini, uključujući i obustavljanje procesa proizvodnje do ispunjavanja ekoloških zahtjeva. Trebalo bi kreirati mapu lokacija u kojima postoji prevelik stepen zagađenja zemljišta, a od zagađivača zahtijevati da sprovedu detoksikaciju pomenutih lokacija. Na zagađenim lokacijama trebalo bi zabraniti proizvodnju hrane, a naknadu štete poljoprivrednicima obezbijediti od zagađivača. Efikasna mjera bi bila poresko stimulisanje razvoja proizvodnih procesa koji zadovoljavaju ekološke standarde, kao i poresko destimulisanje potrošnje proizvoda štetnih po okolinu i zdravlje čovjeka. Na zagađenje zemljišta, vazduha ali i samih

prehrambenih proizvoda naročito negativan uticaj ima prekomjerna upotreba zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji. Zato je potrebna stroga kontrola uvoza i upotrebe sredstava za zaštitu biljaka, kao i vršenje nadzora nad primjenom organskih i mineralnih đubriva. U ovoj oblasti je potrebno dugoročno usklađivati propise sa direktivama EU. Neophodno je donošenje propisa o primjeni dobre poljoprivredne prakse, podsticanje upotrebe organskih đubriva i bioloških sredstava za zaštitu biljaka. Organizovanjem praktičnih obuka za proizvođače, treba uticati na povećanje razumijevanja proizvođača o ekološkim procesima koji utiču na biljnu proizvodnju, kao i o namjenskom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

Jedan od ključnih resursa u narednim decenijama će biti voda. Na to ukazuju najnovija predviđanja da će do 2030. godine na globalnom nivou postojati nedostatak vode od 30%. Zato je potrebno posvetiti veću pažnju ekološkoj zaštiti lokacija bogatih vodnim izvorima, sa ciljem kreiranja komparativnih prednosti za budućnost. Treba napraviti katastar vodoizvorišta i izvora (realnih i potencijalnih) zagađenja voda. Potrebno je razviti i sprovesti sveobuhvatno i dugoročno planiranje voda sa posebnim osvrtom na razvoj politika za povećanje produktivnosti i efikasnosti u korišćenju voda u svim sektorima, a naročito u poljoprivredi. Korisno bi bilo izraditi strategije zaštite voda ili strategije unapređenja monitoringa voda, sa predlogom razvoja kapaciteta u dugoročnom periodu. Uspostaviti zakonom propisane zone sanitarne zaštite u jedinicama lokalne samouprave koje to nisu izvršile. Potrebno je intenzivno raditi na podizanju svijesti javnosti o potrebi štednje vode i zaštite voda. U dijelu koji se odnosi na monitoring voda treba istaći da on nije element Programa monitoringa životne sredine u Crnoj Gori, jer se sistemsko ispitivanje površinskih i podzemnih voda vrši na osnovu programa Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja 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. Dobro rješenje pitanja zaštite voda u Crnoj Gori bilo bi osnivanje Agencije za vodu, čije bi zaduženje bilo zaštita zdravlja i imovine stanovništva od štetnog djelovanja vode, monitoring i zaštita površinskih, podzemnih, priobalnih voda, briga o namjenskom i racionalnom korišćenju voda i dr.

U Crnoj Gori nije proglašeno nijedno zaštićeno morsko i priobalno područje, a imajući u vidu da je ekonomski interes za njegovu eksploataciju posljednjih godina velik, potrebno je ubrzati procedure zaštite morskih i priobalnih predjela. Ubrzanje aktivnosti usmjerenih ka zaštiti ovih predjela se nameće kao prioritet, s obzirom na to da je značajan dio priobalnog područja već devastiran ili ozbiljno ugrožen. Potrebno je uspostaviti cjelovit sistem monitoringa morske obale i morskog

područja, s ciljem zaštite pomorskog dobra od svih oblika uzurpacije i devastacije, i omogućiti trajno održivo korišćenje prirodnih resursa morskog dobra. Za ovo je neophodno formiranje adekvatnog institucionalnog i zakonskog okvira. Potrebno je usvojiti Zakon o morskome dobru i donijeti Strategiju integralnog upravljanja morskim dobrom na bazi načela održivog razvoja, gdje će se jasno definisati osnovni strateški ciljevi na moru i morskoj obali. Pored kopnenih izvora uzurpacije morskog područja, značajan izvor degradiranja akvatorija su i plovni objekti, iz kojih se mogu ulivati štetne supstance u more. Da bi se smanjio i spriječio negativan uticaj plovnih objekata, trebalo bi izraditi Nacionalni plan intervenisanja kod iznenadnog zagađenja mora s plovnih objekata. U cilju osiguranja poštovanja zakona na moru, bezbjednosti ljudi i zaštite pomorskog akvatorija od ekoloških nesreća, potrebno je formirati obalsku stražu Crne Gore, kao najvišu instituciju koja bi bila zadužena za bezbjednost na moru. Za njeno osnivanje, neophodno je usmjeriti pažnju na osiguranje odgovarajućih zakonskih, materijalnih i kadrovskih pretpostavki. 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.

