



Twinning Project MN09/IB/FI/01



Nacionalni Plan Razvoja 2013-2016 “CRNA GORA 2016”

Prvi nacrt

SADRŽAJ

SADRŽAJ	2
SKRAĆENICE	4
1. Kratak pregled	5
2. Opšti ekonomski okvir - Ključni izazovi ekonomskog rasta u Crnoj Gori	14
2.1 Obrazac rasta se mijenja	14
2.2 Domaća i eksterna potražnja	18
2.3 Tržište rada je kruto i segmentirano	28
2.4 Javne finansije	37
2.5 Ključni prioriteti i mjere	44
3. VIZIJA I STRATEŠKI FOKUS NACIONALNOG PLANA RAZVOJA	45
3.1 Šta je suština ove vizije i koje su implikacije za Crnu Goru?	46
3.2 Na koji način je strateška vizija Crne Gore povezana sa strategijom „Evropa 2020“?	49
3.3 SWOT analiza crnogorske ekonomije	50
4. PAMETAN RAST	57
4.1. Poslovno okruženje	59
4.2 Mala i srednja preduzeća	60
4.3 Konkurentnost/ Strane direktne investicije	62
4.4 Nauka	64
4.5 Visoko obrazovanje	65
4.6 Informaciono komunikacione tehnologije (ICT)	67
4.7 Turizam	68
4.8 Kulturno nasljeđe	69
5. ODRŽIVI RAST	71
5.1 Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	75
5.2 Šumarstvo	77
5.3 Energetika	78
5.4 Životna sredina	81
5.5 Saobraćaj	84
5.6 Stanovanje i građevinarstvo	85
6. INKLUZIVNI RAST	88
6.1 Politika tržišta rada	90
6.2 Obrazovanje	91
6.3 Sport	92
6.4 Socijalna zaštita	93
6.5 Zdravstvo	96
7. REFORME JAVNOG SEKTORA	99
8. Ključne mjere, budžeti prioriteti razvoja	102
8.1 Fiskalna i makroekonomska ograničenja	102
8.1.1 Ciljna struktura politika rasta	103
8.2 Ključne mjere i budžeti	107
8.3 Postavljanje razvojnih prioriteta	110
9. Okvir za implementaciju NPR	114
9.1 Aranžmani za implementaciju NPR-a	114
9.2 Okvir za monitoring i evaluaciju	117
9.2.1 Monitoring	118
9.2.2 Evaluacija	118

9.3	Institucionalni okvir	119
9.4	Matrica za koordinaciju kao alat u procesu implementacije	119
9.4.1	Struktura matrice za koordinaciju	119
9.4.2	Institucionalna koordinacija	120
9.4.3	Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta	120
9.4.4	Prioriteti razvoja	122
9.4.4	Indikatori	122
9.4.5	Budžet	123
10.	Aneksi	124
10.1.	Aneks 1 - Ključne mjere (Prioritet 1)	124
10.2	Aneks 2 - Ključne mjere (Prioriteti 2 i 3)	128

SKRAĆENICE

CEFTA	Centralno-evropski sporazum o slobodnoj trgovini
CIP	Programski okvir za konkurentnost i inovacije
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
ECDL	Evropska kompjuterska vozačka dozvola
EPCG	Elektroprivreda Crne Gore
EU	Evropska unija
BDP	Bruto domaći proizvod
GERD	Bruto domaća potrošnja na istraživanja i razvoj
GIC	Globalni indikator konkurentnosti
ICT	Informacione i komunikacione tehnologije
ILO	Međunarodna organizacija rada
IPA	Pretpristupni Instrument
IPARD	Pretpristupni instrument za ruralni razvoj
MIPA	Agencija za promociju investicija Crne Gore
MONSTAT	Zavod za statistiku Crne Gore
NPR	Nacionalni plan razvoja
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PEP	Pretpristupni ekonomski program
JPP	Javno-privatno partnerstvo
R&D	Istraživanje i razvoj
RIA	Regulatorna procjena uticaja
MSP	Mala i srednja preduzeća
SDI	Strane direktne investicije
STO	Svjetska trgovinska organizacija
SWOT	Analiza snaga-slabosti-prilika-prijetnji
PIB	Poreski identifikacioni broj
PDV	Porez na dodatu vrijednost
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika

1. Kratak pregled

Zašto Nacionalni plan razvoja?

Da ojača konzistentnost strukturnih i institucionalnih reformi sa razvojno-orijentisanim javnim mjerama i investicijama. Tokom prvih šest godina obnovljene nezavisnosti Crna Gora je postala prepoznata kao politički i ekonomski stabilna država. Svoju odlučnost i odgovornost na putu ka učlanjenju u Evropsku uniju dokazala je kandidaturom za članstvo i dobijanjem datuma za početak pregovora. Perspektivu članstva u NATO Crna Gora posmatra kao korak naprijed u političkoj stabilnosti i ekonomskom razvoju.

Šest godina obnovljene nezavisnosti, u ekonomskom smislu, bile su pune izazova. Snažan ekonomski rast od 2006-2008. godine, bio je praćen rastom stranih direktnih investicija (u prosjeku iznad 20% BDP-a) i kreditnim bumom (preko 100% godišnjih stopa rasta). Svjetska ekonomska kriza je Crnu Goru pogodila 2009. godine i kontrakcijom ekonomskog rasta od -5,7% poljuljala temelje makroekonomske stabilnosti i istakla značaj fiskalne odgovornosti u koncipiranju ekonomske politike i postizanja održivog ekonomskog rasta i razvoja. Mali i otvoren ekonomski sistem poput crnogorskog je osjetljiv na spoljne uticaje, ali i fleksibilan u primjeni antikriznih mjera. Te mjere, bilo jednokratnog karaktera ili strukturne reforme, doprinosile su „liječenju“ sistema tokom krize ne ugrožavajući njegovu srednjoročnu i dugoročnu održivost.

Eurizovanoj crnogorskoj ekonomiji, fiskalna politika ostaje jedini instrument ekonomske politike i osnova razvoja. Oporavak javnih finansija od deficita od 5,8% iz 2009. godine još uvijek traje, usporen negativnim uticajem krize u eurozoni, strukturnim disbalansima i posljedicama ekstremnih vremenskih neprilika (poplave, snijeg i suše). I pored toga što je javna potrošnja snižena sa 50% na 40% BDP-a rezultirajući blagim padom deficita, teret javnog duga raste. Generator oporavka crnogorske ekonomije u toku krize i u dugoročnoj perspektivi je turizam koji kreira tražnju visoko iznad domaće proizvodnje, uzrokujući visok robni deficit. I pored konstantnog suficita usluga, bilans tekućeg računa bilježi učešće od 20% u BDP-u. Strane direktne investicije ostaju na relativno visokom nivou iznad 10% BDP-a, dok pad kreditne aktivnosti i posljedična nelikvidnost predstavljaju osnovnu prepreku rastu crnogorske ekonomije.

Potreba rasta zaposlenosti i povećanje konkurentnosti ukazuju na potrebu za strukturnim reformama, fiskalnom odgovornošću i unapredjenju poslovnog ambijenta. Samo na taj način se stvara ambijent u kome zemlja može postići potencijalne stope rasta i kvalitetan život svakog njenog građanina.

Ambiciozne strukturne reforme su takodje u potpunosti u skladu sa naporima ka evropskim integracijama, a posebno ka usmjeravanju razvoja u pravcu Strategije EU 2020. Takodje, u cilju ispunjavanja Kopenhaških ekonomskih kriterijuma pred Crnom Gorom stoji uspostavljanje funkcionalne tržišne ekonomije koja je u stanju da izdrži pritisak konkurencije na EU tržištu, poveća produktivnost iz domaćih resursa i ojača konkurentnost u pravcu uspostavljanja održive eksterne pozicije.

Da unaprijedi konzistentnost izmedju sektorskih i tematskih programskih dokumenata u dijelu javnih investicija; to će, zahtijevati pojačane napore da se ubrza prelaz i poboljša funkcionisanje institucija i povećaju državne, razvojno orijentisane, investicije u zemlji i da se postigne konzistentnost sektorskih politika kroz programske dokumente. Kao i u većini zemalja u tranziciji, i u Crnoj Gori srednjoročni programi i strukturne reforme su radjeni na fragmentiranoj osnovi, sa malim brojem kvalifikovanih eksperata iz ekonomskih ministarstava i Centralne banke.

Crna Gora broji desetine relevantnih sektorskih strateških dokumenata. Izuzimajući činjenicu da su neki od njih radjeni u vrijeme ekonomske ekspanzije i drukčije ekonomske perspektive od one koju imamo u vrijeme krize, kvalitet tih dokumenata iz ugla teme ili sektora je nesporan. Međutim, većina tih strategija nisu integrisane u opšti razvojni okvir zemlje što je presudno za efikasnost politike. Ima slučajeva da neki strateški dokumenti nisu ni institucionalno uskladjeni sa kapacitetima zemlje, niti sa njenim finansijskim mogućnostima.

U prethodnoj dekadi bilo je nekoliko pokušaja konceptualizacije i formulisanja prioriteta razvoja i implementacija mjera. Prvo, to je bila „Agenda ekonomskih reformi 2002-2007. godine“, koja je rezultirala značajnim pomakom u sprovođenju strukturnih reformi u poreskom sistemu, penzijskoj reformi, obrazovnom sistemu. „Nacionalni plan integracija“ je takodje jedan od sveobuhvatnih strateških planova koji je izmedju ostalog uključivao i ekonomsko-razvojne ciljeve koje je potrebno postignuti na putu EU integracija. Strateški dokumenti poput „Strategije održivog razvoja“ i „Strategije regionalnog razvoja“ takodje daju širu sliku razvoja Crne Gore. Jedan od programskih dokumenata, fiskalne prirode, je i Ekonomski i fiskalni program, odnosno sada već Pretpristupni ekonomski program, kao srednjoročni okvir makroekonomskih i strukturnih politika i njihovih fiskalnih implikacija. Posljednjih 5 godina to je bio i najvažniji ekonomski dokument Vlade Crne Gore na kome je bazirala svoje srednjoročne ciljeve i fiskalni okvir. Međutim, nijedan od važećih strateških dokumenata nije davao koherentan i zaokružen „krov“ za ekonomski razvoj Crne Gore uskladjenim sa strategijom razvoja EU u dugom roku.

Da započne programiranje investicija koje su konzistentne sa EU finansijskim višegodišnjim okvirom; Kandidaturom za članstvo u EU, Crna Gora je preuzela obavezu pripreme Nacionalnog plana razvoja. Cilj izrade tog dokumenta je prioritetno usmjeravanje sredstava kroz takozvani Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) za višegodišnji finansijski okvir 2013-2020. Kao zemlja kandidat, Crna Gora će imati pravo na svih pet komponenti IPA, a Evropskoj komisiji je potreban višegodišnji program na osnovu koga će staviti na raspolaganje pretpristupna sredstva. To znači minimum standarda za implementaciju, upravljanje i finansijsku kontrolu. U tom cilju je iniciran Projekat „Nacionalna strategija razvoja i nacionalni plan razvoja“.

Šta je cilj Nacionalnog plana razvoja?

Cilj Nacionalnog plana razvoja je da na strateškoj viziji razvoja Crne Gore da okvir za primjenu odgovarajućeg miksa politika i mjera. Primjena kombinacije instrumenata varira od oblasti do oblasti. Dok neki instrumenti efikasnije rješavaju sistemske probleme (fiskalna reforma, penzijska reforma, i sl.), drugi, poput javnih investicija, igraju važnu ulogu u razvoju drugih oblasti (infrastruktura, sistem obrazovanja, i sl.)

Nacionalni plan razvoja ima ulogu da formuliše strateške prioritete i pravce razvoja, kako bi definisao oblasti politika i pojedinačne mjere i javne investicije potrebne za ostvarivanje strateških ciljeva. Stoga je NPR od suštinskog značaja za srednjoročno planiranje svih razvojnih mjera i investicija zemlje koje će dijelom biti finansirane iz javnih sredstava, domaćih i inostranih. U tom okviru, od velike važnosti je programiranje EU pomoći koju Crna Gora dobija kroz IPA fondove.

Stoga, NPR uključuje sve razvojne i investicione mjere i projekte koji će se implementirati u zemlji u periodu od 2013-2016. godine, i ne uključuje one investicije iz javnog sektora koje nisu razvojnog karaktera.

Šta je cilj NPR-a?

Donošenjem Nacionalnog plana razvoja (NPR) Vlada Crne Gore pokazuje svoju volju i spremnost da preduzme dalje korake u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Na ovaj način, Vlada Crne Gore predstavlja fokuse svoje buduće politike razvoja za period 2013. – 2016. godina. Ovi prioriteti su urađeni uzimajući u obzir strategiju Evropa 2020, kao i Pretpristupni ekonomski program (PEP) 2012-2015.

Cilj NPR-a jeste da uspostavi konsolidovani srednjoročni investicioni i razvojni plan. Taj plan bi pokrenuo najhitnije razvojne prioritete, koji bi podstakli ekonomski rast u zemlji. Poseban akcenat je stavljen na usklađenost sa zahtjevima i standardima politika EU, kao i na daljoj integraciji IPA fondova koji će biti dostupni Crnoj Gori. Na ovaj način, NPR stvara okvir za socio-ekonomske uslove i orijentaciju u pregovorima oko usvajanja regulative EU.

U operativnom smislu, NPR počiva na sljedećim ciljevima:

1. Detaljna procjena postojeće ekonomske, socijalne i ekološke situacije u Crnoj Gori u kontekstu strategije razvoja EU i specifičnosti Crne Gore
2. Formulacija strateških i operativnih ciljeva Nacionalnog plana razvoja
3. Identifikacija ključnih oblasti politika za postizanje strateških ciljeva
4. Kreiranje konzistentne matrice mjera i investicija u okviru finansijskih mogućnosti uskladenih sa makroekonomskim i fiskalnim scenarijima

Razlog zbog koga je uzet četvorogodišnji period od 2013-2016. godine jeste mahom tehničke prirode. Prvo, sve makroekonomske projekcije se rade na period ne duži od jedne godine, a drugo, ograničenost kapaciteta državne uprave utiče na dinamiku implementacije plana. Medjutim, NPR je „živ“ dokument. To znači da će biti ažuriran periodično kako bi reflektovao razvoj predloženih mjera i investicija i prilagođavanja dokumentima EU.

Šta su rezultati NPR-a?

NPR je pripremljen u periodu u kojem su se obrasci ekonomskog rasta promijenili. Poslije tri godine snažnog ekonomskog rasta nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine, globalna ekonomska i finansijska kriza je pogodila Crnu Goru 2009. godine i uticala na pad investicija, kreditne aktivnosti banaka i spoljne trgovine. Ekonomske politike treba prilagoditi novim uslovima, kada su pokretači rasta slabi, javne finansije u deficitu i strukturni disbalansi na tržištu rada sve izraženiji. Rješenja i odluke donesene danas trebaju se reflektovati kroz ostvarenje *primarnog cilja*:

Povećanje kvaliteta života pojedinca u Crnoj Gori u dugom roku.

U tom kontekstu, *ciljevi razvoja NPR-a su*:

1. Povratak na ekonomski rast iznad potencijalnog, tj. realni rast BDP-a od 3-4%;
2. Smanjenje deficita javnih finansija i postizanje izbalansiranog budžeta do 2016. godine;
3. Smanjenje učešća neformalne ekonomije za 50%;

Nacionalni plan razvoja Crne Gore polazi od sljedećih *vodećih principa*:

- Koncepta „zelene ekonomije“¹
- Tri razvojna prioriteta: turizam, energetika i poljoprivreda i ruralni razvoj
- Relevantnih sektorskih strategija

U tom okviru, NPR identifikuje *18 oblasti politika* za investicije² i reformu javnog sektora. U okviru 18 oblasti politika identifikovano je 69 konkretnih i potrebnih mjera za investicije³. Ove mjere su povezane sa pravcima "pametnog", "održivog" i „inkluzivnog“ rasta, predstavljenim u Strategiji EU 2020. Pametni rast predstavlja inovacije, digitalizaciju i mobilnost mladih ljudi. Održivi rast predstavlja poboljšanu efikasnost korišćenja resursa i industrijsku politiku. Inkluzivni rast cilja na bolju zaposlenost i smanjenje siromaštva. Sve države članice EU i zemlje kandidati imaju u vidu takvu strukturu kot pripremanja strateških dokumenata, prije dodjele sredstava iz strukturnih ili IPA fondova. Oblasti politika NPR-a su:

PAMETNI RAST

1. Poslovni ambijent
2. MSP
3. Konkurentnost
4. Nauka
5. Visoko obrazovanje
6. Informacione tehnologije
7. Turizam

ODRŽIVI RAST

8. Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo
9. Šumarstvo
10. Energetika
11. Životna sredina
12. Saobraćaj
13. Stanovanje i građevinarstvo

INKLUZIVNI RAST

14. Tržište rada
15. Obrazovanje
16. Sport
17. Socijalna zaštita
18. Zdravstvo

¹ Koncept zelene ekonomije je predstavljen u Platformi na Globalnom forumu Ujedinjenih Nacija o održivom razvoju u junu 2012. godine

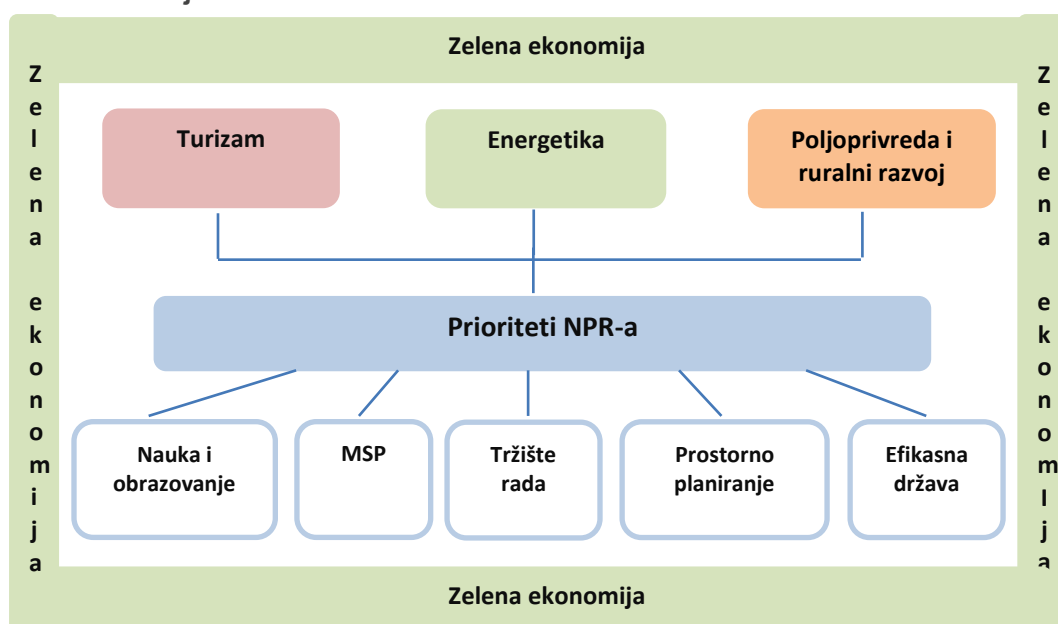
² Ove oblasti politika su usvojene odlukom Vlade Crne Gore od 18. februara 2012 godine.

³ Spisak svih mjera zajedno sa budžetima je dat u aneksu 10 NPR-a

Oblasti politika i mjere/investicije potrebne za realizaciju ciljeva NPR-a projektuju crnogorsku ekonomiju i društvo u okviru dugoročnog razvoja EU uzimajući u obzir prirodne resurse Crne Gore kao njene komparativne prednosti na kojima se zasnivaju prioriteti razvoja. Alokacija raspoloživih sredstava (Tabela 1.) reflektuje potrebu („gapove“) za investiranjem u određenim oblastima čiji je razvoj neophodan za postizanje gore pomenutih ciljeva. Od 18 oblasti politika, u skladu sa dugoročnim potrebama crnogorske ekonomije i društva, identifikovano je *pet prioriteta NPR-a*:

1. Nauka i obrazovanje
2. Mala i srednja preduzeća
3. Tržište rada
4. Prostorno planiranje
5. Efikasna država

Grafikon 1: Prioriteti razvoja i međusektorske oblasti



Sa makroekonomskog stanovišta, izbor „pravih“ investicija je odlučujući faktor za pokretanje rasta. To su one koje povećavaju produktivnost ekonomije kroz multiplikativne efekte, ne samo u jednom određenom sektoru već u čitavoj ekonomiji. U NPR-u smo kao prioritetne sektore razvoja prepoznali turizam, energetiku i poljoprivredu i ruralni razvoj koji kroz adekvatne investicije i mjere predložene u NPR-u proizvode sinergetske efekte na čitav crnogorski ekonomski sistem i otvaraju nova radna mjesta (detaljnije u poglavlju 8.3). Kombinacijom različitih mjera, prioriteti razvoja omogućavaju efikasniju upotrebu javnih resursa.

U nastavku je prikazana tabela sa alokacijom sredstava NPR-a po pojedinim pravcima razvoja, tj. oblastima politika.

Tabela 1.: Vrijednosti investicija prema oblastima politika (2013-2016)

OBLAST POLITIKE		Budžet (mil. EURA)			
	Ukupno	Državni budžet	Donacija	Krediti	EU
PAMETNI RAST	168,55	48,55	5,20	114,80	
Poslovni ambijent	0,52	0,12	0,40		
MSP	149,0	42,20	4,80	102,00	
Konkurentnost	0,75	0,25		0,50	
Nauka	12,80	0,50		12,30	
Visoko obrazovanje	4,18	4,18			
Informacione tehnologije*					
Turizam	1,30	1,30			
Mjere za pametni rast finansirane od strane EU					
ODRŽIVI RAST	1.152,72	623,67	67,15	438,60	23,30
Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	90,50	79,00	11,50		
Šumarstvo	0,37	0,23	0,14		
Energetika	22,91	20,70	2,21		
Životna sredina	359,95	309,65	50,30		
Saobraćaj ⁴	547,60	109,00		438,60	
Stanovanje i građevinarstvo	104,00	101,00	3,00		
Mjere za održivi rast finansirane od strane EU (IPA III)	27,39	4,09			23,30
INKLUZIVNI RAST	153,80	148,22			5,58
Tržište rada	112,80	112,80			
Obrazovanje*					
Sport*					
Socijalna zaštita	31,73	31,73			
Zdravstvo	2,71	2,71			
Mjere za inkluzivni rast finansirane od strane EU (IPA IV)	6,56	0,98			5,58
UKUPNO	1.475,07	820,44	72,35	553,40	28,88

Pojašnjenje: nakon svake oblasti (pametni/održivi/inkluzivni) tabela sadrži red sa planiranim sredstvima iz IPA fondova. Ovaj red ne treba posmatrati kao zasebnu oblast politike, već kao finansijska sredstva koja će biti korišćena u okviru odgovarajuće oblasti. Navedeni iznos IPA sredstava ne sadrži nužno i sva dostupna sredstva iz IPA fondova. Ovo pojašnjenje se odnosi i na tabele u aneksu 10.

*financijski podaci biti će uključeni naknadno

Investicioni prioriteti u razdoblju 2013 -2016 slijede investicioni put prethodnih vlada, stavljajući naglasak na kapitalne rashode u održivom rastu sa 78% svih izdataka. Investicije u poljima pametnog, održivog i inkluzivnog rasta u prethodnim godinama imale su udio oko 10% ukupne investicione potrošnje. Ukupna suma za investicije u održivi rast od 1,2 milijarde eura sa jedne strane može da izgleda pretjerano visoka, posebno ako se uzme u obzir ukupno predviđena suma za sve investicije u

⁴ Udio od 502 mil. Eura za dionicu autoputa Smokovac-Mateševo je indikativan i dat prema finansijskoj konstrukciji iz Ekonomskog izvještaja URS Infrastructure and Environment UK Limited (Scott Wilson)

NPR od 1,5 milijarde eura. Uzimajući u obzir strukturu predloženih investicija, udio državnog budžeta u četvorogodišnjem budžetu NPR-a (2013-2016) iznosi 55,6% (820,44 miliona eura). Preostalih 44,4% sredstava za kapitalne izdatke biće iz kredita, donacija i EU fondova. Sa prosječnim godišnjim udjelom budžeta od 205,11 miliona eura, investicioni rashodi u Crnoj Gori bi iznosili 16,1% državnog budžeta tj. 6,2% ocjenjenog BDP-a aplicirano na godinu 2012. Ipak, udio državnog budžeta je očekivano visok i mora biti ponovo procijenjen u svijetlu prioriteta ekonomskog razvoja datih u poglavlju 8.3, i uzimajući u obzir ciljeve javnih rashoda i perspektive rasta BDP-a.

Tabela 2: Godišnja alokacija investicija i udio u ljetnom BDP in budžetu, prosječna ocjena 2013-2016

Oblast	Ukupne investicije, godišnja prosječna ocjena mil.EUR	Udio domaćeg budžeta, godišnja prosječna ocjena mil.EUR	% godišnjeg BDP*		% godišnjeg budžeta*	
			Ukupne investicije	Domaće investicije	Ukupne investicije	Domaće investicije
Pametni rast	42,14	12,14	1,3	0,4	3,31	0,95
Održivi rast	288,18	155,92	8,7	4,7	22,62	12,24
Inkluzivni rast	38,45	37,06	1,2	1,1	3,02	2,91
Ukupno	368,77	205,11	11,1	6,2	28,95	16,10

*aplicirano na ocjene BDP in budžetskih rashoda za godinu 2012

Prosječni godišnji udio javnih investicija je u skladu sa prosjekom EU. Ipak, politika investicija mora da uzme u obzir ciljeve fiskalnog razvoja, a posebno onaj o ograničenju javnog duga na 51% BDP-a, kao što je i predstavljeno u poglavlju 2.4. Stoga, uzimajući u obzir makroekonomske uslove i finansijska ograničenja, biće potrebno ponovo razmotriti odgovarajući nivo javnih izdataka tokom procesa implementacije NPR. Politika umjerenih investicija, u skladu sa trenutnom praksom u EU, implicira ukupne kapitalne izdatke za nacionalne mjere razvoja u iznosu od 16-18% BDP-a. Planiranje izdataka, kao što je to predstavljeno u tabeli 2, bilo bi u skladu sa ovim pretpostavkama.

Implementacija mjera za nacionalni razvoj i investicije zahtijeva poboljšanu koordinaciju među ministarstvima. Stoga su u poglavlju 9 dati institucionalni okvir i operativna pravila za implementaciju, monitoring i evaluaciju mjera. Svaki okvir za implementaciju NPR-a trebao bi biti u skladu sa budućim IPA strukturama.

Metodologija izrade NPR-a

„Nacionalni plan razvoja“ je realizovan kroz twining projekat⁵. Tri državne institucije država članica Evropske unije koje čine konzorcijum (Njemačko Ministarstvo ekonomije i tehnologije, Austrijska razvojna agencija i Kancelarija za razvoj i evropske poslove Vlade Republike Slovenije GODEA⁶) potpisali su ugovor o saradnji sa Ministarstvom finansija Crne Gore.

⁵ "Twinning projekti" su oblik partnerstva između administrativnih tijela zemalja članica EU i zemalja kandidata za članstvo u EU. Opšta svrha twinning partnerstava je podrška procesu pristupanja EU novih zemalja kandidata.

⁶ Slovenački tim eksperata je u trajanju od šest mjeseci bio isključen iz realizacije projekta zbog institucionalnih promjena u Vladi Slovenije koje su osim strukturnih podrazumijevale i pravila oko učestvovanja državnih službenika u twining projektima.

Projekt je podijeljen u dvije komponente koje su medjusobno povezane:

- **Komponenta 1** se bavi pripremom NPR-a, utvrđivanjem i programiranjem socio-ekonomskih opštih i sektorskih prioriteta i aktivnosti za dugi rok.
- **Komponenta 2** se bavi definisanjem struktura za sprovođenje NPR kroz jačanje potrebnih kapaciteta u crnogorskim državnim organima i upoznavanjem sa zahtjevima EU.

Tim od oko 45 njemačkih, austrijskih i slovenačkih eksperata je radilo na metodologiji, konceptualizaciji, strukturiranju, treninzima, ekspertskoj i konsultantskoj podršci i finalizaciji NPR-a, kao i obuci i preporukama za njegovu implementaciju za zemlju državne službenike Crne Gore kao vlasnika NPR-a. "Vlasništvo" nad projektom je glavni princip twinning projekata. To znači da crnogorska strana radi na pripremi dokumenta na osnovama preporučenim od strane ekspertskog konzorcijuma. Tim od oko 55 domaćih predstavnika iz svih relevantnih sektora državnih institucija pripremao je NPR. Domaći timovi su bili organizovani u jedan Koordinacioni tim (predstavnici relevantnih ministarstava na nivou pomoćnika) i dva radna tima za dvije komponente Projekta.

Vrijednost Twinning projekta "Strategija razvoja Crne Gore i Nacionalni plan razvoja" iznosi 1,056,135 eura i predstavlja kofinansiranje između EU: u iznosu od 1.000.000 eura iz sredstava IPA fonda za 2009. godinu i države Crne Gore u iznosu od 56.135 eura. Vlada Crne Gore u potpunosti je finansirala izradu dokumenta „Crna Gora u XXI vijeku – u eri kompetitivnosti“, koji predstavlja Strategiju razvoja Crne Gore. Postojanje ovog dokumenta bio je bitan preduslov za početak ovog Twinning projekta.

Struktura NPR-a

Poglavlje 1 daje uvod u svrhu, ciljeve i metodologiju NPR-a, naglašavajući njegovu čvrstu vezu sa procesom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Glavni cilj NPR-a jeste NPR teži da kao svoj glavni cilj uspostavi konsolidovani srednjoročni investicioni i razvojni plan.

U **poglavlju 2** je predstavljen makroekonomski okvir za period 2013. – 2016. godina. Ovaj okvir daje pregled izazova i opcija za djelovanje države u uslovima fiskalnih i finansijskih ograničenja, takođe specificirajući probleme i uska grla. Ovo poglavlje sadrži relevantne makroekonomske i fiskalne indikatore. Na osnovu ovih indikatora urađena je analiza dispariteta, deficita i potencijala crnogorske ekonomije. Takođe su predstavljeni mogući scenariji razvoja.

U **poglavlju 3** predstavljena je vizija i strateški pravci NPR-a. Oni su povezani sa Strategijom EU 2020, koja čini osnovni socio-ekonomski razvojni okvir EU kroz pametni, održivi i inkluzivni ekonomski rast. Ovo poglavlje daje sažetak glavnih prioriteta razvoja izdvojenih iz strategija sektorskih politika. Povećanje konkurentnosti, efikasnosti i ljudskih kapaciteta predstavljaju najvažnije elemente strateških ambicija Vlade Crne Gore. Na kraju ovog poglavlja nalaze se strateški zaključci za pametni, održivi i inkluzivni rast, koji su zasnovani na sveobuhvatnoj SWOT analizi.

Poglavlja 4, 5 i 6 sadrže ciljeve pametnog, održivog i inkluzivnog rasta za Crnu Goru. Predstavljeno je 19 oblasti politika za javne investicije u okviru kategorija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta. Uzimajući u obzir SWOT analizu iz poglavlja 3, predložene su ključne mjere i strukturne reforme za svaku oblast politike i podsticanje ekonomskog rasta.

Poglavlje 7 daje pregled reformi javnog sektora sa zaključcima i neophodnim mjerama za podršku ciljevima NPR-a.

Kako je svrha NPR-a podsticanje rasta u uslovima ekonomske stagnacije i povećanja javnog duga, pažljivo su odabrane javne investicije, uzimajući u obzir njihov doprinos proizvodnom potencijalu države, njihov multiplikativni i efekat ubrzanja aktivnosti. **Poglavlje 8** predstavlja 69 ključnih mjera predloženih za relevantne oblasti politika, zajedno sa predviđenim finansijskim strukturama i uzimajući u obzir data finansijska ograničenja. Konačno, predstavljeni su sinergijski efekti ovih mjera kroz tri prioriteta razvoja za Crnu Goru: „Zelena energetika“, „Poboljšana poljoprivreda i ruralni razvoj“, i „Diversifikovani turizam“.

Poglavlje 9 sadrži predlog implementacionog okvira za NPR, koji uzima u obzir buduće zahtjeve finansijske podrške iz EU kroz instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), kao i zahtjeve za efektivnom i efikasnom realizacijom mjera iz NPR-a. Predviđena je institucionalna struktura koja delegira glavne odgovornosti koordinacije posebnoj Razvojnoj agenciji pod nadzorom Kabineta Predsjednika Vlade Crne Gore. Razvoj projekata i mjera, kao i njihova implementacija, supervizija i monitoring biće pod kontrolom resornih ministarstava. U ovom poglavlju je predstavljena matrica za koordinaciju kao glavni alat za planiranje, koordinaciju i implementaciju nacionalnih razvojnih mjera. Na osnovu ovog instrumenta predstavljeno je srednjoročno finansijsko planiranje i monitoring NPR-a.

2. Opšti ekonomski okvir - Ključni izazovi ekonomskog rasta u Crnoj Gori

2.1 Obrazac rasta se mijenja

Obrazac **ekonomskog rasta** se značajno mijenjao tokom ove dekade. Poslije sticanja nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je iskusila period snažnog rasta, dok se sada suočava sa periodom ograničenog rasta kao posljedicom svjetske ekonomske i finansijske krize. Ekonomske politike je potrebno prilagoditi izazovima perioda poslije krize koji je obilježen niskim nivoom povjerenja među privrednim subjektima i slabim pokretačima rasta. Naime, ekonomska i finansijska kriza otkrila je mnoštvo strukturnih ranjivosti crnogorske privrede, koje su bile u sjenci snažnog ekonomskog rasta u periodu od 2006. do 2008. godine. U godinama između 2009. i 2011. strane direktne investicije su pale, javne finansije su u minusu i počela je da raste nezaposlenost. Domaća industrija je ostala relativno slaba. Globalna perspektiva je prilično pesimistična, a pogotovo u državama članicama Evropske unije. Uz to, veliki broj najvećih svjetskih ekonomija slabi zbog trenutne krize, što takođe utiče na međunarodnu trgovinu.

Tabela 3: Rast BDP-a i projekcije za određene države, 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
EU	2.0	1.5	-0.4	0.1	1.4
Eurao zona	1.9	1.4	-0.3	0.4	1.6
Njemačka	3.7	3.0	0.8	0.8	2.0
Italija	1.8	0.4	-2.3	-0.5	0.8
Austrija	2.3	2.7	0.8	0.9	2.1
Francuska	1.5	1.7	0.2	0.4	1.2
Ujedinjeno Kraljevstvo	2.1	0.9	-0.3	0.9	2.0
Slovenija	1.2	0.6	-2.3	-1.6	0.9
Hrvatska	-1.2	0.0	-1.9	0.0	1.4
Bosna i Hercegovina	0.7	2.0	-0.5	1.5	2.0
Srbija	1.0	1.6	-1.6	1.5	2.0
Makedonija	2.9	2.8	0.8	1.7	2.2
SAD	3.0	1.8	2.1	2.3	2.6
Rusija	4.3	4.3	3.7	3.9	4.0

Izvor: Jesenja ekonomska prognoza, Evropska Komisija, Novembar 2012; Trenutne analize i prognoze, WIIW, Jul 2012

Pored slabih pokretača rasta, finansijska kriza je destabilizovala nacionalni budžet jer su **fiskalne politike** pred-kriznog perioda bile *pro-ciklične*: one su se jednostavno prilagodile cikličnim trendovima ne uzimajući u obzir moguće ekonomske padove. Sada, troškovna struktura nije u stanju da se dovoljno brzo prilagodi slabijem rastu. Slabiji rast daje državi manje dodatnih sredstava za raspodjelu. Strukturni deficit (tj. deficit javnih finansija bez ciklične komponente i mjerenja) je jedna od glavnih briga crnogorske ekonomske politike. Fiskalna disciplina je od presudne važnosti za održavanje rasta, a fiskalna ograničenja nijesu samosprovodiva. Ona zahtijevaju kapacitet za praćenje fiskalnih izgleda i obrta i za preduzimanje korektivnih radnji. Budžetiranje po osnovu radnog učinka bi moglo biti koristan instrument za poboljšanje uspješnosti rada države i predstavljanje rezultata građanima. Povezivanje sredstava i

rezultata zahtijeva bolju informisanost i raspodjelu troškova. Međutim, budžet koji samo nabraja poslove, rezultate (outpute) i druge podatke ne postiže potencijal⁷ budžetiranja po osnovu uspješnosti.

Uporedo sa fiskalnom konsolidacijom, mjere za **poboljšanje konkurentnosti** domaće privrede predstavljaju glavni izazov u predstojećem periodu. Visok i uporan deficit tekućeg računa nije dugoročno održiv. Samo sa strukturnim reformama koje su intenzivnije i praćene značajnim povećanjem produktivnosti bilo bi moguće otkloniti ovaj disbalans. Prema tome, naslijeđeni obrazac rasta koji zavisi od snažnih direktnih stranih ulaganja mora se prilagoditi održivoj i raznovrsnoj ekonomiji koja se zasniva i na domaćim pokretačima – pogotovo turizmu, energetici i poljoprivredi - gdje Crna Gora ima neosporne komparativne prednosti. Već je uvedeno nekoliko mjera za poboljšanje **poslovnog ambijenta**, ali se korupcija i birokratija, a pogotovo u pogledu izdavanja licenci i dozvola, još uvijek smatraju glavnim preprekama. Neophodna su dalja nastojanja u rješavanju ovih problema da bi se poboljšala investiciona klima i nastavilo sa privlačenjem stranih i domaćih ulaganja. Mora biti, takođe, jasno da tehnološki napredak i kreativnost predstavljaju jedan od ključnih i važnih izazova. Prema tome, alokacija sredstava za **obrazovanje i kvalifikacije** mora biti posvećena rastu, ne zanemarujući društvenu povezanost i dugoročnu održivost.

Ponovno razmatranje i promjena temeljnih pokretača rasta zahtijevaće restrukturiranje i usklađivanje obrazaca rasta i ujednačavanja. Identifikovali smo ključne praznine rasta crnogorske ekonomije i društva, koje bi mogle, kada se prevaziđu, značajno doprinijeti budućem rastu i blagostanju:

- izaći iz zamke visoke zaduženosti i niskog rasta: fiskalna konsolidacija po mjeri rasta;
- osnažiti potencijale domaćeg rasta: razviti izabrane sektore privrede;
- nadgraditi vještine i mobilisati kadrove: otvaranje radnih mjesta i mogućnosti zapošljavanja;
- koristiti potencijal „zelenog rasta“: domaći resursi;
- ostvariti reformu⁸: poboljšati institucionalnu organizaciju za izradu politika, olakšati proces donošenja odluka, osnažiti socijalni dijalog.

2.1.1 Pregled ekonomije

Crnogorska ekonomija se suočava sa svim karakteristikama male otvorene ekonomije:

- (i) visoki rast poslije otvaranja ekonomije;
- (ii) visoki nivo osjetljivosti na kretanja u međunarodnoj ekonomiji;
- (iii) zavisnost od međunarodnih tržišta i stranih ulaganja.

Svjetska finansijska kriza je ukazala da su i tradicionalni izvori rasta i instrumenti ekonomske politike iscrpljeni. Svjetski i evropski ekonomski scenario se mijenja, pri čemu će samo uspješne države biti u stanju da blagovremeno prilagode procese i povećaju konkurentnost.

BDP u Crnoj Gori je, 2011. godine, iznosio 3.234 miliona eura, ili 5,217 € BDP po glavi stanovnika, što odgovara iznosu od nekih 30 procenata prosjeka Evropske unije. Sa predviđenim stopama rasta za Crnu Goru i Evropsku uniju do 2016. godine, ovaj odnos bi mogao porasti samo na 33 procenta prosjeka Evropske unije. Tokom 2010. godine, BDP po osnovu kupovne moći po glavi stanovnika u Crnoj Gori iznosio je 41 procenat prosjeka Evropske unije od 27 zemalja članica (EU27). Uz iste projekcije rasta, ovaj

⁷ Allen Schick: Ispravka budžetskog ugovora između građana i države, Univeristy of Maryland, Prezentacija na godišnjem sastanku budžetskih starješina OECDa, jun 2011. godine

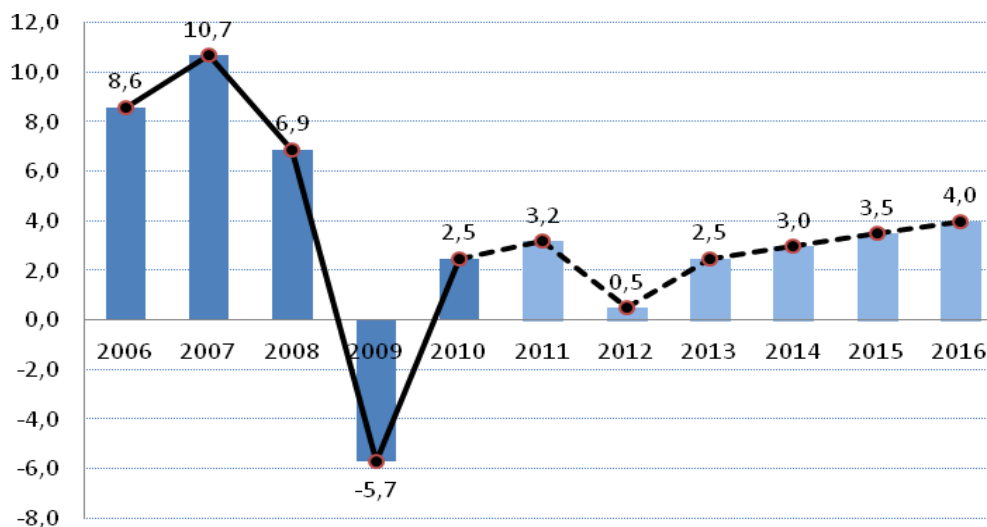
⁸ OECD Going for growth 2011

odnos bi porastao na 45 procenata u 2016. godini. Očigledno je da je potreban brži rast u Crnoj Gori da bi se ranije približila standardima zemalja Evrope.

Prije globalne finansijske i ekonomske krize, crnogorsku privredu je karakterisao ubrzani rast koji se uglavnom zasnivao na visokom prilivu direktnih stranih ulaganja. Prosječna stopa rasta BDP-a u periodu od 2006. do 2008. godine dostigla je 8,7%. Tokom vremena, ekonomija se pregrijala i inflacija porasla do 18,7%⁹, zbog ekonomskog procesa konvergencije (vidjeti Balassa-Samuelson (1964)). Balassa i Samuelson pokazuju da relativni dobici u produktivnosti povećavaju cijene u državama u procesu konvergencije sa fiksnim kursom, kao što je to u Crnoj Gori. Ipak, poslije tog perioda, ekonomija je usporila i inflacija se vratila na nizak nivo po regionalnim standardima – na nekih 3 procenta godišnje.

Izbijanje svjetske finansijske krize sredinom 2008. godine izazvalo je pad ekonomske aktivnosti i u Crnoj Gori, tako da je realna stopa rasta ekonomije bila negativna i iznosila -5,7% u 2009. godini. Umjereni oporavak je uslijedio 2010. godine, kada je rast BDP-a dostigao 2.5%.

Grafikon 2: Stopa rasta BDP-a za period 2006. – 2016., realizacija i predviđanje



Izvor: Ministarstvo finansija

Stopa rasta od 3,2 % za 2011. godinu, predvođena je dobrom turističkom sezonom, pratećim povećanjem prometa u maloprodaji i saobraćaju. Proizvodnja, u okviru koje je proizvodnja aluminijuma najvažnija, zavisi uveliko od kretanja cijena aluminijuma na svjetskom tržištu. Zbog slabih izgleda rasta svjetske ekonomije i prateće potražnje za sirovinama očekuje se zadržavanje cijena aluminijuma na relativno niskom nivou u periodu koji slijedi. Negativan doprinos rastu BDP-a u 2011. godini predvodio je sektor proizvodnje električne energije, sa smanjenom aktivnošću za 32,7%.

Tabela 4: Ključni makro-ekonomski indikatori, za period od 2006. do 2011. Godine

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
BDP po trenutnim cijenama. u €	2.148.998	2.680.467	3.085.621	2.980.967	3.103.855	3.234.000

⁹ U januaru 2008, MONSTAT je počeo sa objavljivanjem Indeksa potrosackih cijena (CPI). Ovi podaci su kombinacija indeksa potrošačkih cijena u skladu sa starom metodologijom iz 2006. i 2007. godine i indeksa potrošačkih cijena u skladu sa novom metodologijom iz 2008. godine.

BDP po glavi stanovnika. u €	3.443	4.280	4.908	4.720	5.006	5.2011
BDP, realna stopa rasta, u %	8,6	10,7	6,9	-5,7	2,5	3,2
Struktura rashoda BDP-a, struktura u %						
Rashodi domaćinstava	77,3	88,4	91,2	84,0	82,2	84,4
Državni rashodi	27,0	20,1	22,6	22,2	23,4	22,1
Bruto ulaganja u osnovna sredstva	21,9	32,3	38,2	26,8	21,1	18,4
Izvozi, neto	-29,7	-42,3	-54,5	-33,3	-28,4	-26,0
Promjene u zalihama	3,6	1,5	2,4	0,4	1,7	1,1

Izvor: Monstat

2.1.2 Perspektive do 2016. godine

Tokom predstojećeg srednjeročnog perioda od 2012. do 2016. godine, očekuje se rast BDP-a od oko 0,5% u 2012. godini i neznatno ubrzanje 2013. i 2014. godine, kada će se stope stabilizovati na nivoima potencijalnog rasta, to jeste na 3,5% do 4%. Rizik opadajućeg scenarija u pogledu projekcija je vrlo visok zbog neizvjesne situacije u euro zoni i nestabilne situacije na domaćem tržištu. Ovaj scenario se zasniva na sljedećim pretpostavkama:

- strana direktna ulaganja zadržavaju se na nivou od nekih 10% BDP-a, uz opadajući trend;
- krediti banaka rastu kao podrška realnoj ekonomiji, po godišnjoj stopi od 3,5% u prosjeku;
- izvoz raste 1,6% godišnje u prosjeku, sa stabilnim nivoom učešća u BDP-u;
- uvoz raste 2,3% u prosjeku, i kao podrška ekonomskom rastu i kao posljedica visoke zavisnosti od rasta izvoza. Sa skromnim povećanjem ekonomske aktivnosti može se očekivati i proporcionalan rast uvoza.

Tabela 5: Ključni makroekonomski indikatori, procjene i projekcije za period od 2011. do 2016. godine

	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
GDP po tekućim cijenama, u €	3,324	3,493	3,687	3,912	4,170
Realni rast BDPa, u %	0.5	2.5	3.0	3.5	4.0
Potrošna struktura BDPa, učešće u %					
Potrošnja domaćinstava	85.4	85.4	84.6	82.5	82.5
Potrošnja države	21.7	21.4	21.1	21.0	21.0
Bruto ulaganja u osnovna sredstva	18.1	18.9	18.9	19.9	19.9
Neto izvoz	-25.2	-25.0	-23.9	-22.7	-22.7
Izvoz	37.5	35.7	36.3	37.0	37.0
Uvoz	-62.7	-60.7	-60.2	-59.7	-59.7

Izvor: Ministarstvo finansija

Polje 1: Potencijalni rast u Crnoj Gori

Mjerenje potencijalnog¹⁰ outputa u Crnoj Gori ograničeno je i raspoloživošću podataka i naglim promjenama privrede koja se brzo transformiše. Ipak, pored toga, pojam potencijalnog outputa i procjena prethodnih kretanja zaposlenosti i produktivnosti rada su važni za procjenu budućih putanja rasta. Uzimajući u obzir nedostatak podataka, korišćena je kalkulacija *Hodrick Prescott-ovim* filterom jer podaci potrebni za izračunavanje Cobb-Douglas-ovom funkcijom nijesu na raspolaganju, iako smo dobili par kalkulacija koji se čine pouzdanijim nego oni dobijeni HP filterom. Poređenje rasta potencijalnog BDP-a i stvarno postignutih (projektovanih) stopa rasta tokom perioda od 2000. do 2016. godine pokazuje da je u

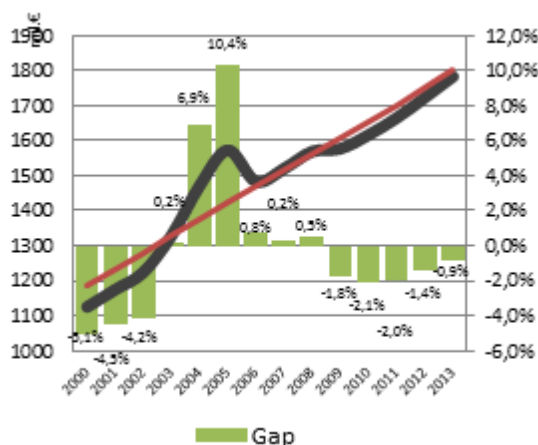
¹⁰ Potencijalni output je onaj pri kojem su optimalno uposleni svi faktori proizvodnje.

prvih pet godina BDP bio ispod potencijalnog. Poslije toga, tokom perioda od 2006. do 2009. godine, on se suočio sa naglim rastom i padom, ali se procjenjuje da će se on do 2016. godine oporaviti i 2016. godine doći na uravnoteženu stopu.

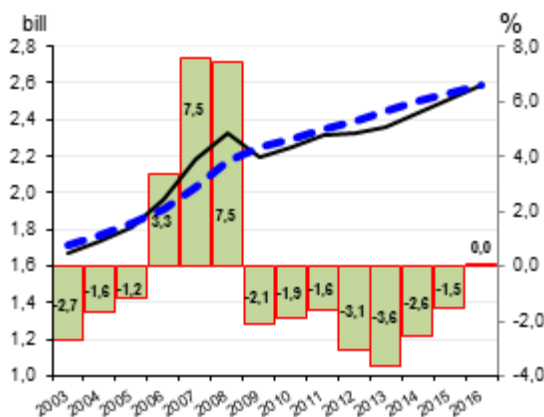
Ovaj scenario se oslanja na očekivanja da će, u periodu od 2013. do 2016. godine, sa prosječnih 3-4 % rasta, ekonomija postići ravnotežnu stopu rasta (potencijalnog) BDP-a. Ipak, mogućnost negativnih kretanja koja proističu iz spoljnog okruženja, to jeste iz euro zone i Evropske unije, ne treba isključiti. Smanjenje projektovane stope rasta za euro zonu na 0,3%, 0,4% i 1,4% u 2012., 2013 i 2014. godini, sigurno će uticati na Balkan jer je euro zona najvažniji trgovinski partner regiona.

Godine 2008., BDP je iznosio 7,5% više od potencijalnog (CD funkcija), dok je 2009. godine naglo pao i očekuje se da ponovo dostigne potencijalni rast 2016. godine. Desetogodišnji ekonomski ciklus započeo je 2005. godine i, poslije vrlo ozbiljnog rasta i ponovnog pada, 2014. godine će dostići najnižu tačku, poslije čega slijedi oporavak i vraćanje na potencijalni nivo 2016. godine. Od vrhunca do dna, ekonomski ciklus ima raspon od nekih 11%, što govori o osjetljivosti ekonomije.

Grafikon 3: BDP u stalnim cijenama 2000. godine, sa Hodrick-Prescott filterom



Grafikon 4: Output gap sa Cobb-Douglas funkcijom

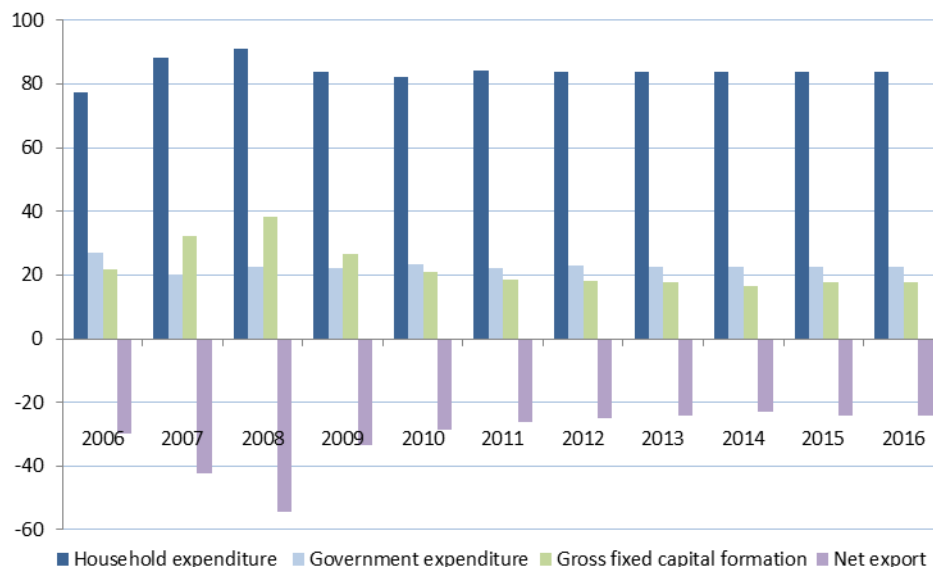


Potencijalni rast od 3,2% moguće je pripisati porastu zaposlenosti u odnosu na povećanje produktivnosti kao preostalog dijela rasta. Ove komponente ilustruju dvofazno kretanje: u periodu od 2000. godine do 2005. godine suočili smo se sa slabim rastom koji je u uzajmnoj vezi sa slabim rastom zaposlenosti, i onda sa periodom poslije 2005. godine, tokom kojeg je stopa zaposlenosti porasla.