Jedan od najvećih ekoloških problema sa kojim se Crna Gora susrijeće je pitanje odlaganja i upravljanja otpadom, pa je samim tim neophodno intenzivirati aktivnosti usmjerene na njegovo rješavanje. U skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom neophodno je izraditi Državni plan upravljanja otpadom, intenzivirati aktivnosti na pripremi lokalnih planova upravljanja otpadom. Potrebno je nastaviti aktivnosti usmjerene na sanaciju i rekultivaciju nesanitarnih odlagališta otpada (odlagalište „Ćafe“ u opštini Bar, „Vrtijeljka“ na Cetinju), izgradnju sanitarne deponije i četiri regionalna centra za upravljanje otpadom usklađenih sa evropskim standardima. Neophodno je izgraditi nacionalno postrojenje za bezbjedno odlaganje opasnog otpada (sa zagađenih lokacija i iz postojećih privrednih grana), intenzivirati aktivnosti na izgradnji planiranih postrojenja za preradu medicinskog i veterinarskog otpada, kao i planiranih centara za reciklažu.

Prikupljanje, recikliranje i obnavljanje ambalažnog otpada su slabo razvijene aktivnosti u Crnoj Gori. Da bi se ove aktivnosti razvile, potrebno je prije svega uspostaviti funkcionalan sistem recikliranja, intenzivirati aktivnosti na organizovanju selektivnog sakupljanja otpada, formirati mrežu postrojenja za recikliranje. Od velikog značaja je obuka pripadnika 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.

Da bi se pitanje otpada riješilo na adekvatan način neophodno je kontinuirano uticati na povećanje svijesti i kulture građana o pravilnom odlaganju otpada, i podsticati njegovu ponovnu upotrebu i reciklažu. U promovisanju pravilnog odlaganja otpada i njegove ponovne upotrebe značajniju ulogu trebaju imati mediji.

Otpadne vode predstavljaju jedan od osnovnih i najvećih izvora zagađivanja površinskih i podzemnih i priobalnih voda u Crnoj Gori. Kako bi se očuvao i poboljšao kvalitet voda i postigli standardi EU, potrebno je nastaviti aktivnosti na realizaciji projekata izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Uporedo sa izgradnjom postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, posebnu pažnju treba usmjeriti na rješavanje problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda (mulja), jer njegovim neadekvatnim tretiranjem može dodatno da se ugrozi ekosistem u zemlji. Stoga se ističe potreba blagovremenog definisanja Nacionalne strategije za zbrinjavanje produkta tretmana otpadnih voda.

U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vazduha, i sprečavanja i smanjenja štetnih uticaja na životnu sredinu, potrebno je implementirati Nacionalnu strategiju upravljanja kvalitetom vazduha u skladu sa donešenim akcionim planom, i sačiniti izvještaj o sprovođenju Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha na godišnjem nivou. Neophodno je kreirati konkretne politike i planove upravljanja kvalitetom vazduha u zonama gdje kvalitet vazduha nije u skladu sa propisanim standardima i definisati strateške pristupe rješavanju ovog pitanja. Analiza stanja kvaliteta vazduha pokazala je da su stacionarni izvori, odnosno krupna industrijska postrojenja, najozbiljniji izvori zagađenja. Tu je prije svega TE „Pljevlja”, gdje je potrebno da se izvrši remont filterskog postrojenja i sanacija deponije pepela, zatim KAP, gdje je neophodno konačno rješavanje pitanja sanacije basena crvenog mulja, i Željezara, itd. Takođe, značajan izvor zagađenja vazduha u zemlji je grijanje domaćinstava gorivom sa visokim stepenom sadržaja zagađujućih materija, stoga je neophodno raditi na podizanju svijesti javnosti o njegovom štetnom uticaju. U cilju povećanja pokrivenost teritorije za monitoring kvaliteta vazduha, potrebno je povećati broj mjernih mjesta u zemlji.