2.2 Domaća i eksterna potražnja

Kretanja na potrošnoj strani BDP-a pokazuju ozbiljno povećanje potrošnje domaćinstava, sa 77% BDP-a u 2006. godini na 91% u 2008. godini. Ovo je u velikoj mjeri podržano visokim prihodima domaćinstava od prodaje nekretnina i povećanja plata, da bi poslije svega došlo do naglog pada 2010. godine.

Grafikon 5: Potrošna struktura BDP-a



Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

Rashodi države pokazali su povećanje učešća od 2007. godine, s obzirom na snažan rast BDP-a do 2008. godine. Bruto investicije u osnovna sredstva prati povećanje potrošnje domaćinstava: tokom perioda od 2006. do 2008. godine, njihovo učešće je značajno povećano, sa 21,9% na 38,2% BDP-a, da bi, poslije ulaska u finansijsku krizu, palo na nekih 21% BDP-a. Slična kretanja su primijećena u spoljnotrgovinskom bilansu, gdje neto doprinos izvoza rastu ostaje negativan. U periodu od 2006. do 2008. godine, on je povećan sa 30% na 54,5%, da bi se, poslije nastupanja finansijske krize, stabilizovao, ali i ponovo pogoršao do 28,4 % BDP-a u 2010. godini. Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji od 2012. godine nudi nove prilike rastu sektora izvoza. Međutim, samo povećanje konkurentnosti i poslovne efektivnosti je u stanju da obezbijedi realizaciju takve prilike. Pored toga, članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji takođe znači otvaranje unutrašnjeg tržišta snažnijim stranim konkurentima, što će predstavljati dodatni izazov domaćoj privredi. Do 2016. godine predviđa se stabilizacija strukture BDP-a.

2.2.1 Promjena strukture domaće proizvodnje i usluga

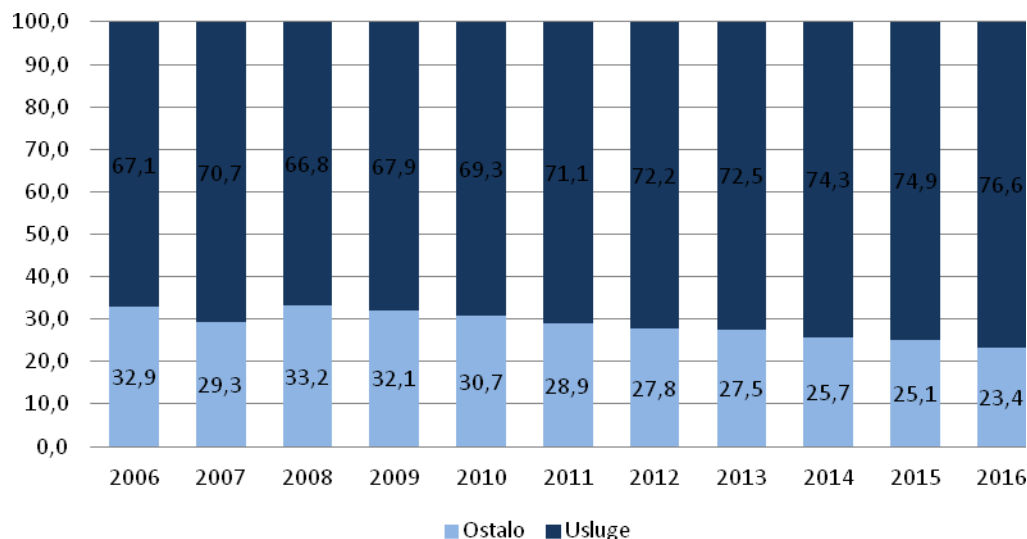
Tokom perioda od 2006. do 2011. godine postojao je ekonomski rast u svim privrednim djelatnostima, pri čemu prvenstveno u sektoru usluga i građevinarstva koji predstavljaju nekih 5% ukupnog BDP-a. Prosječan rast BDP-a tokom ovog perioda bio je 4,4% , već pokazujući uticaj svjetske krize.

Što se tiče perioda od 2012. do 2016. godine, ostvarenje ekonomskog rasta očekuje se u skoro svim privrednim aktivnostima, pri čemu prvenstveno u turizmu, drugim uslugama i poljoprivredi. Očekivani prosječni godišnji rast crnogorske ekonomije tokom perioda od 2012. godine do 2016. godine je 2,5%. Budući napredak će zavisiti od jedne serije faktora, prvenstveno od direktnih stranih ulaganja i otvaranja novih radnih mjesta. Kao privreda malog obima, relativno mali iznos ulaganja u intenzivno aktivne sektore može dovesti do viših srednjoročnih stopa rasta na godišnjem nivou. Tokom perioda od 2011. do 2016. godine, očekuje se dalji snažan rast u turizmu, već dokazan sa stopama rasta od preko 8% u

prethodnim periodima. Razvoj turizma može imati višestruka dejstva na usluge, kao i na poljoprivredne ekonomske djelatnosti, gdje je korišćenje potencijala (resursa) do sada na relativno niskom nivou.

Učešće usluga u BDP-u poraslo je sa 67,1% 2006. godine na 69,3% 2010. godine. U predstojećem srednjoročnom periodu, to jeste od 2011. do 2016. godine, predviđa se dalji porast učešća uslužnih djelatnosti, tako da će premašiti onaj iz 2006. godine za 10 procentnih poena, do nekih 77% BDP-a.

Grafikon 6: Struktura BDP-a po glavnim sektorima (realizacija i projekcije) za period 2001.-2016



Izvor: MONSTAT i Ministarstvo finansija

Tabela 6: Dodata vrijednost po aktivnostima – 2006.-2010..

	Djelatnost	Bruto dodatna vrijednost, u hiljadama €					Struktura BDP-a (u %)				
		2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
AB	Poljoprivreda, lov, šumarstvo i ribarstvo	178.186	193.969	230.499	246.812	237.886	8,3	6,9	7,5	8,3	7,7
C	Rudarstvo	28.603	31.511	37.438	19.653	38.631	1,3	1,1	1,2	0,7	1,2
D	Proizvodnja	164.695	193.056	166.471	145.791	139.014	7,7	6,9	5,4	4,9	4,5
E	Proizvodnja i snabdijevanje strujom, plinom i vodom	88.496	83.769	129.104	169.538	171.079	4,1	3,0	4,2	5,7	5,5
F	Građevinarstvo	76.039	95.700	190.750	161.538	156.969	3,5	3,4	6,2	5,4	5,1
G	Veleprodaja; maloprodaja; motorna vozila, motorcikl, i popravka aparata za domaćinstvo	237.872	337.018	382.416	357.070	380.067	11,1	12	12,4	12,0	12,2
H	Hoteli i restorani	64.078	91.454	132.751	152.077	161.029	3,0	3,3	4,3	5,1	5,2
I	Saobraćaj, skladištenje i komunikacije	208.270	282.629	288.887	283.814	299.027	9,7	10,1	9,4	9,5	9,6
J	Finansijska poslovanja	64.977	106.675	119.590	120.825	124,515	3.0	3.8	3.9	4.1	4.0
K	Djelatnosti sa nekretninama, izdavanjem i poslovne djelatnosti	245.146	360.098	251.445	250.686	268,510	11.4	12.8	8.1	8.4	8.7
L	Javna uprava i državna odbrana, obavezno socijalno osiguranje	174.277	247.263	269.118	254.840	255,210	8.1	8.8	8.7	8.5	8.2
M	Obrazovanje	87.545	102.300	116.357	125.440	138,545	4.1	3.6	3.8	4.2	4.5
N	Zdravstvo i socijalni rad	84.615	86.845	109.671	118.357	122,653	3.9	3.1	3.5	4.0	4.0
O	Druge komunalne i	54.136	59.609	52.095	66.106	94,102	2.6	2.1	1.7	2.2	3.0

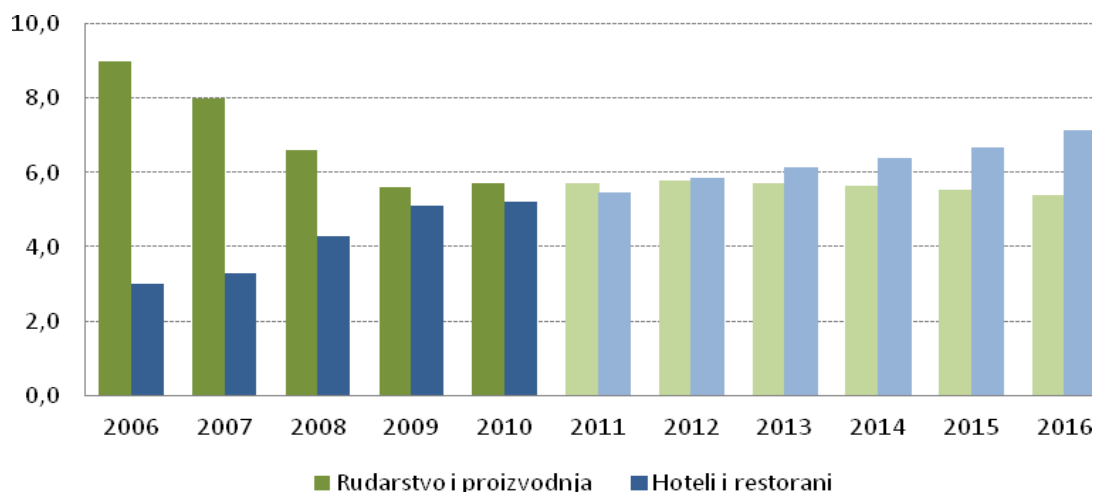
društvene djelatnosti										
Ukupno	1.752.817	2.261.665	2.476.592	2.472.547	2.587.237	81.6	80.5	80.3	83.0	83.4
Porezi na proizvode minus subvencije na proizvode	396.181	546.283	609.029	508.420	516.618	18.4	19.5	19.7	17.0	16.6
BRUTO DOMAĆI PROIZVOD (TEKUĆI PROIZVOD)	2.148.998	2.680.467	3.085.621	2.980.967	3.103.855	100	100	100	100	100

Izvor: MONSTAT

U periodu od 2006. do 2010. godine djelatnosti rudarstvo i proizvodnja zabilježili su pad svog učešća u BDP-u sa 9,0% iz 2006. godine na 5,7% 2010. godine, dok djelatnosti hotela i restorana bilježe rast učešća sa 3,0% iz 2006. godine na 5,2% 2010. godine. Pod pretpostavkom da će djelatnosti hotela i restorana u periodu od 2011. do 2016. prosječno rasti za oko 7,0%, učešće ovog sektora u BDP-u će porasti do 6,3% do 2016. godine. Takođe, pod pretpostavkom da djelatnosti rudarstvo i proizvodnja u periodu od 2011. do 2016. postignu nekih 1,0% rasta, učešće ovih djelatnosti će opasti sa 9,0% koliko je iznosilo 2006. godine na 4,7% 2016. godine.

Pored zvaničnih statističkih podataka, istraživanje ekonomskog uticaja turizma koje su sproveli Svjetski savjet za putovanja i turizam (WTTC) i Oxford Economics ukazuje na to da će Crna Gora imati sektor turizma sa snažnim porastom tokom narednih deset godina. Ovaj porast se odnosi na doprinos tog sektora BDP-u, investicije u sektoru putovanja i turizma i zaposlenost. Prema izvještaju WTTC direktni doprinos same privredne grane BDP iznosi 8,1% u 2011. godini i procjenjuje se da će to 2021. god. iznositi 14,8%¹¹

Grafikon 7: Struktura BDPa po glavnim djelatnostima, (realizacija i projekcije) za period od 2001. do 2016.



Izvor: MONSTAT i Ministarstvo finansija

2.2.2 Eksterna potražnja i SDI su važni izvori rasta

Zbog blagog oporavka u privrednoj aktivnosti, niske domaće potražnje i pozitivnih **spoljnih faktora** (povećanje cijena metala), izvoz roba zabilježio je značajan rast u 2010. i 2011. godini. Ipak, prema dostupnim podacima za 2012. godinu, izvoz je izgubio na dinamici i nalazi se u padu, najviše zbog smanjenog izvoza aluminijuma i električne energije. Izvoz roba će stagnirati u 2013. i 2014. godini, jer je glavnik izvoznik metala prepolovio svoju proizvodnju u 2012. godini i njegova budućnost ostaje

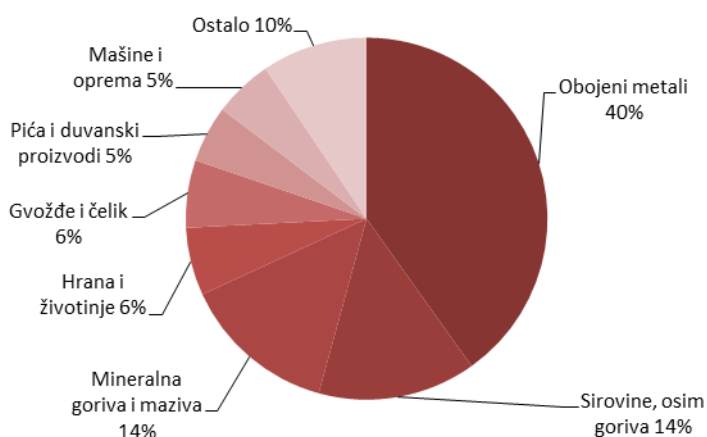
¹¹ Izvor: Svjetski savjet za putovanje i turizam, Putovanja i turizam: Ekonomski i kontekst javnih politika, 2011

neizvjesna. Smanjenje izvoza roba biće djelimično kompenzovano boljim učinkom sektora usluga, posebno u turizmu, sa pojedinačnim doprinosima od izvoza čelika i električne energije.

Prema podacima Monstat-a, ukupna spoljna razmjena Crne Gore u 2011. godini iznosila je 2.277,6 mil. eura, uz rast od 14,6% u poređenju sa 2010. godinom. Vrijednost izvezeno robe bila je 454,4 mil. eura, što je 37,5% više nego u 2010. godini. Uvoz je iznosio 1,823.2 mil. eura, 10% više nego prethodne godine.

Tokom 2010. godine, **izvoz roba** iznosio je 330,4 miliona eura, što predstavlja povećanje od 19,3%. U strukturi izvoza u 2011. godini najviše su bili zastupljeni obojeni metali (aluminijum) (40%), sirovine osim goriva (14%), mineralna goriva (14%), gvožđe i čelik (6%). U Crnu Goru najviše je uvezeno hrane i životinja (19%), mineralnih goriva (18%), mašina i transportne opreme (17%).

Grafikon 8: Struktura izvoza po grupama proizvoda za 2011. godinu

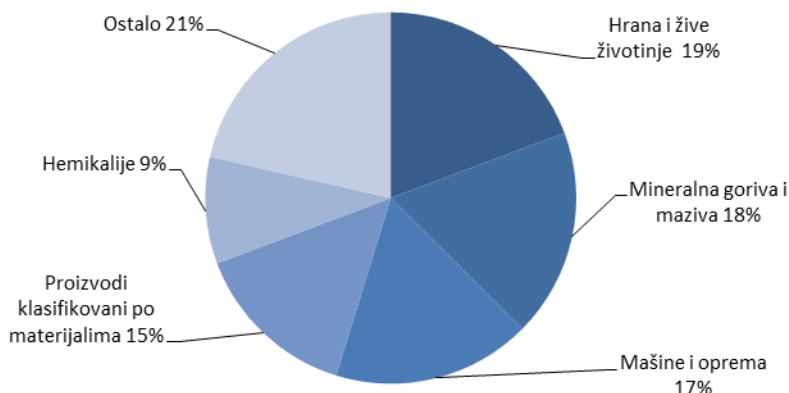


Izvor: Monstat

U 2011. godini, ukupan izvoz roba i usluga prekoračio je prošlogodišnji za 44,7% nominalno. Na ovo povećanje je uticao veći obim produktivnosti domaćih izvoznika, koji je za 10,4% bio veći u poređenju sa istim periodom prethodne godine. Uvoz roba i usluga je iznosio 1.363,6 miliona eura, što je povećanje od 11,2% u odnosu na isti period 2010. godine. Povećanje uvoza je u velikoj mjeri bilo rezultat povećanja cijena uvezenih proizvoda, koje su bile 7.2%¹² više nego 2010. godine.

¹² Izvor: Indeksi cijena industrijskih proizvoda za uvoz u Crnu Goru - septembar 2011., Monstat

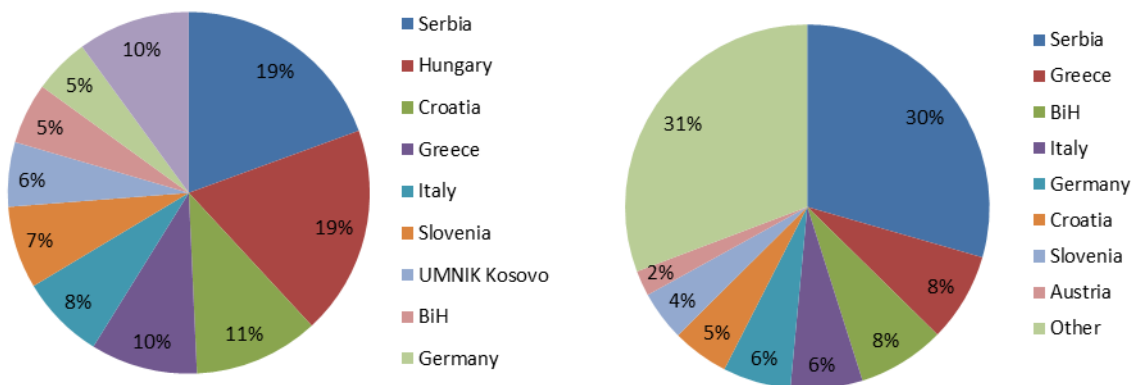
Grafikon 9: Struktura uvoza po grupama proizvoda, 2011



Izvor: Monstat

Posmatrajući strukturu izvoza po grupama država, crnogorski izvoz je usmjeren uglavnom prema državama Evropske unije, što čini 50% ukupnog izvoza u 2011. godini, kao i prema državama potpisnicama CEFTA sa 40%. Najobimniji zabilježeni uvoz potiče iz država potpisnica CEFTA sporazuma, t.j. 45%, dok uvoz iz država članica Evropske unije čini nekih 39% od ukupnog.

Grafikon 10: Struktura izvoza i uvoza po državama - 2011. godina



Izvor: Monstat

Uporan i visok **deficit tekućeg računa** predstavlja jednu od ozbiljnih neuravnoteženosti crnogorske ekonomije, što nije održivo u dužem periodu. Prema tome, naslijeđeni obrasci rasta, koji su utemeljeni u direktnim stranim ulaganjima, moraju biti prilagođeni.

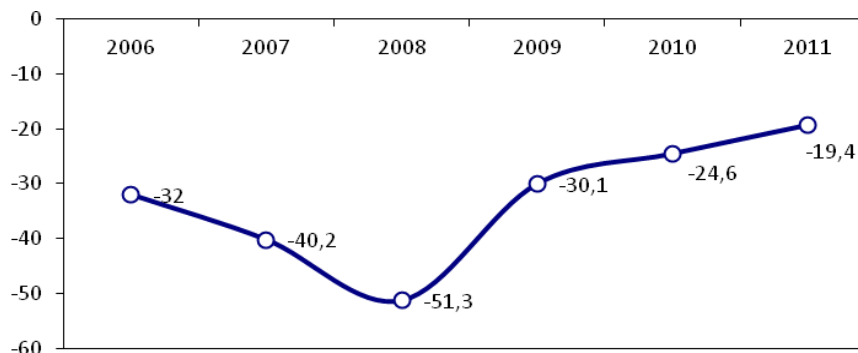
Problemi visoke zavisnosti crnogorske privrede od uvoza roba, kao i vrlo niska vrijednost izvoza, pojavljuju se u kontinuitetu. Takva situacija ukazuje da postoje strukturni problemi u crnogorskom realnom sektoru i da postoji potreba za povećanjem konkurentnosti nacionalnih proizvoda. Pored toga, glavne prepreke izvozu su mali kapaciteti i fragmentovana proizvodnja.

Postepeni oporavak crnogorske privrede i prilagođavanje krizi već je tokom 2010. i 2011. godine rezultirao pozitivnim uticajima na tekući račun platnog bilansa. U 2012. godini potencijal sektora usluga

bio je u primijetnom porastu, a pogotovo u sektorima turizma i saobraćaja. Dodatna pozitivna kretanja na strani prihoda i u tekućim transferima uslovia su ublažavanje spoljnotrgovinskog deficita. Finansiranje deficita je dalje ostvareno uglavnom preko direktnih stranih ulaganja i priliva portfolio ulaganja kroz emitovanja euroobveznica na međunarodnom tržištu. Šanse finansiranja uvoza putem kredita bile su male, uzimajući u obzir uslove na svjetskom nivou pod kojima su krediti banaka bili teže dostupni.

Tokom 2011. godine, deficit tekućeg računa bio je u padu i iznosio je 19,4% BDP-a. Smanjenje dolazi uglavnom od manjih SDI, koje predstavljaju 63,1% ukupnog deficita. Ostatak od 38,7% spoljnog deficita finansirano je neto prilivom portfolio investicija

Grafikon 11: Bilans tekućeg računa za period od 2006. do 2011. u % BDP-a



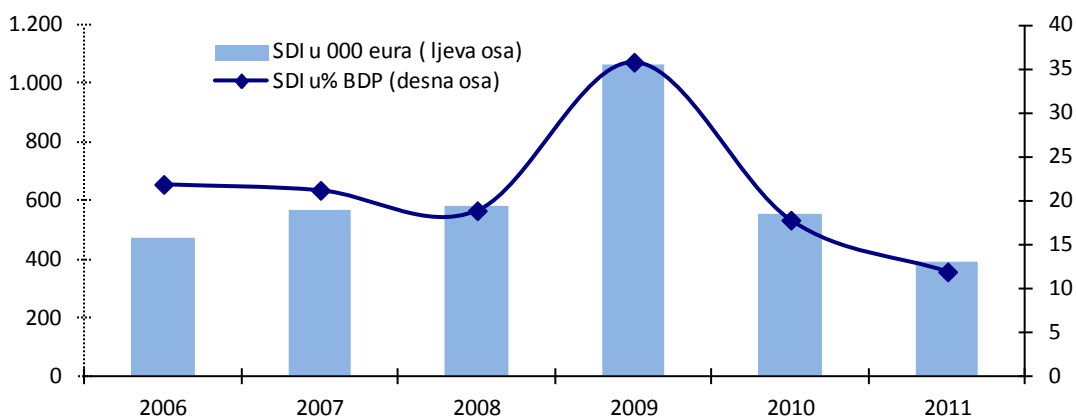
Izvor: Centralna banka Crne Gore

Strane direktne investicije (SDI) predstavljaju važan faktor povećanja rasta i konkurentnosti. Nepovoljna kretanja na svjetskom nivou i niži stepen interesovanja stranih investitora rezultirali su smanjenjem priliva stranih direktnih investicija u Crnu Goru tokom 2011. godine. Smanjenje priliva stranih direktnih investicija je posljedica smanjenja vlasničkog kapitala i dužničkih ulaganja. Ipak, preliminarni podaci za 2012. godinu pokazuju povratak pozitivnog trenda. Crna Gora ima ogroman potencijal za buduće privlačenje direktnih stranih ulaganja. Međutim, realizacija velikih projekata zavisice u velikoj mjeri od situacije koja vlada na svjetskom nivou.

Neto priliv stranih direktnih investicija 2011. godine iznosio je 389 miliona € ili 11,9% BDP-a, što je nominalno 29,5% manje nego 2010. godine. U strukturi SDI u 2011. godini, najveći udio bilježe investicije u banke i kompanije (31,9% ukupnog SDI) i investicije u nekretnine (37,3% ukupnog SDI). U prvih devet mjeseci 2012. godine priliv SDI je premašio 300 mil. eura, većinom u banke i nekretnine.

Crna Gora ostaje vodeća zemlja u regionu po neto prilivu SDI po glavi stanovnika. Ipak, naslijeđeni model rasta, zavisan od snažnih SDI, mora biti prilagođen održivoj i diversifikovanoj ekonomiji zasnovanoj takođe na domaćim pokretačima – naročito turizmu, energetici, u kojima Crna Gora ima neosporne komparativne prednosti.

Grafikon 12: Direktne strane investicije za period od 2006. do 2011. godine, u EURA i % BDP-a



Izvor: Centralna banka Crne Gore

2.2.3 Bankarski sektor se polako oporavlja

Bankarski sistem je bio važan pokretač privrednog rasta Crne Gore. Brzi rast ovog sistema bio je vođen ulaskom inostranih banaka. Tokom 2012. godine, 9 od 11 banaka koje posluju na teritoriji Crne Gore su u stranom vlasništvu. Ako se osvrnemo na 2003. godinu, samo su 3 od 10 banaka koje su poslovale u Crnoj Gori bile inostrane.

Sektor bankarstva suočava se sa brojnim unutrašnjim i spoljašnjim izazovima. Kreditna aktivnost je ispod očekivanog nivoa koji bi bio pokretač privrednog rasta. U isto vrijeme, neizvjesnost i nestabilnost kretanja u euro zoni prenosi se preko međunarodnog kretanja roba i tokova kapitala, koji podstiču povećanje premije za rizik. Ipak, sektor bankarstva mora pronaći način da započne kreditne aktivnosti, jer bi svako dalje opadanje realnog sektora negativno uticalo na sektor bankarstva.

Ukupna imovina bankarskog sektora, koja je na kraju 2003. godine iznosila 349,8 miliona eura, povećana je za više od 100% u prosjeku do 2006. i 2007. godine (kada je ona iznosila 1.431,4 miliona eura u decembru 2006., i 2.975,4 miliona € u decembru 2007. godine). Rast imovine je značajno usporen od 2008. godine zbog uticaja svjetske finansijske krize, kada je imovina bankarskog sektora povećana za samo 11%. Ukupna imovina banaka 2009. godine smanjena je za 8%, i onda nastavila trend opadanja tokom 2010. godine, kada je smanjena za 3%, sa dodatnih 4% pada 2011. godine prema preliminarnim podacima iz decembra.

Dinamika privrednog rasta u godinama prije krize zahtijevala je značajno povećanje kreditne aktivnosti banaka. Ekspanzija bankarskog sistema zasnivala se na izuzetno visokim stopama kreditnog rasta, koji je bio čak jedan od najviših u Evropi i Centralnoj Aziji, ali ga je slijedio snažan kreditni sunovrat od kraja 2008. godine. Ukupan kreditni rast, koji je u prosjeku bio 145% godišnje tokom 2006. i 2007. godine, usporio je od početka 2008. godine kada je Centralna banka Crne Gore ograničila kreditni rast izvjesnih banaka. U oktobru 2008. godine, prve negativne stope rasta u kreditima bile su očigledne. Kasnije je nastupilo potpuno obustavljanje kreditnih aktivnosti banaka zbog navedenih problema u likvidnosti i teškog pristupa banaka spoljnim izvorima finansiranja (zbog nedovoljnog kapaciteta njihovih inostranih matičnih banaka da obezbijede dodatna sredstva). Negativna tendencija kreditne aktivnosti nastavila se 2009. godine zbog povećanih problema banaka sa kvalitetom imovine i zbog smanjene potražnje za

zajmovima u poslovnom sektoru zbog oslabljene privrede. Kreditna aktivnost je takođe bila niska tokom 2010., 2011. i 2012. godine. Od početka 2012. godine, ukupan kreditni portfolio se smanjio za 3,3% (podaci iz 3. kvartala 2012).

Kako je sa pojavom krize porasla nesigurnost, banke su izgubile značajan dio depozita na kraju 2008. godine. Državna garancija na sve depozite u bankama usporila je, ali nije zaustavila odliv depozita iz banaka. Tek u drugoj polovini 2009. godine depoziti su pokazali izvjesne signale oporavka. Postepeno oživljavanje depozita banaka tokom 2011. godine ukazuje na vraćanje povjerenja građana i privrede u bankarski sistem Crne Gore. Sličan trend se nastavio i u 2012. i prema podacima iz 3. kvartala, ukupni depoziti su premašili 2 milijarde EURA, skoro dostižući svoj maksimalni nivo iz sredine 2008. godine.

Oslabljena privreda (niski rezultati poslovanja u sektoru građevinarstva i na tržištu nekretnina) dovela je do povećanja broja nenaplativih kredita u periodu finansijske krize. Kao odgovor na nekvalitetne kredite, banke su bile prisiljene da povećaju rezervacije za gubitke po kreditima i, takođe, da posegnu za rezervama kapitala. Kao rezultat, akcionari u 9 od 11 banaka su morali da pribjegnu dokapitalizaciji. Istovremeno, obavezne rezerve su povećane za gotovo 30% tokom prva tri kvartala 2012. godine.

Trend pozitivnog rasta završio se 2008. godine, kada su banke bilježile gubitak u iznosu od 19,6 miliona EURA. Negativni rezultati su nastavljeni tokom 2009. i 2010. godine, kao i tokom 2011. godine. Aktivnosti banaka tokom 2011. godine na „raščišćavanju“ pozicija bilansa stanja za rezultate su imale poboljšan kvalitet kreditnog portfolia i njegova pozitivna tendencija je bila vidna u drugoj polovini 2011. godine. Znaci skromnog privrednog rasta pojavili su se u prethodnoj godini, ali je godišnji kreditni rast do sredine 2011. godine još uvijek bio negativan, odražavajući relaksaciju bankarskih bilansa poslije pretjeranog predkriznog kreditnog uspona. Ipak, tokom 2012. godine, nije urađen nijedan transfer portfolia loših kredita. Nije došlo ni do pozitivnih pomaka u odnosu nenaplativih kredita prema ukupnim kreditima na kraju 2011. godine. Prema podacima iz trećeg kvartala 2012. godine, udio nenaplativih kredita bio je 18,5%, što je povećanje za cijelih 3% u odnosu na kraj 2011. godine. Znaci blagog ekonomskog rasta su se pojavili u 2011. godini, ali je stopa rasta kredita sredinom 2011. godine bila negativna, odražavajući otvaranje bilansa banaka nakon neumjerenog pretkriznog kreditnog rasta. Slična dešavanja nastavila su se i u 2012. godini, kada je ukupni kreditni portfolio zabilježio pad od 3,7% u odnosu na kraj 2011. godine.

Zbog ponovne procjene rizika u okviru jedne sistemske banke tokom drugog i trećeg kvartala 2012. godine, zabilježen je značajan rast aktive ponderisane kreditnim rizikom i pad solventnosti na agregatnom nivou. Shodno tome, rast nenaplativih kredita i pad u kapitalnim nivoima pomenute banke odrazio se na njen negativan rezultat i povećanje obavezne rezerve. Ova dešavanja su imala značajan uticaj na rezultate poslovanja na sistemskom nivou, stvarajući gubitak od ok 48 miliona eura. Urađena je dokapitalizacija, koja je unaprijedila ukupnu solventnost bankarskog sektora. Ipak, okruženje ostaje promjenljivo i izloženo nenaplativim kreditima. Potrebni su viši nivoi likvidnosti i solventnosti. Sveobuhvatni set zakona u finansijskom sektoru, koji je predstavljen nedavno, kao i primjena međunarodnih revizorskih standarda, trebali bi da daju dodatnu podršku finansijskoj stabilnosti.

Polje 2: Instrumenti monetarne politike Centralne banke Crne Gore

Centralna Banka Crne Gore odgovorila je na krizu jednim sveobuhvatnim setom anti-kriznih mjera, uključujući obezbjeđivanje direktne likvidnosti bankarskom sektoru. U martu 2011. godine, ona je sproveda dalje mjere da bi ublažila rizik krize likvidnosti i aktivirala svoju funkciju zajmodavca u krajnjoj instanci, i ponovo je definisala uslove za odobravanje zajmova bankama preko dnevnih, noćnih i kratkoročnih kredita.

Odluka o obaveznoj rezervi banaka kod Centralne banke Crne Gore (Službeni list br. 35/11) stupila je na snagu 1. oktobra 2011. godine. Pomjeranjem fokusa politike obaveznih rezervi sa obezbjeđivanja likvidnosti bankarskog sektora u pravcu poboljšanja ročnosti (roka dospijeca) odgovara izvorima i

plasmanima banaka. Centralna banka nastoji da poboljša strukturu ročnosti depozita u korist oročenih depozita tokom dužeg perioda, kako bi smanjila potencijalnu ranjivost banaka i poslovnih subjekata. Odluka predviđa da banke izračunaju obavezne rezerve primjenom stope od:

- 9,5% osnovice koju čine depoziti po viđenju i ugovoreni depoziti sa rokom dospijeca do jedne godine, ili do 365 dana
- 8,5% osnovice koju čine ugovoreni depoziti sa rokom dospijeca od preko jedne godine, ili preko 365 dana.

Centralna banka može obavljati **poslovanje na otvorenom tržištu**, što je novi instrument monetarne politike. U skladu sa predloženim aranžmanima, Centralna banka može, u ovom trenutku, poslovati na otvorenom tržištu samo preko kupovine i prodaje bankarskih hartija od vrijednosti koje su emitovane u Crnoj Gori ili drugih hartija od vrijednosti koje smatra prihvatljivim za ovu svrhu.

Zajmodavac u krajnjoj instanci je novi pravni instrument koji dozvoljava Centralnoj banci da odobri finansijsku pomoć bankama u izuzetnim situacijama ili sa teškoćama u održavanju likvidnosti i kada je finansijska pomoć potrebna da zaštiti stabilnost i zdravo stanje bankarskog sistema. Uslovi koje banka kao potencijalni korisnik ovih sredstava mora ispuniti su kako slijedi: da je solventna; da sredstva ne mogu biti obezbijeđena iz drugih izvora likvidnosti koji su na raspolaganju na tržištu; da je u stanju da obezbijedi odgovarajuće obezbjeđenje za traženu finansijsku pomoć. Centralna banka može odobriti finansijsku pomoć iz sredstava za ove svrhe.

Centralna Banka može odobriti **kratkoročni kredit za likvidnost** banci koja ima kratkoročne teškoće u održavanju redovne likvidnosti, a ovo je moguće uraditi na traženje banke na period od 15 dana. Centralna banka može obezbijediti kredit za likvidnost iz sredstava namijenjenih za tu svrhu, a u formi dnevnog, noćnog ili kratkoročnog kredita za likvidnosti, uz odgovarajuće dodatno obezbjeđenje (kolateral). Odgovarajući kolateral, u ovom kontekstu, predstavljaju: hartije od vrijednosti koje je emitovala država Crne Gore ili druge hartije od vrijednosti koje Centralna Banka Crne Gore smatra odgovarajućim. Najznačajnija novina koja se odnosi na dnevni kredit za likvidnost je ta da ako banka ne otplati ovaj kredit do kraja radnog dana u skladu sa dnevnim rasporedom rada RTGS sistema, toj banci će automatski i bez traženja biti odobren noćni kredit za likvidnost u iznosu neotplaćenog dnevnog kredita. Pored toga, u skladu sa novom odlukom, Centralna Banka odobrava kredit bankama na kraju dnevnog rasporeda rada RTGS sistema (razmjena poruka u vezi sa prenosom), dok je banka u obavezi da otplati zajam slijedećeg radnog dana do 10 sati izjutra.

2.2.4 Upravljanje kompanijama koje su u vlasništvu države

Vlada Crne Gore posjeduje i upravlja relativno velikom imovinom u kompanijama, iako je proces privatizacije bio prilično intenzivan u prethodnim godinama. Najvećih 10 kompanija koje su u državnom vlasništvu posjeduju oko 2,1 milijardi eura sredstava i zapošljavale su 7.000 radnika u 2011. godini. Konsolidovani bilans uspjeha pokazuje da su ove kompanije u 2011. godini dostigle neto kumulativni gubitak u iznosu od 70 miliona eura.

Privatizacija je tokom prethodnih godina bila važan izvor budžetskih prihoda, dalje privatizacije su planirane u 2012. godini i kasnije. Ipak, Vlada treba da razmotri više strateški pristup kada je riječ o upravljanju kompanijama koje su u državnom vlasništvu.

Polje 3 Najvećih 10 kompanija u kojima država ima najveće vlasništvo

Elektroprivreda Crne Gore AD (55.00%); Crnogorski elektroprenosni sistem AD (70.59%); Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica (72.35%); „13 jul - Plantaže“ AD (52.22%); HTP „Ulcinjaska rivijera“ AD Ulcinj (63.51%); JP Aerodromi Crne Gore (100.00%); AD „Luka Bar“ (54.05%); Hotelska grupa „Budvanska rivijera“ AD (58.72%); Montenegro Airlines AD Podgorica i AD Kontejnerski terminal i generalni tereti (54.05%).

Tabela 7: Broj zaposlenih u 10 najvećih kompanija koje su u državnom vlasništvu, 31.12.2010

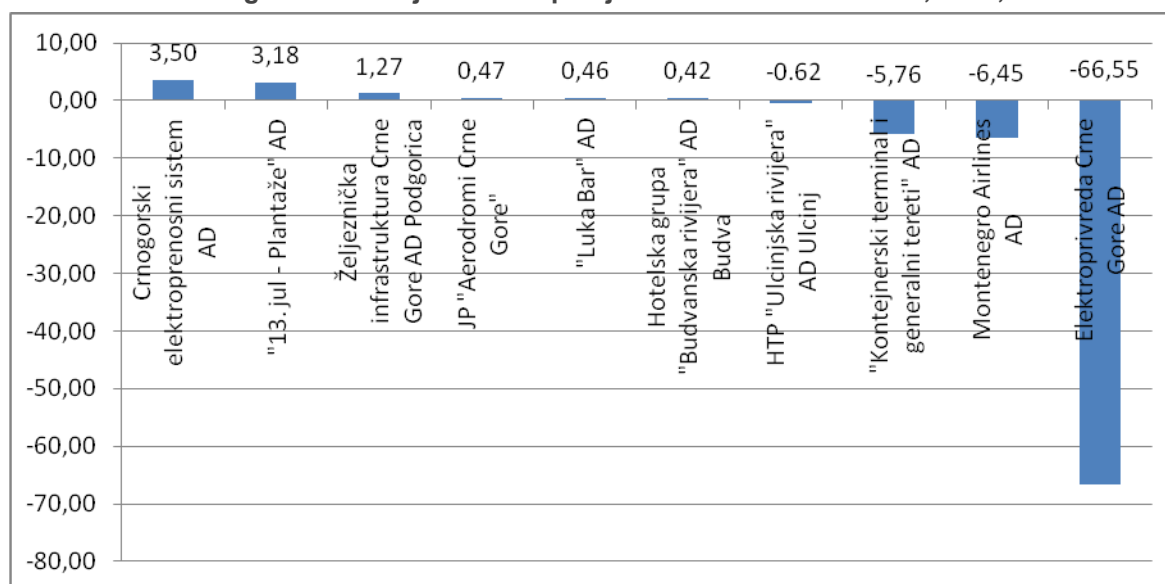
Elektroprivreda Crne Gore AD	2,838
------------------------------	-------

"Kontejnerski terminal i generalni tereti" AD	733
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	812
"13. jul - Plantaže" AD	674
JP "Aerodromi Crne Gore"	536
Montenegro Airlines AD	379
Crnogorski elektroprenosni sistem AD	322
Hotelska grupa "Budvanska rivijera" AD Budva	272
"Luka Bar" AD	232
HTP "Ulcinjaska rivijera" AD Ulcinj	210
Ukupno	7,008

Izvor: Ministarstvo finansija

Najveći profit u 2011. godini imao je Crnogorski elektroprenosni sistem AD, dok su najveće gubitke zabilježili Elektroprivreda Crne Gore AD, Montenegro Airlines AD Podgorica i Kontejnerski terminal i generalni tereti AD.

Grafikon 13: Dobit/gubitak 10 najvećih kompanija u državnom vlasništvu, 2011, mil. eura



2.3 Tržište rada je kruto i segmentirano

Postoje velike i stalne strukturne neravnoteže na tržištu rada. Mjere posvećene smanjenju strukturne neravnoteže na tržištu rada nisu dale odgovarajuće rezultate do sada.

Pozitivni učinci ekonomskog rasta tokom perioda 2006-2008. godine odrazili su se na tržištu rada koje bilježi porast stope aktivnosti za 3,3 postotnih bodova (tj. udio radne snage u populaciji radno sposobnog stanovništva), sa 48,9% u 2006. godini do 51,9% u 2008. Istovremeno, stopa zaposlenosti povećala se sa 34,5% u 2006. na 43,2% u 2008¹³.

¹³ Glavni izvori informacija o tržištu rada u Crnoj Gori su Anketa o radnoj snazi (ARS) obrađene od strane nacionalnog statističkog instituta (Monstat) i administrativnih podataka prikupljenih od strane Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) po pojedincima registrovanih kao nezaposleni.

Usporavanje ekonomske aktivnosti u 2009. godini se reflektovalo i na tržište rada, kada se stopa aktivnosti smanjila (u poređenju s 2008. godinom) za 0,8%, a stopa zaposlenosti smanjila za 1,9 postotnih bodova. S druge strane, stopa nezaposlenosti porasla je za 2,3%. Negativan trend se nastavio tokom 2010. godine uprkos zabilježenom ekonomskom rastu. Očito je da tržište rada reaguje na ekonomske trendove sa određenim vremenskim kašnjenjem. U 2012. godini stopa nezaposlenosti je još uvijek visoka 19,9%, od kojih su 19,7% bili muškarci a 20,2% žene.

Strukturna neravnoteža koja prevladava na tržištu rada se oslikava u visokom udjelu dugotrajno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti, kao i u nezaposlenosti mladih i osoba sa visokim obrazovanjem. Udio nezaposlenih sa visokim obrazovanjem povećao se sa 11,9% u 2010. godini na 14,1% sredinom 2012. godine. Osim toga, broj osoba koje traže prvo zaposlenje se povećava a broj dugotrajno registrovanih nezaposlenih (više od 2 godine) porastao je na 60,8%. Sve ove činjenice ukazuju na značajne mogućnosti za poboljšanje funkcionisanja tržišta rada.

Tabela 8: Ključni indikatori tržišta rada

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stopa aktivnosti	48.9	51.7	51.9	51.1	50.1	48.7	49.,1	49.0	49.2	49.4	49.5
Stopa zaposlenosti	34.5	41.7	43.2	41.3	40.3	39.1	39.3	39.5	40.1	40.5	40.8
Stopa nezaposlenosti (ILO)	29.6	19.4	16.8	19.1	19.7	19.7	19.9	19.7	18.9	17.9	16.7

Izvor: MONSTAT

Od 2006.godine, **plate** u Crnoj Gori imaju trend rasta. Do 2009. godine, plate bilježe značajan porast od preko 10 posto godišnje, dok je u 2010. i 2011. godini, zbog ekonomske krize, rast plata smanjen za 3,5% u 2010. i 1% u 2012.godini (neto plata). Prosječna bruto plata u decembru 2011. je bila 722 eura, dok je prosječna neto plata iznosila je 484 eura i bilježi nominalni rast za 1 posto, a realni pad za 2% u odnosu na prosječne neto plate iz 2010. godine.

Tabela 9: Trend plata u Crnoj Gori 2006-2011, u €

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (I-IX)
Prosječna bruto plata	377	497	609	643	715	722	729
Prosječna neto plata	246	338	416	463	479	484	488

Izvor: MONSTAT

Tabela 10: Prosječna plata u regionu, tokom 2011., u eurima

	Neto	Bruto
Makedonija (jun 2012)	338	493
Srbija (avg. 2012)	360	499
BIH (mart 2012)	420	639
Crna Gora (sep. 2012)	488	729
Hrvatska (avg. 2012)	741	1063
Slovenija (avg. 2012)	978	1513

Izvor: Nacionalni biro za statistiku

Polje 4: Socijalni dijalog

Socijalni dijalog je ustavna kategorija, što je detaljnije definisano pod posebnim zakonima poput Zakona o radu, Zakon o socijalnom savjetu i Zakon o reprezentativnosti sindikata. Socijalni savjet osnovan je 2007. (na nacionalnom i lokalnom nivou) na tripartitnoj osnovi i sastoji se od socijalnih partnera, a to su predstavnici Vlade (i lokalne samouprave), predstavnik organizacija sindikata i Unije poslodavaca. Funkcionisanje Socijalnog savjeta temelji se na socijalnom dijalogu i interakciji ekonomske politike, politike zapošljavanja i socijalne politike pod uslovima tranzicijskog društva. Socijalni savjet razvija

inicijative namijenjene javnom sektoru, na primjer da bi banke pokrenule kreditne aktivnosti, u uslovima ekonomske krize, kao oblik podrške malim i srednjim poduzećima i održivog rasta. Osim toga, Socijalni savjet razmatra pitanja koja se tiču kolektivnog napretka; uticaj mjera ekonomske politike na društveni razvoj; stabilnost politike zapošljavanja, plata i cijena; obrazovanje, zdravstvo i pitanja socijalne zaštite. Godine 2011, Vlada je s predstavnicima sindikata ušla u Sporazum o platnoj politici za zaposlene čije se plate finansiraju iz budžeta Crne Gore. Navedeni Sporazum propisuje platnu politiku u srednjoročnom periodu (2012 – 2015.) koji će imati svoju polaznu tačku u finansijskim mogućnostima i fiskalnim rizicima tokom usklađivanja plata zaposlenih u javnom sektoru. Osim toga, jačanje partnerstva između Vlade i sindikata će riješiti pitanja koja se odnose na tehnološke viškove i kontrolu budžeta, prihoda, zapošljavanja i trošenje sredstava iz budžeta Crne Gore.

Srednjoročni trendovi tržišta rada predviđaju samo blagi sezonski pad nezaposlenosti. U isto vrijeme, očekuje se da će stopa nezaposlenosti biti na približno istom nivou ili malo ispod nivoa u 2011. godini. Optimističan scenario podrazumijeva brži ekonomski rast, a time i brži oporavak tržišta rada što će se odraziti na povećane aktivnosti i zaposlenosti, te stope nezaposlenosti koja je smanjena ispod 11%. U slučaju nižeg makroekonomskog rasta očekuje se smanjenje zaposlenosti i porast stope nezaposlenosti iznad 12%. Takav scenario bio bi praćen dodatnim smanjenjem sredstava raspoloživih za mjere aktivne politike, budući da se može očekivati povećanje mjera pasivne politike zapošljavanja koje se odnose na troškove.

Politike tržišta rada, mjere i radnje imaju za cilj poboljšati zapošljavanje, ublažiti tranziciju na tržištu rada, doprinijeti boljem podudaranju potražnje sa ponudom i pomoći reintegraciji ranjivih grupa. Ali zapošljavanje se može povećati samo kroz ekonomski rast i stvaranje radnih mjesta.

Do sada, Crna Gora je poboljšala institucionalni okvir tržišta rada, iako nekoliko rigidnosti ostaje. Sljedeća poboljšanja zakonodavnog okvira su napravljena nedavno kako bi se povećala fleksibilnost tržišta rada:

- Izmjene i dopune Zakona o radu, koji reguliše rad privremenih agencija za zapošljavanje; ograničavanje ugovora o radu na određeno vrijeme na 24 mjeseca maksimalno; pojednostavljenje postupka davanja otkaza.
- Izmjene i dopune Zakona o zapošljavanju i radu stranaca omogućile su zapošljavanje stranih radnika i pojednostavile procedure u vezi s radom, s ciljem da se poboljša pristup tržištu rada Crne Gore.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom ima za cilj povećanje broja zaposlenih osoba sa invaliditetom kroz davanje subvencija poslodavcima, kao i usaglašavanje sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Zavod za zapošljavanje sprovodi obuku i napredno stručno osposobljavanje nezaposlenih osoba, kao i aktivne mjere koje imaju za cilj smanjenje strukturne nezaposlenosti. Osim toga, mjere koje pridonose smanjenju nezaposlenosti su (i) odobravanje kredita za samozapošljavanje, (ii) program javnih radova (na nacionalnom i lokalnom nivou) tokom razdoblja recesije, (iii) profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba s invaliditetom; (iv) programi zapošljavanja za pripravnike. Međutim, ono što je potrebno, u dugoročnom periodu s ciljem smanjenja strukturne nezaposlenosti, jeste dodatno usklađivanje obrazovnog sistema sa potrebama, odnosno zahtjevima koji prevladavaju unutar tržišta rada.

Uprkos napretku u nekim područjima, pretjerano strogi propisi o zaštiti zaposlenja i pretjerano krut centralizovani sistem kolektivnog pregovaranja je ostao. To je pridonijelo ograničenoj fleksibilnosti korporativnog sektora, i ograničenom novom zapošljavanju, a time povećanju nezaposlenosti. Snažna zaštita zaposlenja doprinijela je niskoj fleksibilnosti plata, a u industrijskom sektoru, značajno je zaustavilo restrukturiranje. Visoki troškovi otpuštanja takođe destimulišu novo zapošljavanje, posebno starijih radnika koji gube svoja radna mjesta u procesu restrukturiranja. Tu su i velike prepreke u ponudi

radne snage od strane nezaposlenih, jer nezaposleni gube nekoliko socijalnih naknada ukoliko prihvate posao. Skorašnje udvostručavanje minimalne plate (u odnosu na prethodnu „minimalnu cijenu rada“) otežava ovaj problem smanjivanjem potražnje za nisko-kvalifikovanim radnicima, dodatno marginalizujući tu osjetljivu grupu. Postoje jaki politički pritisci za dodatno pooštavanje zaštite pri zapošljavanju i ograničavanje primjene ugovora na određeno vrijeme, na primjer, u reviziji nacrtu Zakona o radu.

Polje 5 Fond rada

Fond rada je osnovan 2010.godine s ciljem uplaćivanja sredstava na zahtjev osoba čiji je ugovor o radu prekinut zbog stečaja. U 2011., Fond je bio opterećen razlikama između finansijskih potraživanja i kapaciteta, uzrokovanih nagomilanim obavezama iz prethodnih godina. Godine 2011., na temelju zahtjeva iznesenih od strane bivših zaposlenih stečajnih preduzeća, Fond rada je isplatio 2,39 miliona eura, dok je 2012.godine budžetom isplaćeno 8,1 miliona eura u tu svrhu.

2.3.1 Programi tržišta rada i mjere ekonomske politike

S ciljem postizanja srednjoročnog fiskalnog balansa, Crna Gora planira da smanji sredstva za mjere aktivne politike sa 8 miliona eura u 2012. na 4 miliona eura u 2013. godini. To će izazvati potrebu za pažljivim planiranjem i fokusiranje mjera aktivne politike na najznačajnije probleme sa najefikasnijim rezultatima: dugoročna nezaposlenost i nezaposlenost mladih.

Uzimajući u obzir nepodudarnost obrazovnog sistema i potreba tržišta rada, Skupština Crne Gore je u julu 2012. godine usvojila Zakon o stručnom obrazovanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem. Ovaj zakon uključuje program kroz koji će sve osobe sa stečenim visokim obrazovanjem, koje su bez radnog iskustva i prijavljeni su na Zavodu za zapošljavanje, imati priliku da dobiju radno iskustvo i na taj način poboljšaju svoje prilike za zaposlenje na tržištu rada. Za potrebe ovog programa biće opredijeljeno 10 mil. eura u budžetu za 2013. godinu.

Za poboljšanje funkcionisanja tržišta rada postoji potreba da se

- (i) Realizuju aktivnosti u cilju povećanja zaposlenosti i smanjenja nezaposlenosti,
- (ii) Realizuju aktivnosti unapređenja znanja, vještina i kompetencija u cilju povećanja mogućnosti zapošljavanja i povećanja konkurentnosti kroz formalno i neformalno obrazovanje i obuku,
- (iii) Realizuju aktivnosti na promovisanju socijalne inkluzije i smanjenja siromaštva u cilju smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti.

Tabela 11: Mjere tržišta rada: fiskalni uticaj, u milionima eura

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Politika aktivnog zapošljavanja							
Uticaj neto budžeta	8.99	8.57	6.95	4.79	2.39	2.39	2.39
Direktan uticaj na budžetske prihode	6.01	5.73	4.65	3.21	1.61	1.61	1.61
Direktan uticaj na budžetske troškove	15.0	14.3	11.6	8.00	4.00	4.00	4.00
Program za obuku lica sa stečenim visokim obrazovanjem							
Uticaj neto budžeta	-	-	-	-	-	-	7.28
Direktan uticaj na budžetske prihode	-	-	-	-	-	-	2.72
Direktan uticaj na budžetske troškove	-	-	-	-	-	-	10.00
Socijalno osiguranje za nezaposlene							
Uticaj neto budžeta	5.23	8.29	12.23	11.67	12.47	12.97	13.48
Direktan uticaj na budžetske prihode	1.27	2.01	2.97	2.83	3.03	3.15	3.28
Direktan uticaj na budžetske troškove	6.5	10.3	15.2	14.50	15.50	16.12	16.76
Zakonodavstvo – Zakon o radu							
Uticaj neto budžeta	-	-	-	0.16	0.82	0.25	0.25
Direktan uticaj na budžetske prihode	-	-	-	0.16	0.82	0.25	0.25
Direktan uticaj na budžetske troškove	-	-	-	-	-	-	-
Fond rada							
Uticaj neto budžeta				0.35	0.27	0.27	0.27
Direktan uticaj na budžetske prihode	-	-	-	2.00	1.53	1.53	1.53
Direktan uticaj na budžetske troškove	-	-	-	2.35	1.80	1.80	1.80
Agencija za rješavanje radnih sporova¹⁴							
Uticaj neto budžeta	-	-	0.12	0.29	0.29	0.29	0.29
Direktan uticaj na budžetske prihode	-	-	-	-	-	-	-
Direktan uticaj na budžetske troškove	-	-	0.12	0.29	0.29	0.29	0.29

Izvor: Ministarstvo finansija

2.3.2 Veliki udio neformalne ekonomije

Važna karakteristika crnogorskog tržišta rada je veliki udio zaposlenosti u **neformalnoj ekonomiji**. Ona čini sredinu između jedne četvrtine i jedne trećine ukupno zaposlenih u zemlji¹⁵. Zapošljavanje radnika na neformalan način omogućava poslodavcima da izbjegnu administrativni teret i smanje konkurenciju - ali nepravedno. Za radnike, neformalna zaposlenost je često jedina prilika za zaposlenje u ekonomiji s rasprostranjenom nezaposlenošću. U kratkom periodu, neformalna zaposlenost i izbjegavanje doprinosa za socijalno osiguranje i poreza donosi monetarnu prednost kako za poslodavca tako i za radnika.

Polje 6: Mjerenje neformalne ekonomije

Svaka zemlja suočena je sa situacijom da dio ekonomskih djelatnosti nijesu obuhvaćene standardnim statističkim istraživanjima i da ih, prema komparativnoj međunarodnoj metodologiji, treba uzeti u obzir pri računanju BDP-a. Prema jednoj od definicija, neformalna ekonomija je svaka ekonomska djelatnost koja se obavlja unutar teritorija neke zemlje od strane domaćih ili nerezidentnih osoba, što ili nije uključeno u bruto domaćem proizvodu ili nije oporezivano u skladu s pozitivnim zakonskim propisima, a koje mogu biti zabranjene zakonom. Podaci o nivou ukupnog BDP-a bez uključene neformalne ekonomije vodi do pogrešnog zaključka o razvoju ekonomije i trendova ukupne ekonomske aktivnosti, što zauzvrat može dovesti, u određenoj situaciji, do ozbiljnih posljedica.

Evropska unija uvela je obavezu za sve nove zemlje članice da u službenim podacima uključe sopstvene BDP, kao i njihove procjene u vezi s neformalnom ekonomijom, zbog statističkih ili ekonomskih razloga. U tu svrhu, za države kandidatkinje osmišljen je tzv. program Eurostat iscrpnosti (Eurastat Exhaustiveness

¹⁴ Troškovi agencije za rješavanje radnih sporova

¹⁵ Izvor: Pregled politike zapošljavanja - Crna Gora, ILO i Savjet Evrope, 2006-2007

Programme). Prema rezultatima dobijenim kroz ovaj program, nove države članice EU takođe uključuju prestrojavanje neformalne ekonomije u svojim BDP.

Metoda mjerenja neformalne ekonomije u određenoj zemlji zavisi od individualnog nivoa ekonomskog razvoja, fiskalnog i pravnog sistema. Prema zajedničkim karakteristikama, ove metode se mogu klasifikovati direktne i indirektne. Direktne metode obuhvataju ankete i poreske revizije. Indirektne metode uključuju razlike između poreske statistike i nacionalnih računa; razlika između prihoda i rashoda, tj. makro-pristup; istraživanja tržišta rada; težina protoka novca (potražnja za gotovinom). Zbog prednosti i mana obje metode često se dešava da, kada to raspoloživi resursi dopuštaju, se primijeni kombinovana metoda procjene sive ekonomije.

Niti jedna studija ne pruža detaljnu procjenu neformalne ekonomije u Crnoj Gori, što je najviše primjetno na

- (i) tržištima sa proizvodima koji podliježu akcizama,
- (ii) tržištu rada,
- (iii) u aktivnostima malih i srednjih preduzeća u vezi sa plaćanjem PDV-a.

Srednjoročni cilj za Crnu Goru jeste prepoloviti postotak udjela neformalne ekonomije (trenutna procjena: oko 20% ukupnog BDP-a). Postizanjem toga cilja, moguće je obezbijediti dodatnih 30 - 40 miliona eura prihoda godišnje u budžet. Smanjenje neformalne ekonomije jedan je od prioriteta ne samo zbog finansijskih efekata. Srednje i dugoročne posljedice neformalne zaposlenosti za ekonomiju i društvo su višestruki. Za preduzeća, konkurentnost koja se temelji isključivo na cjenovnoj konkurentnosti postaje teško održiva, zbog sve veće globalizacije tržišta. Izbjegavanje plaćanja poreza povećava pritisak na javni budžet, a time se poreski teret stavlja na formalna preduzeća. Identifikacija neformalne ekonomije i uključivanje u fiskalne prihode je važno, dok bi izgubljeni fiskalni prihodi značajno poboljšali budžet i platni bilans Crne Gore.

U cilju intenziviranja i poboljšanje koordinacije u borbi protiv neformalne ekonomije, Vlada Crne Gore je donijela mjere i operativni plan za suzbijanje neformalne ekonomije za 2012. godinu. Operativni plan ima za cilj da intenzivira aktivnosti u oblasti kontrole prometa akciznih proizvoda, kontrole prometa u maloprodaji, kontrole na tržištu rada, kao i kontrolu neregistrovanih pravnih lica i građana. Pored toga, u cilju suzbijanja neformalne ekonomije, Vlada je donijela Zakon o dopuni Zakona o akcizama čija će realizacija omogućiti efikasniju kontrolu i smanjiti šanse za zloupotrebe koje su trenutno primjetne u praksi. Pored efekata na planirane prihode, mjere su takođe preventivne prirode, zbog poboljšanja fiskalne discipline. Sprovedene aktivnosti su već doprinijele ukupnom prihodu budžeta od 370 mil. eura za period od juna do avgusta 2012. godine, što je povećanje za 20 mil. eura, ili 5,3% u odnosu na isti period u 2011.

Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat) utvrdio je procjenu neformalne ekonomije, što je djelimično uključeno u proračun BDP-a, jer su samo legalne ekonomske aktivnosti bile procijenjene. Aktivnosti u okviru kojih se procjenjuje neformalna ekonomija su: poljoprivreda, turizam, građevinarstvo, obrazovanje i zdravstvo. Važan prvi korak koji treba učiniti odnosi se na provjeru usklađenosti sa statistikom fiskalnih prihoda. Monstat koristi OECD Priručnik za mjerenje neformalne ekonomije, kao i odgovarajuća iskustva drugih zemalja, i to je nametnulo poseban pristup svakoj takvoj aktivnosti. Ilegalne aktivnosti poput krijumčarenja droge, prostitucije, krijumčarenje ljudima, nezakonita trgovina CD-a i video snimaka, softverska piraterija, trgovina oružjem, nisu uključeni u prethodnim proračunima, a jasno je da bi procjena o tome značajno povećala udio neformalne ekonomije u BDP-u.

Tabela 12: Neformalna ekonomija, dodata bruto vrijednost u periodu 2006-2010, u 000 €

	2006	2007	2008	2009	2010
Poljoprivreda, šumarstvo, vodoprivreda, ribarstvo	23,723	26,259	32,945	-	-
Rudarstvo	-	39	-	8,968	353
Proizvodnja	1,280	17,065	8,143	41,319	11,080

Električna energija, gas i proizvodnja vode	-	2,474	-	7,031	-
Građevinarstvo	8,274	68,880	54,294	58,948	20,804
Maloprodaja i veleprodaja	40,857	9,258	-	15,738	-
Hoteli i restorani	7,105	52,413	43,887	77,577	47,066
Transport, skladištenje i komunikacije	14,582	3,947	2,313	50,259	2
Nekretnine, izdavanje	5,299	4,802	3,423	12,485	2,243
Obrazovanje	204	115	-	11,900	38
Zdravstvene i socijalne knjižice	3,878	159	-	-	-
Druge komunalne, socijalne i lične usluge	-	2,292	-	2,387	558
Ukupna siva ekonomija	105,183	187,703	144,805	286,580	82,144
Bruto domaći proizvod, trenutne cijene	2,148,998	2,580,467	3,085,621	2,980,958	3,103,855
Neformalna ekonomija, % u BDP	4,9	7,0	4,7	9,6	2,6

Izvor: MONSTAT

2.3.3 Stanovništvo stari

Svjetski trend koji Crna Gora, takođe, prati tiče se sopstvenog stanovništva. Demografske promjene znače smanjenje broja stanovnika na duže staze i promjenu starosne strukture u bliskoj budućnosti. Demografske promjene su izazvane i potaknute smanjivanjem plodnosti ispod nivoa reprodukcije. U Crnoj Gori se ovo dogodilo prije više od 20 godina. Sadašnja stopa reprodukcije u Crnoj Gori je oko tri četvrtine. Manji broj novorođenih utiče na starosnu strukturu i ima kumulativni učinak. Manje skupine ljudi će proći različite sisteme društva u različitim vremenima s različitim rezultatima i posljedicama. Već nakon pet ili šest godina, stići će u obrazovani sistem, a nakon petnaest godina, oni će početi ulaziti na tržište rada, a nakon dvadeset do dvadeset pet godina formiraće domaćinstva i porodice, pa će biti akteri i na stambenom tržištu. Broj starijih osoba će se povećati, kako zbog rastućih skupina od ranije iz (generacija baby boomer od pet ili šest dekada), tako i zbog povećanja očekivane životne dobi našeg vremena.

Prema popisu stanovništva, Crna Gora je imala 620,145 stanovnika u 2003. godini, dok je u 2011. bilo 620,092. Tokom 8 godina, između dva popisa stanovništva, broj stanovnika u Crnoj Gori stagnira. Ključna dinamična karakteristika crnogorskog stanovništva tokom navedenog razdoblja ogleda se u promjenama u starosnoj strukturi što je dovelo do daljnjeg starenja ukupnog stanovništva.

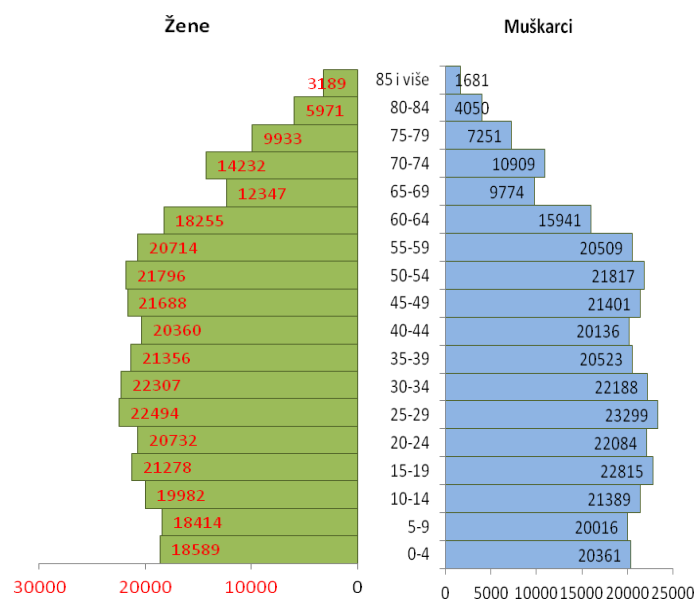
Tabela 13: Stanovništvo po veličini, dinamici i starosnoj strukturi: prošlost, sadašnjost i budućnost

Godine	Veličina			Dinamika		Starosna struktura		
U grupama	U hiljadama			Index 2003 = 100		u %		
	2003	2011	2021	2003/2011	2003/2021	2003	2011	2021
0-14	127,5	118,8	105,7	93,2	82,9	20,6	19,2	16,8
15-64	413,0	421,7	425,2	102,1	103,0	66,6	68,0	67,8
65+	74,2	79,6	96,3	107,3	129,8	12,0	12,8	15,3
nepoznato	5,5	0,2	0,2	3,6	3,6	0,9	0,0	0,0
Ukupno	620,1	620,0	627,4	100,0	101,2	100,0	100,0	100,0

Izvor: Monstat

Udio stanovništva starosti od 65 i više godina povećao se sa 12% u 2003. godini na 12,8% u 2011. godini, a očekuje se da će narasti na 15,4% do 2021. Udio stanovništva starosti od 14 ili manje godina, smanjena je sa 22,6% u 2003. na 19,2% u 2011. godini. Očekuje se da će se udio mladog stanovništva smanjiti na 16,8% do 2021. godine.

Grafikon 14: Starosna piramida stanovništva Crne Gore



Izvor: Monstat

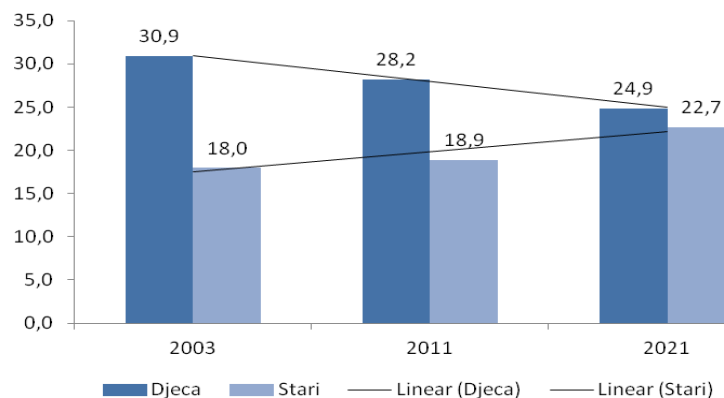
Predstavljeni demografski trend će imati uticaja na dvije ključne komponente u ekonomskom sistemu:

- Povećani troškovi zdravstvenih usluga, jer su cijene u direktnoj korelaciji sa godinama
- Povećani troškovi penzionog i invalidskog fonda

Gorepomenuta činjenica mora imati uticaja na ekonomske i socijalne mjere, na nekoliko načina:

- Bolji pristup tržištu za mlade
- Migracije i politike strane radne snage
- Efektivnost zdravstvenog sistema (prevencija umjesto liječenja)
- Razvoj usluga za starije stanovništvo (možda kao tržišna niša, novi poslovi)

Grafikon 15: Trend u koeficijentima zavisnosti 2003- 2021



Izvor: Monstat, Ministarstvo Finansija

Nedavni set reformi povećao je granicu za penzionisanje sa 65 godina za muškarce i 60 godina za žene na 67 godina za muškarce u 2025. i 2041. za žene, a uveo ponovno usklađivanje penzionih beneficija do 75% indeksa dnevnih troškova i 25% opšteg nivoa plata, u odnosu na prethodne godine sa 50% za oba indeksa.

Demografske promjene se teško mogu spriječiti. Društvo ne može ništa drugo nego da se prilagodi posljedicama starenja. Demografske promjene na raznovrsne načine mijenju osnovne uslove ekonomije. Javni budžeti će imati i smanjenje troškova u sektoru za mlade (npr. u obrazovnom sistemu), kao i veću potražnju za smještajem starijih ljudi (npr. zdravstveni sistem ili starački domovi). Privatna potražnja će promijeniti svoju potrošačku korpu; prebaciće se sa roba za mlade na robe koje više preferiraju stariji ljudi; to će umanjiti ukupni rezultat jer starije osobe imaju manju stopu potrošnje u odnosu na mlade. Proces starenja stanovništva može izazvati negativno ubrzanje procesa za ekonomiju. Očekuje se da društvo koje stari ima slabiju dinamiku.

Demografske promjene imaju neke bitne učinke na ekonomski rast od strane njihovih uticaja na tržištu rada. Manje skupine ljudi će smanjiti veličinu radne snage i izazvaće starenje unutar aktivnih starosnih skupina. Starenje je već započelo, dok se smanjenje radne snage očekuje tek nakon 2020.godine, što pokazuju nedavne projekcije Monstata. U duže staze, možemo očekivati - ceteris paribus - manji proizvod i manju produktivnost rada zbog starenja. Da bi zadržali visok rast u Crnoj Gori, uprkos demografskim promjenama, ekonomskoj politici Crne Gore se savjetuju sljedeće aktivnosti:

- Koje se odnose na stabilizaciju fonda radne snage putem jačanja njihove participacije;
- Koje se odnose na povećanje produktivnost rada:
 - kvalifikacijom mladih koji ulaze na tržište rada: potreban je odličan obrazovni sistem i prelazak na tržište rada s malim pomjeranjima.
 - održavanjem vještina radne snage: obavezna obuka na poslu i trajno, cjeloživotno kvalifikovanje radne snage.
 - sprovođenjem intenziteta kapitala kako bi se zamijenila smanjujuća radna snaga povećanjem kapitala: potrebni su podsticaji za stabilizaciju visoke stope ulaganja.

Visoke stope ulaganja smatraju se najefikasnijim aktivnostima, kako u kratkom roku počevši od multipliciranja na dohodak, tako i na duge staze putem povećanja nivoa produktivnosti rada crnogorske radne snage.

2.3.4 Snažnije inicijative neophodne za produktivnost i konkurentnost

Rast produktivnosti je ključna odrednica rasta BDP-a u ekonomiji svake države. Međutim, nepouzdanost i neraspoloživost podataka koji su potrebni za mjerenje produktivnosti (jedinični trošak radne snage; broj zaposlenih, koji obuhvata one koji rade povremeno ili sa skraćenim radnim vremenom, samozaposlene) je ograničavajući faktor u izračunavanju uporedivih podataka. Prema tome, tokom obrade ovog poglavlja uzeli smo indikator BDP-a po glavi stanovnika kako bismo dobili informacije koje bi bile uporedive sa onima u državama Evropske unije i državama u regionu.

Tabela 14: BDP po glavi stanovnika za odabrane države za 2010. godinu, EU27=100

	BDP po glavi stanovnika	Indeks
EU 27	24.400	100
Bugarska	4.800	20
Hrvatska	10.400	43
Makedonija	3.300	14
Slovenija	17.300	71
Crna Gora	5.000	20

Izvor: EURAOSTAT

Poređenje nacionalnih računa na osnovu BDP-a bi dovelo do potcjenjivanja ili precjenjivanja indikatora za jedan niz prosječnih cijena u različitim državama. Opšte prihvaćeni indikator je poređenje pariteta kupovne moći, koji pored BDP-a u obzir uzima i razlike u cijenama u posmatranim državama. Sljedeća tabela predstavlja paritet kupovne moći (PPP) za odabrane države sa prosjekom EU27.

Tabela 15: Pariteti kupovne moći za odabrane države, za 2010. godinu, EU27=100

Država	BDP po glavi stanovnika	Realna potrošnja domaćinstava	Indeks cijena
EU 27	100	100	100
Bugarska	44	42	45
Hrvatska	61	56	71
Makedonija	36	41	39
Slovenija	85	80	84
Srbija	35	43	47
Albanija	28	31	43
Bosna i Hercegovina	31	37	51
Crna Gora	41	51	52

Izvor :EURAOSTAT

Pitanje povećanja produktivnosti je definitivno od suštinske važnosti u kontekstu vrlo važnog pitanja konkurentnosti privrede. Prema tome, u predstojećem periodu, rast produktivnosti mora se dostići kroz strukturne reforme kako bi se povećala otpornost buduće izloženosti zajedničkom tržištu Evropske unije.

2.4 Javne finansije

2.4.1. Dovođenje javnih finansija na održivi put

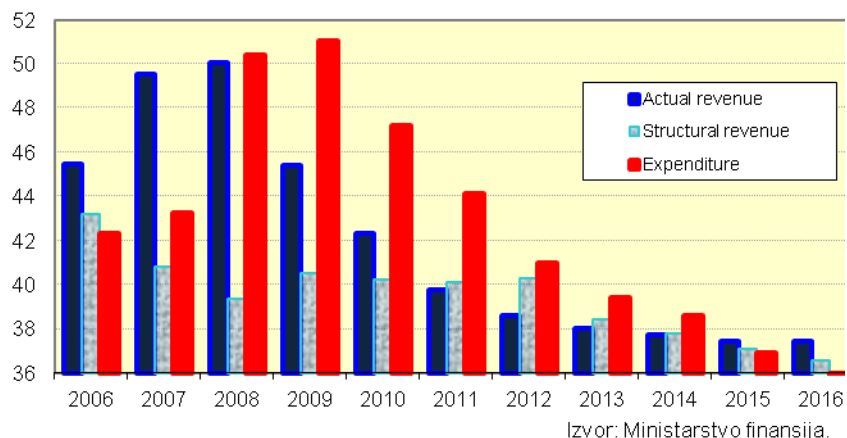
Veliki fiskalni deficit i povećani javni dug upućuju na hitnost fiskalnog prilagođavanja ako dođe do realizacije srednjoročnih ciljeva. Glavni problem kod dovođenja javnih finansija na održivi put jeste smanjenje strukturnog deficita koji se bilježi od 2006. godine. Nekoliko mjera je već preduzeto za rješavanje ovog pitanja tako da se za 2015. godinu očekuje izbalansirano strukturno stanje. Ipak, bez značajnih strukturnih promjena u javnoj potrošnji i prihodima, dugoročna održivost se ne može obezbijediti.

Budžetski prihodi su određeni trendom BDP-a i njegovim komponentama. Tokom perioda rasta, budžetski prihodi se povećavaju iznad onih koji bi bili da je ekonomija bila uravnotežena. Tokom perioda kada su ekonomske aktivnosti bile suočene sa padom, budžetski prihodi su niži od njihovog potencijalnog srednjoročnog nivoa. Tokom perioda stabilnog rasta, neophodno je držati budžetske troškove proporcionalno prihodima. Slično tome, u periodu kada su prihodi niski (BDP ispod mogućeg), potrebno je podržati potrošnju tako što će se povećati dug da bi se motivisala oslabljena agregatna tražnja.

Crna Gora nije izuzetak od pravila i tokom perioda rasta, budžetski prihodi su prešli mogućnosti potencijalnih ili strukturalnih. Budžetski prihodi su povećani sa 46% BDP-a u 2006. godini, do 50% BDP-a u 2007-2008. godini. Realni BDP je bio značajno veći od potencijalnog tako da su strukturni prihodi budžeta bili u iznosu od samo 42% BDP-a. Zbog izmjena državne regulative (smanjenje poreza na zarade) tokom perioda 2008 – 2010, prihodi su smanjeni za 2% BDP-a.

Sve navedeno znači da javne finansije tokom ekonomskog rasta nisu bile u onako dobrom stanju kao što su izgledale (suficit). To je bilo naročito očigledno 2007.g., kada je glavni Vladin bilans zabilježio suficit od 6,2% BDP-a ali strukturalni bilans je bio oko 2,5% BDP-a u deficitu. Kao rezultat ogromnog suficita, budžetski rashodi su porasli u 2008. za 8%, što je podrazumijevalo visok strukturni deficit koji se nastavlja i u 2009. godini. Od 2009.godine, strukturni bilans, potisnut mjerama konsolidacije, postepeno se vraća na izbalansirani nivo tako da se 2015.g., očekuje strukturni suficit od 0,2% BDP-a.

Grafikon 16: Opšti državni bilans, u %BDP, 2006-2016

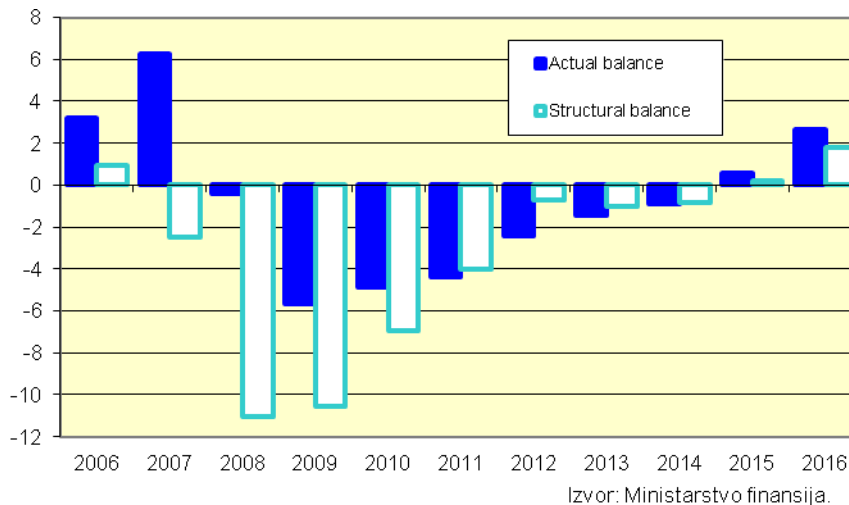


Legenda:



Glavni Vladin strukturni bilans je stvarni bilans prilagođen efektima ekonomskog ciklusa i neto efektima jednokratnih i privremenih mjera. Na taj način daje se realnija slika pozicije javnih finansija naročito vezano za odnos BDP-a i duga.

Grafikon 17: Budžet (u% BDP), 2006-2016



Legenda:



Polje 7: Evropski fiskalni pakt

Opšti državni strukturni bilans je ključni element novog Evropskog fiskalnog pakta to jeste Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji. Ovo predstavlja glavni korak prema bližoj i neopozivoj fiskalnoj i ekonomskoj integraciji i jačem upravljanju u euro zoni. Novi Sporazum zahtijeva nacionalni budžet da je u balansu ili suficitu. To se postiže ako strukturni vladin deficit ne prelazi

0,5% nominalnog BDP-a. Ako države članice odstupe od pravila, aktiviraće se automatski korektivni mehanizam. Mehanizam će u potpunosti poštovati isključiva prava nacionalnih parlamenata. Dalje, države članice će morati da inkorporiraju “pravilo izbalansiranog budžeta” na vrijeme, Evropski sud pravde će imati nadležnost da donese odluku po ovim pitanjima. Odluka suda će biti obavezujuća i ako se ne sprovede, može biti praćena kaznom od do 0,1 % BDP-a.

Da bi uspostavili osnovne principe dobrog fiskalnog menadžmenta, koji može biti posmatran kao veza između budžeta i politike Vlade, implementacija projekta o **programskom budžetu** počela je 2004. godine. Prelazak od linearnog do programskog budžeta predstavlja jednu od najefektnijih metoda postizanja ciljeva. Proces implementacije još uvijek traje i u prethodnom periodu značajno je porasla transparentnost utvrđivanja budžeta, planiranja, kontrole efikasnosti, i potrošnje.

U kasnijem periodu, opšta državna potrošnja je planirana u skladu sa opštim sredjoročnim (tri godine) makro-fiskalnim okvirom. Ključna komponenta ovog okvira odnosi se na preciznu identifikaciju i procjenu troškova nastalih po osnovu srednjoročnih strateških politika, što se podudara sa makroekonomskim okvirom za Crnu Goru. U ovom kontekstu, da bi postigli adekvatnu kontrolu trenutne javne potrošnje, određene su gornje granice potrošnje na godišnjem nivou kao i za sva ministarstva, za posebne državne fondove i državnu administraciju za period od tri godine.

2.4.2 Državni bilans i dug

Opšti državni bilans u Crnoj gori prešao je iz suficita u deficit 2009. godine, zbog nižih prihoda i zbog efekta automatske stabilizacije u najtežoj godini krize.

Tabela 16: Državni dug 2006 -2015 (realizacija i predviđanja)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BDP (u mil. eura)	2,148.9	2,680.5	3,085.6	2,981.0	3,104.0	3,234.0	3,324.0	3,493.0	3,687.0	3,912.0
Državni dug, (u mil. eura)	701.1	737.2	894.7	1,140.2	1,270.7	1,487.5	1,730.4	1,904.0	2,003.2	2,023.6
Državni dug, u % BDP	32.6	27.5	29.0	38.2	40.9	46.0	52.0	54.5	54.3	51.7
Državni balans (u mil. eura)	74.2	177.0	15.2	-130.3	-112.2	-127.0	-137.7	-95.4	-72.3	-35.4
Državni balans, u % BDP	3.5	6.6	0.5	-4.4	-3.6	-3.9	-4.1	-2.7	-2.0	-0.9

Izvor: Ministarstvo finansija

Državni dug je na kraju 2006.g. iznosio 701.1 miliona eura ili 32% BDP-a. Na kraju 2007.g., povećanje duga iznosilo je nekih 36 miliona eura. Tokom perioda 2007 – 2011. godina, desilo se dodatno povećanje duga i prema procjenama, iznosio je 1,487 miliona eura ili 46% BDP-a na kraju 2011. Glavni razlog povećanja opšteg državnog duga bila je globalna finansijska kriza koja je dovela do pada rasta BDP-a i do smanjenja privredne aktivnosti. To je rezultiralo padom prihoda a što je dovelo do budžetskog deficita kao i do povećanja zaduženosti. Dakle, troškovi po osnovu kamate na državni dug su porasli sa 22 miliona eura na kraju 2003. godine do oko 50 miliona eura procijenjenih na kraju 2011.

U skladu s tim, tokom perioda 2009 – 2011. godine, u svrhe finansiranja budžeta, obezbijeđeno je 500 miliona eura od strane finansijskih institucija (Erste banka – 30 mil. eura, Euroobveznice – 380 mil. eura, Credit Suisse – 90 mil. eura). Istovremeno, najveća stavka vezana za povećanje duga između 2007. godine i 2008. godine bio je unutrašnji dug¹⁶ 2008. godine koji je bio izazvan u najvećoj mjeri povećanjem

¹⁶ Spoljni dug je dug prema međunarodnim finansijskim institucijama u inostranstvu. Interni dug je dug prema finansijskim institucijama u državi, i neke obaveze prema građanima u skladu sa zakonima koje je usvojila Vlada (penzije, stara devizna štednja)

državnog duga u iznosu od 132,6 miliona eura, što se pojavilo nakon usvajanja Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i dovelo do isplaćivanja zaostalih penzija u iznosu od 105 miliona eura; usvajanjem Zakona o isplati stare štednje građanima, štednje koje su bile na računima banaka van Crne Gore, izazvalo je dodatnih 27,6 miliona euraduga.

Što se tiče trenda duga za period 2012 – 2016, očekuje se povećanje uglavnom zbog povećanja spoljnog duga u budžetske svrhe. Predviđa se da će se u 2012. godini obezbijediti sredstva u iznosu od 230 miliona EURA odnosno 104 mil. EURA i 78.5 mil. EURA za 2013. i 2014. godinu. Istovremeno, projekcije za isti period kažu da će se desiti povlačenje fondova iz drugih finansijskih aranžmana (infrastruktura i druge ispregovarane projekcije). Za isti period će se desiti značajno smanjenje domaćeg duga na osnovu već određenih plaćanja, tj. projekcija o određenim potraživanjima koja će se naplatiti u narednom periodu.

Do 2016. godine, Crna Gora će stabilizovati javni dug na nivo od 51% BDP-a. Što se toga tiče, Zakon o budžetu za 2012. godinu daje makroekonomske projekcije do 2014. godine na osnovu kojih su urađene projekcije srednjoročnog javnog duga. Na osnovu toga, procenat javnog duga 2014. godine je projektovan da bude na nivou od 54,3% BDP-a. Ministarstvo finansija planira da dalje smanji opšti državni dug na nekih 52% BDP-a nakon 2014. godine.

2.4.3 Državni prihodi

Tokom perioda 2006. – 2008. godina Crna Gora je zabilježila značajan rast opštih državnih prihoda na nivou nacionalnog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, i taj rast se kreće od 45,6% BDP-a u 2006. godini, do više od 50% u 2008. godini. Rast opštih državnih prihoda tokom navednog perioda bio je veći od ekonomske stope rasta, što je u suštini bilo zbog veoma visokog priliva direktnih javnih investicija. Istovremeno, bankarski sektor, tržište kapitala i nekretnina zabilježili su ekspanziju. Cijeli navedeni period doveo je do prevelikog rasta agregatne potražnje, uvoza i kao posledica toga rasta trenutnih javnih prihoda, tj. rasta i od indirektnih poreza (PDV, akcize i porez na međunarodnu trgovinu) i od direktnih poreza (porez na dohodak i doprinosi) zbog povećanja zarada u realnom i javnom sektoru. Zbog visokog stepena trgovine u sektoru nekretnina i zbog "buma" u građevinskom sektoru, značajno su porasli prihodi na lokalnom nivou i primarno su se povećale naplate komunalnih taksi i poreza na prodaju imovine.

Prije svega usljed globalne ekonomske krize, značajan pad opštih državnih prihoda se desio u 2009. godini. Privremeni i jednokratni prihodi zabilježili su ogroman pad, posebno prihodi od poreza po osnovu uvoza i potrošnje, tj. PDV na uvoz, carinske obaveze i opštinske naknade. U odnosu na 2008. godini, poslednju godinu prije krize, desio se pad od 5 procentnih poena BDP-a u prikupljanju prihoda.

Tokom perioda 2010-2011. zabilježena je stabilizacija opštih državnih prihoda; ipak na značajno je nižem nivou u odnosu na prethodni period visokog rasta. Poreska politika je bila primarno posvećena stvaranju povoljnog poslovnog ambijenta za privlačenje stranih investicija i stvaranje potrebnih prihoda. Osim toga, određene mjere poreske politike bile su usmjerene ka ublažavanju finansijske krize i prevazilaženju problema nelikvidnosti, uključujući primjenu reprogramiranja poreskih i neporeskih dugova i plaćanja poreza na dobit u ratama, uz ukidanje avansnog plaćanja i odloženog plaćanja carinskog duga. Osim toga, poresko i carinsko zakonodavstvo u Crnoj Gori, naročito u dijelu vezanom za carinske tarife (CEFTA) i indirektno poreze (akcize i PDV) u velikoj mjeri je usklađeno sa *Acquis Communautaire*. **Javni prihodi u 2011. godini** naplaćeni su u iznosu 39,7% BDP-a. Naplata poreza na dobit preduzeća, lokalnih poreza i drugih prihoda realizovana je iznad planiranog nivoa, dok je stepen naplate ostalih poreza ispod planiranog. Uzimajući u obzir turbulentno međunarodno okruženje i nelikvidnost ekonomije, može se zaključiti da stopa realizacije od oko 96,5% zadovoljavajuća.

Negativni trendovi u prvom kvartalu 2012. godine rezultirali su padom državnih prihoda, korekcijom makroekonomskih agregata ka dolje i potrebom za rebalansom budžeta, koji je Vlada Crne Gore usvojila u aprilu. U periodu nakon rebalansa, došlo je do **oporavka budžetskih prihoda**, tako da je naplata na

kraju septembra 2012. godine bila 1,5% ispod plana. Ono što je ohrabrujuće jeste naplata u trećem kvartalu 2012. godine, koja je bila 5% veća nego u istom period 2011. godine. Razloge za ovo povećanje naplate prihoda možemo naći u dobroj turističkoj sezoni i mjerama za poboljšanje naplate.

Srednjoročne projekcije 2013 – 2015. trenutnih javnih prihoda ukazuju na trend stabilizacije sa rastom na nešto nižem nivou od nivoa BDP-a. Razlog takve konzervativne projekcije je u suštini nesigurnost trendova u poreskim obavezama (poreski dug) narednog perioda, kao i nesigurnost direktnih stranih investicija. Srednjoročni prihodi projektovani su nešto iznad 37% BDP-a u 2013. godini i očekuje se blagi pad na 35,6% BDP-a u 2015. godini. Slično prethodnim godinama, osnovni izvor finansiranja biće direktni porezi (prihodi od poreza i doprinosa) kao i indirektni porezi (PDV i akcize).

Opšti prihodi u 2013. godini su planirani na nivou od 37% BDP-a projektovanog za tu godinu. Porezi su planirani na nivou 22,25 BDP-a, doprinosi na nivou 11% BDP-a, dok su nefiskalni prihodi (takse, naknade, itd.) planirani na nivou od 3,9% BDP-a. Napori fiskalne politike u narednom periodu biće dalji nastavak sadašnjih aktivnosti na konkurentnom i jednostavnom poreskom sistemu, koji je ojačan mjerama za jačanje likvidnosti ekonomije i mjerama za borbu protiv sive ekonomije.

Projekcije prihoda su urađene na konzervativan način, koji ne podrazumijeva jednako povećanje ekonomskog rasta, ali ne manje od stope inflacije. Izvor projekcije rasta prihoda za 2013. godinu su sprovedeni u skladu s mjerama fiskalne politike. Direktni prihodi (porez na dohodak i doprinosi) će rasti po stopi od 3,5%, što je u skladu s pretpostavkom osnovnog makro scenarija blagog porasta zaposlenosti, kao i očekivanja o prikupljanju dijela poreznog duga iz prethodnog perioda. Indirektni prihodi (PDV i akcize) planirani su sa stopom rasta od 4%. Nefiskalni prihodi (porezi, naknade i drugi prihodi) će rasti u skladu s inflacijom, osim u slučaju drugih poreza, koji, u skladu sa Zakonom o porezima, uključuju plaćanje dodatnih poreza na dohodak na korišćenje SIM kartice, električna brojila, pušenje u objektima, kablovsku televiziju. Finansijski učinak tih poreza za 2013. godinu je procijenjen na iznos od 15 miliona eura. Porezi na međunarodnu trgovinu i transakcije predvodili su dalju liberalizaciju tarifa na uvoz proizvoda iz EU, u skladu sa Ugovorom o stabilizaciji i pridruživanju. Zbog smanjenja i ukidanja carina, došlo je do stagnacije u naplati poreznih obrazaca u 2012., međutim, u 2013. godini očekuje se da će ovi porezni obrasci rasti na nivo od oko 3,5%.

Uzimajući u obzir broj fiskalnih rizika i duži i sporiji oporavak od očekivanog za crnogorsku ekonomiju, glavni srednjoročni cilj fiskalne politike je održivi sistem javnih finansija putem smanjenja trenutne potrošnje i deficita, kao i javnog duga. U narednom periodu, kako bi racionalizovali javnu potrošnju, restriktivne politike zapošljavanja će se nastaviti kao i racionalizacija broja zaposlenih u javnoj administraciji, smanjenje obaveznih troškova vezanih za diskreciju sa mogućim povećanjem u potrošnji na razvojne projekte, zajedno sa ukidanjem nerazumnih programa javne potrošnje.

Jedan od prioriteta je i da se uspostavi održivi sistem zdravstvene zaštite i penzijski sistem kroz punu integraciju u sistem državnog trezora od 2011. godine. Na ovaj način, budžetska transparentnost i kontrola nad budžetskom potrošnjom značajno je povećana.

U cilju unapređenja budžetske prakse i njene usklađenosti sa praksom i principima Evropske unije, predložene su izmjene i dopune sistemskog Zakona o budžetu. Ove izmjene predviđaju uvođenje principa fiskalne odgovornosti koji će biti primijenjen u fazi planiranja budžeta, i potrošačke granice (ukupna odgovornost Vlade koja će biti primijenjena u Zakonu o budžetu) za period od 3 godine. Tu je i fiskalna strategija, kao strateški dokument u procesu definisanja fiskalne politike, koja sadrži strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, kao i osnovne makroekonomske i fiskalne projekcije (granica potrošnje, trošak bruto plata, penzije i rashode za druge vrste socijalne zaštite).

2.4.4 Poreski sistem je regionalno konkurentan

Nakon uvođenja eura kao valute 2002. godine, ekonomski politički instrumenti Crne Gore bazirali su se na fiskalnoj politici. Imajući u vidu važnost fiskalne politike, Crna Gora je pratila stimulativnu poresku

politiku tokom 2006 – 2012. Ovo se reflektovalo u stvaranju preduslova za privlačenje direktnih stranih investicija. Crna Gora je uspjela da to uradi i bila je jedna od najbrže rastućih ekonomija u svijetu tokom 2007. godine.

Poreska reforma u Crnoj Gori imala je za cilj stvaranje transparentnog poreskog sistema, zasnovanog na konkurentnim poreskim stopama. Poreska reforma je počela 2001. godine, sa glavnim rezultatima koji su se odnosili na: uvođenje poreza na dodatu vrijednost (zamjenjuje bivši porez na promet); porez na dohodak koji se obračunava na sve prihode; značajno smanjenje poreske stope, zajedno sa povećanjem poreske osnovice, uvođenje jedinstvenog poreskog broja (PIB) za svakog poreskog obveznika (pravno ili fizičko lice); uvođenje principa samooporezivanja (gotovo sve poreske obaveze su izračunate od strane samog poreskog obveznika u redovnoj proceduri u okviru zakonski propisanog roka); izjednačavanje poreskog statusa domaćih i stranih lica; izjednačavanje nacionalnih i uvezenih proizvoda koje podliježu akciznim obavezama; uvođenje mehanizama za eliminisanje duplog ličnog oporezivanja po osnovu profita i prihoda; razvijanje zakonskih i sistemskih predulova za jedinstvenu poresku registraciju i sistem naplate, koji obezbjeđuje “jedan šalter” za plaćanje svih poreskih obaveza.

Poreska politika tokom 2009 – 2012. godine bila je nastavak stimulativnih mjera usmjerenih ka povoljnom poslovnom ambijentu za razvoj preuzetništva, privlačenje investicija i stvaranje potrebnih prihoda za finansiranje javnih funkcija. Osim toga, određene mjere poreske politike bile su posvećene ublažavanju globalne finansijske krize i prevazilaženju problema likvidnosti, uključujući reprogram poreskih i neporeskih dugova, plaćanje poreza na dobit u ratama i odloženo plaćanje carinskih obaveza. Poreska i carinska legislativa Crne Gore u velikoj mjeri je usklađena sa *Acquis Communautaire* i naročito u dijelu upravljanja carinskim stopama i indirektnim porezima (akcize i PDV). U 2012. godini promijenjen je Zakon o akcizama, uvodeći porez na SIM kartice, zone za pušenje, električna brojila i kablovsku televiziju. Svaka od ovih stavki će se naplaćivati 1 euro mjesečno, do 1. januara 2014. godine. Radi se na reviziji modela primjene nižih akciza na naftu i gas za grijanje. Preduzete su mjere za smanjenje sive ekonomije, koje, zajedno sa očekivanim plaćanjem zaostalih poreskih obaveza iz prethodnog perioda i proširenja poreske osnove, mogu doprinijeti većem nivou budžetskih prihoda.

Tabela 17: Poreske stope, 2009-2012 u % poreske osnovice

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Porezi (% poreske osnovice)							
PDV	17	17	17	17	17	17	17
Porez na dobit	9	9	9	9	9	9	9
Porez na dohodak	0, 15, 19-23	15	15	12	9	9	9
Doprinosi (% bruto plate)							
Doprinosi:	36,1	36,1	34	32	34	34	34
- Obavezno penzijsko osiguranje	21,6	21,6	21,0	20.5	20.5	20.5	20.5
- Obavezno zdravstveno osiguranje	13,5	13,5	12,0	10.5	12.3	12.3	12.3
- Osiguranje od nezaposlenosti	1	1	1	1	1	1	1
- Doprinosi za fond rada	-	-	-	0	0.2	0.2	0.2

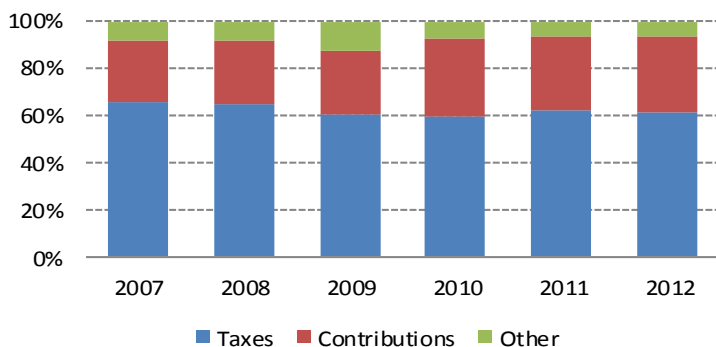
Izvor: Ministarstvo finansija

Osnovna **poreska struktura** u Crnoj Gori sastoji se od: akciza, PDV-a, carinskih obaveza, poreza na dobit, poreza na dohodak, porez na prodaju nepokretnosti, broja manjih poreza (korišćenje individualne imovine, usluge osiguranja, i tome slično), obaveznih doprinosa za socijalno osiguranje (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje nezaposlenosti), raznovrsna prikupljanja

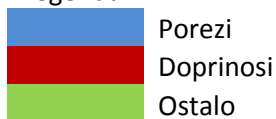
prihoda po osnovu taksi (sudske takse, takse za dokumentaciju, javnu i komunalnu imovinu, boravišne takse) kao i nekoliko vrsta taksi (naplate za korišćenje javnih puteva, takse za korišćenje šuma, takse za korišćenje voda i tome slično).

Obaveza plaćanja po osnovu **akciza** utvrđena je Zakonom o akcizama dok se akcize plaćaju na tri vrste proizvoda: alkohol i alkoholna pića, cigarete i duvanski proizvodi, naftu i naftne derivate. Vremenom, Zakon o akcizama prošao je kroz nekoliko usklađivanja sa odgovarajućim EU direktivama dok su izmjene i dopune Zakona odnosile na povećanje akciza na alkohol, duvan i goriva. Od 2012., Zakon uvodi obavezno plaćanje akciza na gazirana pića, sokove i kafu. Predviđena su i dodatna periodična usklađivanja sa EU zakonodavstvom.

Grafikon 18: Ekonomska struktura poreza 2007 – 2012



Legenda:



Porez na dodatu vrijednost je stupio na snagu 2003. dok je 2005. godine, uvedena pored osnovne poreske stope od 17% niža poreska stopa od 7%. Krajem 2007. godine, izmjene i dopune ovog Zakona uvode proširenu listu proizvoda i usluga koji podliježu nižoj PDV stopi.

Poreske stope za lokalne takse i neporeski prihodi lokalnih samouprava (opština) opisani su u Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava koji je stupio na snagu 2004. godine.

Tabela 18: Poređenje poreskih stopa u Centralnoj i Istočnoj Evropi

Država	Porez na dobit	Maksimalna stopa na dohodak	Standardna PDV stopa
Albanija	10%	10%	20%
Bosna i Hercegovina	10%	5% Federalna + 0%-15% po lokaciji	17%
Bugarska	10%	10% / 15% za samozaposlene pojedince	20%
Hrvatska	20%	45%	23%
Mađarska	10%	16% (20.32%, dok se 27% socijalnog osiguranja koje plaća poslodavac takođe računa kao prihod)	27%
Litvanija	15%	23%	22%
Letonija	15% (5% za mala preduzeća)	21%	21%
Makedonija	10%	10%	18%
Malta	35%	35%	18%
Crna Gora	9%	9%	17%

Poljska	19%	32%	23%
Rumunija	16%	16%	24%
Srbija	10%	14%	18%
Slovačka	19%	19% (dodatni doprinosi 4% zdravstvena zaštita od strane zaposlenog + 10% zdravstvena zaštita od strane poslodavca, 9.4% socijalno osiguranje od strane zaposlenog + 19.4% socijalno osiguranje od strane poslodavca)	20% (10% smanjena stopa)
Slovenija	18%	41%	20%

Izvor: Profili država Federacije međunarodnih trgovinskih asocijacija

Vodeći princip poreske politike jeste primjena konkurentnih poreskih stopa sa što širom poreskom bazom i sa što manjim brojem poreskih izuzetaka i oslobađanja. Poreska stopa za porez na dobit je smanjena za 9% od 2005. godine, i jedna je od najnižih u regionu. Osim toga, obaveza za avansno plaćanje poreza na dobit je ukinuta. Standardna PDV stopa (17%) i niža PDV stopa (7%) su najniže u regionu. Paušalna poreska stopa za lične dohotke je uvedena postepeno do januara 2010. kada je postavljena na 9%. Na ovaj način se ujednačila sa stopom poreza na profit. Istovremeno, neoporezivi troškovi radne snage su ukinuti. Kumulativna stopa socijalnih doprinosa (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti) imaju stopu od 34% od bruto zarade, što Crnu Goru dovodi na poziciju najkonkurentnijih zemalja u regionu.

2.5 Ključni prioriteti i mjere

- Povratak na ekonomski rast iznad potencijalnog, rast BDP od 3-4% u realnim uslovima;
- Smanjenje javnog deficita i postizanje izbalansiranog budžeta do 2016. godine;
- Primjena fiskalnih pravila i srednjoročnog budžetskog okvira;
- Dalji razvoj i primjena programskog budžetiranja;
- Stavljanje limita na osnovu za doprinose za socijalno osiguranje;
- Smanjenje učešća neformalne ekonomije za 50%;
- Promocija konkurentnih poreskih stopa i poreskog sistema;

Izvori:

- EBRD Izvještaj o tranziciji 2011
- Preporuke Vlade Crne Gore za ekonomsku politiku 2012, Centralna Banka Crne Gore
- Pretpristupni ekonomski program 2012
- Smjernice za makroekonomsku i fiskalnu politiku 2012-2015, april 2012
- WEF Globalni izvještaj o konkurentnosti 2012 -2013
- Jesenja ekonomska predviđanja, Evropska Komisija, Novembar 2012

3. VIZIJA I STRATEŠKI FOKUS NACIONALNOG PLANA RAZVOJA

Ovo poglavlje namijenjeno je upoznavanju sa vizijom i strateškim fokusom koji stoji u osnovi NPR. Crna Gora je mala država sa ograničenim tržišnim kapacitetom. Ekonomija države osjetljiva je na eksterne šokove (kako se ispostavilo tokom ekonomske i finansijske krize 2008/2009. godine) i u velikoj mjeri je zavisna od uvoza, naročito u sektoru energetike. Nacionalna ekonomska baza je prilično slaba u pogledu preduzeća orijentisanih na izvoz. Velika većina preduzeća spada u mala i srednja preduzeća (MSP), a većina njih je prestala sa radom tokom finansijske krize zbog nedostatka likvidnosti. Sa sve većim padom ekonomske aktivnosti, državni prihod po osnovu poreza se smanjuje, a krediti će, održavajući likvidnost javnog sektora, biti dostupni jedino po većim kamatnim stopama i povećati javni dug, dovodeći tako do smanjenja javnih usluga i zapošljavanja.

Procjena sektorskih strategija Crne Gore dovodi do zaključka da konkurentnost, djelotvornost i ljudski kapaciteti čine ključne elemente strateške vizije za crnogorsku ekonomiju. Tehnološki napredak, poboljšanje u korišćenju resursa i jačanje ekonomskih domaćih snaga smatraju se važnim faktorima za budućnost Crne Gore. U kombinaciji sa sveprisutnom ulogom razvoja ljudskih kapaciteta, glavni cilj za Nacionalni plan razvoja Crne Gore može se formulisati kao „rast kroz konkurentnost, efikasnost i razvoj ljudskih kapaciteta“.

Tabela 19: Opšti ciljevi strategija oblasti politika u Crnoj Gori

Oblast politike	Glavni cilj
Širokopojasna mreža i telekomunikacije	Nacionalna širokopojasna mreža, "Wireless Montenegro"
Visoko obrazovanje	Razvoj konkurentnog društva kroz obrazovanje
Nauka	Povećanje kvaliteta naučnih istraživanja
Poslovno okruženje	Unapređenje poslovnog okruženja za sve investitore (smanjenje administrativnih barijera)
MSP	Konkurentan sektor MSP, u preduzetničkoj ekonomiji zasnovanoj na znanju, tehnološkim inovacijama i modernizovanim kapacitetima
Konkurentnost i SDI	Promocija stranih investicija i internacionalizacije
Turizam	Povećanje prihoda i zapošljavanja
Kulturno nasljeđe	Promocija kulture kao pokretača rasta
Energetika	Zadovoljenje energetske potrebe kroz minimalne ekonomske troškove u sistemima proizvodnje, snabdijevanja, i minimalan uticaj na životnu sredinu; povećanje energetske efikasnosti, povećanje pouzdanosti i kvaliteta snabdijevanja električnom energijom, zaštita životne sredine tokom cijelog trajanja proizvodnje električne energije
Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribolov	Održivo upravljanje resursima, stabilno i održivo snabdijevanje bezbjednom hranom, obezbjeđenje adekvatnog životnog standarda za ruralno stanovništvo, povećanje konkurentnosti proizvođača hrane
Šumarstvo	Unapređenje konkurentnosti šumarstva, obezbjeđenje dugoročne otpornosti i produktivnosti šuma i drugih eko-sistema / očuvanje biodiverziteta, unapređenje socijalnih funkcija šuma, šumskih područja
Životna sredina	Održiva zaštita prirode i biodiverziteta, minimiziranje zagađenosti vazduha, buke i zračenja, zaštita kvaliteta vode i čistije kanalizacije otpadne vode, upravljanje otpadom
Stanovanje & Građevinarstvo	Unaprijeđeno prostorno planiranje, visok kvalitet građevinskih proizvoda (održivost), konkurentnost građevinskih firmi i podsticanje preduzetništva, stranih investicija, integracija neformalnih naselja, veći standardi energetske efikasnosti i povećano korišćenje obnovljive energije.
Saobraćaj	Visoko-kvalitetan i efikasan saobraćaj, povećanje efikasnosti i mobilnosti saobraćaja, kvalitetan razvoj saobraćajne infrastrukture, unapređenje zaštite životne sredine, povećanje bezbjednosti prevoza roba i ljudi
Tržište rada	Veća zaposlenost radno aktivnog stanovništva
Obrazovanje i sport	Unapređenje kvaliteta obrazovanja i sporta
Socijalna zaštita	Socijalna inkluzija i suzbijanje siromaštva
Zdravstvo	Održavanje i unapređenje zdravlja stanovništva u Crnoj Gori

3.1 Šta je suština ove vizije i koje su implikacije za Crnu Goru?