Pored stacionarnih, veliki izvor zagađenja vazduha su prevozna sredstva koja ispuštaju zagađujuće materije u vazduh, naročito vozila bez adekvatnih sistema prečišćavanja. S obzirom na to da je sektor saobraćaja u konstantnom porastu, to i zagađenje vazduha iz ovog izvora neprestano raste. Stoga je neophodno kontinuirano promovisati i razvijati prihvatljivije modele transporta za životnu sredinu, pri čemu bi jedan od prioriteta trebalo biti stimulisanje korišćenja javnog prevoza, naročito u urbanim sredinama. Ovo prije svega iziskuje rad na

poboljšanju kvaliteta javnog prevoza, kao i povećanje njegove dostupnosti u većem broju opština u zemlji. Potrebno je uvesti primjenu strožijih propisa o uvozu novih i registraciji starih automobila, stimulisanjem kupovine automobila sa manjom emisijom štetnih materija i hibridnih vozila (npr. kroz smanjenje cijene registracije), zatim uvođenje posebnog poreza za automobile, čija bi visina zavisila od količine ugljen-dioksida koje vozilo ispušta u vazduh (CO2 porez). Potrebno je uspostaviti odgovarajući pravni okvir kojim bi se osigurala proizvodnja, promet, kontrola i korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport. Takođe, da bi se smanjilo zagađenje vazduha sa plovnih objekata, potrebno je da se nakon potvrđivanja Aneksa VI MARPOL Konvencije unaprijedi pravni okvir za kontrolu kvaliteta brodskog goriva. Trebalo bi uspostaviti standarde emisija za prevozna sredstva i vođenje inventara emisija.

Istraživanja i projekcije klimatskih promjena ukazuju na to da će klimatske promjene imati najizraženije posljedice upravo u regionu kojem pripada Crna Gora, i time uticati negativno na perspektivu razvoja zemlje. Klimatske promjene se na našim prostorima ispoljavaju u vidu sve češćih suša, poplava, temperaturnih ekstrema. Ovo iziskuje odgovorniji odnos prema životnoj sredini i racionalnije korišćenje prirodnih resursa. Prije svega, treba kontinuirano raditi na povećanju stepena integracije problematike klimatskih promjena u sektorske strategije. U skladu sa Zakonom o životnoj sredini, neophodno je definisati klimatsku politiku zemlje, kroz usvajanje Nacionalnog plana za ublažavanje klimatskih promjena, kao i formiranje Nacionalnog Savjeta za klimatske promjene.

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.

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

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

U cilju što kvalitetnije zaštite Nacionalnih parkova, korisno bi bilo da se u Crnoj Gori formira udruženje nadzornika i čuvara prirode (u svijetu poznato kao udruženje rendžera), čije bi zaduženje trebalo biti direktni nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti prirode, podnošenje prekršajnih i kaznenih prijava u parkovima za koje su zaduženi. Osnivanjem ovakvog udruženja, stvorili bi se preduslovi za njegovo učlanjenje u Međunarodnu federaciju rendžera, čime bi se omogućila obuka nadzornika u Nacionalnim parkovima Crne Gore, razmjena iskustava iz različitih zemalja svijeta, i prenos pozitivnih praksi i modela nadzora koja bi se mogla primijeniti u našoj zemlji.

Treba nastaviti aktivnosti na donošenju planova zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave. Trebalo bi primijeniti standarde serije ISO 14000 koji se odnose na različite aspekte upravljanja životnom sredinom, za kompanije i organizacije koje nastoje da kontrolišu svoj uticaj na životnu sredinu.

Potrebno posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i drugih institucija, koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, obezbijediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje. U tom dijelu, posebno se ističe značaj podsticanja istraživanja, razvoja i primjene ekološki održivih novih tehnologija u energetske sektoru.

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

Za adekvatno sprovođenje svih mjera, potrebna su ulaganja sredstava, kako iz izvora javnog sektora, ali i iz privatnog sektora. Ono što je u uslovima globalne finansijske krize prepoznato kao šansa od strane razvijenih zemalja, jeste da potreba za ekonomskim reformama i smanjenjem javnih dugova zemalja članica nudi mogućnost da ove zemlje ujedno krenu ka formiranju resursno efikasnijih i nisko karbonskih ekonomija.

Ekološka svijest građana Crne Gore je i dalje izrazito mala. Da bi se ona poboljšala, potrebno je kontinuirano 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 nastaviti sa uvođenjem obrazovnog

programa pri čemu ciljne grupe trebaju biti obrazovne institucije i nastavni programi u svim nivoima obrazovanja (vrtići, osnovne, srednje škole, fakultet), zatim poslovni sektor, nevladine organizacije, mediji, lokalne zajednice. Poseban akcenat treba da bude i na poslovni sektor u zemlji, promovisanjem vođenja kompanija na društveno odgovoran način. U tom smislu, treba poreskim i drugim vidovima olakšica stimulisati ulaganje kompanija u tehnologije koje nemaju negativne efekte na životnu sredinu, i podsticati kreiranje proizvoda koji promovišu poštovanje principa održivosti. Od velikog je značaja da se pri donošenju odluka kod rješavanja problema iz oblasti ekologije obezbijedi aktivno učešće svih građana.