Održivost se razvila u jedan od glavnih koncepata modernih ekonomija i društava, koji usaglašava buduću reprodukciju sa industrijskim tehnologijama i raspoloživim resursima. Nakon Brundtland izvještaja „Naša zajednička budućnost“ (1987), održivi razvoj se definiše kao „razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjosti bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe“. Ovo razumijevanje, potvrđeno u finalnom dokumentu za Rio+20 tj. UN Konferenciju o održivom razvoju održanoj u junu 2012. godine u Brazilu, uzdiglo je održivost izvan prirodnih i ekoloških pitanja na koncept spajanja ekonomije, ekologije i etike društva. „Biti održiv zahtijeva sposobnost da se zadovolje ekonomske, društvene i ekološke potrebe društva“¹⁷. S pogledom na crnogorski NPR, prilika i izazov održivosti predstavlja izgradnju endogenih razvojnih faktora i povezivanje i integrisanje različitih sektorskih politika, kao što su poljoprivreda, energetika, saobraćaj, infrastruktura, obrazovanje i socijalna zaštita, kao i definisanje kompatibilnih ciljeva za ove sektore. Održivi razvoj podrazumijeva svijest o ograničenosti resursa i o njihovoj pažljivoj upotrebi. U tom smislu, koncept održivosti se nadopunjuje sa konceptom tržišne djelotvornosti koja se gradi manje ili više na mehanizmu cijena između ponude i potražnje. Koncept održivosti prepoznaje nezamjenljivu robu (poput vode, vazduha, zdravlja) koja se ne može zamijeniti i koja bi bila distribuirana samo pomoću tržišnih mehanizama (slično kao i javna dobra).

Grafikon 19: Glavni elementi vizije NPR za Crnu Goru



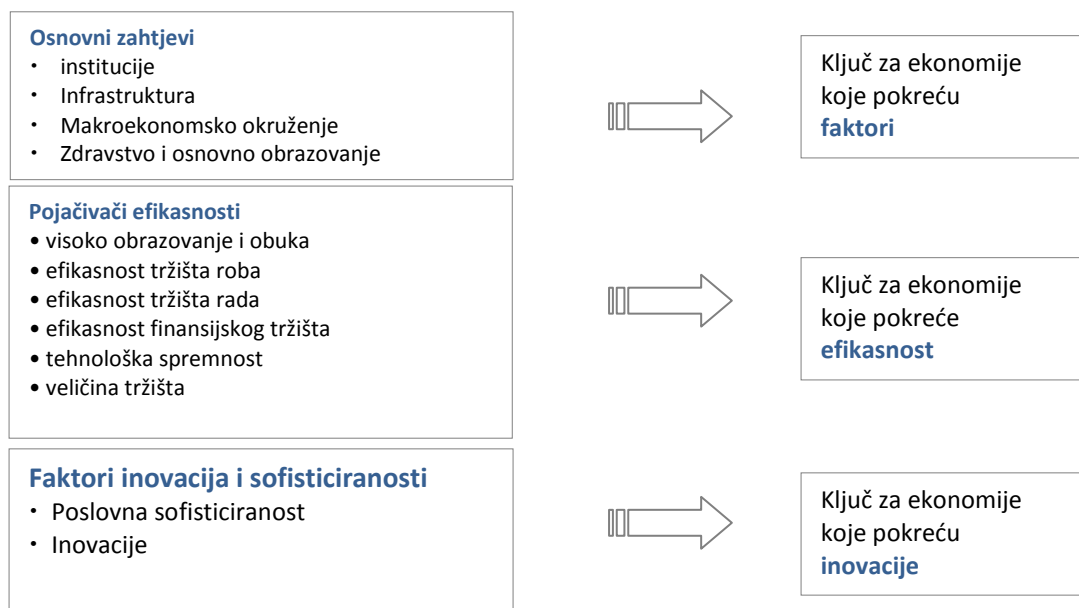
Efikasnost: Efikasno korišćenje resursa znači smanjivanje troškova upotrebe resursa (npr. uticaj na životnu sredinu). Povećanje efikasnog korišćenja resursa jedna je od sedam „inicijativa“ Strategije EU 2020. Evropska komisija navodi da će „povećanje efikasnog trošenja resursa biti ključ za osiguravanje rasta i radnih mjesta za Evropu. To će donijeti velike ekonomske mogućnosti, poboljšati produktivnost, smanjiti troškove i povećati konkurentnost. Potrebno je razvijati nove proizvode i usluge i pronaći nove načine za smanjenje ulaganja, minimiziranje otpada, poboljšanje upravljanja resursima, mijenjanje obrazaca potrošnje, optimiziranje proizvodnih procesa, upravljanje i poslovne metode, kao i unaprijeđenje logistike. To će podstaći tehnološke inovacije, podstaći zapošljavanje zbog brzog razvoja sektora „zelenih tehnologija“, održavati trgovinu u EU, uključujući i otvaranje

¹⁷ Jennifer Blanke/Roberto Crotti/Margareta Drzeniek Hanouz/Brindusa Fidanza/Thierry Geiger, The Long-Term View: Developing a Framework for Assessing Sustainable Competitiveness, in: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, Geneva 2011, str. 51-74, str.51

novih izvoznih tržišta, a potrošači će imati benefita kroz veći izbor „održivih proizvoda“¹⁸. Tehnološki napredak kroz inovacije proizvoda i procesa pokreće efikasno korišćenje resursa.

Konkurentnost: Produktivnost ekonomije je ključni faktor njene konkurentnosti. U tom smislu Svjetski ekonomski forum definiše konkurentnost „kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti zemlje. Nivo produktivnosti, pak, postavlja nivo prosperiteta koji se može ostvariti ekonomijom. Nivo produktivnosti takođe određuje stope povratka dobijene ulaganjem u ekonomiju, što zauzvrat predstavlja ključne pokretače stopa rasta. Drugim riječima, konkurentnija ekonomija je ona za koju je vrlo vjerovatno da će brže rasti s vremenom“¹⁹. U tom smislu, konkurentnost ekonomije zavisi od kvaliteta državnih institucija (dobro upravljanje), makroekonomskog okruženja (javni dugovi, inflacija), infrastrukture, zdravlja, visokog obrazovanja, tržišne efikasnosti (pravila poslovanja i regulative za zaštitu potrošača), efikasnosti tržišta rada, efikasnosti finansijskog tržišta, tehnološkog razvoja (naročito informacione i komunikacione tehnologije), veličine tržišta, poslovnog okruženja (poslovne mreže i kvalitet poslovanja pojedinih fabrika). Odnos između tih činilaca konkurentnosti i važnost svakog od tih činilaca varira od zemlje do zemlje. Pod pretpostavkom da svaka ekonomija prolazi kroz različite faze razvoja, globalni indikator konkurentnosti (Global Competitiveness Indicator) razlikuje tri različite faze razvoja: ekonomija koju pokreću faktori, ekonomija koju pokreće efikasnost i ekonomija koju pokreću inovacije. Relativna težina različitih faktora („stubova“) konkurentnosti prikazana je na slici 18.

Grafikon 20: 12 stubova konkurentnosti



Izvor: Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Ženeva 2011, str. 9

Ljudski kapaciteti: U kontekstu održive konkurentnosti, ljudski kapital predstavlja glavni pokretač produktivnosti. Ljudski kapital, demografski razvoj, socijalna kohezija i politička sloboda postali su bitna pitanja za dugoročni razvoj ekonomije. Ljudski kapital je takođe direktno povezan s vladinim upravljanjem imovinom za zaštitu životne sredine. Loše upravljanje može imati direktan negativan uticaj na produktivnost ljudskih resursa i zdravlje radne snage.

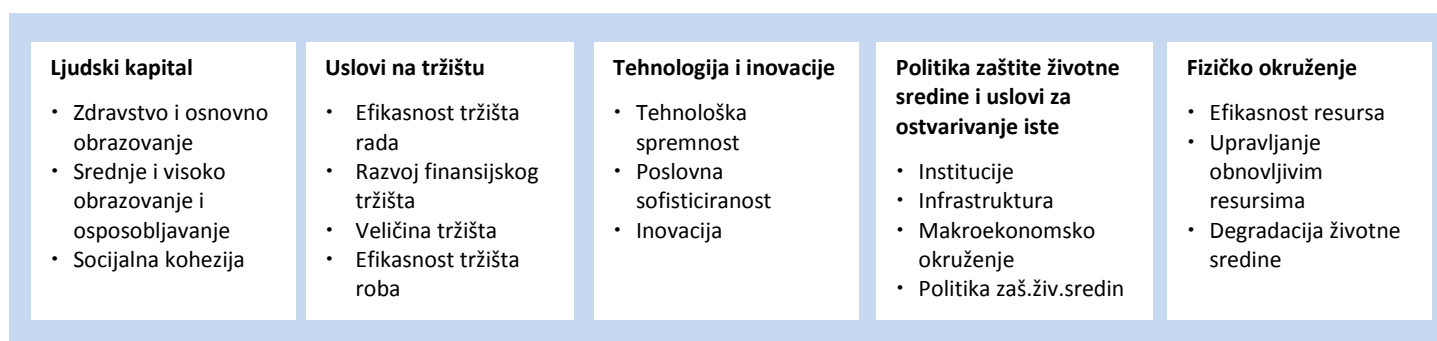
¹⁸ "A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011) 21, p. 2

¹⁹ Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Ženeva 2011, str. 4

Crna Gora je u fazi ekonomije koju pokreće efikasnost sa BDP po stanovniku od 5.000 eura prema kriterijima GCI²⁰. Što se tiče relevantnih faktora, bliska veza između konkurentnosti i efikasnosti mora se naglasiti. Međutim, ekonomija Crne Gore dijelom se može razvrstati i u ekonomije koje pokreću faktori, ako uzmemo u obzir slabost institucionalnih i infrastrukturnih faktora. Na najnovijoj rang listi za 2011-2012. Crna Gora se spustila sa 49. mjesta na 60. mjesto u odnosu na period 2010.-2011., zbog pogoršanja u području osnovnih zahtjeva.

Održivost i konkurentnost ne treba posmatrati kao suprotnosti. Održivost je usmjerena prema produktivnosti na duge staze. „Ekonomija treba biti društveno kohezivna, treba da funkcioniše u okviru svojih finansijskih sredstava, i treba da osigura ispravno i efikasno korišćenje svojih resursa”.²¹ To se zove „održiva konkurentnost”, i treba je uzeti u obzir kao ključni pristup za NPR Crne Gore: „*održiva konkurentnost se definiše kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti zemlje dok se osigurava sposobnost budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe*”. Ovo razumijevanje mijenja perspektive ekonomskog razvoja uključivanjem dugoročnih deficita i ranjivosti, kao i mogućnosti.

Grafikon 21 : Okvir indeksa održive konkurentnosti



Održivi rast znači, iz makro-perspektive, prije svega konsolidaciju ekonomije vođene faktorima, obezbjeđenje ekonomskih osnova i borbu protiv početka začaranog kruga ekonomske stagnacije:

- Poboljšati makroekonomsko okruženje (smanjenje pravljenja dugova)
- Poboljšati infrastrukturu (npr. saobraćaj, energija, životna sredina)
- Poboljšati javne institucije i upravljanje javnim sektorom
- Uvesti politiku zaštite životne sredine.

Ova osnovna poboljšanja biće neophodna za podsticanje produktivnosti crnogorske privrede. Mjere u tim područjima moraju biti usaglašene s daljim inicijativama na nivou ekonomije koju pokreće efikasnost. Pomak u državnoj i upravljačkoj svijesti o odnosima koji su troškovno efikasni će pomoći da se izbjegne rasipanje resursa.

- Jačanje konkurentnosti crnogorske privredne osnove, naročito malih i srednjih preduzeća, jačanje kapaciteta za inovacije i unaprijeđenje veza i mreža između naučnih organizacija i malih i srednjih preduzeća
- Poboljšati efikasnost trošenja resursa
- Poboljšati energetska efikasnost
- Investirati u širenje obnovljivih energija
- Poboljšati efikasnost proizvodnje (npr. poljoprivreda i proizvodnja)

²⁰ Svjetski ekonomski forum 2011, str.11

²¹ Blanke et.al. 2011, str. 52

- Poboljšati efikasnost tržišta rada (povećati stopu zapošljivosti, smanjiti strukturnu nezaposlenost)
- Poboljšati efikasnost finansijskog tržišta
- Poboljšati efikasnost tržišta roba (poslovno okruženje)
- Investirati u visoko obrazovanje i osposobljavanje

Crna Gora je obdarena različitim prednostima koje donose niz ekonomskih mogućnosti. Vrlo atraktivan pejzaž pruža prirodne uslove za poboljšanje turističke grane. Autentična priroda daje mjesta za prerađu hrane, ribarstvo i vinarstvo.

Crnogorska ekonomija posjeduje svoj najviši potencijal za ubrzanje rasta u području prirodnih resursa. Održivo korištenje prirodnih resursa mogu doprinijeti orijentaciji ka izvozu, kako za poljoprivredno prehrambene proizvode, prerađu ribe (npr. akvakulturu), organsku proizvodnju hrane, tako i za korištenje obnovljivih izvora energije. Proširenje turističkih mogućnosti može također doprinijeti rastu BDP-a. Ove mogućnosti, koje se istaknute već u makroekonomskom poglavlju NPR-a, čine jezgro "održive konkurentnosti" za Crnu Goru:

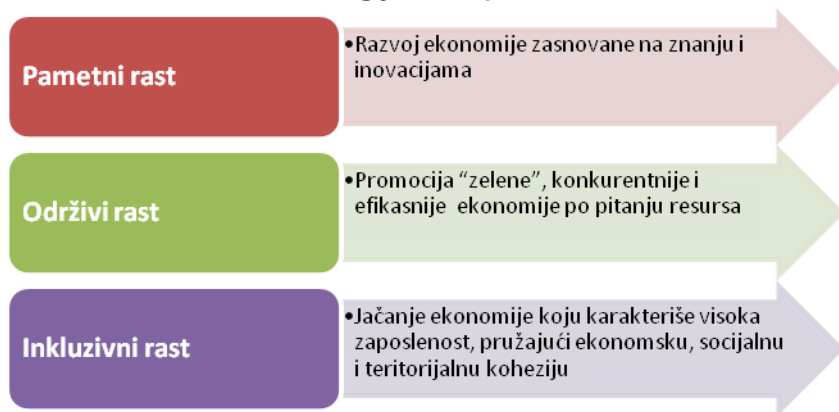
- Jačanje domaćih potencijala za rast: jačati odabrane sektore privrede.
- Unaprijediti vještine i mobilisati ljudske resurse: stvaranje novih radnih mjesta i zapošljivost.
- Upotreba zelenih potencijala za rast: nacionalni resursi.
- Neka se reforma desi: poboljšati institucionalnu postavku za kreiranje politika, olakšati proces donošenja odluka, ojačati socijalni dijalog.

3.2 Na koji način je strateška vizija Crne Gore povezana sa strategijom „Evropa 2020“?

„Evropa 2020“ predstavlja strategiju rasta EU za deceniju 2010-2020. godine i fokusira se na tri međusobno učvršćujuća prioriteta – pametni, održivi i inkluzivni rast – koji treba da pomognu EU i njenim državama članicama da ostvare visoki stepen zapošljavanja, produktivnosti i socijalne kohezije i izbore se sa negativnim efektima finansijsko-ekonomske krize.

U ovom kontekstu, termin „održivost“ dobio je modifikovano značenje. On se ne koristi u širem smislu, kao što je to slučaj u Brundtlandskom izvještaju ili u prvom dijelu ovog poglavlja. Održivost u strategiji „Evropa 2020“ postala je jedan od tri strateška stuba:

Grafikon 22: Tri stuba strategije „Evropa 2020“



Strategija „Evropa 2020“ propisuje sedam ambicioznih ciljeva vezanih za zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, klimu/energetiku i socijalnu inkluziju, koje treba ostvariti do 2020. godine. Ne samo

države članice već i države kandidati treba da usvoje sopstvene nacionalne ciljeve u svakoj oblasti rasta i propišu sopstvene mjere na nacionalnom nivou koje bi poduprijele Strategiju.

Grafikon 23: EU 2020 - Prioriteti, inicijative, ključni ciljevi



3.3 SWOT analiza crnogorske ekonomije

Kako bi se strateška vizija Crne Gore povezala sa strategijom "EU 2020", izvršena je SWOT analiza tri strateška stuba (pametni, održivi i inkluzivni), uzimajući u obzir svih 18 oblasti politika NPR. Rezultati SWOT analize dovešće do strateških zaključaka za izradu politike u okviru tri strateška stuba.

3.3.1 PAMETAN RAST

Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija, poboljšanje pristupa informacionim i komunikacionim tehnologijama, pristup njihovom korištenju i kvalitetu, kao i povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, osnovne su karaktersitike pametnog rasta.

Za Crnu Goru pametan rast u prvom redu odnosi se na smanjenje zavisnosti od uvoza i bilansa platnog deficita, ali zato i od povećanja stranih direktnih investicija (SDI) i produktivnosti. Prednosti nadjačavaju slabosti, tako da će njihovo uklanjanje biti od prevashodne važnosti. Tek tada država može iskoristiti predstojeće mogućnosti.

Tabela 20: SWOT analiza pametnog rasta

SNAGE	SLABOSTI
Turizam	Malo domaće tržište
Niski porezi za poslovanje	Jednostrana industrijska struktura
Starosna struktura stanovništva	Zavisnost od uvoza
	Nizak intenzitet istraživanja i inovacija, deficiti u upravljanju biznisom

	Dominantnost malih i srednjih preduzeća
	Nizak nivo infrastrukture
PRILIKE	PRIJETNJE
Širenje turizma	Usporavanje reformi
Zamjena uvoza	Međunarodno takmičenje za strane direktne investicije
Razvoj regionalnih ekonomskih odnosa	Nedostatak orijentacije ka uslugama (mentalitet)
Atraktivnost za proizvodnju (niska primanja)	
Razvoj malih i srednjih preduzeća (npr. ICT, softver)	

Strateške posljedice za pametan rast:

1. Izvještaj o konkurentnosti Crne Gore za 2010. godinu navodi da je finansijska i ekonomska kriza „naglasila glavne slabosti crnogorske privrede kao što su neodržive strukture izvoza i opšte loša izvozna konkurentnost u proizvodnji. U budućnosti, Crna Gora neće biti u mogućnosti da zadrži potrošnju domaćinstava kao glavni pokretač ekonomskog rasta, a privatizacija i nekretnine povezane sa direktnim stranim ulaganjima neće biti u mogućnosti da održe svoj tempo iz prošlosti. Ono što je Crnoj Gori potrebno jesu koordinisani naponi da se ubrza unapređenje stanja u okviru faze razvoja koja je zasnovana na efikasnosti.”²²
2. Turistički sektor ostaje uporište za budući rast, ali razvoj turističkih potencijala mora biti popraćen opštom diverzifikacijom proizvodnje i usluga kako bi se zamijenila visoka zavisnost od uvoza.
3. Direktna strana ulaganja mogu igrati važnu ulogu, ako su „pametno” usmjerena ka sektorima u kojima Crna Gora ima komparativne prednosti, kao što su niski troškovi plata. Privlačenje direktnih stranih ulaganja za osnivanje malih i srednjih preduzeća u ICT sektoru, npr. za proizvodnju softvera, mogao bi biti prednost u odnosu na nepovoljnu geografsku strukturu i malu veličinu domaćeg tržišta. Posebno je sektor ICT za proizvodnju softvera gotovo u potpunosti nezavisan od zemaljskih veza i omogućuje lako povezivanje s bilo kojom zemljom u svijetu. Ulaganja u istraživanje i razvoj je najavljen kao jedan od glavnih ciljeva Strategije EU 2020 u sektoru pametnog rasta (vidi poglavlje 5, pasus 8, str. 46). U godinama 2006/07, Crna Gora je imala značajan udio javnih ulaganja u istraživanja i inovacije sa 1,2 posto BDP-a. Podaci za sljedeće godine nisu dostupni. Pored toga, drugi oblici regionalne prekogranične saradnje će pomoći u prevazilaženju nedostataka malog domaćeg tržišta.
4. Svaki pokušaj da se iskoriste pametne mogućnosti neće biti jednostavan. Komparativne prednosti Crne Gore doći će do izražaja samo ako reforme javne uprave i ponovno usmjeravanje državne uprave prema uslugama budu uspješni. U tom kontekstu, „poboljšanje poslovnog okruženja” i poboljšanje ljudskih kapaciteta u državi i opštinama često se određuju kao priprotet. Uvođenje „regulatorne giljotine” , procjene regulatornog uticaja (RIA) i onlajn registracija za kompanije predstavljaju važni doprinos za rješavanje problema. Ovo, kao i osnivanje poslovnih zona ili one-stop-shop koncepta, dovoljno će doprinijeti ubrzanju priliva stranih direktnih investicija i osnivanju novih malih i srednjih preduzeća.

²² Ministarstvo finansija (ed.) Izvještaj Crne Gore o konkurentnosti 2010, str.25

3.3.2 ODRŽIVI RAST

Kao što je gore opisano, održivi rast za Crnu Goru prije svega znači dalji razvoj i efikasnu upotrebu sopstvenih resursa, naročito prirodnih.

Tabela 21: SWOT analiza za održivi rast

SNAGE	SLABOSTI
Pejzaž (obala, planine)	Neefikasna i po okolinu štetna proizvodnja
Dostupnost prirodnih energetske izvora	Tehnološko usporavanje (proizvodnja, potrošnja, otpad, otpadne vode)
Proizvodnja poljoprivrednih proizvoda	Zavisnost od uvoza energije
Ribarstvo	Niska energetska efikasnost (sektor stanovanja)
Vino	Nedovoljna energetska i saobraćajna infrastruktura
Turistički centri (npr. Bokakotorski zaliv, Ulcinj)	Nejednak pejzaž
Preventivna i poboljšana zaštita životne sredine	Periferna lokacija u Evropi
Recikliranje	Dugo vrijeme putovanja
Jačanje svijesti o zaštiti životne sredine	Nedostaje modalna podjela
	Administrativna implementacija
PRILIKE	PRIJETNJE
Širenje poljoprivredne prerade hrane	Nedostatak kritične mase za proizvodnju
Prerada ribe, akvakultura	Prava vlasništva i prava raspolaganja (svi nivoi administracije)
Bioproizvodnja	Nedostatak planiranja korišćenja zemlje i regulativa
Širenje obnovljivih energija	Nedostatak mrežne infrastrukture
Širenje mrežne infrastrukture (u PPP)	Slaba povezanost sa međunarodnim mrežama
Povećanje energetske efikasnosti	Saobraćajna infrastruktura ostaje usko grlo u dugoročnom smislu
	Nedostatak osoblja u javnoj administraciji
	Kejnizijanski efekti rasta
	Efekat smanjenja privatnih investicija zbog povećane javne potrošnje
	Ograničenja u kapacitetima građevinskog sektora (inflacioni efekat)
	Planiranje kapaciteta
	Životna sredina je, kao javno dobro, u stalnom konfliktu sa rastom

Strateški zaključci za održivi rast:

1. Prirodni resursi su najveći resurs Crne Gore, što se tiče energije, turizma i poljoprivrede.
2. Crna Gora ima stotine vodotoka koji se mogu iskoristiti za energiju. Sunce, vjetar i biomasa su direktno dostupne komponente domaće proizvodnje energije koji bi mogli ublažiti trenutnu zavisnost od uvoza energije. Crna Gora ima već relativno visok udio obnovljivih izvora energije čija ekspanzija bi mogla postati jedan od ekonomskih uporišta za budućnost. Energetska efikasnost mora biti poboljšana s obzirom na izuzetno visoke gubitke u energetske mreži zemlje i nedostatak mjera za uštedu energije u stambenom sektoru.

3. Iako turistički sektor značajno doprinosi BDP-u, još uvijek nije dosegao nivo iz prethodnih vremena. Turističke ponude mogu biti dodatno proširene, raznolike i međusobno povezane. Obalnom turizmu je potrebna veza s kulturnim znamenitostima i ruralnim destinacijama za agroturizam i turističke izlete. Razvoj turizma u cjelini treba uvezati s regionalnim i međunarodnim mrežama za bolji razvoj proizvoda i bolji marketing.
4. Poljoprivredna proizvodnja hrane je dobro uspostavljena i mogla bi biti dodatno proširena, na primjer na prerađu ribe, akvakulturu i bioproizvodnju hrane. Ipak, primarna proizvodnja hrane u Crnoj Gori je niska i neefikasna, uglavnom zbog male veličine poljoprivredne proizvodnje i niskog tehnološkog nivoa razvoja. Sve odluke koje se donose u vezi sa proširenjem primarne proizvodnje hrane moraju uzeti u obzir uticaj koje bi ta proširenja imala na mala poljoprivredna gazdinstva i seosko stanovništvo.
5. Saobraćaj, stanovanje i građevina, infrastruktura i ulaganja u zaštitu životne sredine su preduslovi za ekonomski razvoj, posebno za tri ekonomska stuba energije, turizma i poljoprivrede. Iako se njihov širi uticaj na ekonomski rast ograničava na direktne ("kejnizijanske") efekte, na primjer za zaposlenost, infrastrukturna poboljšanja su ključni elementi za održivi razvoj Crne Gore, uključujući i zaštitu životne sredine, upravljanje otpadom i otpadnim vodama, obnovu energije i saobraćajnih veza, i poboljšanje proizvodnih tehnologija.
6. Poboljšano upravljanje javnim i prirodnim dobrima je, osim obnove infrastrukture, drugi ključni problem za održivi razvoj Crne Gore. Bez jasno definisanih prava vlasništva nad nekretninama, regulative i planiranje upotrebe zemljišta, i dovoljno osoblja u državnim organima da garantuje administrativnu primjenu propisa, uspjeh održivih mjera će biti pod znakom pitanja.

3.3.3 INKLUZIVNI RAST

Inkluzivni rast ima za cilj povećanje zapošljivosti svih društvenih grupa kroz jačanje aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada, cjeloživotno učenje i građansku kulturu, s ciljem da podrži socijalnu koheziju putem sprječavanja socijalne marginalizacije i borbe protiv siromaštva. Iako to predstavlja veliko polje aktivnosti u Crnoj Gori, strateška razmatranja se koncentrišu na poboljšanje zapošljavanja putem obrazovanja i stručnog osposobljavanja.

Tabela 22: SWOT analiza za inkluzivni rast

SNAGE	SLABOSTI
Visok udio radne snage u odnosu na ukupno stanovništvo	Visoka stopa nezaposlenosti mladih
Niska stopa finansijske zavisnosti	Rigidno tržište rada
Uspostavljena saradnja partnera na nacionalnom nivou kroz zajednički rad u sektorskim komisijama	Niska stopa učešća radne snage
	Visoka stopa trajno nezaposlenih lica
	Nagomilanost reformi u sektoru zdravstva
	Nedovoljno fleksibilan obrazovni sistem
	Nedostatak interesovanja za upis učenika u pojedine profile stručnog obrazovanja za kojim postoji potreba tržišta rada
	Nedovoljna zainteresovanost poslodavaca za uključivanje u realizaciju stručnog obrazovanja
	Nedostatak relevantnih informacija o dugoročnim potrebama za kvalifikacijama sa tržišta rada

PRIJEDLOG	PRIJEDLOG
Stvorene zakonske pretpostavke i započete aktivnosti na uspostavljanju Nacionalnog okvira kvalifikacija, koji obuhvata sve nivoe i tipove kvalifikacija, baziranih na ishodima učenja	Nedostatak sredstava za sprovođenje planiranih aktivnosti u oblasti inicijalnog i kontinuiranog stručnog obrazovanja
Stvorene pretpostavke za priznavanje neformalnog i informalnog učenja, čime bi se povećala mogućnost pojedinca za validaciju prethodno stečenih znanja i poboljšanje njegovog položaja na tržištu rada	Nepostojanje privatne inicijative koja bi, uz državu, podržavala razvoj stručnog obrazovanja mladih i odraslih i ulaganje u obrazovanje (opremu, osposobljavanje kadrova, evaluaciju postignuća)
Povećanje broja novoosnovanih kompanija	
Otvoravanje novih radnih mjesta u novim i perspektivnim granama kao što je obnovljiva energija, „zeleni“ turizam	
Implementacija već postojećih strateških dokumenata kao što je IPA Operativni program i Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa	
Otvoravanje škole prema lokalnoj zajednici, drugim stručnim školama, obrazovanju odraslih u cilju stvaranja partnerstava	
Razvoj novih programa i modularizacija i kreditnog vrednovanja programa, baziranih na ishodima učenja	

Strateški zaključci za inkluzivni rast:

1. Zapošljivost: relativno visok udio radne snage, naročito mladi ljudi, mora biti u mogućnosti da uđe na tržište rada. Prisutna stopa zaposlenosti je preniska, a tu je neusklađenost na tržištu rada između zahtijevanih i dostupnih kvalifikacija radne snage. Odgovarajuće mjere prekvalifikacije kroz priznavanje prethodnih znanja mogu poboljšati odnos između ponude i tražnje radne snage i smanjiti strukturnu neusklađenost.
2. Obrazovanje i obuka: imajući u vidu dostignuti nivo razvoja obrazovnog sistema, kao i uočenih slabosti, potrebno je nastaviti sa implementacijom započetih aktivnosti, planiranih u strateškim dokumentima, koji treba da unaprijede kvalitet svih nivoa obrazovanja, sa posebnim akcentom na stručno obrazovanje. Uspostavljanje Nacionalnog okvira kvalifikacija je jedna od osnovnih pretpostavki za usklađivanje sektora obrazovanja i tržišta rada i razvoj kvalifikacija koje treba da omoguće zapošljivost i cjeloživotno učenje.
3. Stručno obrazovanje treba povezati sa poslovnim sektorom. Osnivanje novih preduzeća, posebno malih i srednjih preduzeća u oblastima informacionih i komunikacionih tehnologija i drugih tehničkih sektora, od vitalne je važnosti za kombinovanje zapošljivosti sa pametnim rastom.

3.3.4 JAVNI SEKTOR

Javna uprava je pred velikim izazovima i prolazi kroz proces velikih prilagođavanja. Proces pristupanja EU otvara mogućnost uvođenja novih propisa i standarda Evropske unije, kao i restrukturisanje javnog sektora u skladu s potrebama IPA fondova.

Tabela 23: SWOT analiza za javni sektor

SNAGE	SLABOSTI
Spremnost da se usvoje evropski standardi	Nedostatak odgovornosti za administrativne proizvode
	Visoka fluktuacija osoblja
	Nepodudaranja osoblja

	Deficiti u organizaciji administracije i procedura
	Iscjepkanost institucija
	Deficiti implementacije
PRILIKE	PRIJETNJE
Orijentacija ka klijentima i uslugama (partner klijentima i kompanijama)	Konkurentnost privatnog sektora potiskuje kvalifikovano osoblje iz javnog sektora
Efikasna i pouzdana administracija podržava rast i strane direktne investicije	Nedostatak odlučnosti i posvijećenosti reformama
Efikasnost troškova (manji teret za javnost)	

Strateški zaključci za javni sektor:

1. Rukovodeće osoblje u javnom sektoru još uvijek u potpunosti ne prihvata svoje radne zadatke. Vraćanje unazad i insistiranje na njihovim formalnim mandatima bez dovoljnog prihvatanja svojih neformalnih mandata, čini da se posvijećenost radu i rezultatima održavaju na niskom nivou, a održava se imidž formalnosti („poštovanje zakona“). To predstavlja ozbiljnu prijetnju mentalnim promjenama koje su neophodne za orijentaciju prema klijentima i uslugama u odnosu na privatni sektor, kao i efikasnijem upravljanju unutar javne uprave.
2. Administrativne procedure su glomazne i potreban je ogroman trud za njihovo ispunjenje.
3. Distribucija rada je neujednačena, administrativne jedinice nemaju dovoljno osoblja, plate su niske, a kao jedna od posljedica, fluktuacija osoblja je visoka. To ne samo da doprinosi gubitku institucionalne memorije, već i nedostatku stručnih iskustava i vještina za posao.
4. Osim različitih specifičnih slabosti, ostaje strukturna dimenzija deficita upravljanja javnim sektorom koji je ukorijenjen u samorazumijevanju države. Ti problemi su dijelom baština još uvijek nezavršenog procesa tranzicije iz socijalističke ere. **Nedostatak informacija** (pouzdati podaci) uzrokuje manjak transparentnosti u različitim područjima kao što su migracije stanovništva, neformalna ekonomiju, zagađenje okoline i imovinska prava nad nekretninama. To dovodi do neposrednih i srednjoročnih finansijskih gubitaka države zbog javljanja novih društvenih problema (migracije), neostvareni državni prihodi (neformalni sektor), narušavanje prirodnih i ljudskih resursa (zagađenje okoline) i neefikasno korištenje sredstava (ilegalna gradnja).
5. S druge strane još uvijek postoji **stari način funkcionisanja**, koji obezbjeđuje niske naknade za energiju za sve i distribuiranje subvencija za stotine različitih interesnih grupa (naročito u ruralnim područjima), kako bi se održao socijalni mir. Obje karakteristike, nedostatak informacija i princip snabdijevanja, doprinose izuzetno neefikasnom korišćenju sredstava, uključujući i finansijska sredstva države. Konkurentnost neće biti postignuta bez efikasnog korišćenja resursa; pametni rast se temelji se na održivom rastu.

3.4 Kratak pregled

1. Ekonomski rast i razvoj Crne Gore se temelje na tri stuba: turizam, energetika i poljoprivreda.
2. Turizam je ekonomsko uporište, ali se turističke aktivnosti moraju obogatiti i potrebna je bolja umreženost i povezanost obale sa ostalim dijelovima zemlje.
3. Proizvodnja energije koja se temelji na obnovljivim energijama (voda, sunce, vjetar, biomasa) ima visok potencijal za razvoj i može predstavljati jedan od centralnih oblasti za investiranje u budućnosti.
4. Poljoprivredni sektor posjeduje potencijal za širenje u oblastima prerade i proizvodnje hrane, ali mora se povezati sa integrisanim planom razvoja ruralnih oblasti.

5. Strane direktne investicije predstavljaju neophodnu razvojnu komponentu, ali im je potrebna „pametna“ orijentacija, na primjer u sektoru informacionih i komunikacionih tehnologija (mala i srednja preduzeća koja se bave proizvodnjom softvera itd.).
6. Saobraćaj, stanovanje i građevinarstvo, infrastruktura i okolina nisu primarne mete za investicije, ali ostaju fokus investiranja jer predstavljaju preduslov za ekonomski rast.
7. Kvalifikacija radne snage mora biti poboljšana kako bi odgovorila potrebama ekonomskog razvoja.
8. Poboljšano upravljanje javnim sektorom je ključno za uspjeh u investiranju u svim sektorima.
9. S obzirom da prirodni resursi čine ono najdragocjenije u ekonomije Crne Gore, potrebno ih je posebno zaštititi. Ovo zahtijeva unaprijeđeno upravljanje prirodnim i javnim dobrima.
10. Sve veća orijentacija ka uslugama u javnoj administraciji predstavlja preduslov za uspješan razvoj poslovnog okruženja, konkurentnosti i privlačenje direktnih stranih investicija.

Izvori:

Svjetski ekonomski forum, Globalni izvještaj o konkurentnosti 2011, Ženeva 2011

Ministarstvo finansija Crne Gore (ed.) Izvještaj o konkurentnosti Crne Gore 2010

Jennifer Blanke/Roberto Crotti/Margareta Drzeniek Hanouz/Brindusa Fidanza/Thierry Geiger, The Long-Term View: Developing a Framework for Assessing Sustainable Competitiveness, in: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, Geneva 2011, str. 51-74

“A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011) 21

4. PAMETAN RAST

Pametna rast znači **jačanje ekonomske konkurentnosti** kroz stimulisanje razvoja poslovnog ambijenta; uvećanje produktivnosti putem bolje kvalifikovanog osoblja, implementaciju najnovijih tehnologija, široku upotrebu ICT aplikacija i stranih direktnih investicija (SDI) u sprezi sa privatizacijom i projektima restrukturiranja kao i lansiranje novih proizvoda i diversifikaciju ponude (turizam, kultura). Mjere *Pametnog rasta* su namijenjene:

- korišćenju potencijala zemlje na efikasniji način čime se pomaže smanjenju uvozne zavisnosti
- uvećanju izvoza i deficitu bilansa plaćanja i
- razvijanju preduzetničke, inovatorske i istraživačke infrastrukture.

U širem kontekstu, postavljanjem konkurentnosti u srce Evropske političke agende, strategija EU 2020 ima za cilj da Evropu učini atraktivnijim mjestom za investicije, pruži snažan podstrek preduzetničkim inicijativama i kreira produktivno okruženje u kojem mogu rasti i razvijati se inovatorski kapaciteti. Konkretnije, Evropski Parlament i Savjet su već u oktobru 2006. usvojili odluku (No 1639/2006/CE) kojom se definiše okvirni program o konkurentnosti i inovaciji (CIP). CIP traje od 2007. do 2013. a za cilj ima poboljšanje konkurentnosti evropskih firmi. Uz mala i srednja preduzeća kao njegovu glavnu metu, program takođe za cilj ima podršku inovatorskim aktivnostima (uključujući eko inovacije), obezbjeđujući bolji pristup finansijama i servise podrške biznisu u regionu. Za očekivati je da će se njime ohrabriti bolje preuzimanje i korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT) i pomoći razvijanju informacionog društva, uz istovremeno pojačano korišćenje obnovljivih energija i energetske efikasnosti.

Kada su u pitanju ekonomski sektori ciljnim Pametnim rastom se adresiraju nekoliko ekonomskih sektora: poslovno okruženje, SME sektor, direktne strane investicije, nauka i obrazovanje, ICT, turizam i kultura. U svrhu jačanja strukturalnog ekonomskog razvoja kao i preduzetničkog i poslovnog razvoja sugerisano je jačanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih turističkih organizacija, implementacija klaster (cluster) strategija, novi model poslovnih centara, nekoliko poslovnih zona (za Greenfield investicije), jedan tehnološki park i jedan ogledni centar za podršku naučnim i R&D aktivnostima radi poboljšanja kapaciteta u pridruživanju EU programima i EU projektima u vezi sa R&D. Biće adresirani naredni zadaci tih organizacija i centara radi jačanja vještina menadžmenta (marketing, organizacija, finansiranje, knjigovodstvo, itd), promovisanja internacionalizacije i izvoza i implementacije zajedničkih projekata (univerziteti/istraživački centri, zajedno sa sektorom industrija/MSP, turizam zajedno sa sektorom kulture) u cilju održive saradnje. Transfer primijenjenih R&D rezultata i zajedničkih koncepata u komercijalne proizvode a time i na tržište predstavlja izazov koji je neophodan radi strukturalnih promjena, ekonomskog rasta i kreiranja radnih mjesta.

Tabela 24: Glavni ciljevi Crne Gore u vezi sa pametnim rastom

Poslovno okruženje	• Poboljšana pozicija u rangiranju Svjetske Banke
Konkurentnost	• Poboljšan stepen ekonomske slobode po WEF • Veći broj privatizovanih kompanija do 2016 • Veći broj JPP i koncesija u poređenju sa 2011.
Mala i srednja preduzeća	• Povećanje broja MSP • Povećanje broja zaposlenih u MSP u poređenju sa 2011 • Povećanje učešća MSP u izvozu • Dostizanje učešća MSP u BDP, ukupnim investicijama, prometima, profitima i bruto dodatoj vrijednosti na nivo od 50%

Nauka i obrazovanje	• Nove radne kvalifikacije uvedene u Nacionalni kvalifikacioni okvir • Veći broj studenata koji učestvuju u on-the –job treningu • Više nastavnika treniranih iz učenja na osnovu kompetentnosti • Veći budžetski resursi za nauku
ICT:	• Bolji broadband pristup
Turizam	• Poboljšani prihodi od turizma
Sveukupna vrijednost “pametnih” mjera	• Ukupni: 168,550,000 • Domaći budžet: 48,550,000 • Donacije: 5,200,000 • Kredit: 114,800,000 • EU: 0

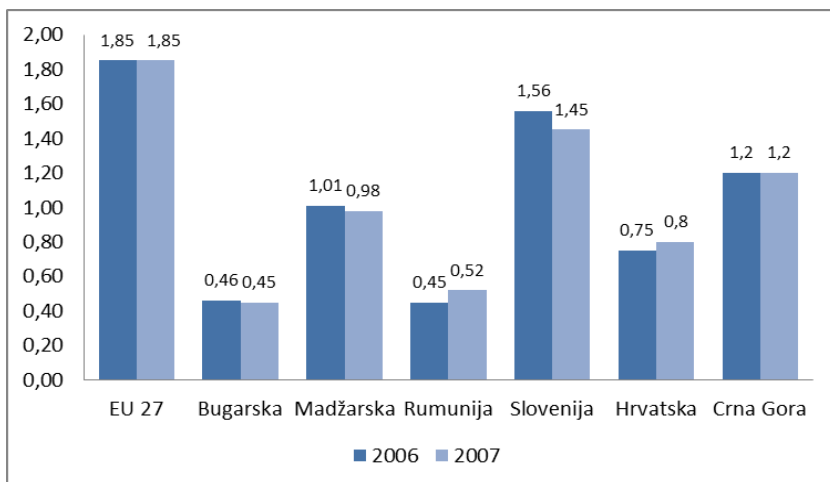
Resursi iz nacionalnog budžeta su izuzetno skromni, stoga je maksimalno korišćenje EU fondova (na primjer iz IPA, FP7, CIP, itd.). kao i pristup privatnom i javnom finansiranju (krediti, subvencije, donatorsko finansiranje, itd) od krajnje važnosti. Stoga je neophodno da se, osim poboljšanja u sačinjavanju zajedničkih i integrisanih strategija, poseban naglasak da na zdravo upravljanje i kontrolu, to jest na razvoj i upravljanje projektom, na kontrolu i upravljanje finansijskom implementacijom, finansijsku kontrolu projekta kao i unutrašnju i spoljašnju reviziju. Stoga je osiguranje zahtjevanih administrativnih kapaciteta u kombinaciji sa adekvatnim treningom osoblja važno za implementaciju planiranih mjera i aktivnosti u različitim političkim oblastima što će se pokazati kao uspješna mjera i doprinijeti ekonomskom razvoju i kreiranju radnih mjesta.

Uz to, da bi se obezbijedilo projektno finansiranje, neophodna su dodatna poboljšanja u korporativnom knjigovodstvu i reviziji. Da bi se osiguralo pouzdano finansiranje mjera, neophodno je razviti odgovarajuće kompetencije u poslovnom sektoru. Finansijski izvještaji kompanija su još uvijek slabi i često nepouzdati od strane institucija. Tu situaciju prati veliki neformalni sektor. Strukturna promjena ekonomije prema sektoru usluga predstavlja veliko iskušenje, pošto je udio neformalne ekonomije najveći u trgovini i uslugama.

Polje 3: Bruto domaći izdatak za R&D (GERD) - % of BDP

Dati indikator je GERD (Bruto domaći izdatak na R&D) kao procenat BDP. To je jedan od naslovnih zadataka Strategije EU 2020 strategy po kojem će aktivnosti pametnog rasta dovesti do poboljšanja odnosa BDP- R&D izdataka do 3%. "Istraživačko eksperimentalni razvoj (R&D) uključuje kreativni rad preduzet na sistematskim osnovama u namjeri poboljšanja količine znanja, uključujući znanja o čovjeku, kulturi i društvu i korišćenja tih količina znanja radi stvaranja novih aplikacija" " (Priručnik Frascati, izdanje 2002 , § 63). R&D je aktivnost kod koje postoje značajni transferi resursa između jedinica, organizacija i sektora te je bitno da se prati tok R&D fondova.

Grafikon 24: Bruto domaći izdatak na R&D (GERD) - % BDP



Izvor: Eurostat, indikatori EU 2020s, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroape_2020_indicators/headline_indicators and Crna Gora Izvještaj o konkurentnosti 2010

4.1. Poslovno okruženje

Jedan od ključnih prioriteta i osnovni instrument ekonomske politike za jačanje kapaciteta crnogorske ekonomije je poboljšanje poslovnog okruženja. Kreiranje povoljnog okruženja bilo za poslovni razvoj ili podsticanje preduzetništva doprinosi ekonomskom rastu zemlje, to jest kreiranju uslova za porast BDP-a. Istovremeno, efektivnost jedne ekonomije predstavlja dobru osnovu za privlačenje stranih investitora.

Jačanje regulatornog okvira kroz bolju transparentnost i saradnju među građanima, NVO i Vladinim tijelima, poboljšava kvalitet života i socijalnu koheziju. Loš regulatorni okvir potkopava tržišnu konkurentnost kao i povjerenje građana u Vladu, uz ohrabrivanje korupcije. Regulatorna reforma treba da podržava strukturne reforme i ekonomsku konkurentnost uz obezbjeđenje dinamičkog razvoja privatnog sektora. Na taj način, od velike je važnosti da se osnaži primjena novih strategija za reformu crnogorske javne uprave, u cilju dizajniranja uprave kao efikasnog servisa za građane i ekonomiju. Regulatornom reformom i poboljšanjem poslovnog okruženja, Vlada teži kreiranju bolje osnove za razvoj preduzetništva; uspostavljanju i razvoju malih i srednjih preduzeća; novih investicija i radnih mjesta u privatnom sektoru. Eliminisanje poslovnih barijera bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou predstavlja jednu od ključnih mjera Vlade posvećene jačanju konkurentnosti Crne Gore i građenju okruženja sa jednostavnim administrativnim procedurama.

Poboljšanje poslovnog okruženja obuhvaća sve segmente funkcionisanja organa javne uprave – primarno one koje koordinira Ministarstvo finansija – u vezi sa reformom javne uprave i jačanjem efikasnosti uprave kao servisa građana i ekonomije; eliminisanja fiskalnih opterećenja koje trpi ekonomija; poboljšanje i modernizaciju procedura koje se odrađuju od strane organa javne uprave, što se reflektuje kroz elektronsku komunikaciju i on-line podnošenje zahtjeva; kraće rokove i jasne i transparentne procedure. Uz to, jačanje poslovnog okruženja doprinosi boljem razumijevanju i uštedama novca i vremena bilo od strane privrednih subjekata ili građana. Konkurentnost i atraktivnost jedne ekonomije se, u međunarodnim okvirima, reflektuju kroz olakšavanje poslovanja i pojednostavljenje administrativnih procedura. U skladu sa tim, kapaciteti zemlje da uveća priliv stranih investicija i postigne značajan napredak u kreiranju povoljnog poslovnog okruženja takođe imaju svoj odraz.

Ključne mjere

Ključni cilj u okviru političke oblasti “ Poslovno okruženje i smanjenje administrativnih barijera”, je:

- revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa, i
- smanjenje administrativnih barijera.

Namjera je da se to postigne kroz implementaciju brojnih, već prihvaćenih preporuka datih od strane “Regulatorne giljotine” izdate od strane Odjeljenja za procjenu regulatornog uticaja (RIA) Ministarstva finansija:

1. uspostaviti softverska rješenja za potpunu on-line registraciju kompanija, kao i širenje registracije preduzeća na 8 filijala Poreske uprave,
2. implementacija novih zakonskih rješenja u pogledu kreiranog one-stop-shop za izdavanje građevinskih dozvola ,
3. objedinjavanje službi inspekcije,
4. povećanje efikasnosti u dijelu procedura za registraciju nekretnina,
5. implementacija “Projekta otvorene Vlade”,
6. Izdavanje građevinskih dozvola,
7. Izrada prostornih planova opština.

Strukturne reforme

Jedan od ključnih izazova sa kojim se suočava Ministarstvo finansija i Savjet za regulatornu reformu i poboljšanje poslovnog okruženja u implementaciji reforme je:

- rigidnost javne uprave, i
- odbijanje prihvaćanja novih rješenja.

Sa jedne strane, sve češći zahtjevi koje postavlja regulativa EU i neophodnost usaglašavanja crnogorskog zakonodavstva sa onim u EU

- uvođenje u praksu novih procedura, i
- povećanje broja organa javne uprave.

Kada se dođe do novih i savremenijih rješenja i procedura, pojavljuje se potreba za korišćenjem dodatnih finansijskih resursa, koje usljed ograničenog budžeta, vlada ne može lako obezbijediti.

- Zakonodavne reforme:
 - Izmjene propisa, u skladu sa preporukama iz „Giljotine propisa“
 - Priprema regulatornog okvira u cilju prevazilaženja problema nelikvidnosti u privredi
 - Izmjene i dopune propisa, u skladu sa preporukama privatnog sektora.
- Izgradnja kapaciteta ljudskih resursa.

4.2 Mala i srednja preduzeća

Mala i srednja preduzeća (MSP) djeluju kao razvojna poluga konkurentnosti crnogorske ekonomije, te kao takva značajno doprinose kreiranju radnih mjesta, uvećanju BDP, supstituciji uvoza, jačanju izvoza, poboljšanju međunarodnog biznisa i bolje izbalansiranom regionalnom

razvoju. Uz to, sektor MSP doprinosi procesu dinamičke tranzicije, što je uslov da Crna Gora postane država članica EU.

Mala i srednja preduzeća čine u Crnoj Gori oko 99% ukupnog broja preduzeća. Napredak u razvoju preduzetničke politike je ostvaren, a što je potvrđeno u Izvještaju o napretku od strane Evropske komisije iz 2011. U Izvještaju se konstatuje napredak postignut usvajanjem Strategije razvoja MSP 2011-2015, Akcionog plana za 2011. godinu za implementaciju strategije i usvajanje Strategije za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015. Takođe je potvrđeno da Crna Gora implementira najvažniji dokument Evropske politike na polju razvoja malih preduzeća- Zakon o malom biznisu (SBA). U tom smislu, crnogorska SME politika je usklađena sa politikom EU.

Politika MSP se može posmatrati kao politika koja uključuje nekoliko oblasti podrške MSP (finansijska podrška; podrška jačanju konkurentnosti, inovacijama, internacionalizaciji i izvozu radi stimulisanja preduzetništva i kvalifikacija, podrška start up-u, itd). U tom smislu politika MSP je duboko integrativna, adresirajući sve oblasti politika povezane sa preduzetništvom poput turizma, nauke, višeg i srednjeg stručnog obrazovanja, itd. Iako implementacija politike MSP (to jest glavni dio aktivnosti) napreduje i dalje postoji prostor za daljnja poboljšanja, posebno na polju podsticanja konkurentnosti i izvoza MSP.

Politika se trenutno implementira kroz preko 100 aktivnosti grupisanih u 16 operativnih ciljeva koji su u nadležnosti 30 institucija javnog i privatnog sektora i međunarodnih organizacija.

Ključne mjere

Politika malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori je implementirana u skladu sa strateškim ciljevima definisanim Strategijom razvoja MSP 2011-2015.

1. Cilj potpolitike **“Finansijska podrška”** je poboljšanje finansijskih mjera kroz poboljšanu podršku pozajmicama (povoljnije pozajmice za kratkoročni/factoring i dugoročno finansiranje) i obezbjeđenje kreditnih linija radi doprinosa efikasnijem biznisu i razvoju SME, kreiranja radnih mjesta, investiranja u nerazvijena područja, inovacije, energetske efikasnost, poboljšanje izvoza itd. Uz to, planirano je uvećanje mogućnosti za korišćenje subvencija (implementacija šeme granta za otplatu troškova) i korišćenje novih finansijskih instrumenata poput garancija, itd.
2. Cilj potpolitike **“Jačanje konkurentnosti i unapređenje MSP”** je da se zaokruži proces uspostavljanja neophodne institucionalne infrastrukture (implementacija novog modela lokalnih/regionalnih biznis centara) te da se promoviše i ojača internacionalizacija MSP kroz rad EIICM (*Evropski centar za informacije i inovacije Crne Gore*) kroz pružanje savjetodavne pomoći u vezi sa mogućnostima za uspostavljanje poslovne saradnje, informisanje o pravnoj i poslovnoj regulativi EU kao i programima podrške EU. Daljnji ciljevi su jačanje svih oblika formalnog i neformalnog obrazovanja, objezbeđivanje konsalting usluga, razvijanje preduzetništva kao ključne kompetencije, podrška izvozu i konkurentnosti MSP, ICT aplikacijama i inovacijama, stimulisanje koncepta društvene odgovornosti, uspostavljanje dijaloga i partnerstva između javnog i privatnog sektora, podsticanje žena u biznisu i kreiranje i implementaciju stabilnog statističkog monitoringa sektora MSP u skladu sa EUROSTAT-om.
3. Cilj potpolitike **“Podrška start up-u”** je da se poboljšaju oblici i promocija institucionalne podrške biznis inkubatorima radi uspostavljanja inkubator mreže te radi

obezbjedenja i poboljšanja kvaliteta direktne finansijske podrške i nefinansijske podrške (treninzi, priručnici, brošure) start-up-ovima i mladim preduzetnicima.

4. program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredijeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);

Strukturne ili institucionalne reforme

- Implementacija Strategije za razvoj malih i srednjih preduzeća 2011-2015. i godišnjih akcionih planova
- Implementacija Strategije za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015. i godišnjih akcionih planova
- Implementacija Strategije za cjeloživotno učenje 2008-2013. i godišnjih akcionih planova
- Implementacija principa Small Business Act (Zakona o malim preduzećima)

4.3 Konkurentnost/ Strane direktne investicije

Poboljšanje konkurentnosti crnogorske ekonomije je fokusirano na privlačenju SDI kroz uspostavljanje biznis zona, klastering (clustering) i implementaciju sistema orijentisanih ka klijentima, kao i poboljšanje finansijskog sistema za investitore u namjeri privlačenja direktnih greenfield investicija tokom privatizacije velikih industrijskih preduzeća i implementacije projekata kroz PPP i koncesije.