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

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

Održiv socio-ekonomski razvoj nije moguće ostvariti bez ravnomjernijeg razvoja na lokalnom i regionalnom nivou. U Crnoj Gori postoje jasno definisana tri regiona - kontinentalni, središnji i primorski region, koje karakteriše različiti stepen razvijenosti. Da bi se ostvario ravnomjerniji razvoj, potrebno je posvetiti veću pažnju mjerama usmjerenim na uravnoteženje regionalnog razvoja. Prije svega, treba intenzivno raditi na razvoju ljudskih kapaciteta i infrastrukture u manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave. Neophodno je nastaviti sa izradom podzakonskih akata koji su u funkciji obezbjeđivanja konzistentnosti interesa lokalnih zajednica i opšteg razvojnog okvira, čime se obezbjeđuje usmjeravanje sredstava na adekvatan način u sve krajeve zemlje, i ravnopravna raspoređenost prioriteta investicija. Kako bi se stvorili osnovni uslove za brži lokalni održivi razvoj, potrebno je u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014 i Zakonom o regionalnom razvoju kontinuirano raditi na donošenju strateških planova društveno-ekonomskog razvoja u jedinicama lokalne samouprave u kojima ovi planovi nisu donešeni. 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. Kako bi se razvoj pojedinačnih regiona mogao statistički pratiti, treba izvršiti statističku podjelu zemlje na regione. Da bi se regionalna politika mogla efikasno sprovesti važno je da i statistički sistem počne produkciju osnovnih pokazatelja po regionalnom principu.

Faktor od velikog značaja za razvoj je stanovništvo. Rezultati projekcija ukazuju da će demografski razvitak Crne Gore u periodu do 2050. godine karakterisati proces starenja, što potvrđuju i rezultati popisa iz 2011. godine. Tako u odnosu na rezultate popisa iz 2003. godine, pad bilježi broj stanovnika starosti do 24. godine, dok broj stanovnika starosti preko 24 godine bilježi stopu rasta. Ovi podaci ukazuju na to da je neophodno otpočeti sa vođenjem populacione politike, a svakako bi bila neophodna izrada Nacionalne demografske strategije.

XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

1. Statistika

Opis trenutnog stanja

Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat) kontinuirano radi na poboljšanju statističkih oblasti i istraživanja za koje je Zakonom o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike²⁶ zadužen. Tokom proteklog perioda evidentan je napredak u više statističkih oblasti. Ostvaren je napredak u korišćenju i ažuriranju biznis registra. Urađena je metodologija za statistički biznis registar, registar jedinica razvrstavanja, kao i za registar prostornih jedinica. Napredak je evidentiran u statistici Nacionalnih računa u smislu obračuna godišnjeg i kvartalnog bruto domaćeg proizvoda, a u skladu sa novom klasifikacijom djelatnosti Nace Rev2, zatim u statistici poljoprivrede, kroz urađeno Pilot istraživanje o biljnoj proizvodnji i jesenjoj sjetvi i Pilot istraživanje o mlijeku i mliječnim proizvodima i sl.

Istovremeno, objavljivanjem 14 novih saopštenja u statistici saobraćaja omogućen je bolji pristup podacima u oblasti ove vrlo složene statistike. Poboljšana je statistika zarada, gdje je redizajniran upitnik za mjesečni izvještaj o zaposlenima i zaradama zaposlenih i uvedeno novo obilježje (zaposleni prema podacima kadrovske evidencije – plaćeni časovi rada) i statistika ankete o radnoj snazi koja je, u prethodnoj godini, obogaćena dodatnim ad hoc modulom o zaposlenim i zdravstvenim problemima, kao i setom pitanja o obrazovanju.

Nakon pristupanja Opštem sistemu za diseminaciju podataka (GDDS - General Data Dissemination System), Crna Gora je započela sa aktivnostima o pristupanju SDDS sistemu (Standard Data Dissemination System), kao sljedećem koraku kojim bi se trebala poboljšati raspoloživost, sveobuhvatnost i kvalitet statističkih podataka. Istovremeno, SDDS bi trebao pridonijeti boljem funkcionisanju finansijskih tržišta.

Zavod za statistiku Crne Gore je, kroz podršku različitih programa finansiranja (CARDS, SIDA, OECD, Eurostat, IPA i sl.), ostvario značajan napredak u nizu statističkih oblasti. Tokom 2012. godine, ostvareno je učešće na ukupno 90 međunarodnih konferencija, sastanaka, radionica, treninga ili studijskih posjeta, a

²⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 18/12.

najviše ih je finansirano preko IPA projekata. Kroz IPA 2009 višekorisnički projekat omogućeno je sprovođenje 10 pilot projekata u oblastima spoljne trgovine, nacionalnih računa, statistike cijena, statistike energije i sl. IPA 2011 višekorisnički projekat (počeo 25. jula 2012. godine i traje 24 mjeseca) obuhvata 14 pilot projekata: metodologija nacionalnih računa, kvartalni nacionalni računi, agro-monetarna statistika, strukturna biznis statistika, paritet kupovne moći, harmonizovani indeks potrošačkih cijena, statistika voda, otpada i sl.

Svi projekti imaju zajednički cilj, odnosno teže jačanju institucionalnog kapaciteta i doprinose 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*. Nakon bilateralnog analitičkog pregleda pravne tekovine za 18. pregovaračko poglavlje, koje se odnosi na statistiku, od strane predstavnika EK konstatovano je da je crnogorsko zakonodavstvo djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU. Ovo je dodatni motiv za Zavod za statistiku Crne Gore da, prilikom korišćenja ponuđenih sredstava kroz različite projekte, tokom narednog perioda, poveća efikasnost korišćenja, prije svega, usmjeravanjem angažmana na prioritetne oblasti u cilju ispunjenja svih obaveza za poglavlje 18.

Glavni rizici

- Nepostojanje dovoljnog broja 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, odnosno serije podataka (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 višegodišnje serije podataka kvartalnog obračuna BDP-a, kao i serije kvartalnog BDV-a po pojedinim sektorima, što može uticati na donošenje nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici za pojedine sektore.
- Nedovoljna pouzdanost određenog broja podataka, koje prikupljaju anketari.

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. Obezbjediavanje 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 turista, 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 prihodima i troškovima individualnih gazdinstava (ukoliko je moguće izračunati - procijeniti podatak) kako bi se mogla koristiti za kalkulaciju dodate vrijednosti i intermedijarne potrošnje sektora poljoprivrede u ukupnom BDP-u.
- f. Pored započinjanja obračuna kvartalnog BDP-a sa dodanom vrijednošću po sektorima u tekućim i stalnim cijenama proizvodne strane, obračunati kvartalni BDP i po kategorijama potrošnje u tekućim i stalnim cijenama. Istovremeno raditi na obračunu godišnjeg BDP-a po dohodovnom principu.
- g. Raditi na reviziji objavljenih podataka BDP-a za prethodni period primjenom metodologije ESA 2010.

Operativne mjere

Ključni pravac aktivnosti treba da se odnosi na obezbjeđivanje kvalifikovanog kadra, koji bi bio u stanju da “iznese” sva potrebna statistička istraživanja. Iako stoji činjenica da se kontinuirano radi na edukaciji kadra putem raznih projekata, da se koristi mogućnosti stažiranja u Eurostat-u ili statistici drugih zemalja (kao što je Nacionalni institut statistike Mađarske), neophodno je naći načina da se

edukovan kadar zadrži. Podatak da je na kraju 2010. godine u Monstat-u bilo uposleno 125 lica, a na kraju 2012. godine 109 lica, a prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (od 02.04.02008. godine) trebalo bi biti uposleno 203 lica, dovoljno govori o nedostatku broja uposlenih da bi sve statističke oblasti mogle uspješno funkcionisati. Neophodno je obezbijediti i adekvatne prostorne, tehničke i materijalne uslove. Neadekvatno plaćeni zaposleni nisu motivisani za poboljšanje kvaliteta statističkih istraživanja.

Kako satelitski računi u turizmu (TSA - Tourism Satellite Accounts) po svom sadržaju predstavljaju izuzetno značajan set podataka kojima se omogućava mjerenje ekonomskih efekata turizma, neophodno je nastaviti aktivnosti na unaprjeđivanju statistike u ovoj oblasti. Naime, nakon publikovanja podataka pilot projekta TSA za Crnu Goru u 2011. godini (sa podacima za 2009. godinu), potrebno je poboljšati postojeću statistiku i ustanoviti nova istraživanja, koja će omogućiti formiranje kvalitetnih inputa za kompilaciju TSA, što je u skladu sa regulativom EU broj 692/2011.