Potencijalni rizici koji bi mogli imati negativan efekat na priliv stranih investicija

- Usporenje u svjetskoj ekonomiji i u vezi sa tim umanjen interes stranih investitora, što može imati negativan efekat na realizaciju značajnih investicionih projekata
- Administrativne procedure koje su neophodne u cilju realizacije velikih projekata u lokalnoj upravi,
- Administrativne poteškoće u dobijanju građevinskih dozvola.
- Moguć odliv stranog kapitala

Glavni cilj politike je da se uveća priliv stranih direktnih investicija, kroz poboljšanje okvira za SDI i stimulisanje promocija i internacionalizacije.

Investicije u ne toliko velikim apsolutnim iznosima u Crnoj Gori, s obzirom da se radi o maloj i otvorenoj ekonomiji, imaju veliki uticaj na brz privredni rast i uspostavljanje makroekonomske stabilnosti. Istovremeno, pozitivno utiču na zaposlenost, uvoz savremene tehnologije kao i na rast budžetskih prihoda, tako da ocjenjujemo izuzetno relevantnom ovu oblast politike za ekonomski rast i razvoj. Crna Gora teži da poveća broj stranih direktnih investicija u odnosu na prethodnu godinu, kao i da privuče greenfield investicije u male elektrane i hotelske objekte. Takođe je bitno pomenuti da se očekuje i promjena strukture stranih direktnih investicija u korist ulaganja u banke i preduzeća, umjesto u nekretnine.

Očekivani rezultat, kada je u pitanju privatizacija, je povećanje prihoda od privatizacije u odnosu na 2011. godinu realizacijom neuspjelih projekata iz prethodnih godina i projekata za koje tokom 2011. godine nije objavljivani javni poziv. Objavljivanje i realizacija tih projekata u 2012. ili kasnije zavisi, prije svega, od interesa potencijalnih investitora koji su u sadašnjoj situaciji neizvjesni.

Ključne mjere

1. U Crnoj Gori su proglašene **4 poslovne zone**, u Kolašinu, Beranama, Nikšiću i Ulcinju. Uz to, Ministarstvo ekonomije je već usvojilo Strategiju za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera, koja će, između ostalog, biti osnova za elaboraciju klaster

strategije i njenu implementaciju. Za razvijanje klastera, dio neophodnih sredstava je već izdvojen iz IPA fondova.

2. Uz to, predviđeno je uspostavljanje barem jednog **One stop shop-a za SDI pitanja** unutar Crnogorske agencije za promociju investicija (MIPA) kao centralne kancelarije; povećanje broja ekonomskih bilateralnih i multilateralnih sporazuma (Sporazumi o ekonomskoj saradnji, Sporazumi o unapređenju međusobnih investicija i zaštiti, Sporazumi o slobodnoj trgovini) i da se još više unaprijedi investiciono okruženje u Crnoj Gori kroz povećanje broja sajмова, otvaranje trgovinskih misija Crne Gore u inostranstvu i slično.
3. Osnovni cilj privatizacije se odražava u pojačanom prilivu stranih investicija i u boljoj implementaciji godišnjih privatizacionih planova, očekivanju da će se privatizovati veliki broj kompanija, restrukturiranih, uz bolju implementaciju projekata preko javno-privatnog partnerstva (JPP) i koncesija. Na osnovu odluka Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte, ovlaštene tenderske komisije će putem međunarodnog tendera sprovesti postupak izbora investitora u cilju procjene lokaliteta/preduzeća: Ada Bojana; Velika plaža; Bjelasica – Komovi (Žarski, Cmiljača, Torine, Kolašin 1600, Jelovica i Komovi); kao i lokaliteta smještenih između Njivica i delte rijeke Sutorine u opštini Herceg Novi; pećine Masline, „Utjeha“ za rt Odrač u Baru; Montepanzo – Bokaproduct, Tivat; Pošta Crne Gore, Podgorica, kasarne Orjenski bataljon, Kumbor; ostrva Mamula; Valdanos, Ulcinj; Ostrvo cvijeća i zemljišnih terena na Prevlaci, Tivtu; Bigovu, Traštu, Kotoru; itd.)²³ Nastaviće se privatizacija velikih poslovnih sistema (pripreme tendera za Montenegro Airlines; Kontejnerski terminal i generalne terete; Montecargo; Jadransko brodogradilište Bijela; Zora Berane; Budvansku rivijeru; Ulcinjsku rivijeru, Hotelsko turističko preduzeće Ulcinj; Institut za crnu metalurgiju Nikšić, Fabriku elektroda Piva Plužine)²⁴
4. program za privlačenje stranih direktnih investicija u sektor građevinarstva;

Odgovarajuća očekivanja za 2012. su da će barem jedno veliko preduzeće biti privatizovano, 5% preduzeća će biti restrukturirano a PPP projekti i koncesije će porasti za 5 %, u poređenju sa 2011. godinom. Očekuje se da privatizacija do 2016. godine obuhvati 2-4 preduzeća, za 20% preduzeća se pretpostavlja da će biti restrukturirana uz uvećanje JPP i koncesija za 20% u poređenju sa 2011.

Strukturne reforme

- Implementacija Strategije za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera do 2016;
- Izmjena Zakona o stranim ulaganjima,
- Usvajanje i implementacija Strategije za promovisanje SDI u Crnoj Gori;
- Usvajanje i primjena Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama kojim će se jasno regulisati i upravljati u institucionalnom smislu javno-privatnim partnerstvom i koncesionim projektima;

²³ Odluka o Planu privatizacije za 2012. godine (Službeni list CG), str 2

²⁴ Odluka o Planu privatizacije za 2012. godine (Službeni list CG), str 1 i 2

4.4 Nauka

Dugoročni ekonomski razvoj bilo kojeg društva skoro u potpunosti zavisi od kvaliteta ljudskih resursa. Odgovarajuće korišćenje ljudskih resursa i investiranje u njihov kvalitet su primarni faktori društvenog razvoja. Redovno obrazovanje i sistem »cijeloživotnog« obrazovanja su osnovni preduslov za rast i infrastrukturni razvoj. Kvalitetno osoblje i znanje su osnova za samoodrživost, ali isto tako nezamjenjiva osnova za planiranje i bolju budućnost. Obrazovani i profesionalni ljudi posjeduju potencijalno značajnu vrijednost, koji će podržavati razvoj bilo kojeg okruženja.

Jedna od osnovnih pretpostavki kreativne ekonomije i ekonomije zasnovane na znanju, je visok nivo ljudskog kapitala, to jest znanje i vještine radne snage, jer kreativan (često visok) kapital stanovništva kreira uvećane prihode u svakoj od aktivnosti. Visoko kvalifikovano osoblje u nauci i tehnologiji, je preduslov sveukupnog razvoja ekonomije i društva. Njegov odgovarajući broj (u skladu sa definisanim ciljevima), mobilnost i inovacioni kapacitet, za vršenjem istraživanja i inovacioni sistem zemlje predstavljaju integralni dio međunarodnog sistema i tržišta znanja.

Ljudi su sve više svjesni uticaja nauke i tehnologije na svakodnevni život, u preduzećima se cijeni važnost istraživanja i novih tehnologija uz njihovo povezivanje sa konkurentnošću. Na osnovu analiza je pokazano da je znanje osnovni pokretač ekonomskog rasta, zapošljavanja i poboljšanja kvaliteta života.

Važan mehanizam za uvećanje konkurentnosti uključuje poboljšanje efikasnosti i kvaliteta visokog obrazovanja i istraživačke djelatnosti u Crnoj Gori, jačanje veza između istraživanja i biznisa, sa fokusom na inovacijama.

Investiranje u ljudske resurse je od velike važnosti za budućnost Evrope. Ljudi generišu i prenose znanje, a istraživači su ključni elementi moderne ekonomije zasnovane na znanju. Neophodno je da se učine naponi kako bi karijera akademskih istraživača bila privlačnija za mlade ljude uz kreiranje boljih mogućnosti za istraživače i naučnike, posebno u privatnom sektoru.

Na osnovu analize ključnih ekonomskih i ljudskih resursa koji se odnose na konkurentnost²⁵ (WEF, ETF), Crna Gora je klasifikovana u fazu ekonomskog razvoja u zemljama koje razvijaju efikasnije proizvodne procese i poboljšavaju kvalitet proizvoda. Takođe se navodi kako Crna Gora, dugoročno posmatrano, mora da stavi veći naglasak na stimulisanje novih proizvodnih kapaciteta, zasnovano na dodatnoj vrijednosti, tržišno orjentisanom istraživanju i inovacijama, pojačanom investiranju u istraživanje i razvoj i saradnju između istraživačkog sektora i industrije. Neophodno je da se resursi fokusiraju u istraživanje i razvoj u sektoru industrije.

Glavni problemi se reflektuju u malom broju aktivnih istraživača za koje je neophodno uvećati njihov broj i kvalitet, njihovu mobilnost unutar međunarodne istraživačke zajednice, kao i između privatnog i javnog sektora. Isto tako, činjenica da većina dodijeljenih sredstava za nauku dolazi iz budžeta Crne Gore ukazuje na potrebu za jačanjem uloge industrijskog sektora, kao i saradnju nauke i industrije.

Isto tako, na putu evropskih integracija, EU standardi, regulative i ciljevi za društvo zasnovano na znanju u kontekstu društvenog i ekonomskog razvoja, određiće buduće politike Crne Gore za istraživanje i razvoj, kako se to i predviđa Strategijom EU 2020.²⁶

²⁵ Za konkurentnost vidjeti poglavlja 2.3.4 and 3.1

²⁶ Za Strategiju EU 2020 vidjeti poglavlje 3.2

Ključne mjere

- Ključni ciljevi unutar pod-politike **"Razvoj naučno istraživačke zajednice"** su:
 1. Povećanje sredstava za nacionalne projekte istraživanja i razvoja,
 2. Pобољшanje kvaliteta istraživača (putem učešća na naučnim kongresima, objavljivanjem naučnih radova u referentnim međunarodnim časopisima, stimulisanjem doktorskih i magistarskih studija, i promocijom nauke i istraživanja)
 3. 10 poziva na osnovu bilateralne saradnje, finansiranje 10 istraživačkih grantova i osnivanje centra uspješnosti (za period 2012-2016).
- Ključni ciljevi unutar potpolitike **"Povezivanje naučnog istraživanja sa industrijom"** su:
 4. Osnivanje naučno-tehnoloških parkova,
 5. Učešće u tržišno orijentisanim EUREKA projektima,
 6. Stimulacija više patenata ili inovativnih rješenja.

Strukturne reforme

Neophodno je redefinisati Strategiju naučno- istraživačkih aktivnosti kako bi se definisali novi strateški smjerovi za razvoj naučno istraživačkih aktivnosti Crne Gore uz formulisanje odgovarajućih ciljeva i aktivnosti u toj oblasti.

4.5 Visoko obrazovanje

U savremenim industrijalizovanim društvima, obrazovanje i nauka predstavljaju glavne pokretače razvoja, pri čemu se posebno naglašava razvoj visokog obrazovanja kao i bolji odgovor obrazovanja i obuke (treninga) na potrebe tržišta rada. U odnosu na ovir nacionalnog razvoja i ciljeve, treningom se podržava uspješna integracija u Evropsku uniju, ekonomski i personalni razvoj, socijalni status i nacionalni identitet, očuvanje kulturnog nasljeđa. Takav kontekst je formulisan i u strategiji EU 2020 kao dalji razvoj "ekonomije koja je zasnovana na znanju i inovacijama" Razvijanje stručnog obrazovanja i orijentacije ka životnoj karijeri, adekvatne kvalifikacije i poređenje kvalifikacija stečenih u Crnoj Gori i u inostranstvu kroz razvoj okvira nacionalnih kvalifikacija kao i generalno poboljšanje visokog obrazovanja trebaju da su krajnji cilj konkurentnog društva kroz obrazovanje.

Ključne mjere

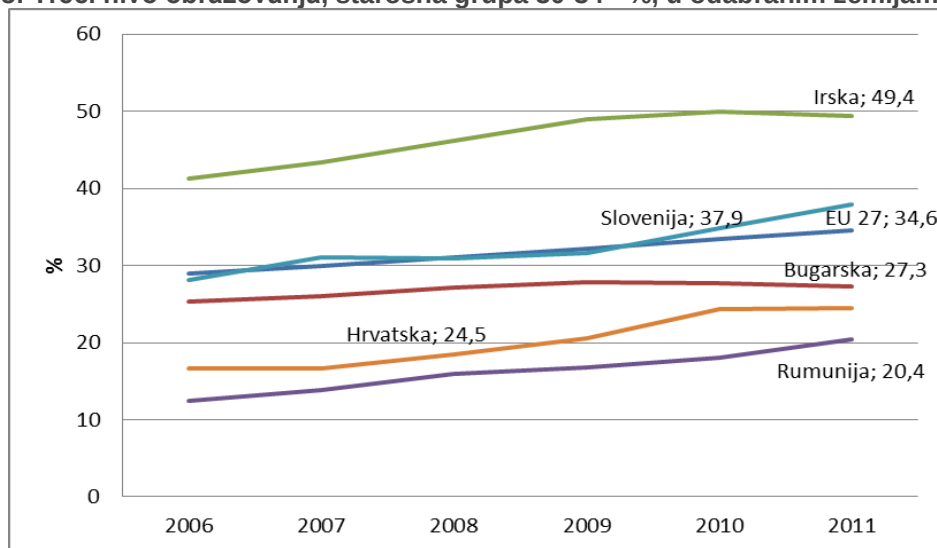
- Ključni cilj unutar pod-politike **"Visoko obrazovanje"** je:
 1. poboljšanje kvaliteta visokog obrazovanja putem reakreditacije i relicenciranja svih institucija visokog obrazovanja, putem izrade strategije za implementaciju principa Bolonjske deklaracije;
 2. izučavanja potreba tržišta rada za ljudskim resursima sa visokim obrazovanjem;
 3. izrada strategije o cijeloživotnom učenju;
 4. poboljšanje životnog standarda studenata;
 5. internacionalizacija visokog obrazovanja.
- Ključni ciljevi unutar pod-politike **"Poboljšanje stručnog obrazovanja i karijerna orijentacija"** su:
 6. razvijanje modularizovanih i kreditno vrednovanih obrazovnih programa, posebnih programa i ispitnih kataloga (30);
 7. povećanje broja učenika koji učestvuju u praktičnom osposobljavanju kroz rad, u realnom radnom okruženju (uvećanje za 10 %),
 8. uključivanje karijerne orijentacije u programe osnovne i srednje škole;

9. obuka nastavnika iz oblasti gdje se primjenjuju savremeni metodi podučavanja i učenja;
 10. Obuka nastavnika za primjenu modularizovanih i kreditno vrednovanih programa, kako bi se omogućilo učenicima da razvijaju ključne i stručne kompetencije (obučeno 700 nastavnika);
 11. obuka školskih timova iz realizacije aktivnosti karijerne orijentacije (obučeno 30 školskih timova)
 12. uspostavljanje univerzitetskog karijernog centra
- Ključni ciljevi unutar pod-politike "**Razvijanje nacionalnog kvalifikacionog okvira**" su:
 13. Harmonizacija legislative iz svih nivoa i oblasti obrazovanja sa Zakonom o nacionalnom okviru kvalifikacija;
 14. usvajanje metodoloških dokumenata, neophodnih za razvoj kvalifikacija na svim nivoima,
 15. klasifikovanje sektora na podsektore i oblasti i usaglašavanje (kodiranje) kvalifikacija sa Monstatom;
 16. priprema kvalifikacija različitih tipova, zasnovanih na ishodima učenja i njihovo klasifikovanje u odgovarajuće referentne nivoe unutar Okvira (razvijeno je 30 kvalifikacija);
 17. jasno definisanje ishoda učenja za sve razvijene kvalifikacije;
 18. uspostavljanje Savjeta za kvalifikacije i 15 sektorskih komisija na potpuno operativnim osnovama i promovisanje njihove važnosti i obezbjeđivanje obuke;
 19. završena procedura referenciranja nacionalnog okvira kvalifikacija sa Evropskim okvirom kvalifikacija, uz obezbjeđivanje međunarodne ekspertske podrške.

Polje 4: Treći nivo obrazovanja

Jedan od ključnih indikatora pametnog rasta u EU 2020 je udio lica u visokom obrazovanju: najmanje 40% u dobu starosti 30-34 završiće treći stepen obrazovanja.

Grafikon 25: Treći nivo obrazovanja, starosna grupa 30-34 - %, u odabranim zemljama EU



izvor: Eurostat, EU 2020 indicators,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroape_2020_indicators/headline_indicators

Strukturne reforme

- Amandman na postojeću legislativu u oblasti visokog obrazovanja, posebno na polju obezbjeđenja kvaliteta
- Veza formalnog obrazovanja i neformalnog učenja uspostavljena (zakonski osnov za povezivanje formalnog obrazovanja i neformalnog učenja postoji, potrebno je rješenja sprovesti u praksi)
- Usvajanje metodoloških dokumenata za razvoj kvalifikacija, referenciranje Nacionalnog okvira kvalifikacija sa Evropskim okvirom klasifikacija i kodiranje kvalifikacija, usaglašeno sa Monstatom

4.6 Informaciono komunikacione tehnologije (ICT)

Realizacija projekata iz oblasti politike (informaciono društvo, elektronske komunikacije i širokopojasna/broadband infrastruktura) direktno će doprinositi razvoju informacionog društva a ono će za uzvrat imati uticaj na sveukupno socio-ekonomsko okruženje, putem projekata koji su posvećeni različitim socijalnim grupama- učenici, studenti, javni službenici, građani i poslovni ljudi. Obuhvaćanjem promjena koje donosi ICT, planirano je:

- da se poboljša IT pismenost,
- pojednostave administrativne procedure
- eliminišu prepreke kroz pojačano korišćenje elektronskog biznisa.

Sveukupna strategija za razvoj informacionog društva je zasnovana na razumijevanju važnosti ICT za ekonomski razvoj jer ono aktivno doprinosi rastu BDP, omogućava razvoj drugih sektora, obezbjeđuje bezbjednost, sigurnost, stabilnost i jednake mogućnosti za svakog i, naravno, doprinosi poboljšanju vještina i znanja građana.

Putem inovacija na polju regulative elektronskih komunikacija, konkurencija na tom polju će biti dodatno ojačana, što će preko boljeg kvaliteta servisa olakšati komunikaciju, sniziti troškove i imati pozitivne efekte na standardizaciju.

Polje 5: Glavne inicijative EU za pametan rast

Strategija EU 2020 predlaže tri glavne inicijative za pametan rast : “ Digitalna Agenda za Evropu”, “ Unija inovacije” i “ Mladost u pokretu”. Digitalna agenda za Evropu obuhvata sljedeće ciljeve:

Uspostavljanje jedinstvenog tržišta zasnovanog na brzom/ultrabrzom internetu i interoperativnim aplikacijama

- do 2013: broadband pristup za sve
- do 2020: pristup za sve mnogo većim brzinama interneta (30 Mbps ili više)
- do 2020: 50% ili više evropskih domaćinstava sa internet konekcijom iznad 100 Mbps

Rezultati studije OECD pokazuju da uvećanje investicija u oblasti elektronskih komunikacija za oko 8% generiše rast od oko 1% GDP. Istraživanje Svjetske banke pokazuje da maksimizacija broadband penetracije i konekcija za 10% obezbjeđuje GDP rast od 1.38% u zemljama u razvoju i 1.21% u razvijenim zemljama. Te pozitivne posljedice korišćenja ICT opravdavaju troškove uzrokovane neophodnošću investicije.

Ključne mjere

1. Ispunjavanje uslova i definisanje pravaca budućeg i brzog razvoja širokopojasnog/broadband pristupa i ICT sektora;
2. Jačanje interesa i obezbjeđenje investicija u broadband pristup i ICT sektor;
3. Usmjeravanje i stimulisanje konkurencije na tržištu elektronskih komunikacija;

4. Obezbjedenje raspoloživosti pristupa broadband internetu;
5. Ohrabrivanje krajnjih korisnika, građana i biznisa da koriste raspoložive ICT alate i servise u svakodnevnom životu i poslu;

Strukturne reforme

Vlada Crne Gore je 8. decembra 2011. godine usvojila Strategiju razvoja informacionog društva 2012-2016, koja uključuje strategiju za elektronske komunikacije i Broadband strategiju. Jedan od glavnih ciljeva Strategije je planiranje aktivnosti kojima će se maksimizirati socijalno ekonomski potencijal ICT-a. Osnovni preduslov za uspješnu implementaciju ambicioznih ciljeva je adekvatna koordinacija i posvećenost implementaciji projekata koji mogu doprinijeti dostizanju vizije definisane Strategijom: Crna Gora digitalno društvo. Strategijom razvoja informacionog društva 2012-2016. predviđa se monitoring implementacije mjera kroz godišnje akcione planove, koji sadrže listu projekata i aktivnosti koji se moraju implementirati radi poboljšanja sveukupnog okruženja za razvoj informacionog društva i prevazilaženje glavnih problema u toj oblasti, koji se odražavaju kroz (a) nedostatak unificirane digitalne pismenosti; (b) nedostatak efikasne konkurencije na broadband tržištu i (c) nedostatak broadband infrastrukture.

4.7 Turizam

Crna Gora je već poznata kao lijepa i uzbudljiva turistička destinacija. Ali potencijal nije u potpunosti iskorišćen i željeni međunarodni imidž još nije dovoljno ostvaren. Crna Gora bi trebalo da bude među globalnim top turističkim destinacijama. Njen pejzaž i prirodne vrijednosti, kulturno-istorijsko nasljeđe, kao i gostoprимljivost ljudi, izuzetne su prednosti Crne Gore.

Na osnovu Strategije razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine, aktivnosti u okviru politike turizam biće usmjerene u pravcu razvoja visokokvalitetnog održivog turističkog proizvoda kako bi se unaprijedio životni standard u Crnoj Gori, konkurentnost i promocije turizma kroz inovacije, investicije, unapređenje kapaciteta i diverzifikaciju.

Jedan od glavnih problema danas u turizmu jeste nedovoljna ponuda. Smještajni kapaciteti u Crnoj Gori, po strukturi i nivou kvaliteta usluge, za sada ne omogućavaju valorizaciju ekonomskih potencijala u dovoljnoj mjeri. Crnogorski turistički proizvod nije u dovoljnoj mjeri diverzifikovan i još uvijek je izražena visoka sezonalnost. Turistička ponuda je još uvijek dominantno orjentisana na sunce i more. Nedovoljno su razvijeni drugi vidovi turizma, kao što su turizam orjentisan na prirodu, kulturni turizam, vjerski, agro turizam, sportski, kongresni, zdravstveni, izletnički, i dr. Nedostaje jasnija diverzifikacija regija, u smislu definisane i prepoznatljive turističke ponude, u odnosu na prirodne, klimatske i kulturno-istorijske posebnosti. Tradicionalni stilovi gradnje, brižljivo uklapanje u prirodu, uključivanje regionalne umjetnosti, kulture i tradicije skoro da se ne mogu primijetiti. Mnogi turistički kompleksi nemaju potreban vlastiti koncept koji, s obzirom na mjesto, odnosno na regiju, veličinu, hotelsku infrastrukturu, utvrđuje težišta koja čine jezgro ponude. U turističkoj privredi Crne Gore izražen je nedostatak potrebnog broja kvalifikovanog kadra. Crna Gora nema strategiju marketinga.

Turistički sektor je posebno povezan sa drugim oblastima politika poput MSP, kulturnog nasljeđa, tržišta rada, ekologije, saobraćaja, itd te je stoga veoma važno jačanje koordinacije sa relevantnim strategijama i dobra saradnja između uključenih ministarstava i javnog i privatnog sektora.

Ključne mjere

Politikom za oblast turizma se predviđa implementacija mjera koje se odnose na poboljšanje konkurentnosti: Turizam i investicije u turizam biće promovisani u namjeri poboljšanja njegovog kvaliteta i diverziteta.

Sistemi integrisanog planiranja i poboljšani institucionalni kapaciteti će u sektoru turizma rezultirati stvaranjem većih mogućnosti za saradnju, unapređenjem performansi preduzeća iz oblasti turizma, kao i boljim upravljanjem turističkim destinacijama.

Razvoj klastera, poboljšani kvalitet smještaja i usluga, uključujući kvalitet ljudskih resursa i diverzifikovana turistička ponuda imaju za cilj produženje turističke sezone i bolju valorizaciju turističkog potencijala, posebno ruralnih područja, nacionalnih parkova i drugih zaštićenih područja.

1. Uspostavljanje integrisanog sistema planiranja u turizmu
2. Poboljšanje institucionalnih kapaciteta i saradnje u turizmu između javnog sektora i turističkih preduzeća
3. Poboljšanje kvaliteta smještaja i servisa
4. Razvijanje javne turističke infrastrukture i atrakcija
5. Poboljšanje ljudskih resursa u turizmu
6. Osmišljavanje turističkog marketinga
7. Uspostavljanje efikasnog informacionog komunikacionog sistema u turizmu

Strukturne reforme

Jačanje institucionalnog i pravnog okvira i kadrovskih kapaciteta.

4.8 Kulturno nasljeđe

Kultura se mora posmatrati u kontekstu održivog razvoja, dok bi njeni resursi trebali da se promovišu kao oblast pogodna za investicije.

Iako kulturni biznis teži da postane zajednički cilj, uz privlačenje sve više potrošača, kulturni biznis nailazi u praksi na međusobne barijere. U namjeri poboljšanja ekonomskog statusa kulture, ona se ne može tretirati kao aktivnost koja isključivo zavisi od javnog finansiranja. Neophodno je pronaći druge izvore finansiranja za produkciju kulturnih proizvoda i projekata. Stoga, kulturna politika treba da je usmjerena ka intenzivnom javno-privatnom dijalogu, jer napredak u toj oblasti se može isključivo dostići kroz saradnju između obrazovanja, kulture, nauke, turizma, građevinarstva i arhitekture.

U svrhu kreiranja jedinstvene turističke ponude Crne Gore je neophodna bliska saradnja između kulture i turizma. Identifikacija i razvoj održivog kulturno- turističkog proizvoda moraju biti zajednički prioritet i predmet saradnje između institucija na lokalnom i nacionalnom nivou. Kulturni turizam je potrebno prepoznati kao generator razvoja i stoga promociju obje oblasti – turizma i kulture – koje je potrebno ojačati radi boljeg doprinosa sveukupnom ekonomskom razvoju. Promocija kulture treba da se posmatra kao pokratačka sila rasta. Kada je u pitanju sveukupan ekonomski razvoj, kultura još uvijek ne igra ulogu koju bi mogla. Glavne prepreke su: nedovoljna prezentacija kulture u strateškom planiranju, nedovoljna dodjela sredstava iz resursa na nacionalnom nivou i nedovoljan broj zaposlenih u sektoru kulture.

Ključne mjere

Ključni cilj u vezi sa kulturnim nasljeđem trebao bi biti dugoročno orijentisana, sveobuhvatna reforma u kulturi Crne Gore kroz uspostavljanje ciljeva i prioriteta razvoja svih segmenata kulture i određivanja organizacionih, finansijskih i administrativnih mjera za njihovu

implementaciju. Stoga je moguće dostići visoku prepoznatljivost crnogorskog kulturnog nasljeđa na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Glavne mjere iz projekata su:

1. reorganizacija kulturnih institucija;
2. implementacija programa zaštite i očuvanja kulturne imovine uključujući kulturno nasljeđe (rehabilitacija i restauracija kulturne imovine i spomenika),
3. promovisanje kulturnog nasljeđa na nacionalnom i međunarodnom nivou,
4. kreiranje i implementacija programa za promovisanje kulturnih i umjetničkih aktivnosti.

Sve u svemu, njen cilj je dostizanje uravnoteženog razvoja kulture u zemlji, što znači ravnomjerno predstavljanje kulturnih i umjetničkih programa sa jedne strane i očuvanja kulturnog nasljeđa na drugoj strani.

Strukturne reforme

- Reforme legislative
- Jačanje kapaciteta ljudskih resursa
- Obezbjedenje stabilnih finansijskih prihoda

5. ODRŽIVI RAST

Održivi rast znači izgradnju konkurentnije niskokarbonske ekonomije koja ostvaruje efikasno, održivo korišćenje resursa, zaštitu životne sredine, smanjenje emisija i sprečava gubitak biodiverziteta, razvija nove tehnologije i proizvodne metode, uvodi pametne električne mreže, i unapređuje poslovno okruženje, a naročito za MSP. Kako je definisano u Strategiji EU Evropa 2020, održivi rast se postiže uspostavljanjem resursno efikasne, održive i konkurentne ekonomije. Ovakva ekonomija ima za cilj jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ona ima za cilj sprečavanje ekološke degradacije, gubitak biodiverziteta i neodrživo korišćenje resursa.

U ovom kontekstu, i na osnovu nacionalne platforme za konferenciju Rio+20, Crna Gora je prepoznala sljedeće oblasti kao ključne oblasti za postizanje budućeg održivog rasta crnogorske ekonomije:

- a) Dostupnost priuštive energije, sa jedne strane, ima odlučujuću važnost za crnogorsku ekonomiju, trgovinski bilans i životni standard, dok, sa druge strane, proizvodnja i korišćenje energije vrši pritisak na životnu sredinu, zahtijeva prostor, troši ograničene prirodne resurse i doprinosi jačanju izazova vezanih za klimatske promjene. Zato je razvoj sektora energetike na principima održivog razvoja u svim sferama društva i ekonomije osnovni uslov za postizanje održivog rasta crnogorskog društva i ekonomije. Planirani fokus na održivo korišćenje izvora obnovljive energije (voda, biomasa, solarna energija) i implementacija energetske efikasne mjera, ima potencijal da se energetske potrebe nacionalnog tržišta zadovolje i da se Crna Gora u budućnosti može pozicionirati kao energetska centar i izvoznik zelene energije.
- b) Zdrava životna sredina, štice politikom zaštite životne sredine i zaštite prirode, koja čini sastavni dio svih sektorskih politika, definiše se kao preduslov za održivi turizam, poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, saobraćaj i energetiku, naročito u kontekstu ustavne obaveze Crne Gore da se razvija kao ekološka država. Poseban fokus ovog aspekta održivog rasta je smanjenje emisija, naročito smanjenje emisija gasova staklene bašte korišćenjem niskokarbonskih tehnologija u sektoru energetike i saobraćaja. Dalji glavni pristupi politike su prilagođavanje klimatskim promjenama, unapređenje upravljanja otpadom sprečavanjem otpada, reciklažom, prečišćavanjem otpada i uspostavljanjem odgovarajućih deponija.
- c) Saobraćaj i razvoj efikasnog sistema transporta jedan je od glavnih uslova za uspješan društveno-ekonomski razvoj države i njene ekonomije, naročito za sektore turizma, poljoprivrede, šumarstva, ali i druge sektore koji utiču na rast bruto domaćeg proizvoda. Rekonstrukcija i izgradnja mreža javnog saobraćaja u oblasti drumskog, željezničkog, pomorskog saobraćaja i civilnog vazduhoplovstva, kao i održavanje postojeće infrastrukture, nudi niz ekonomskih mogućnosti za crnogorsku ekonomiju, naročito u građevinarstvu i drugim srodni aktivnostima. Čista i moderna saobraćajna infrastruktura konačno će ostvariti pozitivan uticaj na životnu sredinu i unaprijediti bezbjednost saobraćaja. Naročito će efikasno funkcionisanje javnog putničkog prevoza doprinijeti boljim uslovima za ekonomski razvoj zemlje.
- d) Sektor građevinarstva i stanovanja i efikasnost građevinske i stambene infrastrukture utiču na skoro 30 drugih ekonomskih oblasti. Unapređenje ove infrastrukture direktno utiče na rezultate cjelokupne ekonomije. Razvoj sektora građevinarstva i stanovanja ima značajan uticaj na zapošljavanje. Sektor građevinarstva, sa udjelom od 10% u BDP, je dinamičan sektor od posebnog značaja za Crnu Goru. U kontekstu održivog rasta, poseban naglasak se stavlja na energetska efikasnost u objektima i promociju izolacionih, dugotrajnih, prirodnih/eko i obnovljivih građevinskih materijala, što garantuje efikasno i djelotvorno zadovoljavanje tražnje stanovanja, istovremeno smanjujući zagađenje i ostale ekološke uticaje, minimizirajući potrošnju energije i resursa. Održiva politika stanovanja usredsrijeđena je na rješavanje

problema vezanih za neformalne strukture, pristup priuštivoj energiji i efikasno zadovoljvanje tražnje za energijom. Ona igra važnu ulogu u promociji zaštite životne sredine i daje nacionalni odgovor na klimatske promjene. Aktivnosti namijenjene socijalnom stanovanju doprinose društvenoj koheziji suzbijanjem siromaštva i stimulišu ekonomsku aktivnost.

- e) Politika poljoprivrede i ruralnog razvoja igra ključnu ulogu u ekonomskom i održivom razvoju Crne Gore. To se ogleda u njenom velikom učešću u bruto dodatoj vrijednosti i velikom udjelu u broju zaposlenih lica. Učešće poljoprivrednog sektora u ukupnoj ekonomskoj bruto dodatoj vrijednosti na nivou države iznosi skoro 8%. Ukupna radna snaga na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima iznosi preko 98.000 lica. Međutim, ukupan ekonomski značaj poljoprivrednog sektora ne može se samo svesti na ovo učešće u bruto dodatoj vrijednosti i učešću u broju zaposlenih lica. Poljoprivreda je tijesno povezana sa preostalim ekonomskim područjima u državi, posebno turizmom. U ruralnim oblastima, poljoprivreda čini centralni segment regionalnih lanaca dodate vrijednosti. Veoma niska konkurentnost poljoprivrede, sa jedne strane, i velika većina planinskih područja u sjevernom dijelu države prijetili su napuštanjem vitalne radne snage, sa druge strane, što je rezultiralo time da se poljoprivredna politika fokusira na ruralni razvoj i pruža različite usluge poljoprivrednom sektoru. Ona je važan izvor zapošljavanja, ostvarivanja prihoda za neke od najosjetljivijih segmenata društva, naročito na planinama na sjeveru države gdje ima manje drugih mogućnosti. Ona takođe pruža bezbjednost ishrane za društvo u cjelini. Uzor za crnogorski poljoprivredni razvoj je evropski sistem multifunkcionalne poljoprivrede udružene sa vitalnim i atraktivnim ruralnim područjima.

Tabela 25: Glavni ciljevi vezani za održivi rast

Energetika	• Zadovoljenje energetske potrebe kroz minimalne ekonomske troškove u sistemima proizvodnje, snabdijevanja, i minimalni uticaj na životnu sredinu • smanjena finalna potrošnja energije • povećano korišćenje obnovljivih izvora energije
Životna sredina	• više kopnenih i priobalnih/primorskih površina pod prirodnom zaštitom • izgrađene/rekonstruisane kanalizacione mreže u opštinama • nova postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u opštinama • izgrađene sanitarne deponije
Poljoprivreda i Ruralni razvoj	• ojačana poljoprivredna konkurentnost podrškom većem broju preduzeća • podrška preduzećima industrije prerade hrane u modernizaciji i restrukturiranju • finansijska podrška za diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima za preduzeća
Šumarstvo	• obezbjeđenje i unapređenje dugoročne otpornosti i produktivnosti šuma i drugih ekosistema
Saobraćaj	• povećani doprinos sektora saobraćaja rastu BDP
Stanovanje i građevinarstvo	• ojačana konkurentnost građevinskih firmi i povećan broj MSP • nelegalni objekti integrisani u sektor formalnog stanovanja • smanjen broj domaćinstava sa nediskriminativnim pristupom priuštivom i bezbjednom stanovanju
Ukupna vrijednost „održivih“ mjera“	• Ukupni: 1,152,720,000 • Državni budžet: 623,670,000

- **Donacije: 67,150,000**
- **Kredit: 438,600,000**
- **EU: potrebno 4,090,000 / dostupno 23,300,000**

Polje 6: Zbog čega je Evropi potreban održivi rast?

- **Prekomjerna zavisnost od fosilnih goriva**

Naša zavisnost od nafte, gasa i uglja čini potrošače i preduzeća osjetljivim na štetne i skupe šokove cijena, prijeti našoj ekonomskoj sigurnosti, doprinosi klimatskim promjenama.

- **Prirodni resursi**

Globalna konkurencija za prirodnim resursima intenziviraće i nametnuti pritisak na životnu sredinu. EU može pomoći u smanjenju ovih pritisaka kroz svoje politike održivog razvoja.

- **Klimatske promjene**

Kako bismo ostvarili svoje klimatske ciljeve, treba brže smanjivati emisije i iskoristiti nove tehnologije kao što je energija vjetra i solarna energija i odvajanje i skladištenje ugljendioksida. Mora se ojačati otpornost naših ekonomija na klimatske rizike i naš kapacitet za prevenciju i reagovanje na nepogode.

- **Konkurentnost**

- EU treba da unaprijedi svoju produktivnost i konkurentnost. Ona mora zadržati svoje ranije vođstvo u zelenim rješenjima, naročito uprkos sve većoj konkurenciji Kine i Sjeverne Amerike.
- Ispunjavanje naših energetske ciljeva moglo bi uštedjeti 60 miliona eura na računu Evrope za uvoz nafte i gasa do 2020. godine – što je ključno iz razloga energetske sigurnosti i ekonomskih razloga.
- Dalja integracija evropskog tržišta energije može povećati BDP za 0.6% do 0.8%.
- Zadovoljavanje 20% energetske potreba Evrope iz obnovljivih izvora moglo bi dovesti do otvaranja 600.000 radnih mjesta u EU – kao i dodatnih 400.000 ukoliko ostvarimo cilj energetske efikasnosti od 20%.

Naše obaveze smanjenja emisije treba ispuniti na način koji maksimizira benefite i minimizira troškove – uključujući širenje novih tehnoloških rješenja.

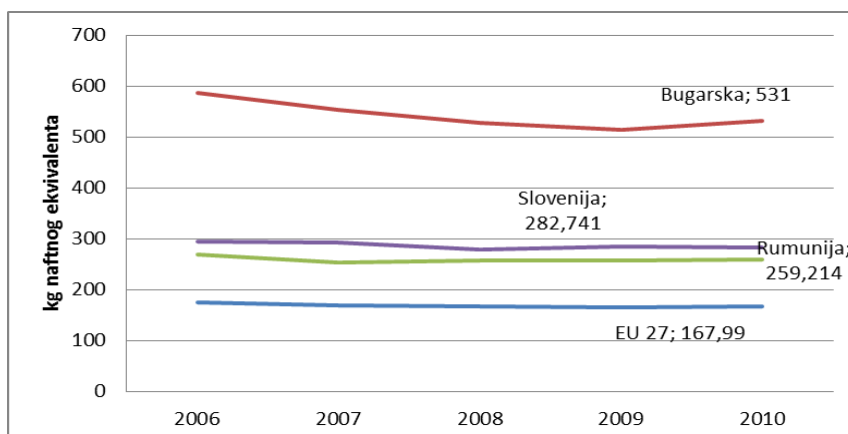
Strategija EU 2020 uspostavila je nekoliko **ciljnih indikatora** za održivi rast i dvije „vodeće inicijative“ naslovljene: „Resursno efikasna Evropa“ i „Industrijska politika za eru globalizacije“. Ciljni indikatori ove oblasti su:

- emisije gasova staklene bašte – 20% (ili čak 30% ukoliko su uslovi dobri) prije 1990. godine
- 20% energije od obnovljivih izvora
- 20% povećanje energetske efikasnosti

Povećanje energetske efikasnosti

Ovaj indikator je odnos između bruto domaće potrošnje energije i bruto domaćeg proizvoda (BDP) za datu kalendarsku godinu. Njime se mjeri potrošnja energije neke ekonomije i cjelokupna energetska efikasnost. Bruto domaća potrošnja energije izračunava se kao zbir bruto domaće potrošnje pet tipova energije: uglja, električne energije, nafte, prirodnog gasa i obnovljivih izvora energije. Cifre BDP uzete su u povezanim obimima, sa 2000. godinom kao referentnom. Budući da se bruto domaća potrošnja energije mjeri u kgoe (kilogram naftnog ekvivalenta) a BDP u 1.000 eura, ovaj odnos mjeri se u kgoe po 1.000 eura.

Grafikon 26 : Energetski intenzitet ekonomije u odabranim državama

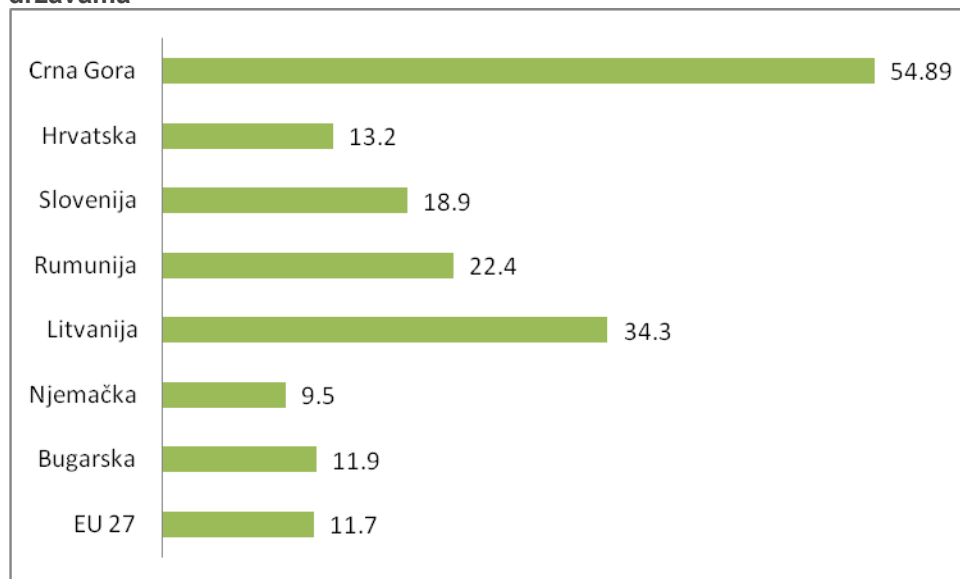


izvor: Euraostat, EU 2020 indikatori, http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

Udio obnovljive energije u bruto finalnoj potrošnji energije - %

Ovaj indikator izračunava se na osnovu energetske statistike koju pokriva Regulativa za energetske statistiku. On se može smatrati ocjenom indikatora opisanog u Direktivi 2009/28/EC, budući da statistički sistem za neke tehnologije obnovljive energije još uvijek nije u potpunost razvijen tako da ispuni zahtjeve ove Direktive. Više informacija o metodologiji izračunavanja učešća obnovljive energije i Euraostatoj godišnjoj energetskej statistici može se naći u Direktivi o obnovljivoj energiji 2009/28/EC, Regulativi za energetskej statistiku 1099/2008 i platformi Generalnog direktorata za energetskej transparentnost http://ec.europa.eu/energy/renewables/index_en.htm.

Grafikon 27: Udio obnovljive energije u bruto finalnoj potrošnji energije - %, u odabranim državama



izvor: Euraostat, EU 2020 indikatori http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators
Izveštaj o konkurentnosti Crne Gore 2010

5.1 Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo

Poljoprivreda i ruralni razvoj predstavljaju važan izvor zapošljavanja, dohotka za neke od najosjetljivijih segmenata društva, naročito na planinama na sjeveru zemlje, gdje ima manje drugih mogućnosti. Oni takođe obezbjeđuju bezbjednost hrane za društvo u cjelini.

Poljoprivreda i ruralni razvoj u Crnoj Gori imaju zadatak da istovremeno unaprijede uslove života, rada i proizvodnje, tako da ekonomske, ekološke i socijalne funkcije postanu uravnotežene i održivost obezbijeđena.

Tokom narednih godina, ovaj sektor suočiće se sa značajnom promjenom. Budući izazovi uključuju sve veću globalizaciju, reformu zajedničke poljoprivredne politike EU, predvidive strukturne promjene, demografske promjene u društvu, veće zahtjeve u pogledu kvaliteta i bezbjednosti hrane. Nasuprot ovom jakom pritisku prilagođavanja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Crna Gora slijedi politiku orjentisanu na rast, koja uzima u obzir ekonomske, ekološke kao i socijalne uslove. Uzor za poljoprivredni razvoj Crne Gore je evropski sistem multifunkcionalne poljoprivrede združen sa vitalnim i atraktivnim poljoprivrednim područjima.

Međutim, cjelokupan ekonomski značaj poljoprivrednog sektora može se svesti ne samo na njegov udio u bruto dodatoj vrijednosti i udjelu u broju zaposlenih lica. Poljoprivreda je tijesno povezana sa ostalim ekonomskim područjima u državi. U ruralnim oblastima, poljoprivreda je centralni segment regionalnih lanaca dodate vrijednosti. Alternativnim korišćenjem kapaciteta ekonomskih faktora države, ona takođe može stvoriti uslove za razvoj novih tržišta, kao što je, primjera radi, u oblasti obnovljive energije i turizma. Pored toga, poljoprivreda ostvaruje i eksterna postignuća koja se ne uzimaju u obzir u bruto domaćem proizvodu (BDP), ali koja, sa druge strane, daju veliki doprinos kvalitetu života crnogorskom društvu. Među najvažnijim postignućima su zaštita zemljišta, vode, vazduha, flore i faune, očuvanje i briga za različite vještačke pejzaše poput prostora za življenje, prostora za odmor i rekreaciju, zaštita kulturnih vrijednosti kao i jačanje ruralnih područja kao funkcionalnih područja za naseljavanje i ekonomskih područja.

Neophodan je dalji razvoj u pogledu produktivnosti i tržišne orijentacije. Vezano za namjeravano pristupanje Evropskoj uniji, Crna Gora mora ispuniti međunarodne standarde u pogledu konkurentnosti i bezbjednosti hrane. Kako bi se restrukturirao sektor poljoprivrede u skladu sa zahtjevima EU i poboljšao životni standard ruralnog stanovništva u Crnoj Gori, treba eliminisati ključna uska grla u sektoru poljoprivrede i ruralnom sektoru.

Ciljevi definisani u nacionalnoj politici za poljoprivredu i ruralni razvoj vezani za ekonomske, ekološke i socijalne funkcije su sljedeći:

- Obezbeđivanje prihvatljivog i stabilnog snabdijevanja hranom razvijanjem konkurentne primarne poljoprivredne proizvodnje;
- Unapređenje ruralne infrastrukture i uslova života na selu kako bi se omogućio adekvatan životni standard;
- Unapređenje tržišne efikasnosti i prilagođavanje zahtjevnim standardima na osnovu zakonodavstva Zajednice (usaglašavanje sa Aquis Communautaire);
- Održivo upravljanje prirodnim resursima, očuvanje prirode i zaštita životinja, kao i unapređenje kvaliteta proizvoda;
- Unapređenje ekonomske snage ruralnih područja razvojem novih potencijala prihoda i diverzifikacije;
- Unapređenje planiranja, upravljanja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, kao i smanjenje ekoloških uticaja;
- Usaglašavanje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

Budući da postepeno usaglašavanje crnogorske sa poljoprivrednom politikom EU predstavlja jedan od prioriteta na crnogorskom putu pridruživanja EU, novoosmišljeni IPARD program (2007 – 2013. godine) za Crnu Goru predstavio je mjere u okviru Prioriteta 1 i 3 u skladu sa zahtjevima IPARD-a (Instrumenta za pretpristupni ruralni razvoj). Neophodno je dalje usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim okvirom EU, i ostvariće se izmjenama postojećih zakona i podzakonskih akata. Implementacija IPARD programa još uvijek nije počela i tek se može realizovati kada Crna Gora ispuni neophodne preduslove vezane za strukturni, institucionalni i pravni okvir. IPARD sredstva su dostupna u oblasti ruralnog razvoja.

Glavne mjere i očekivani rezultati

Politika poljoprivrednog i ruralnog razvoja suočava se sa ograničenjima kako u pogledu pristupa finansijskoj podršci za investicije tako i u pogledu institucionalnih/ljudskih resursa, kako bi se prenio, implementirao i sproveo Acquis EU u ovom konkretnom sektoru.

Sljedeće glavne mjere za tržišnu i cjenovnu politiku i politiku ruralnog razvoja povećaće konkurentnost u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja i podržati održivi razvoj.

1. Investicije u primarnu poljoprivredu i industriju prerade
2. Investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj korišćenja i poboljšanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i prevencija njihove fragmentacije)
3. Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima
4. Implementacija poljoprivredno-ekoloških mjera i razvoj područja sa ograničenim mogućnostima za poljoprivrednu proizvodnju
5. Investicije u obrazovanje, istraživanje i analitički rad

Strukturne reforme i institucionalne promjene

Kako bi se obezbijedile strukturne i institucionalne reforme neophodno je osmisлити i sprovesti sveobuhvatne programe obuke na osnovu procjene potreba za obukom i plana obuke.

- Izgradnja institucija

Treba uložiti dodatne napore u uspostavljanje administrativne strukture u skladu sa zahtjevima EU.

- Pravni okvir

Relevantno zakonodavstvo i podzakonska akta treba uskladiti sa pravnim zahtjevima EU.

- Izgradnja kapaciteta (u svijetlu IPARD)

Izgradnja ljudskih kapaciteta u sektoru poljoprivrede, uključujući ruralni razvoj, obuhvata sve uključene institucije i koncentrisaće se na unapređenje znanja u oblasti pravnog okvira kao i cijele administrativne procedure i finansiranje različitih investicionih mjera.

Uzajamna povezanost sa ostalim oblastima politike

Razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u Crnoj Gori veoma je tijesno povezan sa mnogim drugim oblastima politike, uključujući životnu sredinu, energetiku, obrazovanje i turizam

Životna sredine:

- Oblast pod-politike 1/Zaštita prirode, diverziteta i zemljišta: npr. Natura 2000, zaštićena područja i erozivna područja
- Oblast pod-politike 2/Vode, otpadne vode, more/priobalna zona: npr. vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda

- Oblast pod-politike 3/Otpad: npr. Prerada – životinje po proizvodima
- Oblast pod-politike 6/Hemikalije:npr. pesticidi
 - Energetika: Obnovljiva energija (solarna, biomasa)
 - Obrazovanje: Specijalizovani fakultet, srednje stručne škole, univerzitet
 - Turizam: Razvoj turizma u ruralnim područjima (npr. eko selo, agro turizam)

5.2 Šumarstvo

Oko 60 % stanovništva Crne Gore oslanja se na ruralna područja u kojima su šume najznačajniji resurs. Šumarstvo i drvoprerada uključuju oko 4.000 ljudi koji ostvaruju dohodak.

Šume sa svojim brojnim funkcijama, između ostalog, privatnim vlasnicima nude značajnu ekonomsku sigurnost, obezbjeđuju potrebe za ogrijevom i građevinskim materijalom, za drvnim i nedrvnim proizvodima, obezbjeđuju uslove za razvoj turizma i stvaraju osnov za preduzetništvo i nova radna mjesta. Njihovim racionalnim korišćenjem može se otvoriti više od 5.000 novih zelenih radnih mjesta. Planskim korišćenjem drvne biomase u energetici i sporednih proizvoda, kao što su gljive, ljekovito bilje i šumsko voće, mogu se generisati prihodi za više od 30.000 ljudi u Crnoj Gori, a oni se mogu i udvostručiti.

Šume kao kompleksan ekosistem i zajedničko dobro u Crnoj Gori, najznačajniji su resurs seoskih područja u ekološkom, ekonomskom i socijalnom smislu. Šume pokrivaju 59.9% od ukupne površine zemljišta Crne Gore, šumsko zemljište pokriva 9.8 % površine zemljišta Crne Gore, a zajedno šume i šumsko zemljište pokrivaju 69.7 % površine zemljišta Crne Gore. Ukupna zapremina u šumi i šumskom zemljištu je procijenjena na 118 mil m³ sa godišnjim prirastom od 2.8 mil m³.

Sektor šumarstva u Crnoj Gori se danas suočava sa izazovom kako da unaprijedi praksu upravljanja šumama da bi se ostvarila vizija šumarstva i unapređenje postojećeg stanja svih šuma, tako da zaštitne, ekološke, socijalne i ekonomske funkcije šuma budu izbalansirane, a održivost obezbijeđena. Prepoznati glavni problemi u ostvarivanju zacrtanih ciljeva bi se mogli identifikovati u sljedećem:

- Nedostatak izgrađenosti kapaciteta,
- Konkurentnost u sektoru,
- Nedostatak naučno-obrazovnih institucija,
- Negativan uticaj efekata globalne krize i nedostatak investicija.

Šume kao značajan prirodni resurs i šumarstvo kao djelatnost usklađena sa poljoprivredom, vodoprivredom, turizmom, ekologijom i energetikom može doprinijeti bržem ekonomskom rastu ruralnih područja pogotovo na sjeveru i smanjiti siromaštvo i regionalne razlike.