Istovremeno je potrebno 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).

Kontinuirano raditi na unaprjeđenju poljoprivredne statistike, na formiranju računa u poljoprivredi i agro – monetarnoj statistici na osnovu kojih bi trebala biti prikazana ukupna poljoprivredna proizvodnja. Iako je napredak u statistici poljoprivrede evidentan, neophodno je raditi na proizvodnji ekonomskih računa u poljoprivredi. Uz proizvodnju na individualnim poljoprivrednim gazdinstvima i ukupnu proizvodnju poslovnih subjekata, a uz odgovarajuću statistiku cijena, došlo bi se do kvalitetnih pokazatelja potrebnih za kalkulaciju BDV-i sektora poljoprivrede. Stoga je neophodno iskoristiti pomoć IPA projekta, koji je započeo u maju 2013. godine, a koji će uticati na jačanje statistike poljoprivrede u smislu poboljšanja istraživanja metodom uzorka, unapređenja agro – monetarne statistike, statistike šumarstva i sl. Ovo je od posebnog značaja kada se ima u vidu da sektor poljoprivreda (puni naziv je poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo), čini oko 8% strukture BDP-a, a najveći dio bruto dodane vrijednosti (oko 80%) ovog sektora se radi na bazi procjene uz korištenje raspoloživih statističkih podataka ove oblasti.

Tokom 2012. godine je odrađen je obračun BDP-a u tekućim i stalnim cijenama za 2011. godinu (za 2010. godinu samo u tekućim cijenama), a u skladu sa novom

Klasifikacijom ekonomskih djelatnosti Evropske zajednice (NACE Rev.2). U 2012. godini i prvoj polovini 2013. godine objavljeni su preliminarni rezultati kvartalnog BDP-a za 2012. godinu i prvi kvartal 2013. godine, koji su podložni promjenama sve do objave podataka godišnjeg BDP-a. Obračuni su sprovedeni za proizvodnu stranu, u tekućim i stalnim cijenama, primjenom indirektna metode i u skladu su sa novom klasifikacijom NACE Rev.2. Istovremeno su započete aktivnosti na implementaciji metodologije SNA 2008. Elaborirane su glavne izmjene u novoj metodologiji u odnosu na metodologiju Sistema nacionalnih računa (SNA'93), a definisane su i prioritetne izmjene koje se trebaju implementirati u narednom periodu. Kako je sistem nacionalni računa, odnosno obračun BDP-a, dio vrlo složene i sveobuhvatne statistike, kontinuirano treba raditi na poboljšanju svih statističkih istraživanja, koji se sprovode na mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou. To će doprinijeti unapređenju obračuna godišnjeg i kvartalnog BDP-a, kako u tekućim tako i stalnim cijenama, po djelatnostima na proizvodnoj strani i kategorijama potrošnje na potrošnoj strani BDP-a.

Projekat koji će pomoći unapređenju statističkog informacionog sistema u Crnoj Gori, a koji je počeo u maju 2013. godine, dobrim dijelom obuhvata statistiku nacionalnih računa (komponenta 2 iz Projekta). Projekat će, predviđenim aktivnostima, uticati na dalju harmonizaciju nacionalnih računa i statistike cijena sa EU standardima, u smislu poboljšanja godišnjeg i kvartalnog obračuna, prilagođavanjem metodoloških izmjena usklađenih sa primjenom ESA 2010. Istovremeno MONSTAT treba da radi i na obračunu BDP-a na dohodovnom principu, čime bi se upotpunila kompilacija ukupnog BDP-a za sva tri principa – metoda (proizvodni, potrošni i dohodovni).

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

Opis trenutnog stanja

Primjena međunarodnih računovodstvenih i revizorskih standarda i standarda finansijskog izvještavanja (MRS, MSR, MSFI²⁷) crnogorskih preduzeća ostaje nedovoljno adekvatna i pored značajnih organizacionih i upravljačkih napora i poboljšanja u 2013. godini. Izmjene i dopune postojeće računovodstveno-revizorske regulative sprovedene tokom 2013. godine treba da obezbijede viši nivo usklađenosti nacionalnih propisa sa direktivama i pravnim tekovinama Evropske

²⁷ MRS- Međunarodni računovodstveni standardi, MSFI-Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja, MSR-Međunarodni standardi revizije.

unije (*acquis communautaire*) i povećaju kvalitet podataka, naročito u domenu kriterijuma transparentnosti, uporedivosti, stalnosti i doslednosti u (fer) prikazivanju računovodstvenih stanja i politika. Implementacija ovih standarda predstavlja praktično uputstvo za uređenje računovodstvene prakse koji se može jedinstveno primjenjivati na zemlje različitih ekonomskih karakteristika, a sa druge strane, podržava cilj Crne Gore da ispuni kriterijume neophodne u procesu pristupanja Crne Gore EU u ovom domenu.