Ciljevi koji su definisani Nacionalnom politikom upravljanja šumama i šumskim zemljištima, a odnose se na ekološke, ekonomske i socijalne funkcije šuma su:

1. Obezbijediti i poboljšati dugoročnu otpornost i produktivnost šumskih i drugih ekosistema, kao i održavanje biljnih i životinjskih vrsta. Realizacija ovog cilja se ostvaruje kroz sprovođenje mjera uzgoja i sanacije šuma, sprovođenjem mjera preventivne zaštite šuma, kao i izdvajanjem sjemenskih objekata u cilju obezbjeđenja sjemenskog i sadnog materijala. Takođe, specijalne mjere bi bile uključene u posebne režime gazdovanja šumama u zaštitnim šumama, šumama posebne namjene, kao i zaštićenim područjima NATURA 2000.
2. Upravljanje šumama i šumskim resursima obezbjeđuje održivo ispunjavanje socijalnih, ekonomskih i ekoloških funkcija šuma. Upravljanje podrazumijeva set formalnih i neformalnih mjera kojima se reguliše način raspolaganja šumskim resursom. Samom sertifikacijom, tj. potvrdom da se sistem upravljanja sprovodi po principima i standardima odgovornog upravljanja šumskim resursima, omogućava se i održivo korišćenje istih.

3. Šume doprinose održivom socijalnom i ekonomskom razvoju ruralnih područja. Uz sektor poljoprivrede, šume u Crnoj Gori su najznačajniji resurs seoskih područja u ekološkom, ekonomskom i socijalnom smislu, pa će i ciljevi ruralnog razvoja biti integrisani u gazdovanje šumama i šumskim zemljištima. Podsticajne mjere će doprinijeti razvoju privatnog sektora šumarstva i prerade drveta u skladu sa EU politikom ruralnog razvoja.
4. Dugoročan razvoj šumarske struke i djelatnosti šumarstva. Kroz izgradnju regulatornih okvira i razvoj stručnih i istraživačko-razvojnih kapaciteta omogućiće se kvalitetno obavljanje upravnih, planskih i stručno – tehničkih poslova.

Glavne mjere i očekivani rezultati

U cilju ostvarenja glavnih ciljeva neophodno je sprovesti sljedeće mjere:

1. izrada strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva
2. sertifikacija šuma
3. jačanje savjetodavnih službi
4. mjere podrške i subvencije za rad u šumarstvu
5. uspostavljanje legalnosti prometa drvnih sortimenata
6. informaciono-tehnička osposobljenost
7. jačanje ljudskih kapaciteta u sektoru

Strukturne reforme i institucionalne promjene

U sklopu strukturnih ili institucionalnih reformi neophodno bi bilo:

- sjedište Uprave za šume premjestiti u Podgoricu
- formirati dva odjeljenja:

a) za gazdovanje visokim šumama

b) za gazdovanje šumama na kršu

- izraditi zakon za šume na kršu
- sprovesti privatizaciju pojedinih djelatnosti koje su pod državnom upravom (npr. rasadnici).

5.3 Energetika

Crna Gora je država čiji sektor energetike uključuje nekoliko velikih proizvođača i nekoliko velikih potrošača energije. Međutim, to je takođe država sa velikim prirodnim potencijalima koji uključuju hidropotencijal, potencijal biomase i solarni potencijal, niskom energetske efikasnošću, i koja u velikoj mjeri zavisi od uvoza električne energije i fosilnih goriva. Crna Gora je takođe država koju karakteriše različit ekonomski rast u zavisnosti od regije, pri čemu je sjeverna regija Crne Gore najmanje ekonomski razvijena. Međutim, većina postojećih prirodnih resursa raspoređena je širom teritorije Crne Gore i njihova valorizacija mogla bi pomoći ne samo energetske sigurnosti i nezavisnosti već i doprinijeti uravnoteženijem ekonomskom rastu države. Sa druge strane, kako bi se ostvario održivi razvoj Crne Gore, postojeće korišćenje prirodnih resursa treba optimizovati, kao i korišćenje energije kroz intenzivnu implementaciju mjera energetske efikasnosti. Crna Gora bi lako mogla zadovoljiti sopstvene energetske potrebe korišćenjem sopstvenih prirodnih resursa i, uzimajući u obzir njenu poziciju u regionu, pozicionirati sebe kao energetske središte i izvoznika zelene energije. Stoga, održivi pristup u korišćenju prirodnih resursa za proizvodnju energije mogao bi pomoći ne samo da se ostvare strateški ciljevi Crne Gore da postane energetske nezavisna i ekološka država, već i da dalje unaprijedi svoj ekonomski razvoj.

Stoga je razvoj oblasti energetike u Crnoj Gori veoma tijesno povezan sa mnogim drugim oblastima politike uključujući politiku zaštite životne sredine, prostornog planiranja i građevinarstva, socijalne i regionalne politike, te, otuda, indirektno utiče na razvoj Crne Gore u cjelini i životni standard građana.

Dokument „Energetska politika Crne Gore do 2030. godine“ određuje tri glavna prioriteta: sigurnost snabdijevanja, razvoj konkurentskog tržišta energetike i održivi razvoj energetike. Prema ovim prioritetima, Energetska politika definiše dvadeset glavnih strateških ciljeva koji uključuju:

- revitalizaciju postojeće i izgradnja nove energetske infrastrukture, uključujući mrežu i elektrane;
- smanjenje zavisnosti od uvoza energije;
- povećanu energetske efikasnosti;
- povećano korišćenje obnovljivih izvora energije;
- unapređenje kapaciteta za grijanje/ili hlađenje;
- realizaciju neophodnih rezervi nafte za 90 dana,
- istraživanje gasa i nafte u jadranskom basenu, kao i uglja u pljevaljskom i beranskom basenu;
- neprekidno restrukturiranje energetskih stejkholdera u skladu sa energetsom politikom EU;
- uzimanje u obzir standarda za zaštitu životne sredine prilikom razvoja sektora za snabdijevanje i korišćenje energije;
- u saradnji sa ostalim državama, pružanje podrške naučnim istraživanjima i razvoju novih ekološki prihvatljivih i efikasnih tehnologija i njihovoj primjeni
- neprekidno usaglašavanje zakonskog i regulatornog okvira sa energetske politikama EU;
- pružanje socijalne pomoći osjetljivim potrošačima i radnicima tokom restrukturiranja energetskih stejkholdera;
- postizanje dogovora sa susjednim državama u vezi sa optimalnim korišćenjem zajedničkih prirodnih resursa;
- poboljšanje regulatornih aktivnosti i nezavisnosti Regulatornog tijela, itd.

Energetska politika Crne Gore definisala je svoj put ka održivom razvoju, uzimajući u obzir potrebu za energetsom nezavisnošću i sigurnost snabdijevanja. Štaviše, crnogorska energetska politika se neprekidno mijenja i usaglašava sa kontinuiranim unapređenjem u energetske politici EU usljed tehnoloških unapređenja i veće svijesti u pravcu potreba za zaštitom životne sredine i realnosti ograničenih prirodnih resursa.

Kao glavna energetska pitanja, pa tako i ključne oblasti pod-politike za period od 2013. do 2016. godine, identifikovana su sljedeća:

- Nastavak restrukturiranja sistema snabdijevanja električnom energijom kako bi se uvela konkurencija i smanjili ne-tehnički gubici;
- Unapređenje energetske efikasnosti u sektoru krajnjih korisnika i sektoru snabdijevanja energijom;
- Širenje proizvodnje obnovljive energije.

Glavne mjere i očekivani rezultati

Prioritetne mjere oblasti politike „energetika“ proizilaze iz Akcionog plana 2008-2012. godine Strategije razvoja energetike Crne Gore do 2025. godine.

Glavne mjere za povećanje konkurentnosti sektora snabdijevanja energijom i sektora za korišćenje energije sastoje se, sa jedne strane, od mjera za nastavak liberalizacije tržišta električnom energijom (uključujući unapređenje sistema mjerenja i pretvaranja kompanija kćerki EPCG u akcionarska društva) i, sa druge strane, mjera za unapređenje energetske efikasnosti u svim koracima energetskog sistema. I tržišno orjentisane mjere i mjere energetske efikasnosti treba da pomognu smanjenju troškova zadovoljavanja tražnje za energijom i postizanja konkurentskih cijena energije.

Glavni fokus Nacionalnog plana razvoja u pogledu energetike nalazi se u unapređenju energetske efikasnosti u svim koracima lanca snabdijevanja i korišćenja energije. Glavne mjere obuhvataju sljedeće:

1. Unapređenje regulatornog okvira, uključujući unapređenje propisa o izgradnji, uvođenje oznaka energetske efikasnosti, uvođenje principa ekodizajna za električne uređaje u domaćinstvima, i uvođenje komponente energetske efikasnosti u dokumentaciju prostornog planiranja. Dalje, planira se izrada strateških i planskih dokumenata za energetske efikasnosti, i ojačaće se institucionalni okvir za energetske efikasnosti.
2. Program energetske efikasnosti, koji usvaja i prenosi EU zakonske propise iz energetike u lokalne uslove, obezbjeđuje organizacioni okvir za sve kasnije pomenute mjere energetske efikasnosti i uvodi godinu energetske efikasnosti u cilju podizanja svijesti u pravcu energetske efikasnosti i neiskorišćenih potencijala za unapređenje sa ekspertima i širom javnošću.
3. Projekat energetske efikasnosti u nelegalnim objektima
4. Projekat uvođenja Sistema upravljanja energijom u javnom sektoru uspostavlja sisteme upravljanja energijom u javnim objektima. Ovo je osnov za projekat „Energetska revizija“, u kojem se tok energije u javnim objektima prati i analizira, nakon čega slijede organizaciona i tehnička unapređenja. Ovo su projekti početnika u biznisu za uspostavljanje energetske revizije u široj ekonomiji i pružiće informacije za unapređenje energetske efikasnosti u sektoru stanovanja i građevinarstva u cjelini.
5. Svijest javnosti i poznavanje novih pravnih uslova i dobre prakse u oblasti energetske efikasnosti povećava se kod institucija javnog sektora, lokalnih samouprava, velikih potrošača, profesionalnih organizacija i ostalih aktera. U tom cilju, pokreće se program promocije energetske efikasnosti za širu javnost. Obuka i edukacija o ekološki efikasnim tehnikama i tehnologijama pruža se profesionalnim krugovima i odabranim ciljnim grupama. Takođe, traže se mogućnosti za davanje finansijskih podsticaja onim građanima koji primjenjuju energetske efikasne tehnike u zadovoljavanju njihovih potreba za energijom.
6. Na strani ponude, neophodno je izvršiti modernizaciju i rehabilitaciju distributivnog sistema (koji, zajedno sa mjerama za smanjenje ne-tehničkih gubitaka) treba da smanji troškove distribucije sa oko trenutnih 20% na manje od 10%. Za prenosnu mrežu, neophodno je izraditi plan za bolju interkonekciju.
7. Prioritet kod povećanja efikasnosti proizvodnje električne energije je rehabilitacija 7 malih hidroelektrana.
8. U pogledu proizvodnje energije, dalje se planira nastavak planiranja i početak izgradnje dodatnih kapaciteta za proizvodnju zasnovanih na obnovljivim izvorima energije kao što je hidro energija, vjetar, solarna energija i otpadno drvo. Time će se iskoristiti domaći obnovljivi izvori, otvoriti nova radna mjesta za lokalne grane industrije, smanjiti zavisnost od uvozne (djelimično fosilno zasnovane) energije i unaprijediti sigurnost snabdijevanja energijom za crnogorsku ekonomiju. modernizacija i rehabilitacija distributivnog sistema (koji, zajedno sa mjerama za smanjenje ne-tehničkih gubitaka) treba da smanji troškove

distribucije sa oko trenutnih 20% na manje od 10%. Za prenosnu mrežu, neophodno je izraditi plan za bolju interkonekciju;

Izgradnja ljudskih kapaciteta

Izgradnja ljudskih kapaciteta u sektoru energetike koncentriše se na povećanje interesovanja za energetske efikasnost, istovremeno unapređujući znanje o tehnikama i tehnologijama energetske efikasnosti, njihovoj primjeni i finansiranju. Osnovu znanja treba povećati na obje strane, na strani profesionalnih pružalaca energetske usluga i strani javnih i privatnih potrošača energije. U ovoj oblasti takođe treba povećati znanje o adekvatnom održavanju, rehabilitaciji i nadogradnji energetske efikasne, ekološke i tehnologije zasnovane na obnovljivim izvorima.

Kako bi se obezbijedila efikasna i djelotvorna upotreba dodijeljenih finansijskih resursa, implementaciju mjera u oblasti energetske politike prati program monitoringa.

Ukupan budžet za implementaciju prioritetnih mjera u oblasti energetske politike u periodu od 2013. do 2016. godine procjenjuje se na 43,2 miliona €. To ne uključuje investicije u elektrane, u koje će investirati strani investitori.

Strukturne reforme i institucionalne promjene

Kod strukturnih reformi postoje dva pristupa. Sa nastavkom restrukturiranja sektora energetike, preduzimaju se dalji koraci u pravcu dalje liberalizacije tržišta električnom energijom. Sa daljim uspostavljanjem izložbenih prostora za energetske efikasnost, obukom eksperata i edukacijom šire javnosti, uspostaviće se tržište za energetske efikasne i tehnologije obnovljive energije.

5.4 Životna sredina

Žaštita životne sredine predstavlja preduslov za održivi turizam, poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, transport i energetiku u „ekološkoj državi“ Crnoj Gori.

Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, rehabilitacija postrojenja za vodosnabdijevanje, izgradnja sanitarnih deponija i druge infrastrukture za upravljanje otpadom, kao i adekvatno funkcionisanje i održavanje ovih kapaciteta obezbjeđuje tržišne mogućnosti za crnogorske firme koje učestvuju u ovim aktivnostima. Predlaže se da se, u saradnji sa potencijalnim stranim vodećim firmama, pokrene kampanja namijenjena kvalifikaciji/obuci za crnogorska MSP u ovu svrhu. Takođe, čišćenje zagađenih žarišta obezbijediće poslovne mogućnosti za crnogorske firme i radnike.

Poštovanje EU ograničenja u pogledu zagađenosti vazduha (naročito za čestice) i srodnih zdravstvenih mjera smanjiće respiratorne bolesti i tako povećati produktivnost.

Preusmjeravanje otpada sa direktnog odlaganja, kroz prevenciju, reciklažu i obnovu, omogućiti će efikasnije i integrisano upravljanje materijalnim resursima i energijom.

Konačno, brzo usvajanje EU zahtjeva u sektoru životne sredine kroz dovoljan broj kvalifikovanih kadrova ubrzaće pristupanje EU i punu integraciju Crne Gore u veću ekonomsku i političku zajednicu.

Na osnovu potreba i prioriteta identifikovanih u postojećim strateškim i dokumentima politike, neophodno je izvršiti analizu pozitivnih i negativnih uticaja postojećih uslova za zaštitu životne sredine na rast i razvoj crnogorske ekonomije. Ovu analizu je moguće izvršiti u okviru izrade Strategije za finansiranje u oblasti životne sredine (koja je prioritet u kontekstu EU integracija).

Na osnovu Nacionalne politike zaštite životne sredine i u skladu sa ekološkim zakonodavstvom EU i međunarodnim konvencijama, ovaj Nacionalni plan razvoja definiše sljedeće glavne ciljeve u oblasti politike zaštite životne sredine:

- obezbijediti održivu zaštitu prirode i biodiverziteta
- zaštititi kvalitet vode i omogućiti čistije otpadne vode
- obezbijediti održivo upravljanje otpadom slijedeći principe: spriječiti, smanjiti, ponovo upotrijebiti, reciklirati, obnoviti, bezbjedno ukloniti
- spriječiti izloženost zdravstveno ugrožavajućim efektima zagađivanja vazduha, buke i zračenja
- ublažiti klimatsku promjenu i prilagoditi se njenim efektima u Crnoj Gori
- kontrolisati upotrebu hemijskih supstanci
- minimizirati zagađenje iz industrije uspostavljanjem sistema kontrole i upravljanja rizikom i podsticanjem uvođenja sistema upravljanja životnom sredinom i čistih tehnologija.

Dalje usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU ostvariće se putem izmjena postojećih zakona i usvajanjem podzakonskih akata, obraćajući posebnu pažnju na oblasti u kojima je stepen usaglašenosti još uvijek nizak.

Glavne mjere i očekivani rezultati

Politika zaštite životne sredine u Crnoj Gori suočava se sa mnogim obavezama i većim ograničenjima kako u finansijskim investicijama tako i u institucionalnim/ljudskim resursima kako bi se EU *acquis* prenio, implementirao i izvršio u sektoru zaštite životne sredine. Kako bi se ispunili ovi izazovni uslovi, istovremeno ograničavajući ekološki uticaj crnogorske ekonomije i povećavajući njenu efikasnost i konkurentnost, planiraju se sljedeće glavne mjere:

1. Da bi se **priroda** održala netaknutom i radi održavanja visokog nivoa **biodiverziteta**, područja prirodne zaštite povećavaju se na 10% kopnenih i priobalnih/primorskih površina. Pored toga, uspostavlja se mreža Nature 2000, pripremaju se Crvena lista i Crvene knjige ugroženih vrsta, i jača se kontrola zaštićenih područja. Kartiranje glavnih područja erozije **zemljišta** obezbijediće osnov za sprečavanje dalje degradacije zemljišta.
2. Da bi se očuvala **voda** kao resurs, vodovodna infrastruktura će biti obnovljena/proširena. Rehabilitacija i proširenje sistema za vodosnabdjevanje u svim opštinama u kojima je takvo obnavljanje neophodno, izgradnja/rehabilitacija kanizacionih mreža u svim opštinama i izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u 18 opština. Sistem kontrole i planiranja biće poboljšan uspostavljanjem mreže kontrole kvaliteta vode i izradom planova za upravljanje riječnim slivovima i morskim dobrom.
3. Negativan uticaj otpada biće smanjen izgradnjom 6 centara za upravljanje otpadom sa deponijama u skladu sa EU regulativom. Dodatno će biti izgrađeno 15 postrojenja za obradu otpada. Ovo će omogućiti početak zatvaranja svih deponija koje nisu u skladu sa propisima. Pripremljena je strategija za izvoz/tretman opasnog otpada i program prevencije otpada, oboje u skladu sa EU legislativom o otpadu.
4. Kada je riječ o smanjenju emisija zagađivača **vazduha**, uspostavlja se nacionalna mreža za praćenje kvaliteta vazduha i sistem za izvještavanje o kvalitetu vazduha u skladu sa EU standardima.
5. U cilju smanjenja izloženosti okolnoj **buci**, izrađuju se strateške karte buke za naročito osjetljive zone i preduzimaju prvi koraci za mjerenje jačine buke.

6. Uspostavljanje registra hemikalija i uvođenje sistema za dokumentovanje opasnih supstanci u otpadu i opasnog otpada, omogućiće efikasnu kontrolu i upravljanje hemikalijama.
7. Kreiranje strateškog okvira za klimatske promjene podrazumijeva pripremu i usvajanje Nacionalne strategije o klimatskim promjenama, koja će biti pripremljena i usvojena od strane Vlade Crne Gore 2014. godine. Ova strategija će biti osnova za identifikaciju potencijala za razvoj pravca niske emisije ugljen-dioksida u cijeloj privredi.
8. Kako bi se ublažila **klimatska promjena** i prilagodilo njenim efektima u Crnoj Gori, priprema se, sa jedne strane, Nacionalno saopštenje o klimatskim promjenama (koje sadrži popis emisija gasova iz plastenika, plan za smanjenje emisija i program za smanjenje emisija gasova iz plastenika / prilagođavanja posljedicama klimatskim promjena) i, sa druge strane, program za postepenu eliminaciju supstanci koje osiromašuju ozon.
9. Mjere za ograničavanje izloženosti radijaciji uključuju prenošenje gotovo čitave EU legislative o jonizujućem zračenju u nacionalno zakonodavstvo (sa predviđenim sredstvima od 2,64 miliona eura), procjenu rizika od ne-jonizujućeg zračenja u Crnoj Gori i kampanju podizanja svijesti (sa predviđenim budžetom od 2,75 miliona eura) o rizicima povezanim sa jonizujućim zračenjem.
10. Kako bi se smanjilo **zagađenje iz industrijskih postrojenja**, uvodi se dopuštajuća procedura u skladu sa zahtjevima IPPC EU (eng. IPPC - integrated pollution prevention and control – integrisana prevencija i kontrola zagađivanja). Pored toga, uvodi se sistem za sprečavanje industrijskih incidenata i ograničavanje uticaja onih incidenata koji se ne mogu spriječiti. U roku od 4 naredne godine, 5 zagađenih žarišta industrije će biti očišćeno. U ovu svrhu utrošiće se 49 miliona eura. Kako bi se unaprijedili resursi i energetska efikasnost crnogorske proizvodne industrije, uvešće se posebni stimulansi kako bi se uspostavili sistemi za dobrovoljno upravljanje životnom sredinom u postrojenjima, reciklirala voda i postrojenja modernizovala čistim, efikasnim tehnologijama i tehnikama.

U pogledu izgradnje ljudskih kapaciteta, grade se potrebni administrativni industrijski ekspertske kapaciteti kako bi se prenio, implementirao i izvršio EU *acquis* u oblasti životne sredine. Fokus obuke leži u izgradnji praktičnog znanja (eng. *know-how*) potrebnog za implementaciju novog zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine.

Dalje, potrebno je edukovati grupe stanovništva koje su potencijalno izložene zračenju kako bi se minimizirali navedeni rizici.

Strukturne reforme i institucionalne promjene

Kako bi se obezbijedile strukturne i institucionalne reforme, neophodno je kreirati i implementirati sveobuhvatni set programa za institucionalnu izgradnju kapaciteta i realizaciju investicionih projekata da bi se podržali naponi namijenjeni jačanju infrastrukture zaštite životne sredine, koji su uglavnom vezani za sljedeće velike investicione projekte (do 2016. godine i nakon toga, pri čemu treba odrediti vremenske okvire):

- izgradnja 6 regionalnih deponija
- procjena potreba i planiranje potencijalnih drugih kapaciteta za upravljanje otpadom (prenosne stanice, sortiranje, kompostiranje, otpad do energije)
- procjena i, prema potrebi, obnova infrastrukture za vodosnabdijevanje u svim opštinama

- izgradnja 11 opštinskih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda sa obnovljenom infrastrukturom za ispuštanje otpadnih voda
- čišćenje 5 zagađenih žarišta industrije (na osnovu tekućih studija izvodljivosti)
- angažovanje, edukacija i održavanje dovoljnog broja kvalifikovanih kadrova za sve funkcije javnog sektora u sektoru zaštite životne sredine.

5.5 Saobraćaj

Razvoj efikasnog sistema saobraćaja predstavlja jedan od glavnih uslova, ako ne i najvažniji uslov, za uspješan razvoj države, naročito u oblasti ekonomije, turizma, poljoprivrede, šumarstva i drugih grana industrije koje imaju veliki uticaj na rast BDP.

Rekonstrukcija i izgradnja državne saobraćajne mreže u oblasti drumskog, željezničkog, pomorskog i civilnog vazdušnog saobraćaja, kao i održavanje te infrastrukture, nudi niz ekonomskih mogućnosti za integraciju crnogorske ekonomije, naročito u oblasti građevinarstva i drugih pratećih industrijskih grana. Ovdje je naročito važna zaštita životne sredine i unapređenje uslova života.

Regulisana i moderna putna infrastruktura će, u krajnjoj mjeri, rezultirati unapređenjem životne sredine i bezbjednošću saobraćaja, i obezbijediti efikasniji javni prevoz, što će zasigurno doprinijeti ubrzanom pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji i, prije svega, stvaranje boljih uslova za ekonomski rast države. Naročito je važna integracija u EU kroz konekciju na TEN-T i unapređenje konkurentnosti industrije lokalnog transporta.

Na osnovu potreba i prioriteta zadatka definisanih u postojećim strateškim i političkim dokumentima (razvojnim planovima države), neophodno je najprije analizirati postojeću situaciju i, kao drugo, analizirati sve uticaje transporta na ekonomski rast i ekonomski razvoj Crne Gore, istovremeno razvijajući strategiju za finansiranje svih projekata koji čine sastavni dio pod-politika.

Glavni problemi saobraćajne politike Crne Gore su sljedeći:

- slab ekonomski rast zbog skupog prevoza,
- nizak stepen sigurnosti i bezbjednosti ljudskih života, materijalne imovine i državne svojine,
- nizak kvalitet saobraćajnih usluga,
- nepovoljan uticaj razvoja saobraćaja i saobraćajne infrastrukture na životnu sredinu i društvo.

Glavne mjere i očekivani rezultati

Kako bi se riješili gore navedeni problemi, za poboljšanje efikasnosti sektora saobraćaja i, na taj način, unapređenje konkurentnosti crnogorske privrede u cjelini, u periodu od 2013. do 2016. godine planiraju se sljedeće proritetne mjere:

1. aktivnosti na realizaciji projekta izgradnje dva autoputa: Bar-Boljare i Jadransko-jonski autoput. Takođe će biti urađena rehabilitacija 250 km državnih puteva,
2. Priprema tehničke dokumentacije i izvođenje radova na sanaciji 8 čeličnih mostova na pruzi Bar –Vrbnica,
3. luka Bar se modernizuje i trgovačka flota se revitalizuje/širi;
4. radi povećanja efikasnosti vazdušnog saobraćaja, modernizuju se aerodromi u Podgorici i Tivtu.

Strukturne reforme i institucionalne promjene

U oblasti politike saobraćaja, Nacionalni plan razvoja fokusira se na rehabilitaciju postojeće i izgradnju nove saobraćajne infrastrukture.

5.6 Stanovanje i građevinarstvo

Prepoznavanje značaja građevinarstva i stanovanja uopšte, njihovog uticaja na druge pomoćne i srodne aktivnosti, koji odgovara njihovom udjelu u BDP države, koji se značajno može povećati tokom perioda finansijskih investicija u kapitalne projekte, u potpunosti opravdava potrebu za tretmanom stanovanja i građevinarstva kao strateškog sektora u razvoju ekonomije.

Građevinarstvo i stanovanje su ključni sektori za ekonomiju u cjelini. Stope rasta u ovim sektorima indirektno utiču na rezultat ekonomije u cjelini i imaju veliki uticaj na zapošljavanje. Sektor građevinarstva je naročito važan za sektor stanovanja / nekretnina (proizvodi i usluge za izgradnju i opremanje objekata). Bankarstvo i osiguranje takođe su važne usluge kako za građevinarstvo tako i za stanovanje. Stoga je stabilan sistem finansiranja stanovanja ključan za funkcionisanje finansijskih tržišta.

Održivi sektor stanovanja igra ključnu ulogu u unapređenju zaštite životne sredine, rješavanje pitanja klimatskih promjena i kataliziranju ekonomskog rasta. On takođe značajno doprinosi suzbijanju siromaštva, te tako unapređuje socijalnu koheziju. Efikasno upravljanje resursima u sektoru stanovanja / građevinarstva ključan je za rezultate sektora energetike. Energetski učinak objekata ključan je za ostvarivanje klimatskih i energetskih ciljeva. Objekti su odgovorni za 40% potrošnje energije i 36% emisija CO₂ u EU.

Neophodno je postići da sektor građevinarstva čini oko 10% BDP-a Crne Gore i da bude jedan od najdinamičnijih sektora privrede. Ova tendencija se u budućnosti može zaustaviti zbog globalne finansijske krize i pojave recesije u razvijenim ekonomijama, koje, kratkoročno posmatrano, imaju glavni uticaj na građevinarstvo u Crnoj Gori.

Građevinarstvo:

- *Sveobuhvatna i unaprijeđena dokumentacija prostornog planiranja:* Nedostatak odgovarajućih državnih i lokalnih planskih dokumenata u oblasti prostornog planiranja takođe usporava realizaciju investicija.
- *Visoki kvalitet građevinskih radova i građevinski proizvodi zasnovani na principu održivosti:* Ciljevi današnje industrije građevinskih materijala treba da budu sljedeći: ostvarivanje većeg rasta smanjenjem zagađenja i korišćenja resursa i bolja zaštita životne sredine, kako bi se minimizirao uticaj na potrošnju energije i prirodnih resursa, korišćenje eko-materijala i obnovljivih lokalno dostupnih materijala kao što je slama, biomasa, drvo itd.
- *Veći broj radnika i bolje obučeni/stručniji radnici:* Kako bi se stvorila adekvatna struktura radne snage u građevinarstvu, neophodno je slijediti principe održivog razvoja u pravcu definisanih preporuka za razvoj obrazovnog procesa.
- *Jačanje konkurentnosti građevinskih firmi i podsticanje preduzetništva:* Postići da crnogorsko građevinarstvo postane nosilac ili partner u realizaciji kompleksnih projekata i originalnih rješenja za sve vrste struktura i objekata, od planiranja do izvršenja sa visokoprofesionalnim timom, korišćenjem napredne tehnologije i praktičnog iskustva, uzimajući u obzir životnu sredinu.
- *Privlačenje stranih investicija:* Budući da država nije u stanju da finansira cijeli spektar planiranih investicija, neophodno je stvoriti bolje uslove za investicije kroz zakonodavstvo i regulisati vlasništvo nad strateški važnim infrastrukturnim objektima.

Stanovanje:

- *Integracija bespravnih objekata u sektor formalnog stanovanja:* Veliki dio sektora stambenih i ne-stambenih objekata trenutno se vodi kroz neformalne strukture. To doprinosi smanjenom kvalitetu i bezbjednosti stanovanja zbog nedovoljnih radnih vještina, nelicenciranih građevinskih materijala i nekontrolisane gradnje. Značajan dio javnih prihoda se ne realizuje.
- *Obezbjedivanje nediskriminatornog pristupa priuštivom i bezbjednom stanovanju:* Domaćinstva bez prihoda ili sa veoma niskim prihodom i domaćinstva iz marginalizovanih zajednica suočavaju se sa problemom pristupa priuštivom, bezbjednom i zdravom stanovanju. Postojeće socijalno stanovanje (oko 740 stanova) ne može da pokrije tražnju.
- *Unapređenje upravljanja i kvaliteta objekata u kojima stanuje više porodica:* Objekti u kojima stanuje više porodica često nemaju upravni organ. Zbog toga vlasnici ne vrše potrebna ulaganja. To dovodi do pogoršanja kvaliteta stanova. Ne postoji dovoljna konkurencija u pružanju usluga održavanja za stambene zgrade.
- *Konkurencija u pružanju profesionalnih usluga za profesionalno održavanje stambenih zgrada:* Potreban je veći broj firmi koje se bave održavanjem stambenih zgrada. Rezultat će biti: manje cijene i bolji kvalitet održavanja.
- *Veći standardi u pogledu energetske efikasnosti i većeg korišćenja obnovljive energije u stambenim zgradama:* Mnoge postojeće i nove zgrade ostvaruju samo niske standarde energetske efikasnosti. Korišćenje obnovljive energije u stanovanju je rijetko. To će otežavati poštovanje EU standarda.

Glavne mjere

Aдекватne mjere i projekti u građevinarstvu su:

1. razvoj informacionih sistema koji integrišu sve informacije o prostornom planiranju i izgradnji struktura;
2. usvajanje Euraokodova kao nacionalnih pravila za građevinske proizvode;
3. usvajanje nacionalnih pravila za građevinske proizvode u niskogradnji, hidrogradnji i geotehnici, u skladu sa zakonodavstvom EU; osnivanje akreditovanih tijela za kontrolu kvaliteta (laboratorije za testiranje, osoblje, itd);
4. uspostavljanje pravila/procedura za zvanične sisteme sertifikacije osiguranja kvaliteta i za upravljačke strukture u građevinskim kompanijama (prema ISO standardima);

Aдекватne mjere i proizvodi u stanovanju su:

1. program za legalizaciju neformalnih objekata (mjere uključuju usvajanje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, medijske kampanje u kojima se informiše javnost o legalizaciji);
2. novi program socijalnog stanovanja, uglavnom za izdavanje (nakon usvajanja Zakona o socijalnom stanovanju), uključujući i izgradnju stanova za penzionere;
3. promotivni program za otpočinjanje posla koji nudi profesionalne usluge za unapređenje energetske efikasnosti i korišćenje obnovljive energije u stanovanju.

Strukturne reforme

Tokom posljednjih godina, građevinarstvo i stanovanje karakterišu brojni izazovi. Ovi sektori imaju implikacije na skoro 30 oblasti ekonomije i takođe upravljaju njima. Postojeća međuzavisnost naglašava potrebu da se analiziraju i definišu mogući pravci u ovim oblastima.

Bespravna gradnja i rad na crno u sektoru građevinarstva čine značajan dio sive ekonomije. To negativno utiče na ekonomski rast i javne prihode. Administracija ne posjeduje dovoljno informacija za efikasnu kontrolu prostornog planiranja. Postojeće zakonske propise treba poboljšati, a nedostaju i neophodni standardi za građevinske proizvode i građevinske usluge (npr. neophodne tehničke specifikacije za regionalne puteve, mostove i piste). Ne postoje standardi za energetske efikasnost i korišćenje obnovljive energije. Pored negativnih uticaja na kvalitet objekata i građevinskih radova, to sprečava ekonomski razvoj i rast. Generalno, postojeća pravila ne poštuju ili ne poštuju u potpunosti zakonske propise i standarde EU. Drugi ograničavajući faktor je taj što ima premalo radnika (i premalo dovoljno obučenih i kvalifikovanih radnika). Konačno, raspoloživi prirodni resursi se ne koriste iako bi to firmama omogućilo konkurentsku prednost. Tako sektor građevinarstva ne može ostvariti svoj puni potencijal i mogućnosti izvoza se ne mogu iskoristiti.

Neformalni objekti predstavljaju glavni izazov za sektor stanovanja. Oko 25-40% objekata predstavljaju neformalna prebivališta. Ovo doprinosi smanjenom kvalitetu i bezbjednosti stanovanja zbog nedovoljnih radnih vještina, nelicenciranih građevinskih materijala i nekontrolisane gradnje. Značajan iznos javnih prihoda se ne realizuje. Neformalni sektor otežava održivi rast zato što se pitanja bezbjednosti, zdravlja i životne sredine ne mogu efikasno riješiti. Domaćinstva bez prihoda ili sa veoma niskim prihodom i posebno domaćinstva iz marginalizovanih zajednica imaju problem pristupa priuštivom, bezbjednom i zdravom stanovanju. Postojeće socijalno stanovanje ne može zadovoljiti tražnju. Upravljanje objektima u kojima stanuje više porodica treba poboljšati, vlasnici ne vrše neophodne investicije, što dovodi do bezbjednosnih i zdravstvenih rizika, i, generalno, pogoršanja objekata. Konačno, mnogi postojeći i novi objekti zadovoljavaju samo niske standarde energetske efikasnosti. Korišćenje obnovljive energije u stanovanju je rijetko. To će otežavati poštovanje EU standarda.

6. INKLUZIVNI RAST

Inkluzivni rast znači: podizanje stope zaposlenosti – više radnih mjesta i bolji poslovi, naročito za žene, mlade ljude i starije radnike, pomažući ljudima svih starosnih dobi da učestvuju i upravljaju promjenama putem ulaganja u vještine i obuke, modernizacije tržišta rada i sistema socijalne zaštite, vodeći računa da rast dopre do svih djelova EU. Cilj EU za inkluzivan rast uključuje:

1. 75% stopa zaposlenosti za žene i muškarce starosti između 20 i 64 godine do 2020. godine– koja se postiže uvodjenjem sve više i više ljudi u rad, naročito žena, mladih, starijih i niskokvalifikovanih ljudi i legalnih migranata.
2. bolje obrazovanje – naročito:
 - smanjivanje stope prekida školovanja ispod 10%
 - najmanje 40% onih između 30 i 34 godine koji završavaju treći stepen obrazovanja (ili njegov ekvivalent)
3. Dvadeset miliona siromašnih ljudi manje kao i onih socijalno isključenih ili onih koji su na granici siromaštva

Da bi se postigli ovi ciljevi, EU je pokrenula dvije glavne inicijative:

1. Agenda za nove vještine i radna mjesta
 - Za pojedince – pomoć ljudima za sticanje novih vještina, prilagođavanje promjenjivom tržištu rada i sprovođenje uspješnih karijernih promjena
 - Kolektivno – modernizacija tržišta rada s ciljem podizanja nivoa zaposlenosti, smanjenja nezaposlenosti, podizanja produktivnosti rada i obezbjeđivanja održivosti socijalnih modela.
2. Evropska platforma protiv siromaštva
 - Obezbeđivanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije
 - Garantovanje poštovanja fundamentalnih prava za ljude koji su siromašni ili socijalno isključeni, i omogućavanje istima da žive dostojanstveno i da budu aktivni učesnici u društvu
 - Pružanje podrške kao pomoći za integrisanje zajednica u kojima žive, pružanje obuke i pomoći da nadju posao i dobiju pristup socijalnim benefitima.

Fleksibilni uslovi rada – na primjer, kraće radno vrijeme i rad od kuće – stimulišu zapošljavanje i stopu aktivnosti, ohrabrujući sve više ljudi da budu dio radne snage. Ključna stvar ove teme jeste pitanje "fleksigurnosti": politike koje se istovremeno odnose na fleksibilnost tržišta rada, organizaciju rada i radne odnose, dok uzimaju u obzir uskladjivanje privatnog i profesionalnog života, sigurnost zaposlenja i socijalnu zaštitu. Nefleksibilno tržište rada može se smatrati kao razlog koji stoji iza smanjenja stope nataliteta, što ima jasne posledice u kasnijem zadovoljavanju potreba tržišta rada kao i domino efekta na finansijsku održivost sistema socijalne zaštite.

Intervencije Politike tržišta rada (PTR) generalno su usmjerene ka omogućavanju ulaska na tržište rada onim grupama ljudi koji imaju određene poteškoće. Primarne ciljne grupe u većini zemalja ostaju oni ljudi koji su registrovani kao nezaposleni od strane nacionalne javne službe zapošljavanja (NSZ). Dalje, ciljevi politike sve više se fokusiraju na širi spektar ljudi u okviru društva. Kao takve, intervencije PTR sve više su usmjerene ka ženama, mladim ljudima, starijim ili drugim grupacijama društva koje mogu da se suoče sa nedostacima i barijerama koje ih srećavaju da postanu dio radne snage.

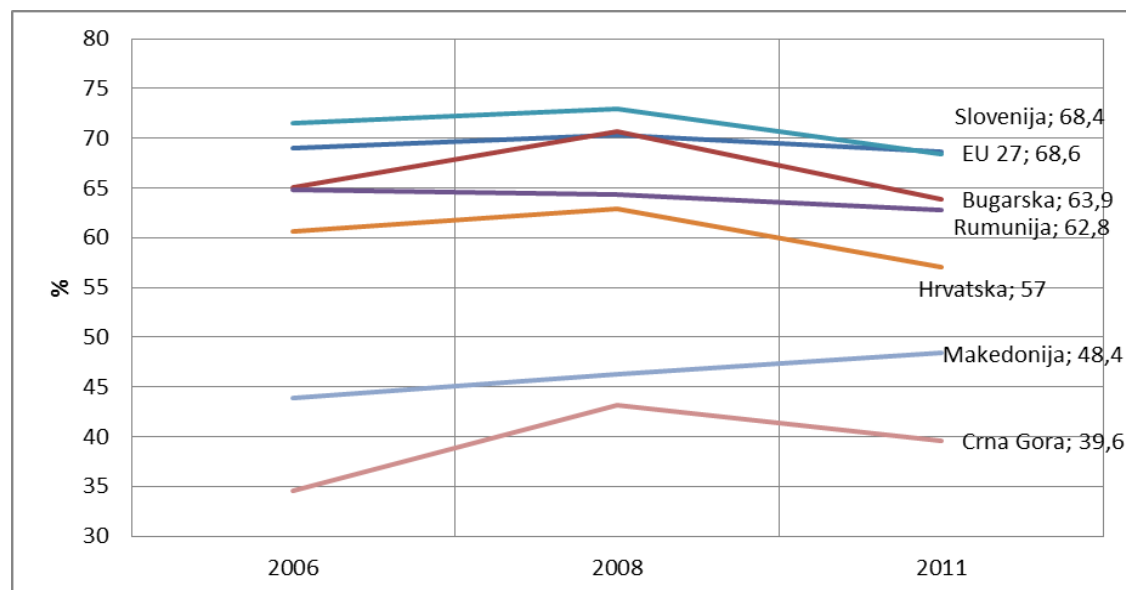
Tabela 26: Glavni ciljevi koji se odnose na inkluzivan rast

Tržište rada	- Povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti - Procenat inkluzije nezaposlenih ljudi u aktivne mjere politike zapošljavanja
Obrazovanje i sport	Poboljšanje kvaliteta obrazovanja i sporta
Socijalna zaštita	Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva, manje ljudi u riziku od siromaštva
Zdravstvo	- Očuvanje i poboljšanje zdravlja stanovništva u Crnoj Gori - prevencija, unapredjenje zdravlja i zdravstvena zaštita : povećanje javnih fondova iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, povećanje privatnih zdravstvenih fondova – uvođenje novih oblika zdravstvenog osiguranja - Ijekovi i snabdijevanje ljekovima: riješiti problem tretmana medicinskog otpada
Ukupna vrijednost "inkluzivnih" mjera	Ukupno: 153,800,000 Domaći budžet: 148,220,000 Donacije: 0 Kredit: 0 EU: potrebno 980,524 / dostupno 5,583,000

Polje 7: Stopa zaposlenosti

Stopa zaposlenosti se računa tako što se podijeli broj zaposlenih osoba starosne dobi između 20 i 64 godine ukupnim brojem stanovništva koji pripadaju istoj starosnoj grupi. Pokazatelj je zasnovan na Istraživanju radne snage u EU. Istraživanje pokriva ukupnu populaciju koja živi u privatnim domaćinstvima i isključuje one koji su u kolektivnim smještajima, kao što su pansioni, univerzitetski kampusi i bolnice. Zaposlena populacija se sastoji od onih osoba koje su tokom referentne sedmice radile bilo kakav posao za platu ili dobitak u trajanju od najmanje jednog sata ili nisu radile ali su imale poslove sa kojih su bile privremeno odsutne.

Grafikon 24a: Stopa zaposlenosti, grupa starosne dobi od 20-64 - % u odabranim zemljama Balkana



Izvor: Eurostat, EU 2020 indikatori, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroape_2020_indicators/headline_indicators

6.1 Politika tržišta rada

Politika zapošljavanja obuhvata sve aspekte ekonomske politike koji imaju ili direktan ili indirektan uticaj na radnu snagu i zapošljavanje (fiskalna politika, obrazovanje, socijalna politika, regionalna politika, politika za mala i srednja preduzeća, itd.)

Reforma politike tržišta rada je sprovedena u dijelu radnog zakonodavstva, izmjenama primjenjivih djelova zakonodavstva u skladu sa EU preporukama i standardima MOR-a (Zakon o radu, Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom, Zakon o Socijalnom savjetu). Aktivne mjere politike zapošljavanja se sprovode u skladu sa godišnjim akcionim planom i Programima rada i u skladu sa sredstvima koja su namijenjena u ove svrhe, sa mjerama koje su određene projektima koji teže određenim rezultatima, to jest, zapošljavanju. Osim ovoga, određena sredstva biće dostupna kroz Operativni program razvoja ljudskih resursa, kao što su sredstva koja su namijenjena postizanju krajnjeg cilja, odnosno zapošljavanju. Pasivne mjere politike zapošljavanja - novčane nadoknade – daće nova rješenja kroz projekat Reforme sistema socijalne zaštite.

Stoga, ocjenjujemo predložene politike kao veoma relevantne za ekonomski rast i razvoj u Crnoj Gori, naročito ako uzmemo u obzir ono što naglašava i utvrđuje Strategija 2020, vezano za medjusobnu uskladenost politike zapošljavanja i ekonomske politike.

Strateški razvojni okvir Crne Gore je posvećen pristupanju Evropskoj uniji. U tu svrhu, u toku su strukturne reforme tržišta rada, u pravcu koji je definisan okvirom EU Strategijom Evropa 2020 i usmjeren je ka pametnom, održivom i inkluzivnom rastu i uzima u obzir negativan uticaj ekonomske i finansijske krize i očekuje benefite iz učešća Crne Gore u programima finansiranim iz EU IPA fondova, tačnije iz Operativnog programa za razvoj ljudskih resursa.

Strateški dokument o politici tržišta rada je Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012 – 2015. (nastavak prethodne Strategije) koji je zasnovan na opsežnoj i medjusektorskoj definiciji politike zapošljavanja.

Strategija pruža dugoročan okvir za određene mjere, kao odgovor na izazove sa kojima se susreće tržište rada Crne Gore, putem identifikovanja tri prioriteta na kojima treba raditi:

Glavni izazovi sa kojima se suočava tržište rada:

1. sporiji ekonomski rast i smanjeni potencijali za otvaranje novih radnih mjesta u privredi, kao i visoka i dugoročna stopa nezaposlenosti;
2. nesklad između ponude i potražnje. Potrebe tržišta rada nisu usaglašene sa sistemom obrazovanja i obuka;
3. viša stopa siromaštva i socijalne isključenosti. Veći broj nezaposlenih osoba koje trpe od višestrukih slabosti tržišta rada.

Prioriteti strategije za period 2012-2015:

1. povećanje zaposlenosti, i smanjenje stope nezaposlenosti;
2. poboljšanje znanja, vještina i kompetencija s ciljem povećanja mogućnosti zapošljavanja i povećanja konkurentnosti kroz formalno i neformalno obrazovanje i obuku;
3. promocija socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva.

Ključne mjere

Glavni ciljevi i ključne mjere u okviru ove oblasti politike su:

1. Povećanje zaposlenosti, smanjenje stope nezaposlenosti

2. Stimulisanje rasta zaposlenosti putem poboljšanja poslovnog ambijenta i upravljanja tržištom rada, kako bi se postigao odgovarajući balans između fleksibilnosti i sigurnosti u okvir tržišta rada.
3. Povećati efikasnost aktivnih mjera politike zapošljavanja, s posebnom pažnjom na integraciju dugoročno nezaposlenih osoba, mladih i žena.
4. Povećati samo-zapošljavanje. Podstaci preduzetništvo, naročito u nerazvijenim oblastima Crne Gore.
5. Integrisati lica s invaliditetom u radne odnose.
6. Integrisati RAE populaciju, izbjeglice i raseljena lica u radne odnose.
7. Poboljšati sisteme socijalnih davanja i socijalnih usluga s ciljem postizanja bolje posvećenosti ranjivim grupama i rada s njima.

Strukturne reforme

- Poboljšanje poslovnog ambijenta i pojednostavljivanje procedura za registraciju preduzeća, plaćanje poreza, izdavanje građevinske dozvole i tome slično;
- Otvoreni socijalni dijalog koji će biti posvećen iznalaženju odgovarajućeg balansa između fleksibilnosti i sigurnosti u okviru tržišta rada i naročito tokom pregovora oko Opšteg kolektivnog ugovora;
- Poboljšanje aktivnosti za suzbijanje sirove ekonomije (Uprava za inspekcije)

6.2 Obrazovanje

Sistem obrazovanja i vaspitanja u Crnoj Gori, kroz sve strateške dokumente za cilj ima izgradnju održivog obrazovnog sistema koga odlikuje sticanje funkcionalnih znanja i vještina učenika za njihovo aktivno uključivanje u društvo i povećanje ukupnih ekonomskih kapaciteta države. Nivo društvenih ciljeva podrazumijeva da se obrazovanjem doprinosi ekonomskom progresu (rast društvenog proizvoda, zaposlenosti, poboljšanje životnog standarda i sl.), da građani imaju odgovorno ponašanje u odnosu na principe demokratskog društva i da budu spremni na cjeloživotno učenje kako bi se prilagođavali promjenama na tržištu rada i izazovima brzih tehnoloških promjena.

Nivo obrazovnih ciljeva ima zadatke izgradnje efikasnog sistema koji će povećati broj učenika da stiču, zadrže, razumiju i koriste stečena znanja i građanske vrijednosti. Da bi se ovi ciljevi ostvarili potreban je visok kvalitet učenja i nastave koji podrazumijeva profesionalni razvoj nastavnog kadra na svim nivoima, primjenu savremene nastavne prakse, pristup ranom obrazovanju i vaspitanju, uključivanje djece iz najosjetljivijih grupa i djece sa posebnim obrazovnim potrebama, ostvarenje aktivne saradnje sa roditeljima i lokalnom zajednicom i obezbjeđivanje viših standarda uslova rada i učenja.

Analiza postojeće situacije u obrazovnom sistemu zahtjeva dodatne aktivnosti na povećanju obuhvata djece predškolskim, osnovnim i srednjim obrazovanjem i vaspitanjem, mrežu i opremljenost škola, programe rada i udžbenike, organizaciju nastave, kadar i stručno usavršavanje, kvalitet obrazovanja i utvrđivanje kvaliteta, učešće lokalne zajednice i roditelja u životu i radu škole i finansiranje škola.

Ključne mjere

1. Poboljšati pristup i učešće u cjeloživotnom učenju za odrasle.
2. Poboljšati kvalitet obrazovanja na svim nivoima i uskladiti sistem obrazovanja sa potrebama tržišta rada.

3. Predškolsko vaspitanje i obrazovanje – povećati obuhvat sve djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem, obezbijediti uslove za kontinuirani profesionalni razvoj, usavršavanje i napredovanje nastavnika predškolskog vaspitanja i unapređivati kvalitet usluga i efikasnost.
4. Osnovno obrazovanje – stvaranje uslova za kvalitetno osnovno obrazovanje za svu djecu u Crnoj Gori.
5. Opšte srednje i stručno obrazovanje
 - Jačati institucionalni okvir za razvoj kvalifikacija, usaglašenih sa zahtjevima tržišta rada i razvijati kvalifikacije usaglašene sa potrebama tržišta rada i društva,
 - Povećati učešće poslodavaca i drugih partnera u obezbjeđivanju materijalnih uslova za realizaciju stručnog obrazovanja,
 - Razvoj metodološkog okvira koji podržava uspostavljanje i implementaciju sistema osiguranja kvaliteta na nacionalnom nivou i na nivou škola,
6. Obrazovanje odraslih
 - Povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija zaposlenih kako bi se postigao brži ekonomski rast.
 - Povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija nezaposlenih u skladu sa potrebama tržišta rada i bržeg zapošljavanja.
 - Integracija marginalizovanih grupa kroz obrazovanje odraslih.

Strukturne reforme

Ekonomski rast i razvoj Crne Gore u obrazovnim aktivnostima ogleda se u sljedećem:

- Izgradnja novih i rekonstrukcija i unapredjenje postojećih objekata kao i investiranje u održavanje ukupne infrastrukture obrazovanja,
- Obezbjedjivanje uslova za implementaciju Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija, prepoznavajući ishode učenja, povezujući formalno i neformalno učenje, unaprijedjenje mobilnosti i promovisanje cjeloživotnog učenja,
- Crnogorski okvir kvalifikacija i razvoj kvalifikacija zasnovani na rezultatima učenja, utvrdjeni potrebama tržišta rada,
- Primjena modela modularizacije i kreditnog vrednovanja obrazovnih programa u stručnom obrazovanju;
- Mreža stručne podrške za djecu i mlade sa posebnim obrazovnim potrebama na lokalnom i centralnom nivou u skladu sa Strategijom inkluzivnog obrazovanja,
- Uvodjenje integralnog informacionog sistema za sektor obrazovanja (MEIS).
- Kvalitetan pristup internetu u svim školama i ICT obuka nastavnog kadra, uvođenje ECDL standarda kao jedinstvenog standarda za minimum ICT znanja.

6.3 Sport

Polazeći od značaja sporta za zdravlje nacije, socijalnu integraciju, međunarodni prestiž i afirmaciju, nacionalni ponos, osjećanje pripadnosti, moral i druge vrijednosti od opšteg interesa neophodno je da država u želji da, ne samo održi već i otvori nove perspektive razvoja crnogorskog sporta, učestvuje u stvaranju uslova za razvoj sporta. Određene pojave u funkcionisanju pojedinih sportskih organizacija, posebno nacionalnih sportskih saveza, način i postupak registracije, odnosno upisa u Registar sportskih organizacija, rješavanje sportskih sporova, informacioni sistem i evidencije u sportu, kao i definisanje pitanja anti-dopinga predstavljaju određene probleme koje u narednom periodu treba rješavati.

Sport, dio ljudskog i društvenog razvoja doprinosi koheziji tolerancije i integracije i efikasno sredstvo za zdravstveni i socio-ekonomski aspekt razvoja. Kao univerzalni jezik, sport može da bude moćno sredstvo za socijalne i ekonomske promjene premošćavajući kulturni jaz, rješavanje konflikata i edukacije ljudi. Sport je sredstvo razmjene i razumijevanja među ljudima različitog porijekla, nacionalnosti ili vjerovanja. Pravila igre prevazilaze razlike i nejednakost. Kroz sport, ljudi identifikuju nove uzore u društvu. Fizička aktivnost ima ključni društveni uticaj na zdravlje društva u cjelini, kao i snižavanje zdravstvenih troškova, tj. postojanje veze između redovne fizičke aktivnosti i zdravog načina života. Sport ne obezbjeđuje samo zdravstvene benefite za učesnike već poboljšava timski rad, disciplinu i takmičarski duh. Sport ima istaknuto mjesto u obrazovnom sistemu.

Sport i politika često ide ruku pod ruku pa događaji kao što su međunarodne fudbalske utakmice i Olimpijske igre mogu biti prostor za poboljšanje razumijevanja među zemljama učesnicama. Sport može da doprinese ekonomskom razvoju kroz stvaranje dodatnih izvora prihoda, uključujući proizvodnju sportske opreme, razvoj sporta kroz usluge i infrastrukturu ili organizacije sportskih događaja. Otvara se mogućnost izgradnje društvenog preduzetništva kao katalizatora društvenih promjena kroz otvaranje novih radnih mjesta u sadejstvu privatnog sektora i nevladinih organizacija.