Tim Svjetske banke je tokom 2006. godine boravio u Crnoj Gori i pripremio Izvještaj o poštovanju standarda i propisa (ROSC²⁸) koji se odnosi na računovodstvo i reviziju u Crnoj Gori. ROSC-om su formulisane međusobno povezane i konzistentne preporuke kojima se u kontinuitetu povećava kvalitet i usklađivanje finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori. Preporuke ROSC-a imale su pozitivan ekonomski (posredni) značaj po crnogorsku privredu (aktiviranje domaće štednje, povlačenje više stranih direktnih i portfolio investicija, olakšavanje dostupnosti kreditima malim i srednjim preduzećima, jačanje korporativnog upravljanja, transparentnost, računovodstvena etičnost, kontinuiranost računovodstveno-revizorskog obrazovanja, pošteno (fer) prikazivanje, poštovanje računovodstvenih politika, uporednost i dr).

Preporuke Svjetske banke su prihvaćene od strane Ministarstva finansija Crne Gore i „stakeholdera“ nadležnih za unaprjeđenje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori (Ministarstvo za ekonomski razvoj, Monstat, Centralna banka Crne Gore, Komisija za hartije od vrijednosti, Privredni sud Podgorice, Institut sertifikovanih računovođa i Institut računovođa i revizora Crne Gore). Takođe, Ministarstvo finansija Crne Gore osnovalo je Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju sa ciljem strateškog unaprjeđenja računovodstveno-revizorske prakse, upravljanja i računovodstvenog organizovanja privrednih subjekata po standardima MRS, MSR i MSFI u Crnoj Gori. Urađeni su Strategija i Akcioni plan i program operativnih i etapnih reformskih mjera i aktivnosti „stakeholdera“ za poboljšanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije i unaprjeđenje poslovne i etičke kulture. Cilj sprovedenih promjena je dostizanja višeg kvaliteta mikro i makro finansijskog izvještavanja, koje će voditi usklađivanju crnogorskog regulatornog okvira bilansnog i drugog finansijskog izvještavanja sa *acquis*-em. To je uključivalo rad na pripremi konsolidovanih finansijskih iskaza i propisa koji regulišu rad revizorskih agencija, centralizaciju baze završnih računa, objavljivanje finansijskih iskaza i poboljšanje njihovog

²⁸ ROSC - Report on the Observance of Standards and Codes.

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

Tokom 2013. godine primjetno je kašnjenje u implementaciji stubova Akcionog plana u dijelu koji se odnosi na osnivanje tijela za javni nadzor rada revizora. Istovremeno, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine, utvrđeno je da se godišnji finansijski iskazi dostavljaju Poreskoj upravi. Iako postojeće zakonsko rješenje određuje mogućnost dostavljanja godišnjih finansijskih izvještaja u papirnoj i elektronskoj formi, u praksi se još uvijek ne koristi mogućnost elektronskog dostavljanja ovih iskaza u jedinstvenu elektronsku bazu.

Takođe, 2013. godine uočen je primjetan napredak u radu na obrazovanju računovođa i revizora od strane Instituta sertifikovanih računovođa putem seminara, kurseva, publikacija i sl., čime se značajno doprinijelo višem kvalitetu računovodstveno-revizorske prakse u primjeni MRS, MSR i MSFI u Crnoj Gori. Dodatna edukativna pažnja, naročito u pravcu širenja elektronizacije računovodstvenog posla, treba biti usmjerena ka privrednim subjektima u opštinama koje nemaju ovu praksu.

Glavni rizici

- Nekonzistentna primjena usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji iz 2011. godine u dijelu koji se odnosi na punu i blagovremenu implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda i njihovih prevoda, kao i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja i Međunarodnih revizorskih standarda.
- Nedovoljna institucionalna saradnja, kao i nedovoljan obim kontrolnih mehanizama za kvalitet rada računovođa i revizora.
- Neblagovremeno dostavljanje godišnjih finansijskih iskaza Poreskoj upravi.
- Nedovoljno poklanjanje pažnje kvalitetu popunjavanja obrazaca koji se predaju Poreskoj upravi.
- Neadekvatan i nesinhronizovan pristup u razvoju računovodstva i revizije, naročito usljed neredovnog održavanja sastanaka Savjeta za računovodstvo i reviziju i neredovnog izvještavanja o realizaciji implementacije Akcionog plana za unaprjeđenje računovodstvenih i revizorskih standarda.
- Nepoštovanje zahtjeva za finansijskim izvještavanjem po MSFI, čime bi se ispunila obaveza da sva akcionarska društva na listingu berze, u skladu sa pravnom tekovinom EU, blagovremeno objavljuju finansijske iskaze adekvatnog kvaliteta.

- Nekonzistentna primjena izvještaja o radu menadžmenta privrednih društava, što je u suprotnosti sa EU Direktivom o transparentnosti.
- Odsustvo nezavisnosti revizora.
- Neadekvatno poklanjanje pažnje finasijskom izvještavanju malih i srednjih preduzeća.

Strateški pravci razvoja

- Raditi na daljem stručnom jačanju računovodstveno-revizorske profesije i prakse, kroz jačanje institucionalnog i pravnog okvira, kako bi se postigao zadovoljavajući nivo kvaliteta, primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja, kao i ujednačenog i koherentnog kvaliteta izvještavanja sa međunarodnim računovodstvenim standardima.
- Aktivno raditi na primjeni usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji, naročito u dijelu koji se odnosi na poštovanje rokova i forme (u papirnoj i elektronskoj formi) za dostavljanje godišnjih finasijskih iskaza Poreskoj upravi Crne Gore.
- Obezbijediti koherentnu međunarodnu i domaću saradnju sa adekvatnim institucijama. Posebno staviti akcenat na saradnju sa IFAC-om, Svjetskom bankom u ostvarivanju tehničke pomoći, prevođenju MRS i uključivanja u rad relevantnih tijela i institucija koja se bave računovodstveno-revizijskom praksom.
- Razviti mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvene i revizorske prakse i institucionalni okvir eksterne kontrole kvaliteta godišnjih finasijskih iskaza.
- U nastavne planove odgovarajućih fakulteta, implementirati dobre računovodstvene prakse i standarde, kao i etički kodeks u cilju edukacije računovodstvenog kadra.
- Implementirati nova tehničko-tehnološka rješenja, kako bi se obezbijedila kvalitetnija povezanost obveznika dostavljanja finasijskih iskaza i obezbijediti internet komunikaciju u dostavljanju godišnjih finasijskih iskaza Poreskoj upravi.
- Raditi na implementaciji i fokusiranju MRS za mala i srednja preduzeća koja su kvantitativno dominantna u crnogorskoj privrednoj praksi.

Operative mjere

Tokom 2014. godine potrebno je nastaviti sa implementacijom „Strategije i akcionog plana za unapređenje kvaliteta finasijskog izvještavanja u Crnoj Gori“. Takođe, potrebno je pozvati ROSC delegaciju da ispita primjenu tj. realizaciju

Preporuka iz maja 2007. godine i na taj način ocijeni napredak računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori.

Kako bi bila u skladu sa *acquis*-em, nezavisnost revizora treba da bude pojačana za javne privredne subjekte tako što će se zahtijevati rotacija ključnih revizorskih partnera na svakih (najviše) četiri do sedam godina.

Nastaviti sa izvještavanjem o napretku korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima u Crnoj Gori i izvještavanjem o radu menadžera koji se bave računovodstvenom praksom, kako bi se dobila prava i kreirale neophodne mjere od strane nadležnih vlasti za unapređenje ove oblasti.

Implementirati standarde u potpunosti. Tekuća situacija je da su izvještaji revizije sadržani u MSR okviru ali MRS nijesu u cjelosti prevedeni (IFAC priručnik) i usvojeni u Crnoj Gori.

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

Ubrzati razvijanje baze godišnjeg elektronskog finansijskog izvještavanja prvenstveno na sajtovima Poreske uprave, Ministarstva finansija Crne Gore, Komisije za hartije od vrijednosti.

Jačati regionalnu saradnju, institucionalno i kontrolno povezivanje u oblasti računovodstva i revizije, naročito kod prevođenja i tumačenja MRS i MSFI. U okviru nadležnih institucija kreirati instituciju zaduženu za kontrolu rada revizorskih i računovodstvenih kuća. Ojačati organizacioni dio/jedinicu u okviru nadležnog organa koji bi radio na kontroli usklađenosti finansijskih izvještaja sa regulativom.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja privrednih društava, kao i informacije o članovima odbora direktora, posebno u dijelu koji se odnosi na njihovo učešće u vlasničkoj strukturi, kao i zarade menadžmenta. Takođe, inicirati i objavljivanje (polu)godišnjih finansijskih izvještaja akcionarskih društava koja se kotiraju na berzi na sajtu KHOV.

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