Glavni ciljevi:

- Stvaranje uslova za sistemsko planiranje izgradnje i adaptacije sportskih objekata
- Grassroots i profesionalni sport
- Sport za sve

Ključne mjere

1. Definicije prioriteta u izgradnji i adaptaciji sportskih objekata do 2020. god.
2. Utvrđivanje programa za testiranje i praćenje stanja školske populacije sa jedne i potencijalnih učesnika Olimpijskih igara 2016. i 2020. godine sa druge strane,
3. Podrška organizacijama stručnih, edukativnih i izdavačkih aktivnosti vezanih za sportsku rekreaciju i kampanjama koje služe aktiviranju građana u rekreativnom vježbanju,
4. Organizovanje edukativnih aktivnosti za sportske stručnjake osoba sa invaliditetom i izrada preporuka za korišćenje sporta u cilju promocije inkluzije u školama,
5. Formiranje institucije za prevenciju, praćenje i kontrolu nasilja u sportu.

6.4 Socijalna zaštita

Socijalna zaštita je skup programa koji smanjuje posljedice socijalno prepoznatih rizika, kao što su bolest, nezaposlenost, starost, invalidnost, itd. U okviru ovih programa su različite materijalne nadoknade (penzije, nadoknade za nezaposlenost, socijalna pomoć, itd.) i usluge (za starije osobe, djecu, familije, itd.).

U oblasti socijalne i dječije zaštite, implementira se niz sistemskih i neinstitucionalnih mjera i aktivnosti koji treba da doprinesu jačanju socijalne sigurnosti siromašnih i rizičnih djelova populacije i da doprinesu ublažavanju najgorih posljedica siromaštva.

Aktivnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja su naročito usmjerene na zaštitu ranjivih grupa: osobe nesposobne za rad i materijalno neobezbijedjene, djeca bez roditeljske brige, djeca sa mentalnim, fizičkim i čulnim invaliditetima, zlostavljana i zanemarena djeca, djeca sa

poremećajima u ponašanju, djeca sa invaliditetom, starije osobe, osobe i porodice kojima treba određen vid socijalne zaštite zbog posebnih okolnosti.

Da bi se reformisao sistem socijalne zaštite, usvojena su strateška dokumenta: Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite 2008 – 2012; Strategija za integraciju lica s invaliditetom 2008 – 2016; Strategija za poboljšanje statusa RAE populacije u Crnoj Gori 2008 – 2012; Strategija razvoja socijalne zaštite starih osoba 2008 – 2012 i Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori s posebnim osvrtom na oblast Konik.

Analizirajući trenutnu situaciju u sistemu socijalne i dječije zaštite, dolazimo do nekoliko zaključaka koji su ujedno i glavni razlozi za reforme:

- Sistem socijalne i dječije zaštite je najviše centralizovan;
- Sistem je birokratski i nefleksibilan – procedure za ostvarivanje prava su komplikovane i zahtijevaju brojne dokaze koje korisnik treba da pruži zbog nerazvijenog informacionog sistema;
- Broj onih koji koriste različite oblike i usluge socijalne zaštite nije dovoljan u poredjenju sa potrebama;
- Sistem je šablonski i pozicija stanovnika i korisnika socijalne i dječije zaštite je izuzetno pasivna;
- Mreža usluga u sistemu socijalne i dječije zaštite je nedovoljno razvijena i uglavnom je fokusirana na materijalne nadoknade i smještaj u institucijama;
- Usluge koje pružaju nevladin sektor, fizička ili pravna lica, koje nisu utvrđene od strane države, osim Crvenog krsta, nisu dovoljno razvijene i sredstva iz Budžeta im često nisu dostupna;
- Saradnja i razmjena iskustava izmedju interesnih strana u sistemu socijalne i dječije zaštite nijesu dovoljni;
- Ekspertski nivo znanja je neujednačen i očigledan je nedostatak specijalizovanog znanja;
- Sistem dječije i socijalne zaštite nije uskladjen u svim segmentima sa međunarodnim dokumentima i obavezama Crne Gore;

Unapredjenje nivoa socijalne sigurnosti podrazumijeva:

- Unapredjenje zaštite siromašnih ljudi;
- Identifikacija potreba korisnika kao i plan usluga na strateški, koordinisani način, u okviru sistema, na različitim nivoima;
- Razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici;
- Uvodjenje sistema kvaliteta u socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, zasnovan na tekućem finansiranju, regulisan je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje pruža se osiguranicima – na osnovu njihovog rada i u zavisnosti od dužine ulaganja i iznosa osnovice za plaćanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, poštujući principe reciprociteta i solidarnosti – prava u slučaju starosti, invaliditeta i fizičke nesposobnosti i za članove njihovih porodica pruža se pravo u slučaju smrti osiguranika ili korisnika. Promjena demografske strukture stanovništva, zajedno sa ekonomskim problemima, niska stopa zaposlenosti i niska stopa rasta BDP-a, direktno su se reflektovali na problem finansiranja troškova penzionog sistema. S ciljem uspostavljanja sistema za penzijsko i invalidsko osiguranje i stvaranja uslova za dugoročnu ekonomsku održivost, kao i da bi se obezbijedile buduće

generacije penzionera i stvorili uslovi za zaštitu standarda i redovnih isplata penzija za trenutno penzionisane osobe, potrebe su kontinuirane mjere reforme.

Ključne mjere

1. Sistem socijalne i dječije zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja, predstavlja važan faktor za ekonomsku i socijalnu stabilnost svakog društva. Ovo se potvrđuje i činjenicom da u ukupnoj potrošnji države, transferi za socijalnu zaštitu (dominantno penzije i socijalna davanja) učestvuju sa €477, 86 miliona ili 14, 03% BDP-a. Transferi za socijalnu zaštitu su 37, 56% trenutne javne potrošnje.
2. Takodje, implementiranjem mjera, država je odgovorna za stvaranje uslova koji će obezbijediti redovne isplate penzija za postojeće i buduće generacije penzionera, kao i za korisnike prava socijalne i dječije zaštite. Iznos nadoknada koji se obezbjeđuje ovim korisnicima, direktno je povezan sa dostignutim nivoom ekonomskog razvoja društva.
3. Glavni cilj u okviru politike socijalne zaštite je socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva. Navedeni cilj znači socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva ranjivih grupa kako bi se postigla veća socijalna i teritorijalna kohezija. Stoga, važno je revidirati iznos materijalnih davanja vezanih za ispunjavanje esencijalnih potreba za život, kao što su: porodična davanja, nadoknade za lični invaliditet, nadoknada za njegu i podršku, podrška za obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane, jednokratna finansijska pomoć.
4. Demografske i ekonomske promjene zahtijevaju unapredjenje sistema za penzijsko i invalidsko osiguranje, kako bi se obezbijedila dugoročna finansijska održivost, zaštita materijalnog statusa postojećih i budućih penzionera i kako bi se ohrabрили građani za ranije dodatne štednje s ciljem pružanja adekvatne podrške u smislu prihoda za korisnike penzije. Dakle, potrebno je sprovesti procjenu odredjenih elemenata penzijskog sistema s ciljem daljeg uskladjivanja parametara penzijskog sistema, zasnovanog na principima solidarnosti između generacija.
5. Razvoj i uspostavljanje usluga u oblasti socijalne i dječije zaštite su osnovni uslovi za uspješnu reformu sistema socijalne i dječije zaštite. Dakle, potrebno je uspostaviti usluge socijalne i dječije zaštite, što podrazumijeva procjenu i planiranje; podršku životu u zajednici; savjetodavnu terapiju i usluge socijalnog obrazovanja; kao i usluge neposredne intervencije. Da bi se pružile kvalitetne usluge, neophodno je propisati preciznije uslove za pružanje usluga i normativne standarde, kao i minimum standarda.
6. Da bi se sproveo nadzor nad radom institucija i pružalaca usluga, neophodno je uspostaviti socijalnu inspekciju.
7. Usvajanje programa i obezbjeđivanje sistematske i organizovane obuke za eksperte i timove u institucijama socijalne i dječije zaštite, imaju za cilj jačanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih i pružalaca usluga u okviru sistema socijalne i dječije zaštite, kroz kontinuiranu obuku kadrova, profesionalno usavršavanje kadrova, razvoj i akreditaciju obrazovnih programa za zaposlene; uvođenje licenciranog sistema i akreditacija pružalaca usluga; uvođenje etičkih principa i razvoj kodeksa prakse i profesionalnog ponašanja, uvođenja sistema evaluacije, nadzor i praćenje efekata implementacije mjera; uvođenje sistema nezavisnog nadzora i kontrole rada eksperata.
8. S ciljem efikasnije i efektivnije administracije i pružanja socijalnih usluga, realizovaće se projekat "Socijalni karton" kako bi se obezbijedila podrška najsiromašnijim domaćinstvima.
9. Posebna pažnja će se usmjeriti trajnim rješenjima statusa izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, kao i boljoj inkluziji RAE populacije u sistem obrazovanja.

10. Svaki penzioni sistem je analiziran iz perspektive dugoročne održivosti javnih finansija, koje su u trenutnim okolnostima opterećene dodatnom budžetskom potrošnjom za penzije. Razlozi većeg pritiska na javnu potrošnju su demografske prirode: manji broj ekonomski aktivnog stanovništva u poredjenju sa brojem penzionera i dužim životnim vijekom. Dakle, nekoliko studija i analiza će se sprovoditi, koje će identifikovati moguće pravce daljeg razvoja penzionog sistema. Mogućnosti revidiranja uslova za penzionisanje biće ispitani za osiguranike koji se penzionišu pod povlašćenim uslovima. Posebna pažnja će se posvetiti praćenju aktivnosti koje imaju za rezultat efikasnu naplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Takodje, kontinuirano praćenje sigurnosti, ispravnosti i održivosti penzionog sistema biće obezbijedjeno. Težiće se unapredjenju okvira za bolji rad dobrovoljnih penzionih fondova kako bi se pružili adekvatni prihodi u starijem dobu. Za poboljšanje materijalne pozicije penzionisanih osoba, postojaće brojne aktivnosti koje su sadržane u jednokratnoj socijalnoj pomoći za najugroženije penzionere, u adaptaciji i opremanju klubova za penzionere, subvencije za njihove odmore i rehabilitacije u banjama.

Strukturne reforme

Da bi sproveli nadzor nad radom institucija i pružaoca usluga, neophodno je osnovati socijalnu inspekciju.

6.5 Zdravstvo

U oblasti zdravstvene djelatnosti, potreban je održivi stabilan razvoj zdravstvenog sistema, harmonizovanog s razvojnim trendovima evropskog zdravstva, fokusiranog na balansiranu efikasnost i kvalitet, kao i razvoj kapaciteta i resursa (finansijskih, ljudskih, materijalnih) za optimalan i ujednačen pristup zdravstvenoj zaštiti. Osnovni preduslov za kvalitetnu i efikasnu zdravstvenu zaštitu na primarnom, sekundarnom i tercijalnom nivou su integracija i povezivanje u funkcionalnu cjelinu sa jasno dodijeljenim odgovornostima i zadacima. Uloga i odgovornosti osnivača i menadžmenta javnog provajdera mora biti fokusirana na rad u okviru dostupnih resursa i na profesionalne smjernice.

Zadaci države i njenih tijela jesu promovisanje politika za kreiranje uslova za bolje zdravstvo, davanje prioriteta programima zdravstvenih usluga sa fokusom na jačanje zdravlja, sprovođenjem programa prevencije i promocije zdravlja, kao i rano otkrivanje hroničnih oboljenja među najugroženijom populacijom te optimalan rad sistema zdravstva, koji će informisati građane o posljedicama njihovih ličnih odluka o zdravstvenoj zaštiti i o njihovoj odgovornosti prema zdravlju.

Ključne mjere

Glavni cilj je unapredjenje indikatora pozitivnog zdravlja populacije u Crnoj Gori i to će se ostvariti postizanjem pojedinačnih ciljeva:

1. Završiti sve aktivnosti na reformi primarnog nivoa zdravstvene zaštite na cijeloj teritoriji Crne Gore;
2. Racionalizovati mrežu zdravstvenih institucija kao optimalnog prostornog rasporeda kapaciteta javnih zdravstvenih institucija i koncesora;
3. Definirati obavezan set usluga na sekundarnom i tercijalnom nivou zdravstvene zaštite, koji osiguranici ostvaruju na teret sredstava zdravstvenog osiguranja.

4. Uvesti transparentan sistem klasifikacije pacijenata, kao osnova za mijenjanje sistema finansiranja, to jest naplaćivanje usluga prema složenosti bolesti;
5. Ojačati aktivnost specijalizovane ambulante, akutnog i neakutnog bolničkog liječenja i aktivnosti prenesenih u domove zdravlja;
6. Uvesti dodatnu ponudu u oblasti dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i javno-privatnog partnerstva;
7. Implementirati sveobuhvatan razvojni program za palijativnu njegu na nacionalnom nivou;
8. Implementirati nacionalne i međunarodne kliničke smjernice i uspostaviti kliničke pravce, standarde, protokole i profesionalna pravila koja su zasnovana na naučnim dokazima;
9. Broj osoblja na sekundarnom i tercijalnom nivou zdravstvene zaštite planirati u skladu sa potrebama populacije, što će se definisati kroz nacionalne prioritete, broj pacijenata i pokrivene naseljene oblasti.

Crna Gora sa ograničenim ekonomskim i ljudskim resursima teži kreiranju efikasnog zdravstvenog sistema u kome su prioritet potrebe pacijenta. Reforma sistema zdravstva, zajedno sa potrebama populacije treba da pruži kvalitet, dostupnost i ekonomsku održivost sistema zdravstva. U tom smislu, mjere i aktivnosti zdravstvene zaštite moraju biti zasnovani na naučnom dokazu, moraju biti bezbjedni, sigurni, efikasni i u skladu sa principima profesionalne etike.

Organizacijom primarne zdravstvene zaštite, a samim tim i donošenjem statuta domova zdravlja i akata o sistematizaciji radnih mjesta domova zdravlja, u određenim domovima zdravlja su zadržani stacionari, pojedine specijalističke ambulante i dijaliza, u cilju bolje dostupnosti zdravstvene zaštite osiguranicima. Izabrani doktori su prošli obuku (kurs doedukacije) u cilju unaprjeđenja znanja i vještina za obavljanje posla izabranog doktora. Zadaci domova zdravlja su definisani u zavisnosti od područja koje obuhvataju, veličine grupe stanovništva, načela racionalnosti i iskorišćenosti kapaciteta. Osnovani regionalni centri pružaju usluge stanovništvu iz dvije ili više opština.

Uvođenje rigidnih normativa i standarda za kapacitete i osoblje ne može podržati ove procese. Stoga, treba otpočeti analizu stvarnih potreba stanovništva, kako bi se organizovala efikasna zdravstvena zaštita, implemmentirali finansijski mehanizmi i podsticaji da bi se mogle uvesti promjene, prvenstveno formiranjem zdravstvenih centara koji će na regionalnom principu objединiti sekundarni i primarni nivo zdravstvene zaštite.

Strukturne reforme

Reforma primarnog nivoa zdravstvene zaštite je implementirana u Crnoj Gori, sa novim načinom organizovanja primarne zdravstvene zaštite i modelom izabranog doktora kao "čuvara kapije". Uloga domova zdravlja je promijenjena i oni su postali centri za podršku rada izabranih doktora. Model izabranog doktora je zaživio na teritoriji čitave Crne Gore, a obuhvat registracije osiguranika kod izabranog doktora iznosi 83% prema poslednjim dostupnim podacima. U domovima zdravlja su formirani regionalni centri za mentalno zdravlje, djecu sa posebnim potrebama, reproduktivno zdravlje i TB. Kapaciteti osoblja nisu povećani, a standardi osoblja i rada su povoljniji u opštinama sa malom gustom naseljenosti.

Na nivou sekundarne zdravstvene zaštite, potrebno je pratiti međunarodne smjernice zajedno sa jačanjem usluga specijalizovanih ambulanti, akutnih i neakutnih bolničkih liječenja, prenosom djelatnosti u dnevne bolnice, sa transparentnim sistemom klasifikacije pacijenata kao osnovama za sisteme finansiranja, koji na kraju moraju biti vezani za sistem podsticanja kvaliteta i bezbjednosti.

Tercijarna djelatnost je od značajnog nacionalnog interesa, budući da obuhvata najsloženije procedure, naučni i istraživački rad, te je neophodno vršiti periodično provjeravanje statusa tercijarnosti (svakih 5 godina). Klinički Centar Crne Gore i Institut za javno zdravlje su ustanove na tercijarnom nivou zdravstvene zaštite. Klinički Centar Crne Gore pruža i usluge na sekundarnom nivou, za opštine Podgorica, Danilovgrad i Kolašin, nadležan je za standardizovanu medicinsku doktrinu otkrivanja, liječenja i rehabilitacije određenih bolesti, povreda i stanja. Tercijarni nivo funkcionise na istim principima kao sekundarni nivo, koji ne obuhvata edukaciju, istraživanja i razvoj. Neophodno je precizno razdvojiti usluge koje pruža tercijarni nivo, odnosno precizno razgraničiti usluge sekundarnog i tercijarnog nivoa.

U vidu EU perspektive, organizacijom tercijarne zdravstvene zaštite treba da se uzmu u obzir i mogućnosti uže saradnje, stvaranja uslova za umrežavanje, razmjenu iskustava i najboljih praksi, ugovor o zajedničkim smjernicama i poboljšanje pristupa visokospecijalizovanim uslugama i stručnom znanju u okviru evropskih referentnih mreža.

7.REFORME JAVNOG SEKTORA

Reforma javne uprave je u direktnoj korelaciji sa drugim oblastima politika, planiranim reformama posvećenim ekonomskom rastu i razvoju, imajući u vidu njihovu orijentaciju ka povećanju efektivnosti, pouzdanosti i profesionalizmu, odnosno poboljšanju pružanja usluga javnog sektora. Pružanje usluga javnog sektora u okviru javne uprave je ključno za dostizanje većeg stepena kvaliteta života stanovnika i za kreiranje povoljnijeg ekonomskog i socijalnog okruženja, posvećenog boljem društvenom razvoju. Osim toga, treba obratiti pažnju na administrativne kapacitete koji su potrebni za sprovođenje EU Acquis communautaire u predstojećoj fazi pristupanja.

Dana 31. marta 2011. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Strategiju reforme javne uprave 2011 – 2016 i Okvir akcionog plana za njenu implementaciju, u okviru kog će se sprovoditi aktivnosti tokom perioda reforme javne uprave, lokalnih samouprava i organizacija i vršilaca javnih ovlašćenja. Kao jedno od usmjerenja reforme javne uprave, navedeni dokument predviđa **"strukturno prilagođavanje sistema javne uprave najboljim evropskim standardima; racionalizaciju javne uprave; povećanu efikasnost i štednju; unapredjenje koordinacije unutar javne uprave; njenu otvorenost, dostupnost; učešće građana u sprovođenje javnih dužnosti."** Strategija daje poseban pravac budućih aktivnosti, odnosno: **"revidirati postojeće organizacije javne uprave sa stanovišta odnosne organizacione strukture vlasti i zadataka koje oni sprovode i njihovih odnosnih organizacija i klasifikacija posla; koncentrisati obaveze unutar ministarstava i konsolidovati ih za pojedinačne odvojene oblasti"**.

Kontinuiran razvoj javne uprave zahtijeva povećanu posvećenost ne samo na djelove Vlade već i na druge djelove struktura društva koji teže efikasnijoj, profesionalnijoj i javnoj upravi koja je orijentisana na usluge, koja je laka za pristup i koja garantuje vladavinu prava i efektivan odgovor javnih institucija na potrebe građana i drugih društvenih i pravnih entiteta.

Finansijska održivost javnog sektora i naročito javne uprave, kao i njeni efekti na nacionalni budžet, predstavljaju problem od kada je Crna Gora povratila nezavisnost. Pitanje je postalo čak i kompleksnije tokom prethodnih godina zbog uticaja globalne finansijske krize. U prethodnim okolnostima, već nekoliko godina do sada, Vlada je bila u situaciji da sprovede mjere za obezbjeđivanje fiskalne održivosti, među kojima je jedna koja ograničava fond za zarade, dok s druge strane, sprovodile su se mjere za podršku potrebama poboljšanja efikasnosti javne uprave i izgradnje kapaciteta za upravljanje procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Imperativ vezan za smanjenje troškova treba da bude protivteža narednim aktivnostima koje su zahtijevane procesom pristupanja EU. Drugim riječima, ne samo postojeće funkcije javne uprave već i one buduće treba da se imaju u vidu. Ono što izgleda da je važno nije samo ukupan broj zaposlenih osoba već i kako da one budu postavljene u određene institucije – plus dostupne vještine, odnosno pružanje usluga visokog standarda, srazmjerno troškovima visokokvalifikovanih i obučanih ljudskih resursa. Usvajanje *EU Acquis communautaire* podrazumijeva ne samo harmonizaciju zakona već i razvoj različitih sektora politički usmjerenih administrativnih kapaciteta koji su sada, možda, nekvalifikovani onoliko koliko je potrebno da bi se nosili da novim izazovima.

Problemi i uska grla

- **Optimizacija.** Imperativi vezani za smanjenje potrošnje treba da budu uravnoteženi sa budućim aktivnostima procesa pridruživanja EU, koje će zahtijevati angažovanje značajnog broja državnih

službenika. Dakle, ne samo ukupan broj zaposlenih u javnoj administraciji, već i njihov raspored u institucijama biće uzeti u razmatranje, kao i njihove vještine jer će pružati usluge visokog kvaliteta u odnosu na troškove, stoga su potrebni visokokvalifikovani i obučeni kadrovi. U tom smislu, identifikovanje vještina koje su potrebne po prioritetnim oblastima i troškovi u okviru kog takve potrebe mogu da se zadovolje uz dokvalifikacije, usavršavanja i/ili mobilnost postojećih ljudskih resursa, biće ključni koraci koji vode ka donošenju odluka o potrebnim rezultatima za dodatnim zapošljavanjima u prioritetnim oblastima i o tome gdje napraviti dodatna smanjenja kako bi se nadomjestila takva nova zapošljavanja.

- **Upravljanje ljudskim resursim.** Planiranje ljudskih resursa je od ključne važnosti i treba da bude prioritet u kontekstu trajne posvećenosti kako bi se optimizovao broj zaposlenih. Ključna važnost je na vođenju evidencije o internom tržištu rada na centralnom nivou i na razvoju specijalizovanih programa za obuku koji imaju za cilj sticanje znanja za obavljanje posla u određenoj profesiji, u skladu sa potrebama javne uprave.
- **Unapredjenje sistema javnih finansija.** Srednjeročni okvir budžeta biće dalje implementiran kroz pripremu i planiranje budžeta. Istovremeno, potrebno je nastaviti implementaciju programskog budžeta i uvođenje planiranog programa klasifikacije za ukupan budžet, kao i nastaviti pripreme monitoringa budžeta i sprovođenje sistema u skladu sa klasifikacijom budžeta koji je zasnovan na GFS i ESA95 kriterijumima, koji će garantovati uporedivost nacionalnog bilansa budžeta sa indikatorima koji su izdati od strane EU fiskalnih istraživača. Važan segment reformi u oblasti javnih finansija je uvođenje interne finansijske kontrole (PIFC), u skladu sa EU zahtjevima. Sistem interne finansijske kontrole (PIFC) u javnoj administraciji i njihova praktična implementacija postali su najvažniji uslovi za zemlje kandidate kako bi se integrisali u EU. U narednom periodu, biće implementiran sistem interne finansijske kontrole kako bi se obezbijedilo povećanje budžeta u skladu sa Zakonom o budžetu.
- **Jačanje vladavine prava i pouzdanosti javne uprave.** Sistem državne službe će biti zasnovan na sistemu zasluga i na odabiru ljudskih resursa tokom procesa zapošljavanja; praćenju učinka državnih službenika; kvalifikacijama, napredovanju i sistemu nagrada. Poboljšanje postojećeg sistema zasluga garantovaće poboljšani kvalitet usluga koje pruža javna administracija građanima, i takav sistem treba biti zasnovan na znanju i vještinama zaposlenih državnih službenika i na suzbijanju praksi kao što su nepotizam i korupcija. Reforma sistema državne službe treba da uspostavi novu proceduru za klasifikaciju usluga državne službe i nomenklature, i treba da obezbijedi odvojenost političkih i profesionalnih odgovornosti. Takav novi sistem državne službe mora imati jasnu strukturu vođenja i upravljanja zasnovanu na doslednim principima u svim upravama javne administracije, što će obezbijediti stabilnost, funkcionalnost i fleksibilnost institucija. Jedno od prioriteta narednog perioda biće zasigurno podizanje nivoa etike državnih službenika, kroz integrisani plan koji je usvojila javna administracija i kroz zakonsku zaštitu osoba koje prijave korupciju.

Ključne mjere

1. Sveobuhvatna analiza postojećih kapaciteta ljudskih resursa, po sektorima koji su identifikovani Planom reorganizacije javnog sektora.
2. Upravljanje ljudskim resursima kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE) i Evidenciju o internoj radnoj snazi.
3. Sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima
4. Sprovođenje srednjeročnog okvira budžeta, programskog budžeta i uvođenje programa klasifikacije za ukupan budžet, kao i priprema monitoringa budžeta i sprovođenje sistema u skladu sa programom klasifikacije zasnovanog na GFS i ESA95
5. Dalji razvoj finansijskog menadžmenta i sistema kontrole i internih revizora u javnom sektoru

6. Nastavak implementacije projekta **e-Government**

Strukturne reforme

- Nastavak implementacije reforme sistema zarada i naknada
- Pобоljšanje pravnog okvira za upravljanje javnim uslugama i organizacijama sa javnim nadležnostima
- Druga faza koncentracije koja ima za cilj dalje smanjenje broja uprava
- Nastavak implementacije strukturnih reformi u oblastima obrazovanja i zdravstva

8. KLJUČNE MJERE, BUDŽETI PRIORITETI RAZVOJA

8.1 Fiskalna i makroekonomska ograničenja

Uz finansijsku i ekonomsku krizu, koja je započela u Evropi krajem 2008. godine i pokazala se dugoročnom, javila se rastuća potreba za boljim fiskalnim upravljanjem i nadzorom na nacionalnom i multilateralnom nivou. Sadašnja kriza je naročito razotkrila postojeće institucionalne greške koje su ometale primjenu fiskalne politike. Ove greške su, u periodu prije krize, bile prikrivene dobrim ekonomskim uslovima. U uslovima relativno slabe ekonomske aktivnosti i rasta javnog duga i deficita, neophodno je uspostaviti **makroekonomsku i fiskalnu stabilnost kao preduslov za rast**. Uzimajući to u obzir, srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir predstavlja temelj za definisanje mjera ekonomske politike.

Kako je crnogorski budžet ograničen svojim obavezama koje proističu iz zakonskog okvira, postoji snažna potreba da se redefinišu trenutne obaveze i predloži efikasnija struktura javnih izdataka. Takođe je potrebno ubrzati aktivnosti i mehanizme koji bi pružili finansijske instrumente mimo državnog budžeta (EU fondove, privatne fondove, kombinovane finansijske instrumente (mezaninski kapital, privatna-javna partnerstva).

Cilj NPR je da pruži analizu i mjere koje će rezultirati strukturom javnih izdataka koja je više orijentisana ka rastu, u okviru ograničenja koja nameću makroekonomski uslovi. Kao što je navedeno u Jesenjoj analizi makroekonomskih kretanja i strukturnih reformi 2012, cilj fiskalne politike je deficit budžeta od 0,9% BDP-a do 2015. godine i održati javne rashode ispod 40% BDP-a. Na ovaj način se uspostavlja gornja granica ukupnih budžetskih izdataka.

Tabela 27: Srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir

Miliona eura	2011	2012	2013	2014	2015
BDP u trenutnim cijenama	3,234	3,324	3,493	3,687	3,912
Budžetski prihodi	1,128	1,136	1,162	1,190	1,245
Budžetski rashodi	1,255	1,274	1,257	1,262	1,281
Balans budžeta	-127.0	-137.7	-95.4	-72.3	-35.4
Balans budžeta kao % BDP-a	-3.9%	-4.1%	-2.7%	-2.0%	-0.9%

Izvor: Ministarstvo finansija, Jesenja analiza makroekonomskih kretanja i strukturnih reformi – 2012, Novembar 2012

Makroekonomska ograničenja vrše pritisak ka efikasnijim i efektivnijim javnim rashodima. Postavljajući kao prioritete rashode koji su orijentisani na rast u budućem periodu (turizam, energetika, poljoprivreda, obrazovanje, istraživanja i razvoj), dolazimo do potrebe za racionalizacijom ostalih javnih izdataka, poboljšanjem efikasnosti svih javnih izdataka i/ili pronalaženjem drugih vidova finansiranja. Dokazi iz EU pokazuju da se uzroci za nepostizanje projektovanih smanjenja javnih izdataka kod deficita primarno nalaze u nepridržavanju prema planovima izdataka. Ipak, ovo se nije desilo zbog posebno nepovoljnih makroekonomskih uslova, već zbog problema u implementaciji neophodnih reformi koje su bile neophodne kako bi se postigli zadati ciljevi²⁷ na rashodnoj strani. U ovom smislu, zadatak Vlade Crne Gore jeste da **nadgleda i kontroliše javne rashode** u skladu sa **realnim potencijalnim srednjoročnim rastom BDP-a**, kako bi se osiguralo postizanje srednjoročnih fiskalnih ciljeva.

²⁷ Pravila državne potrošnje – zašto, kako i kada; primjedba Komitetu za ekonomsku politiku, Evropska Komisija, Oktobar 2012

8.1.1 Ciljna struktura politika rasta

U toku procesa izrade NPR, **identifikovano je 18 oblasti politika**²⁸, podijeljenih u 3 osnovne grupe rasta: pametni, održivi i inkluzivni. Urađena je i finansijska analiza prethodnih budžetskih struktura (od 2007. do 2011. godine)²⁹ prema definisanim oblastima politika i tri pravca rasta. Analiza je jasno naznačila strukturu javnih izdataka. Takva struktura javnih izdataka se nije mnogo promijenila od 2007. godine, uprkos značajnim promjenama u cijeloj ekonomiji. Na osnovu dobijenih podataka i bez obzira na određene metodološke nekonzistentnosti u njihovom prikupljanju, rashodi za politike koje su vezane za pametni rast čine 4% državnog budžeta, za održivi rast 7% budžeta i za inkluzivni rast više od 50% državnog budžeta. Ukupno, sva tri pravca rasta čine nekih 63% izdataka državnog budžeta u proteklih 5 godina. Treba imati na umu da je udio izdataka za penzije u strukturi inkluzivnog rasta oko 50% (vidjeti tabele 24 i 25)

Tabela 268: Identifikovani budžeti oblasti politika 2007-2011 (u millionima eura)

OBLASTI POLITIKA		2007	2008	2009	2010	2011	Prosječno
A	PAMETNI RAST	40,665	58,198	57,069	65,647	53,764	55,069
	u % svih oblasti politika	6.0%	6.5%	6.0%	7.3%	5.9%	6.3%
	u % državnog budžeta	3.7%	4.1%	3.8%	4.6%	3.7%	4.0%
	u % BDP-a	1.5%	1.9%	1.9%	2.1%	1.7%	1.8%
1	Poslovni ambijent						
2	MSP	4,282	8,319	6,546	12,929	7,862	7,988
3	Konkurentnost (SDI, privatizacija)	869	1,869	1,544	1,896	1,611	1,558
4	Nauka						
5	Visoko obrazovanje	22,410	30,355	28,517	27,480	24,440	26,640
6	Informacione tehnologije						
7	Turizam						
8	Kulturno naslijeđe	13,104	17,655	20,462	23,342	19,851	18,883
B	ODRŽIVI RAST	69,382	115,912	116,170	96,018	95,331	100,563
	u % svih oblasti politika	10.2%	12.9%	13.2%	10.7%	10.5%	11.5%
	u % državnog budžeta	6.3%	8.1%	8.5%	6.7%	6.6%	7.2%
	u % BDP-a	2.6%	3.8%	4.2%	3.1%	2.9%	3.3%
9	Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	15,937	25,595	23,885	23,081	23,580	22,416
10	Šumarstvo						
11	Energetika	50	51	131	1,138	959	466
12	Životna sredina (uklj. održivi razvoj)	4,196	14,010	32,868	10,245	8,996	14,063
13	Saobraćaj	44,781	65,709	49,044	53,584	54,803	53,584
14	Stanovanje i građevinarstvo	4,418	10,547	20,242	7,970	6,993	10,034
C	INKLUZIVNI RAST	568,119	724,563	772,601	733,207	757,246	711,147
	u % svih oblasti politika	83.8%	80.6%	80.8%	81.9%	83.5%	82.1%
	u % državnog budžeta	51.4%	50.9%	52.0%	51.0%	52.2%	51.5%
	u % BDP-a	21.2%	23.5%	25.9%	23.6%	23.4%	23.5%
15	Tržište rada	29,849	69,216	52,863	36,895	30,330	43,831

²⁸ Vidjeti poglavlje 3, tabelu 16

²⁹ Analiza izdataka budžeta, po oblastima politika/potpolitika, za period 2007-2011. godina, Ministarstvo finansija Crne Gore, jun 2012

16	Obrazovanje i sport	102,028	126,795	116,252	120,734	123,927	117,947
17	Socijalna zaštita	282,877	342,353	421,320	400,441	433,586	376,115
18	Zdravstvo	153,365	186,199	182,166	175,137	169,403	173,254
Ukupno oblasti politika		678,166	898,673	955,840	894,872	906,341	866,778
u % državnog budžeta		61.4%	63.1%	64.4%	62.2%	62.4%	62.7%
u % BDP-a		25.3%	29.1%	32.1%	28.8%	28.0%	28.7%

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

Postavljanje razvojnih prioriteta je uvijek pitanje odluke o budžetima. U tabeli 24 predstavljeni su budžeti 18 oblasti politika NPR u periodu od 2007. do 2011. godine. Na osnovu ovoga, moguće je pratiti trendove usmjerenja Vladine politike i uporediti ih sa uskim grlima i potrebama opisanim u prethodnim poglavljima ovog dokumenta. Tako, neophodna promjena sa prethodnih prioriteta može biti ispisana pod uticajem finansijske i ekonomske krize, kao i prema zahtjevima pristupanja EU.

Tabela 279: Struktura budžeta odabranih oblasti politika 2007-2011 u %

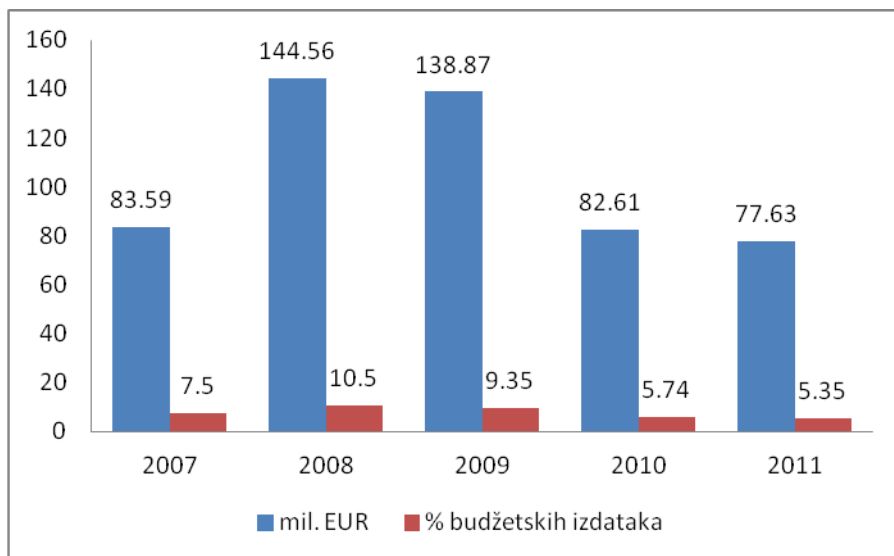
in % of	grupe = 100	Oblasti politika = 100	Državni budžet = 100	BDP =100
	prosječno	prosječno	prosječno	prosječno
OBLASTI POLITIKA				
PAMETNI RAST	100.0%	6.4%	4.0%	1.8%
Poslovni ambijent	14.1%	0.9%	0.6%	0.3%
MSP				
Konkurentnost (SDI, privatizacija)	2.8%	0.2%	0.1%	0.1%
Nauka				
Visoko obrazovanje	48.9%	3.1%	1.9%	0.9%
Informacione tehnologije				
Turizam				
Kulturno naslijeđe	34.2%	2.2%	1.4%	0.6%
ODRŽIVI RAST	100.0%	11.6%	7.2%	3.3%
Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	22.6%	2.6%	1.6%	0.7%
Šumarstvo				
Energetika	0.5%	0.1%	0.0%	0.0%
Životna sredina (uklj. održivi razvoj)	12.9%	1.6%	1.0%	0.5%
Saobraćaj	54.7%	6.2%	3.9%	1.8%
Stanovanje i građevinarstvo	9.4%	1.2%	0.7%	0.3%
IINKLUZIVNI RAST	100.0%	82.0%	51.5%	23.5%
Tržište rada	6.1%	5.1%	3.2%	1.5%
Obrazovanje i sport	16.7%	13.6%	8.6%	3.9%
Socijalna zaštita	52.7%	43.4%	27.1%	12.4%
Zdravstvo	24.5%	20.0%	12.6%	5.7%
Ukupno oblasti politika		100.0%		
u % državnog budžeta			62.7%	
u % BDP				28.7%

Podaci o raspodjeli budžeta odabranih oblasti politika govore da je značajni dio budžeta išao na oblasti politika obrazovanja, tržišta rada, zdravstva, socijalne zaštite, saobraćaja, životne sredine, poljoprivrede, kulturnog nasljeđa, turizma i visokog obrazovanja. Budžet ovih deset oblasti iznosi 97% svih izdataka unutar 18 oblasti politika. Skoro 50% ovih sredstava predstavlja oblast socijalne zaštite. Glavne odlike prethodnih budžeta su:

- Prethodni budžeti su se uglavnom odnosili na inkluzivne oblasti politika;
- Posebno dominantni i u stalnom porastu su bili troškovi socijalne zaštite, sa prosječnim učešćem od 27% ukupnog budžeta (2011 = 30%).
- Budžeti pametnih oblasti politika su u prosjeku iznosili 4% ukupnog budžeta, sa trendom opadanja, gdje je samo 1% bilo opredijeljeno za nauku, poslovno okruženje, konkurentnost i strane direktne investicije.
- Udio budžeta održivih oblasti politika bio je u prosjeku 7% i opao je na 6,6% u 2011. godini, sa fokusom na saobraćaj i poljoprivredu.

Ovaj uporedni period (2007-2011.) karakteriše nejednaka raspodjela državnih budžetskih sredstava za investicije tj. kapitalne izdatke. Ovu tvrdnju potvrđuju njihovi iznosi (apsolutni iznosi) i udio u ukupnim budžetskim rashodima. U 2007. godini ukupni budžetski kapitalni izdaci bili su najmanji tj. 7,56% budžeta ili 83,59 miliona eura. U sljedeće dvije godine, koje je karakterisala pojačana ekonomska aktivnost, udio kapitalnih izdataka je porastao. U 2008. godini oni su iznosili 144,596 miliona eura (10,15% ukupnih izdataka), a u 2009. godini 138,876 miliona eura (9,35% ukupnih izdataka). U 2010. i 2011. godini, pod uslovima ekonomske krize, raspodjela za kapitalne izdatke je smanjena, tako da su iznosili 82,617 miliona eura ili 5,74% ukupnih izdataka (2010) i 77,641 milion eura ili 5,35% ukupnih izdataka (2011).

Grafikon 28: Godišnje investicije (kapitalni izdaci) kao udjeli državnog budžeta

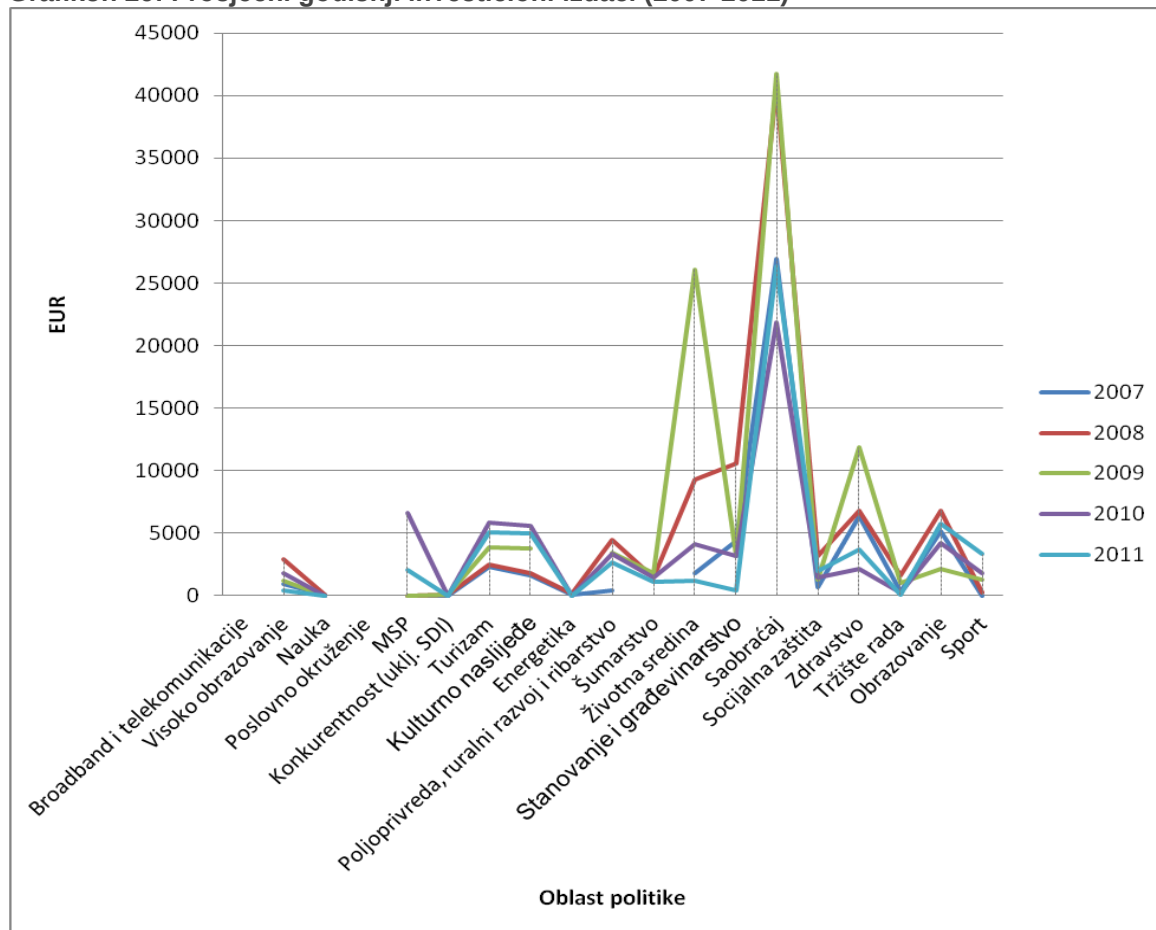


U svim godinama uporednog perioda najveći udio kapitalnih izdataka odnosi se na troškove za „održivi rast“ (u okviru toga „Saobraćaj“, tako potvrđujući posvećenost države da investira u poboljšanje saobraćajne infrastrukture, čak i u uslovima ograničenog iznosa sredstava). Udio kapitalnih izdataka za „pametni rast“ u 2007., 2008. i 2009. godini bio je redom 3,9%, 3,9% i 5,6%. U 2010. i 2011. godini ovaj udio je značajno porastao (redom, 18,8% i 11,4%) zbog investicije Direkcije za mala i srednja preduzeća u

kupovinu hartija od vrijednosti. Udio kapitalnih izdataka za „inkluzivni rast“ iznosio je 13,9%, dok je tokom 2008, 2009. i 2010. bio jednak (približno 12%), ali je u 2011. godini porastao na 19,1%.

U periodu od 2007. do 2011. godine, nekih 67,1% kapitalnih izdataka bilo je usmjereno prema identifikovanim oblastima rasta, dok je 3,9% bilo raspoređeno segmentima povezanim sa javnom administracijom i drugim funkcijama države koje nisu uključene u identifikovane prioritete razvoja. Investicije u saobraćaj ostale su dominantne tokom čitavog posmatranog perioda, sa jasnim skokovima u 2008. i 2009. godini. Većina investicija u ostalim sektorima bila je nestabilna, sa nasumičnim usponima i padovima, kao da ne postoji jasna politika i vizija. Primjeri za ovu tvrdnju su zaštita životne sredine i zdravstvo (najviši nivo u 2009), sektor građevinarstva i stanovanja (najviši nivo u 2008), ili MSP (najviši nivo u 2010. godini).

Grafikon 29: Prosječni godišnji investicioni izdaci (2007-2011)



Čini se da u pogledu investicionih politika strateški ciljevi nisu praćeni tokom dužeg vremenskog perioda. Potrebna su prilagođavanja u sektorskim budžetima, a posebno u sektorskim investicijama, kako bi se ispunili zahtjevi iz procesa pristupanja EU. Postoji potreba za novom prioritizacijom budžeta i investicija u srednjoročnoj perspektivi, kao i kontinuitet i balans okrenut rastu između pametnog, održivog i inkluzivnog sektora.

8.2 Ključne mjere i budžeti

Uzimajući u obzir makroekonomska ograničenja, izvršena je prioritizacija ključnih mjera, uzimajući u obzir njihov potencijalni doprinos ekonomskom rastu i blagostanju.

Ukupno je 107 mjera identificirano kao „ključne“ za ekonomski rast. Već je postalo jasno u prethodnim poglavljima 4 i 6 da predložene ključne mjere obuhvaćaju sveobuhvatan djelokrug nacionalnih razvojnih potreba, ali one idu (pojedine predaleko) van djelokruga strateških ciljeva za pametni, održivi i inkluzivni rast u okviru strategije EU 2020. Uzimajući u obzir pomenuta ekonomska i fiskalna ograničenja, prioritizacija ovih mjera je bila neizbježna i urađena je na osnovu pregleda predloženih mjera prema prioritetnim oblastima EU 2020 strategije. Mjere su podijeljene na prioritetne mjere (prioritet broj 1) i pomoćne mjere (prioritet broj 2 i 3). Zatim su predložene mjere klasifikovane u tri kategorije: investicije (javne), izgradnja ljudskih kapaciteta i institucionalne mjere (zakoni, standardi i uslovi). Ovaj metod nam je pomogao da razdvojimo regulatorne preduslove od investicija. Prioriteti su određeni uzimajući u obzir doprinos mjera ciljevima politika za pametni, održivi i inkluzivni rast:

- povećanje konkurentnosti ekonomije (pametni rast),
- doprinos izbalansiranoj i održivoj ekonomskoj razvoju (održivi rast),
- smanjenje nezaposlenosti i povećati mogućnost zapošljavanja (inkluzivni rast)

Prioritizacija je urađena kroz postavljanje odgovarajućih indikatora za svaku mjeru i kroz dodjelu početnih i ciljnih vrijednosti za svaku od njih. U NPR je predloženo 69 prioritetnih mjera za Crnu Goru u periodu 2013. – 2016. godina. Ove mjere su detaljno date u aneksu 10.1 (ključne mjere – prioritet 1) i 10.2 (pomoćne mjere sa prioritetima 2 i 3). Tabela 23 daje opšte vrijednosti predloženih ključnih mjera (prioritet 1), sumiranih prema oblastima politika.

Tabela 30: Struktura i vrijednost mjera prema oblastima politika (2013-2016)

OBLAST POLITIKE	Budžet (mil. EURA)				
	Ukupno	Državni budžet	Donacija	Krediti	EU
PAMETNI RAST	168,55	48,55	5,20	114,80	
Poslovni ambijent	0,52	0,12	0,40		
MSP	149,0	42,20	4,8	102,00	
Konkurentnost	0,75	0,25		0,50	
Nauka	12,80	0,50		12,30	
Visoko obrazovanje	4,18	4,18			
Informacione tehnologije*					
Turizam	1,30	1,30			
Mjere za pametni rast finansirane od strane EU					
ODRŽIVI RAST	1.152,72	623,67	67,15	438,60	23,30
Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	90,50	79,00	11,50		
Šumarstvo	0,37	0,23	0,14		
Energetika	22,91	20,70	2,21		
Životna sredina	359,95	309,65	50,30		

Saobraćaj ³⁰	547,60	109,00	438,60		
Stanovanje i građevinarstvo	104,00	101,00	3,00		
Mjere za održivi rast financirane od strane EU (IPA III)	27,39	4,09		23,30	
INKLUZIVNI RAST	153,80	148,22		5,58	
Tržište rada	112,80	112,80			
Obrazovanje*					
Sport*					
Socijalna zaštita	31,73	31,73			
Zdravstvo	2,71	2,71			
Mjere za inkluzivni rast financirane od strane EU (IPA IV)	6,56	0,98		5,58	
UKUPNO	1.475,07	820,44	72,35	553,40	28,88

Pojašnjenje: nakon svake oblasti (pametni/održivi/inkluzivni) tabela sadrži red sa planiranim sredstvima iz IPA fondova. Ovaj red ne treba posmatrati kao zasebnu oblast politike, već kao finansijska sredstva koja će biti korišćena u okviru odgovarajuće oblasti. Navedeni iznos IPA sredstava ne sadrži nužno i sva dostupna sredstva iz IPA fondova. Ovo pojašnjenje se odnosi i na tabele u aneksu 10.

*financijski podaci biti će uključeni naknadno

Investicioni prioriteti u razdoblju 2013 -2016 predstavljeni u tabeli 23 slijede investicioni put prethodnih vlada, stavljajući naglasak na kapitalne rashode u održivom rastu sa 78% svih izdataka. Nasuprot svojim prethodnicima ova polja politika i mjere su odabrane uzimajući u obzir zajedničke ciljeve koji proističu iz EU 2020 strategije i raspodijeljene su na nivoe pametnog, održivog i inkluzivnog rasta.

Ipak, ukupna suma za investicije u održivi rast od 1,2 milijardi eura sa jedne strane može da izgleda pretjerano visoka, posebno ako se uzme u obzir ukupno predviđena suma za sve investicije u NPR od 1,5 milijardi eura za 4 godine. Investicije u oblastima pametnog, održivog i inkluzivnog rasta u prethodnim godinama imale su udio oko 10% ukupne budžetske potrošnje. Prosječni kapitalni rashod od 369 miliona eura godišnje podigao bi investicionu kvotu na nedostižnih 29% godišnjeg državnog budžeta. Uzimajući u obzir strukturu predloženih investicija, kao što je dato u aneksu 10.1, udio državnog budžeta (sredstava) u četvorogodišnjem budžetu NPR (2013-2016) iznosi 55,6% (820,44 miliona eura). Preostala sredstva bi trebalo da budu obezbijeđena kroz kredite, donacije i EU fondove. Sa godišnjim udjelom od 205,11 miliona eura (kao u aneksu 10.1), investicioni rashodi u Crnoj Gori bi iznosili 16,1% državnog budžeta tj. 6,2% ocjenjenog BDP-a za godinu 2013. Ipak, udio državnog budžeta je očekivano visok i mora biti ponovo procijenjen u svijetlu prioriteta ekonomskog razvoja datih u poglavlju 8.3 i uzimajući u obzir ciljeve javnih izdataka i perspektive rasta BDP-a.

³⁰ Udio od 502 mil. Eura za dionicu autoputa Smokovac-Mateševo je indikativan i dat prema finansijskoj konstrukciji iz Ekonomskog izvještaja URS Infrastructure and Environment UK Limited (Scott Wilson)

Tabela 31: Godišnja alokacija investicija i udio u ljetnom BDP in budžetu, prosječna ocjena 2013-2016

Polje rasta	Ukupne investicije (u mil. eura)	Udio državnog budžeta (ukupno, u mil. eura)	% godišnjeg BDP*		% godišnjeg državnog* budžeta	
			Ukupne investicije	Javne investicije	Ukupne investicije	Javne investicije
Pametni rast	42,14	12,14	1,3	0,4	3,31	0,95
Održivi rast	288,18	155,92	8,7	4,7	22,62	12,24
Inkluzivni rast	38,45	37,06	1,2	1,1	3,02	2,91
Ukupno	368,77	205,11	11,1	6,2	28,95	16,10

*aplicirano na ocjene BDP in budžetskih razhoda za godinu 2012

Tabela 24 pokazuje da su planirane kapitalne investicije (koje uključuju javne investicije iz državnog budžeta, kredite, donacije i planirana sredstva iz EU fondova) u NPR u prosjeku iznad udjela u prethodnim godinama i iznose 16,1% godišnjeg budžeta države.

Prosječni godišnji udio investicija od 6,2% BDP-a je skoro 3 puta veći od prosjeka EU, koji je između 2% i 3%.³¹ Investicije su ključni faktor za ekonomski razvoj. Ukupan nivo investicija u tranzicionim zemljama Istočne Evrope dostigao je nivo od 25% BDP-a u periodu 2000 - 2007. godina, pogotovo u brzo rastućim ekonomijama kao što su Latvija, Bugarska i Slovačka. Nivo javnih investicija u zemljama kao što su Slovenija, Poljska, Bugarska i Rumunija bio je između 4% i 6% BDP-a u 2010. godini. Ipak, finansijska i ekonomska kriza je razotkrila ranjivosti tranzicionih zemalja, a pogotovo njihovih malih ekonomija.

Politika investicija mora da uzme u obzir ciljeve fiskalnog razvoja, kao što je to navedeno u poglavlju 2.4.1 (Opšti Vladin bilans i dug). Prema Jesenjoj analizi iz novembra 2012. godine, fiskalni cilj je stabilizacija javnih dugova na nivo od ok 51% BDP-a.³² Snažnije smanjenje duga zahtijevalo bi ubrzaniji rast BDP-a od predviđenog. Umjesto stopa rasta od 0,5% (2012) i 3,5% (2016), kao što je to predstavljeno u poglavlju 2.1.2 (Perspektive do 2016. godine), stope rasta bi morale biti od 4% do 6%.

Stoga, uzimajući u obzir makroekonomske uslove i finansijska ograničenja, biće potrebno ponovo razmotriti odgovarajući nivo javnih izdataka tokom procesa implementacije NPR. Politika umjerenih investicija, u skladu sa trenutnom praksom u EU (vidjeti grafikon 27), i sa iskustvima u novim državama članicama EU, implicira nivo javnih izdataka iz državnog budžeta za nacionalne mjere razvoja u iznosu od 5-6% BDP-a. Planirane investicije, kao što je to predstavljeno u tabeli 24, bilo bi u skladu sa ovim pretpostavkama. Javne investicije od 820,44 mil. eura za period 2013 – 2016. (205,11 mil. eura godišnje) biće dostupne iz državnog budžeta. Na taj način bi prosječni nivo investicija iznosio blizu 6% BDP-a u periodu 2013-2016. godina.

Sa makroekonomskog stanovišta, izbor investicija je odlučujući faktor za pokretanje rasta kroz multiplikativne efekte, ne samo u jednom određenom sektoru već u čitavoj ekonomiji. Povećanje produktivnosti dovodi do veće konkurentnosti i bolje upotrebe resursa, nastavljajući tako put od ekonomije koju pokreću faktori do ekonomije koju pokreće efikasnost.³³ Iako su investicije u infrastrukturu veoma potrebne Crnoj Gori (posebno u oblastima životne sredine, energetike i saobraćaja), ove mjere imaju manji efekat produktivnosti u dužem vremenskom periodu u poređenju sa mjerama za bolje poslovno okruženje i ljudske kapacitete.

³¹ Evropska Komisija, Direktorat za ekonomske i finansijske poslove (2009), Zapadni Balkan u tranziciji, str. 29/30

³² Vidjeti stranu 37

³³ Vidjeti poglavlje 3.1, strana 47

8.3 Postavljanje razvojnih prioriteta

Razvojni prioriteti su grupisane mjere politika iz pametnog, održivog i inkluzivnog polja rasta, čiji zajednički inputi doprinose podsticanju razvoja i rasta u složenim konstelacijama politika. Umjesto da budu usmjereni na jedan ekonomski sektor ili granu, razvojni prioriteti kombinuju različite resurse, sposobnosti, usluge i stručnost raznih ministarstava kako bi se postigli izvanredni ciljevi politika. U tom pogledu, razvojni prioriteti u okviru NDP predstavljaju koncentraciju jednog ili više sektora unutar određenog regiona, naglašavajući umrežavanja i saradnju između preduzeća i ustanova. **Razvojni prioriteti NDP predstavljaju koncentraciju nekoliko mjera politike i ukazuju na određene sektorske ciljeve sa mogućim sinergijskim efektima.** Kombinacijom mjera razvojni prioriteti omogućuju efikasnije korišćenje javnih resursa. Oni mogu obuhvatiti sve politike koje utiču na ostvarenje razvojnih ciljeva, uzimajući u obzir sinergije i razmjene između različitih mjera. Na taj način, identifikacija razvojnih prioriteta takođe može doprinijeti saradnji između stejkholdera na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou. Na ovaj način, definisanje prioriteta razvoja se približava pojmu „klastera“, kao što je to promovisano od strane Evropske komisije. Klasteri podrazumijevaju grupe preduzeća, povezanih ekonomskih entiteta, i institucija koji su smješteni blizu i koji su dostigli dovoljan nivo specifične ekspertize, usluga, resursa, dobavljača i vještina. Zajednički element prioriteta razvoja i klastera je aspekt koncentracije jednog ili više ekonomskih sektora u okviru jednog regiona, kao i naglasak na povezivanju i saradnji između preduzeća i ostalih privatnih i javnih institucija.³⁴ Kako Crna Gora predstavlja zemlju sa bogatim prirodnim resursima³⁵, prioriteti razvoja su se usredotočili na područja politika koji doprinose "Zelenom rastu za Crnu Goru". U tom kontekstu tri razvojna prioriteta su predložena kao tematski fokusi:

Poljoprivreda i ruralni razvoj:

- Obezbeđivanje prihvatljivog i stabilnog snabdijevanja hranom razvijanjem konkurentne primarne poljoprivredne proizvodnje;
- Unapređenje ruralne infrastrukture i uslova života na selu kako bi se omogućio adekvatan životni standard;
- Održivo upravljanje prirodnim resursima.

Proizvodnja električne energije:

- Zadovoljenje energetske potrebe kroz minimalne ekonomske troškove i energetske efikasnosti,
- Povećanje pouzdanosti, kvaliteta i konkurentnosti u snabdijevanju električnom energijom,
- Osigurati zaštitu životne sredine kroz cijeli životni ciklus projekata izgradnje energetske kapaciteta i distributivne mreže,
- Smanjiti zavisnost od uvoza električne energije i povećati njen izvoz.
- Povećati proizvodnju i korišćenje obnovljive energije

Konkurentan i raznovrstan turizam

- Razviti visokokvalitetan i održiv turizam kako bi se poboljšao životni standard u Crnoj Gori,
- Poboljšati konkurentnost turističke ponude,
- Razviti raznovrsne ponude u dijelu prirodnog, avanturističkog, ruralnog, ekološkog i kulturnog turizma.

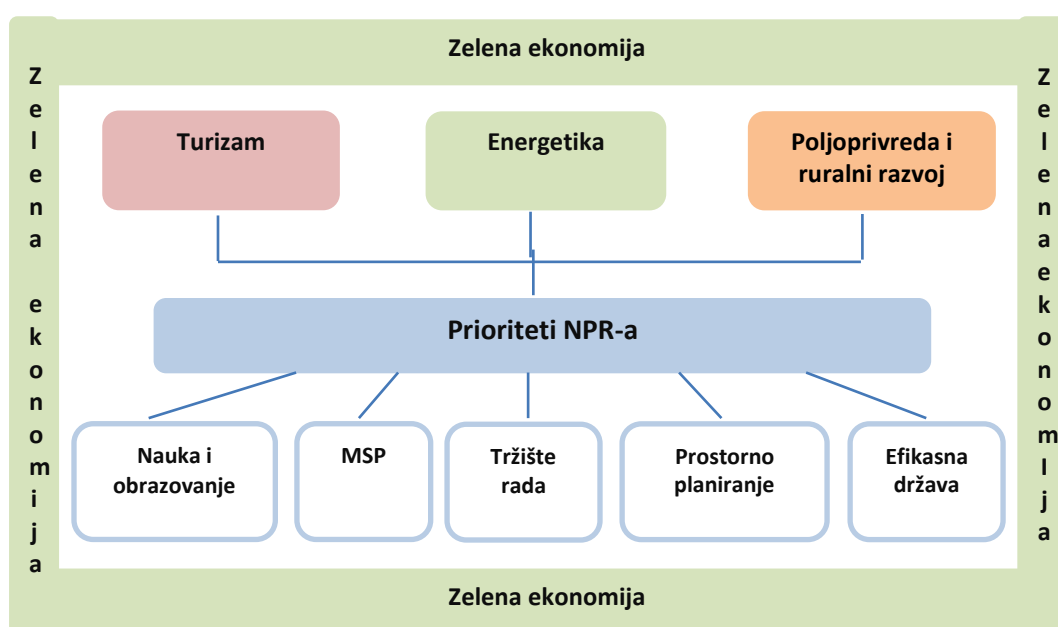
³⁴ The Concept Of Clusters And Cluster Policies And Their Role For Competitiveness And Innovation: Main Statistical Results And Lessons Learned Commission Staff Working Document Sec (2008) 2637, Annex To The Communication From The Commission "Towards World-Class Clusters In The European Union: Implementing The Broad-Based Innovation Strategy" Com(2008)652 Final Of 17.10.2008, p. 9

³⁵ Vidjeti poglavlje 3

Oblasti politika i mjere/investicije potrebne za realizaciju ciljeva NPR-a projektuju crnogorsku ekonomiju i društvo u okviru dugoročnog razvoja EU uzimajući u obzir prirodne resurse Crne Gore kao njene komparativne prednosti na kojima se zasnivaju prioriteti razvoja. Alokacija raspoloživih sredstava (Tabela 1.) reflektuje potrebu („gapove“) za investiranjem u određenim oblastima čiji je razvoj neophodan za postizanje gore pomenutih ciljeva. Od 18 oblasti politika, u skladu sa dugoročnim potrebama crnogorske ekonomije i društva, identifikovano je *pet prioriteta NPR-a*:

1. Nauka i obrazovanje
2. Mala i srednja preduzeća
3. Tržište rada
4. Prostorno planiranje
5. Efikasna država

Grafikon 30: Razvojni prioriteti i međusektorske oblasti



Orijentacija ka razvojnim prioritetima pruža podršku identifikaciji investicionih prioriteta.

Tabela 33: ENERGETIKA & mjere podrške (Ukupno/Državni budžet/Donacije/Kredit/EU mil. eura)

Mjere za energetiku	
40	Regulatorni okvir za energetske efikasnosti
41	Program energetske efikasnosti EU
43	Svijest javnosti o energetske efikasnosti
44	Distributivni sistem
45	Povećanje efikasnosti
46	Dodatni proizvodni kapaciteti, obnovljivi
MSP	2 Finansijska podrška za MSP
	4 Podrška "Start-up"
Nauka i obrazovanje	11 Povezivanje sa industrijom
	14 Nacionalni okvir kvalifikacija
Prostorno planiranje	60a Informacioni system prostornog planiranja

	60b "One-stop-shop" za građevinske dozvole
Tržište rada	69 Politika zapošljavanja

Ukupni troškovi razvojnog prioriteta "Energetika" iznose 129,31 milion eura.

Tabela 34: Održiva poljoprivreda i ruralni razvoj & mjere podrške

Mjere u Poljoprivredi i ruralnom razvoju	
27 Primarna poljoprivredna proizvodnja, industrija prerade hrane	
28 Primjena zemljišne politike	
30 Infrastruktura povezana sa poljoprivredom	
31 Agro-ekološke mjere	
MSP	2 Finansijska podrška za MSP
	4a Podrška "Start-up"
	4b Promocija novih MSP
Nauka i obrazovanje	11 Povezivanje sa industrijom
	10 Bolonjska deklaracija
	12 Nacionalni okvir kvalifikacija
Prostorno planiranje	60a Informacioni system prostornog planiranja
	60b "One-stop-shop" za građevinske dozvole
Tržište rada	72 Samozapošljavanje, preduzetništvo

Za preostale mjere podrške potrebno je 360,81 milion eura i udio državnog budžeta iznosi 310,81 milion eura. Neophodne mjere iz domena zaštite životne sredine za promociju ruralnog razvoja povećavaju troškove i iznose 300 miliona eura.

Tabela 28: TURIZAM & mjere podrške

Mjere u turizmu	
18 Integrisani system planiranja u turizmu	
19 Institucionalni kapacitet i saradnja	
20 Kvalitet smještaja i usluga	
21 Javna turistička infrastructure i znamenitosti	
22 Ljudski kapaciteti u turizmu	
23 Turistički marketing	
24 Informacioni i komunikacioni sistem	
25 Promocija kuturnog turizma	
MSP	2 Finansijska podrška za MSP
	4a Podrška "Start-up"
	4b Promocija novih MSP
Nauka i obrazovanje	10 Bolonjska deklaracija
	12 Nacionalni okvir kvalifikacija
Prostorno planiranje	60a Informacioni system prostornog planiranja
	60b "One-stop-shop" za građevinske dozvole
Tržište rada	72 Samozapošljavanje, preduzetništvo

Treba uzeti u obzir i ostale mjere podrške kroz njihov sinergijski efekat implementacije kod ostala dva razvojnog prioriteta. Zbog toga, one nisu uvrštene u budžet ovog razvojnog prioriteta.

Implementacija svih pomenutih razvojnih prioriteta zahtijevala bi kapitalne investicije u iznosu od 1,889 milijardi eura, od čega bi 39% ovog iznosa ili 755,17 miliona eura bilo potrebno obezbijediti iz državnog budžeta. Ova računica nam ukazuje na potrebu od 188,79 miliona eura iz državnog budžeta, što predstavlja otprilike 15% državnog budžeta ili 6,29% nacionalnog BDP-a. Naravno, moguće je smanjiti predloženi nivo investicija (1) ograničavajući djelokrug planiranih mjera, a posebno djelokrug skupih mjera podrške (2) postepenom primjenom prioriteta razvoja u toku sljedeće četiri godine. Ukoliko se počne sa primjenom jednog ili dva prioriteta, to bi omogućilo redovni monitoring njihovih rezultata, i prilagođavanje budućih odluka o budućim investicijama u svijetlu postignutih rezultata. Prema tome, implementacija NPR-a postaje odlučujući dio postizanja rezultata, i može doprinijeti boljem "kvalitetu javnih finansija". Kvalitet javnih finansija sadrži "sve aranžmane i operacije finansijskih politika koji podrazumijevaju makroekonomske ciljeve, posebno dugoročni ekonomski rast. Stoga, kvalitet javnih finansija ne sadrži samo one politike koje omogućuju konzistentne budžetske pozicije i dugoročnu održivost, već i one koje povećavaju sposobnost proizvodnje i poboljšavaju prilagođavanje ekonomije eventualnim šokovima".³⁶

Izvori:

Ministarstvo finansija, Sektor za ekonomsku politiku i razvoj, Smjernice za makroekonomsku i fiskalnu politiku, April 2012. godine

Ministarstvo finansija, Analiza budžetskih izdataka po oblastima politika/podpolitika u periodu 2007-2011, Jun 2012. godine

National Expenditure Rules – Why, How and When; Note to the Attention of the Economic Policy Committee, Euraopean Commission, October 2012

Evropska Komisija, Direktorat za ekonomske i finansijske poslove (2009), Zapadni Balkan u tranziciji, Povremeni dokumenti 46, Maj 2009. godine

The Concept Of Clusters And Cluster Policies And Their Role For Competitiveness And Innovation: Main Statistical Results And Lessons Learned Commission Staff Working Document Sec (2008) 2637, Annex To The Communication From The Commission "Towards World-Class Clusters In The Euraopean Union: Implementing The Broad-Based Innovation Strategy" Com(2008)652 Final Of 17.10.2008

Donath, Liliana; Milos, Marius Cristian and Milos, Laura Raisa , Public investment and economic growth in the Euraopean Union member states, 2008, MPRA Paper No. 12954, posted 23. January 2009 / 07:53, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12954/>

Rubianes, Ángel Catalina, Patterns and trends of public investment in the new Member States of the Euraopean Union, EU DG Regional Policy, Working paper no. 3/2010, http://ec.euraopea.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2010_03_patterns.pdf

³⁶ Donath, Liliana; Milos, Marius Cristian and Milos, Laura Raisa , Public investment and economic growth in the Euraopean Union member states, 2008, MPRA Paper No. 12954, posted 23. January 2009 / 07:53, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12954/>

9. OKVIR ZA IMPLEMENTACIJU NPR

Izrada NPR predstavlja proces komunikacije i koordinacije u Vladi Crne Gore. Kako bi ovaj proces bio uspješan, potrebno ga je valjano pripremiti i sprovesti. Institucionalni način upravljanja ovim procesom je veoma važan za efikasnu saradnju i implementaciju ciljeva NPR-a, kao i mjera kojim bi se postigli ti ciljevi. Različiti ciljevi i mjere identifikovane u pripremnoj fazi NPR-a imaju dodirne tačke sa kompetencijama različitih ministarstava i drugih institucija. Na primjer, turizam nema samo ekonomsku dimenziju, već takođe, ima uticaj na sektor građevinarstva, životne sredine, tržišta rada, itd. Iz ovih razloga proces koordinacije je ključan za uspješnu implementaciju NPR-a. Koordinacija je neophodan i nužan preduslov za usklađeno i konzistentno djelovanje politike.

Svrha strategije implementacije jeste da poboljša operacionalizaciju NPR-a. S tim u vezi, uspješna implementacija NPR-a zahtijeva:

- Vlasništvo nad NPR-a od strane svih.
- Političku volju na nacionalnom nivou.
- Održivo godišnje planiranje i posvećenost resursa.
- Efektivan monitoring i evaluaciju u svrhu podrške implementaciji.
- Standardizaciju ključnih tačaka u procesu implementacije.

9.1 Aranžmani za implementaciju NPR-a

Gdje god je to moguće, implementacija NPR-a biće vršena kroz postojeća centralna tijela i strukture, kako bi se izbjegla preklapanja u odnosu na ograničene ljudske i finansijske resurse Crne Gore. Implementacione strukture su pripremljene na takav način da podržavaju tekući proces pristupanja i pripremaju nacionalne administrativne strukture za primjenu EU regulative i fondova poslije pristupa. Gdje god je to moguće, strategija implementacije predviđa promjene u institucijama, strukturama, sistemima, procedurama i regulativama kako bi se poboljšala efektivnost i efikasnost implementacije NPR-a. Uzimajući ovo u obzir, čini se razumnim usaglasiti proces implementacije NPR-a do određene mjere sa implementacionim strukturama za IPA.

Implementacija NPR-a je zajednička odgovornost javnog sektora i dijelom drugih činilaca. Ključni činioци su: Predsjednik Vlade Crne Gore, ministri, sekretari ministarstava, šefovi sektora i direktori agencija, opštinski službenici.

Implementacija, upravljanje i kontrola NPR-a biće pod vođstvom Predsjednika Vlade Crne Gore i njegovog kabineta. Implementaciona struktura je podijeljena na dva nivoa:

- Strateški (upravljački) nivo: Predsjednik Vlade Crne Gore, Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore, resorna ministarstva i Koordinacioni tim.
- Operativni nivo: Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore, Razvojna agencija i resorna ministarstva.

Na strateškom nivou uspostavljen je tzv. **Koordinacioni tim**. Ovaj tim će biti odgovoran za nadzor nad implementacijom NPR-a. Predsjedavanje Koordinacionim timom preuzeće Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore. Pored Kabineta, članovi Koordinacionog tima biće predstavnici ministarstava koja imaju prioritete u NPR-a i javna tijela uključena u implementaciju mjera NPR-a. Koordinacioni tim bi trebao da izglasa interna pravila kako bi definisali područje rada, dinamiku sastanaka, kao i procese odlučivanja i izvještavanja.

Kada je u pitanju sastav Koordinacionog tima, potrebno je povezati strukture za izradu i implementaciju NPR-a sa IPA strukturama za implementaciju. Stoga, preporučljivo je u Koordinacioni tim uključiti šefove operativnih struktura, i šefove ostalih tijela za implementaciju.

Glavni zadatak Koordinacionog tima je efikasna implementacija NPR-a. Prema ovome:

- Koordinacioni tim će konstantno raditi reviziju napretka implementacije na osnovu dokumenata dostavljenih od strane upravljačkih organa tj. resornih ministarstava,
- Koordinacioni tim je odgovoran za reviziju i promjene mjera u NPR, koje bi bile odgovarajuće za postizanje ciljeva ili poboljšanje upravljanja mjerama, uključujući i njihove finansijske resurse,
- Koordinacioni tim razmatra i odobrava svaki prijedlog promjene sadržaja mjera,
- Koordinacioni tim je odgovoran za finalizaciju NPR-a i njegovo dostavljanje Vladi Crne Gore na usvajanje.

Na operativnom nivou, **Razvojna agencija**, kao upravljačko tijelo za NPR biće promovisano da koordinira i redovno preispituje napredak implementacije NPR na operativnom nivou. Ova Agencija će raditi pod nadzorom Ministarstva finansija i njome će predsjedavati Ministar finansija, odnosno visoki zvaničnici tog ministarstva. Razvojnu agenciju će činiti predstavnici Kabineta Predsjednika Vlade Crne Gore, svih odgovornih ministarstava i agencija, za specifične oblasti politika.

Kako bi se iskoristile sinergije i osigurao cjelovit i pojedinačan pristup implementaciji intervencija, Razvojna agencija će voditi planiranje implementacije i preuzeti odgovornost za usklađenost sa nacionalnim i EU obavezama. Iz tog razloga postojeće operativne postupke implementacije mjera NPR moraju biti nužno standardizovane. To će takođe uključivati, između ostalog, usklađivanje budžetskog okvira, politika i planova rada resornih ministarstava sa NPR.

Ipak, odgovornost za pojedinačne mjere NPR odnosno klastere mjera podijeljena je među različitim resornim ministarstvima u Vladi Crne Gore. Ove odgovornosti biće u potpunosti poštovane od strane implementacionih struktura NPR, uključujući i adekvatni mehanizam koordinacije unutar Vlade.

Razvojna agencija će biti odgovorna za koordinaciju implementacije NPR preko resornih ministarstava. Biće ojačana kako bi se poboljšala efektivna koordinaciju implementacije NPR kroz angažovanje, obuku i prilagođavanje odgovarajućih kadrova novim uslovima.

Sveukupno, Razvojna agencija će biti glavni kanal za protok informacija javnog sektora i izvještaja iz ministarstava. Razvojna agencija primaće iz ministarstava izvještaje o napretku implementacije NPR.

Odgovornost za koordinaciju implementacije zahtijevaće sljedeće aspekte:

- Osigurati implementaciju politika, prioriteta i strategija navedenih u NPR;
- Osigurati usklađenost različitih nacionalnih i sektorskih politika koje utiču na implementaciju;
- Osigurati pouzdan regulatorni okvir za efektivnu implementaciju. Ovo uključuje pripremu standardizovanih formulara, tabela za izvještavanje;
- Osigurati da institucije koje učestvuju u izradi NPR imaju odgovarajući kapacitet i da institucionalni aranžmani efektivno funkcionišu;
- Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore će se pozabaviti sa svim neproduktivnim aktivnostima koje ometaju učinak ministarstava;

Resorna ministarstva će imati punu političku nadležnost i odgovornost za svoja područja politika. U tom smislu, resorna ministarstvima djeluju kao **organi upravljanja**, u kojima će obaveza implementacije NPR biti ostvarena kroz posebne sektore.

Organi upravljanja su odgovorni za efikasno, efektivno i tačno upravljanje i implementaciju datih mjera. Organi upravljanja se brinu:

- O tome da su projekti koje je potrebno finansirati izabrani po zadanim kriterijumima,
- O prikupljanju statističkih podataka koji se tiču evaluacije putem programa za obradu digitalnih podataka, pogodnih za monitoring i evaluaciju,
- O tome da korisnici i drugi organi su svjesni činjenice da moraju da pruže relevantne podatke i da bilježe postignute rezultate.

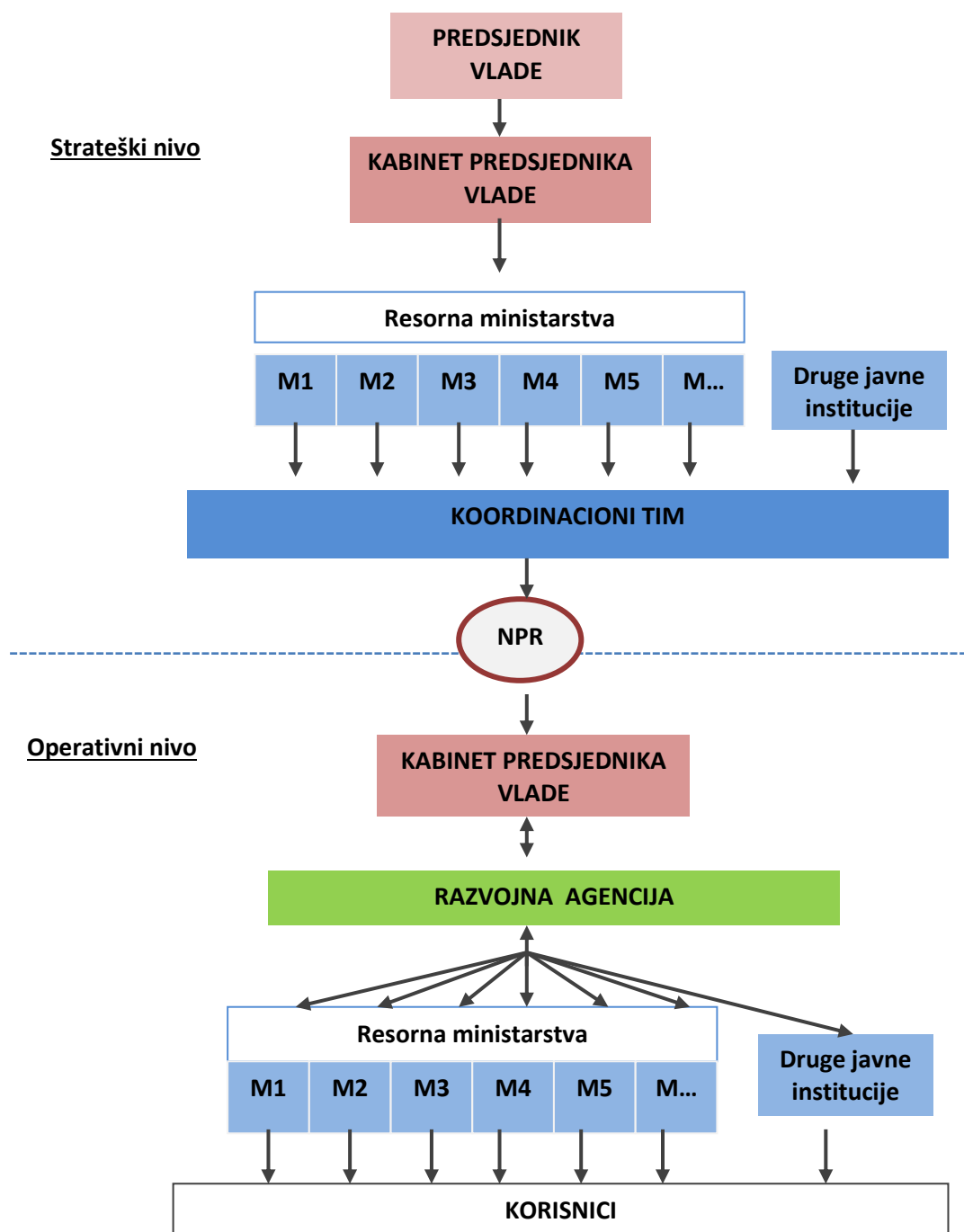
Agencija za plaćanja biće specijalni sektor u okviru Ministarstva finansija Crne Gore. Načelnik Uprave biće sekretar Ministarstva finansija. Agencija za plaćanje je odgovorna za finansijsku implementaciju (kontrolu, primjenu, izvršenje i knjiženje plaćanja) pojedinačnih mjera iz NPR.

Izvršenje i administracija mjera iz NPR-a biće u odgovornosti organizacionih jedinica Agencije za plaćanje u pojedinačnim ministarstvima.

Parlament će, kroz svoj nadzor u zakonodavnim i namjenskim funkcijama, osigurati efektivnu implementaciju NPR-a.

Kako bi se pojačao nadzor implementacije NPR-a, redovno će se održavati tehnički, upravljački i politički sastanci na različitim nivoima.

Grafikon 30: Institucionalna struktura za implementaciju NPR-a



9.2 Okvir za monitoring i evaluaciju

Ovaj dio pruža pregled analize i izvještavanja neophodnog za monitoring i evaluaciju NPR-a. Strategija monitoringa i evaluacije sastoji se od prikupljanja podataka, analize i smještanja podataka, tokova i formata izvještavanja, pregleda i komunikacije rezultata NPR-a.

Strategija monitoringa i evaluacije predstavlja indikatore na makroekonomskom i nivou sektora, i koji će biti primjenjeni pri mjerenju učinka implementacije i postignutih rezultata tokom planiranog perioda. Strategija će biti osnova za prikupljanje informacija o ključnim tačkama plana, napretku politika i inicijativa, implementacije, procjene neposrednih rezultata i dugoročnih efekata. Sve ovo će činiti važne elemente za inicijative u NPR sa jedne strane, i olakšaće proces donošenja odluka na osnovu dokaza, sa druge strane.

Cilj strategije za evaluaciju i monitoring jeste uspostavljanje snažnog, sveobuhvatnog, integrisanog, usaglašenog i koordinisanog sistema kako bi se nadgledala implementacija NPR-a, kao i evaluacija njegovog uticaja. Shodno tome, strategija je zasnovana na principima čiji je cilj institucionalizacija monitoringa i evaluacija kao alata za bolje upravljanje javnim sektorom, transparentnost i odgovornost, kao i za podršku opštem strateškom pravcu NPR i postizanju rezultata.

Na operativnom nivou, djelokrug strategije monitoringa i evaluacije pokrivaće sve aspekte NPR-a, uključujući implementaciju (inpute, aktivnosti i outpute), rezultate, relevantnost mjerenja i aktivnosti, efikasnost (tj. optimalno korišćenje resursa), efektivnost i procjenu uticaja rezultata NPR-a i njihovu održivost.

Uspostavljanje dobro koordinisanog i sveobuhvatnog Vladinog sistema monitoringa i evaluacije, čiji je cilj efektivno praćenje, evaluacija i povratne informacije o implementaciji i rezultatima NPR-a, podrazumijeva direktnu ili indirektnu uključenost svih administrativnih organa (ministarstava) i drugih stejkholdera u aktivnosti monitoringa i evaluacije. Kao posljedica svega ovoga, biće primijenjen participativni pristup, koji zahtijeva učešće svih ključnih činilaca. Ovo će omogućiti svim ključnim činionicima da prihvate vlasništvo nad ovim sistemom, kao i upotrebu rezultata za buduće akcije.

U svrhu procjene uticaja u skladu sa ciljevima i analize efekata u skladu sa trenutnom evaluacijom, potrebno je provjeriti NPR. Ovaj pregled analizira potrebu za finansijskim resursima, efektivnost planiranja kao i socio-ekonomske efekte. Kvalitet, efektivnost i efikasnost implementacije NPR biće poboljšana kroz monitoring i evaluaciju.

Indikatori korišćeni u sistemu evaluacije i monitoringa (osnovni indikatori, output indikatori, indikatori rezultata i uticaja) namijenjeni su za mjerenje napretka, efektivnosti i efikasnosti NPR-a u poređenju sa početnom situacijom, i sa njenim nadređenim i operativnim ciljevima.

Početni indikatori su određeni u kontekstu analize situacije prije početka finansijskog perioda. Osnovni indikatori su bili temelj za pripremu SWOT analize i izradu modela NPR-a. Na kraju perioda finansiranja osnovni indikatori će biti ažurirani, kako bi se prikazao napredak.

Indikatori outputa, rezultati uticaja su dodijeljeni mjerama i njihovim ciljevima. Koliko je god to bilo moguće ovi ciljevi su kvantifikovani prije početka programa.

Uspjeh strategije monitoringa i evaluacije zavisice od sljedećih faktora:

- Snažne političke volje i posvećenosti transparentnosti, odgovornosti i rezultatima;
- Usklađene matrice učinka i rezultata NPR-a, koja definiše rezultate intervencija (inputi-strategije-outputi) za NPR.
- Pomjeranje paradigme i spremnost za promjene u ministarstvima i drugim stejkholderima kako bi se postigli rezultati;
- Opredijeljena budžetska sredstva za monitoring i uspostavljanje fonda za evaluaciju, kako bi se finansirale evaluacije programa.

Operacionalizacija predložene strategije monitoringa i evaluacije ima sljedeće implikacije:

- Poboljšanje postojećih informacionih sistema za monitoring i evaluaciju kako bi se osigurala objektivna i racionalna osnova za efektivno praćenje, evaluaciju i povratne informacije o aktivnostima i rezultatima NPR-a.
- Postepeno uspostavljanje funkcionalnih jedinica za monitoring i evaluaciju u ministarstvima, u kojima bi bili eksperti za monitoring i evaluaciju, statističari i ekonomisti;

9.2.1 Monitoring

Organi upravljanja (ministarstva) i Razvojna agencija biće odgovorni za monitoring kvaliteta implementacije mjera i pratiće ih uz pomoć ulaznih indikatora, autput indikatora i indikatora rezultata. Kako bi ovo funkcionisalo, biće uspostavljen sistem monitoringa. U završnoj fazi monitoringa biće pripremljen godišnji izvještaj o napretku implementacije NPR-a. Monitoring izvještaj se sastoji od standardizovanih finansijskih grafikona za izdatke korisnika u kalendarskoj godini podijeljene po mjerama. Takođe će biti i grafikona mjera sa podacima za odgovarajuće indikatore autputa i rezultata. Indikatori inputa – finansijski podaci o mjerama – biće alocirani od strane organa za plaćanje (podjedinica) u relevantnim ministarstvima.

Podaci za autput indikatore – i koliko je god to moguće – indikatore rezultata, biće prikupljeni tokom implementacije (prijave, odobrenja, pregled liste korišćenja). Indikatori rezultata će djelimično biti prikupljeni u kontekstu studija i anketa u skladu srednjoročnom i ex-post evaluacijom. Input indikatori, autput indikatori i indikatori rezultata biće dio godišnjih izvještaja. Dodatno, organi upravljanja će prikupljati neophodne podatke od odgovornih institucija (npr. Monstat), a koji nisu direktno povezani sa implementacijom mjera.

Podaci o monitoringu biće prikupljeni od strane relevantnih organa u resornim ministarstvima. Ovi podaci će se slivati u bazu podataka koju treba oformiti. Ovaj proces koordiniraće Razvojna agencija, koja će skupiti podatke o monitoringu od različitih odgovornih organa i sastaviti godišnji izvještaj o monitoringu mjera NPR-a uz dodatak analize i daljih preporuka.

Nacionalni izvještaj o monitoringu NPR-a biće predstavljen Parlamentu Crne Gore i Koordinacionom timu.

9.2.2 Evaluacija

Evaluacija NPR-a biće rađena redovno od strane nezavisnih spoljnih eksperata, kako bi se stalno poboljšavao kvalitet, efikasnost i efektivnost njegove implementacije. Stoga će organi upravljanja uspostaviti zajednički sistem za stalnu evaluaciju NPR-a, pod vođstvom Razvojne agencije. Ovaj sistem će se sastojati od sljedećih činilaca:

- Instalacije i implementacije sistema indikatora na nivou mjera;
- Sakupljanja i analize podataka o finansiranju;
- Ažuriranja baze indikatora;
- Saradnje sa spoljnim evaluatorima;
- Analize i dodjele studija;
- Godišnjeg izvještaja o aktivnostima na evaluaciji koji će biti dostavljen Koordinacionom timu;
- Srednjoročne revizije NPR-a;
- Završne evaluacije NPR-a;

Srednjoročnu i završnu evaluaciju NPR-a vodiće Razvojna agencija u saradnji sa Kabinetom Predsjednika Vlade, a uradiće je spoljni eksperti. Osnovni princip procesa evaluacije biće da obezbijedi nezavisnost i objektivnost. Evaluacija će procijeniti opštu efektivnost NPR-a u odnosu na njegove ciljeve, i koliko je god to moguće pratiće njegove uticaje. Svrha vršenja evaluacije prije završetka NPR-a jeste da se dobiju preporuke za sljedeći NPR.

9.3 Institucionalni okvir

Operacionalizacija strategije monitoringa i evaluacije uključuje institucije sa različitih nivoa Vlade. Kako bi se izbjegli konflikti i nesigurnost u okviru evaluacije tokom implementacije NPR-a, potrebno je specificirati odgovornosti ključnih činilaca:

Predsjednik Vlade Crne Gore:

Predsjednik Vlade će imati opštu odgovornost za implementaciju i upravljanje NPR, i na taj način i za strategiju monitoringa i evaluacije.

Kabinet Predsjednika Vlade Crne Gore:

U skladu sa svojim mandatom, Kabinet će biti odgovoran za monitoring učinka Vlade i izvještavanje. Ovo izvještavanje biće zasnovano na redovnim izvještajima svih sektora o napretku ključnih aktivnosti i napretku autputa prema rezultatima.

Razvojna agencija:

Biće odgovorna za uspostavljanje okvira rezultata za NPR i za postavljanje konzistentnih indikatora rezultata od strane relevantnih institucija Vlade. Razvojna agencija će takođe biti odgovorna za pripremu sveopšteg godišnjeg nacionalnog izvještaja o razvoju.

Ministarstvo finansija Crne Gore:

Biće odgovorno za mobilizaciju resursa, određivanje nacionalnih budžeta i raspodjelu budžetskih sredstava za NPR, finansijsku odgovornost i monitoring i izvještavanja o budžetu.

Ostala ministarstva:

Oni će biti centri monitoringa učinka kao i izvještavanja o napretku naspram budžetskog okvira, uključujući ciljeve i akcije postavljene u NPR. Fokus njihovih aktivnosti o monitoringu i evaluaciji biće na pružanju usluga, usklađenosti sa nacionalnim standardima, autputima i rezultatima.

9.4 Matrica za koordinaciju kao alat u procesu implementacije

Proces koordinacije tokom izrade prvog NPR-a bio je podržan jednostavnim instrumentom: matricom za koordinaciju. Ova matrica može da se koristi za koordinaciju ciljeva i ključnih mjera, kao i za prioritete razvoja i budžete. Matrica za koordinaciju takođe uključuje indikatore koji su neophodni za monitoring i evaluaciju procesa implementacije. Ova matrica sadrži različite djelove nekoliko zadataka koordinacije: institucionalnu koordinaciju, klasifikaciju mjera i raspodjelu prioriteta implementacije, prioritete razvoja, indikatore za monitoring i evaluaciju, budžetske potrebe.

9.4.1 Struktura matrice za koordinaciju

U svojim prvim kolonama matrica za koordinaciju sadrži oblasti politika i mjere predviđene za Crnu Goru. Za potrebe NPR-a oblasti politika su podijeljene u sljedeće oblasti: Pametni rast, Održivi rast i Inkluzivni rast.

U prvom dijelu matrice, u gornjim kolonama navedena su ministarstva.

Grafikon 31: Struktura matrice za koordinaciju

OBLASTI POLITIKA			KLJUČNE MJERE	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Ministarstvo kulture	Ministarstvo odbrane	Min. Ekonomije	Min. Obrazovanja i sporta	Ministarstvo finansija	MVPEI	Ministarstvo zdravlja	Min. Za ljudska i manjinska prava	Min. Za inf. Društvo i telekomunikacije	Min. Unutrašnjih poslova
Pametni rast	1													
Poslovno okruženje	1.1.01	1	1. Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.											
	1.1.02	2	Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)											
	1.1.03	3	„Regulatorna gijlotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)											

9.4.2 Institucionalna koordinacija

Ključne mjere – navedene uz različite kategorije rasta – moraju biti provjerene u smislu odgovornosti odgovarajućih ministarstava za njih (ili možda druge institucije koje ovdje nisu spomenute). Glavna odgovornost mora biti dodijeljena odgovarajućem ministarstvu. Ova ministarstva su označena sa „o“. Ostala ministarstva koja su uključena ili pod uticajem te mjere, označena su sa „x“ (Vidjeti grafikon... Primjer potreba za koordinacijom).

U redovima su prikazane potrebe za koordinacijom među ministarstvima za svaku mjeru pojedinačno. U kolonama odgovornosti ministarstava su označene kao direktna (o) i indirektna (x).

Grafikon 32: Primjer potrebe za koordinaciju među ministarstvima (institucionalna koordinacija)

OBLASTI POLITIKA			KLJUČNE MJERE	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Ministarstvo kulture	Ministarstvo odbrane	Min. Ekonomije	Min. Obrazovanja i sporta	Ministarstvo finansija	MVPEI	Ministarstvo zdravlja	Min. Za ljudska i manjinska prava	Min. Za inf. Društvo i telekomunikacije	Min. Unutrašnjih poslova	Ministarstvo pravde
Pametni rast	1														
Poslovno okruženje	1.1.01	1	1. Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.				o		x				x		
	1.1.02	2	Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)												
	1.1.03	3	„Regulatorna gijlotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)												
MSP	1.2.01	4	2. Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP. Odobravanje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP U oblasti finansija				o		x						
	1.2.02	5	3. Uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehno parkova i centara uspjehnosti za MSP. Unapređenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvene odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)				o		x						
	1.2.03	6	4. Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike				o								
	1.2.04	7	62. program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredijeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);						x						

9.4.3 Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta

Ista matrica se može koristiti za klasifikaciju različitih mjera i dodjelu prioriteta mjerama. Prednost se ogleda u stvaranju transparentnosti i usklađenosti.

Grafikon 33: Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta

9.4.4 Prioriteti razvoja

Mjere prvog prioriteta jedne ili više oblasti politika mogu biti označene kao prioriteti razvoja, a podržane su sa nekoliko „horizontalnih“ mjera.

Grafikon 34: Primjer prioriteta razvoja

					Prioriteti razvoja											
OBLASTI POLITIKA				KLJUČNE MJERE	Energetika potrebe	Energetika proizvodnja	Ruralni razvoj i životna sredina	Turizam	Obrazovanje i Nauka	Izgradnja ljudskih kapaciteta	Razvoj biznisa Javni sektor	Razvoj Biznisa Podrška preduzetnicima	Razvoj biznisa Institucionalna infrastruktura	Infrastruktura i saobraćaj	Socijalna zaštita	BUDŽET
Pametni rast	1															
Poslovno okruženje	1.1.01	1		1. Revidira procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.							x					1
	1.1.02	2		Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)												
	1.1.03	3		„Regulatorna glijotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)												
MSP	1.2.01	4		2. Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP. Odobravanje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP u oblasti finansija								x				122
	1.2.02	5		3. Uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehnolo parkova i centara uspjesnosti za MSP. Unaprjeđenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvene odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)									x			9
	1.2.03	6		4. Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike										x		8
	1.2.04	7		62. program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredjeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);							x					
Konkurentnost	1.3.01	8		5. 4 biznis zone uspostavljene u Kolašinu, Beranama, Podgorici i Baru + razvoj strateških klastera										x		0
	1.3.02	9		6. Jedinstveni šalter („one-stop shop“) za pitanja SDI										x		1
	1.3.03	10		63. program za privlačenje stranih direktnih investicija u sektor građevinarstva;							x	x				1
	1.3.04	11		7. Veći broj privatizovanih firmi, i veći broj projekata kroz javno-privatno partnerstvo (JPP) i koncesije							x					0
Nauka	1.4.01	12		8. Razvoj naučno-istraživačke zajednice						x						12
	1.4.02	13		9. Povezivanje naučnih istraživanja sa ekonomskim granama						x						1
Visoko obrazovanje	1.5.01	14		10. Orijentacija svih visokoobrazovnih institucija ka principima Bolonjske deklaracije, strategiji cjeloživotnog učenja						x						1
	1.5.02	15		11. Izrada obrazovnih programa zasnovanih na modulima						x						3
	1.5.03	16		12. Primjena Nacionalnog kvalifikacionog okvira						x						0
ICT	1.6.01	17		13. Dalji i brz rast sektora širokopojasnog pristupa Internetu i sektora informaciono-komunikacionih tehnologija										x	x	0
	1.6.02	18		14. Investicije u sektor širokopojasnog pristupa Internetu i sektor informaciono-komunikacionih tehnologija										x	x	0
	1.6.03	19		15. Podsticanje saradnje na tržištu elektronskih komunikacija										x	x	0
	1.6.04	20		16. Obezbeđivanje dostupnosti širokopojasnog pristupa Internetu										x	x	0
	1.6.05	21		17. Podsticanje krajnjih korisnika, građana i firmi da koriste raspoložive uređaje i usluge informaciono-komunikacione tehnologije u svakodnevnom životu i poslovanju										x	x	0
Turizam	1.7.01	22		18. Uspostavljanje integrisanog sistema planiranja u turizmu				x								1
	1.7.02	23		19. Unapređenje institucionalnih kapaciteta i saradnje u turizmu između javnog sektora i turističkih preduzeća				x								0

9.4.4 Indikatori

Indikatori uzeti iz logičkih matrica takođe su stavljeni u matricu za razne mjere. Oni mogu da se koriste za specifikiranje mjera i biće posebno potrebni tokom implementacije budžeta za monitoring.

Grafikon 35: Primjeri za indikatore

OBLASTI POLITIKA				KLJUČNE MEJRE					INDIKATORI	Polazna osnova	Cilj
Pametni rast	1										
Poslovno okruženje	1.1.01	1		1	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.				Akcioni plan za unapređenje poslovnog ambijenta	56. rang u Doing Business Rertu Svjetske banke	prvih 30 mjesta na globalnoj rang listi DB Report-a; broj preporuka "Gijlotine propisa"
	1.1.02	2			Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)				Akcioni plan za unapređenje poslovnog ambijenta na lokalnom nivou		eliminisanje opterećenja u cilju smanjenja naknada i
	1.1.03	3			"Regulatorna gijlotina" / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)				Poslovnik Vlade CG, Metodologija i Priručnik za RIA	u periodu 01.01. - 01.10, dato mišljenja MF 222 na RIA obrazac;	broj mišljenja MF na pripremljenu RIA
MSP	1.2.01	4		2	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP Odbrožavanje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP u oblasti finansija				No. of projects obtaining financial support (projects of private companies)	229 projects receiving 16,65 mil € (all together: credits, factoring, grants)	1080 projects (2013: 240 projects 2014: 260 projects 2015: 280 projects 2016: 300 projects)
	1.2.02	5		3	Uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehno parkova i centara uspješnosti za MSP Unaprjeđenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvne odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)				Broj preduzeća koja su dobila kredite, faktoring aranžmane, grantove	229 preduzeća podržano sa 16,65 mil € u vidu kredita, grantova i faktoring usluga	750 projects (2013: 150 projekata 2014: 200 projekata 2015: 200 projekata 2016: 200 projekata
	1.2.03	6		4	Podrška početnicima u biznisu („Start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike				Unaprjeđenje lokalnih/regionalnih biznis centara Razvoj tehnoloških parkova internacionalizacija MSP i jačanje uloge i aktivnosti EHC Edukacija i savjetodavne usluge za MSP	- Kreiran novi model Biznis centara - Pripremljeno je idejno rješenje za objekat prvog naučno-tehnološkog parka - 740 MSP informisano preko EHC, 12 ponuda za partnerstvo,	- 3 regionalna BC i - 18 info pointa u optima-nosovan i tehnološki park
	1.2.04	7		62	program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredjeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);				number of SME benefiting from the programme	x	percentage share of construction in GDP, targeted 10% in the medium term until 2015
Konkurentnost	1.3.01	8		5	4 biznis zone uspostavljene u Kolašinu, Beranama, Podgorici i Baru + razvoj strateških klastera		1		-No. of business zones -No. of companies settled in	No business zones have been established yet	4 business zones established ?? greenfield

Procijenjeni iznosi budžeta su dati u prvoj koloni. U sljedećim kolonama oni su podijeljeni prema različitim izvorima: državni, donacije, krediti, i sredstva iz EU fondova. U matrici za koordinaciju budžeti su dodijeljeni mjerama kao i ministarstvima.

Održivi rast		2										
Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	2.1.01	30		27	Investicije u primarnu poljoprivredu i industriju prerade			60,623	51,983	8,640		27
	2.1.02	31		28	Investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj korišćenja i pooštavanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i prevencija njihove fragmentacije)			26,231	23,731	2,500		28
	2.1.03	32		29	Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima			0,000				29
	2.1.04	33		30	Implementacija poljoprivredno-ekoloških mjera i razvoj područja sa ograničenim mogućnostima za poljoprivrednu proizvodnju			0,000				30
	2.1.05	34		31	Investicije u obrazovanje, istraživanje i analitički rad			3,560	3,200	0,360		31
Šumarstvo	2.2.01	35		32	Izrada strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva;			0,16	0,02	0,14		32
	2.2.02	36		33	sertifikacija šuma;			0,21	0,21			33
	2.2.03	37		34	jaćanje savjetodavnih službi;			0,20	0,20			34
	2.2.04	38		35	mjere podrške i subvencije za rad u šumarstvu;							35
	2.2.05	39		36	uspostavljanje legalnosti prometa drvnih sortimenata;							36
	2.2.06	40		37	informaciono-tehnička osposobljenost;			0,13	0,05	0,08		37

10. ANEKSI

Pogledati pojašnjenje tabele 23, na strani 106/107, koja je primjenjiva na tabele u aneksima 10.1 i 10.2

10.1. Aneks 1 - Ključne mjere (Prioritet 1)

Br.	Oblast politike	Budžet NPR-a(miliona EURA)				
		Ukupno	Državni	Donacija	Krediti	EU
	PAMETNI RAST	168,55	48,55	5,2	114,8	
	Poslovno okruženje	0,52	0,12	0,40		
1.	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.					
2.	Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)					
3.	„Regulatorna giljotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)					
	MSP	149,0	42,20	4,8	102,00	
4.	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP Odobranje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP u oblasti finansija					
5.	Uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehno- parkova i centara uspješnosti za MSP Unaprjeđenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvene odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)					
6.	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike					
	Konkurentnost	0,75	0,25		0,50	
7.	4 biznis zone uspostavljene u Kolašinu, Beranama, Podgorici i Baru + razvoj strateških klastera					
8.	Program za privlačenje stranih direktnih investicija u sektor građevinarstva;					
9.	Veći broj privatizovanih firmi, i veći broj projekata kroz javno-privatno partnerstvo (JPP) i koncesije					
	Nauka	12,80	0,50		12,30	
10.	Razvoj naučno-istraživačke zajednice					
11.	Povezivanje naučnih istraživanja sa ekonomskim granama					
	Visoko obrazovanje	4,18	4,18			
12.	Orjentacija svih visokoobrazovnih institucija ka principima Bolonjske deklaracije, strategiji cjeloživotnog učenja					
13.	Izrada obrazovnih programa zasnovanih na modulima					
14.	Primjena Nacionalnog kvalifikacionog okvira					
	ICT*					
15.	Dalji i brz rast sektora širokopojasnog pristupa Internetu i sektora informaciono-komunikacionih tehnologija					
16.	Investicije u sektor širokopojasnog pristupa Internetu i sektor informaciono-komunikacionih tehnologija					
17.	Podsticanje saradnje na tržištu elektronskih komunikacija					
18.	Obezbeđivanje dostupnosti širokopojasnog pristupa Internetu					
19.	Podsticanje krajnjih korisnika, građana i firmi da					

	koriste raspoložive uređaje i usluge informaciono-komunikacione tehnologije u svakodnevnom životu i poslovanju					
	Turizam	1,30	1,30			
20.	Uspostavljanje integrisanog sistema planiranja u turizmu					
21.	Unapređenje institucionalnih kapaciteta i saradnje u turizmu između javnog sektora i turističkih preduzeća					
22.	Poboljšanje kvaliteta smještaja i usluga					
23.	Razvoj turističke infrastrukture i atrakcija					
24.	Unapređenje ljudskih resursa u turizmu					
25.	Osmišljavanje turističkog marketinga					
26.	Uspostavljanje efikasnog informacionog i komunikacionog sistema u turizmu					
27.	Mjere pametnog rasta finansirane sredstvima EU					
	ODRŽIVI RAST	1.152,72	623,67	67,15	438,6	23,30
	Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo	90,5	79,0	11,5		
28.	Investicije u primarnu poljoprivredu i industriju prerade					
29.	Investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj korišćenja i poboljšanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i prevencija njihove fragmentacije)					
30.	Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima					
31.	Implementacija poljoprivredno-ekoloških mjera i razvoj područja sa ograničenim mogućnostima za poljoprivrednu proizvodnju					
	Šumarstvo	0,37	0,23	0,14		
32.	Izrada strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva					
33.	Sertifikacija šuma					
34.	Mjere podrške i subvencije za rad u šumarstvu					
	Energetika	22,91	20,7	2,21		
35.	Unapređenje regulatornog okvira za energetske efikasnost;					
36.	Program energetske efikasnosti, koji prenosi zakonske propise EU iz oblasti energetike u lokalne uslove;					
37.	Svijest javnosti o energetske efikasnosti;					
38.	Modernizacija i rehabilitacija distributivnog sistema (koji, zajedno sa mjerama za smanjenje ne-tehničkih gubitaka) treba da smanji troškove distribucije sa oko trenutnih 20% na manje od 10%. Za prenosnu mrežu, neophodno je izraditi plan za bolju interkonekciju;					
39.	Prioritet kod povećanja efikasnosti proizvodnje električne energije je rehabilitacija 7 malih hidroelektrana;					
40.	Izgradnja dodatnih kapaciteta za proizvodnju zasnovanih na obnovljivim izvorima energije kao što je hidro- energija, vjetar, solarna energija i otpadno drvo.					
	Životna sredina	359,95	309,65	50,30		
41.	Priroda i biodiverzitet: zaštićena prirodna dobra povećavaju se na 10% kopnenih i 10% marinskih površina; uspostavlja se mreža Nature 2000;					
42.	Rehabilitacija i proširenje sistema za vodosnabdjevanje u svim opštinama u kojima takvo obnavljanje neophodno, izgradnja/rehabilitacija kanizacionih mreža u svim opštinama i izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u 18 opština;					
43.	izgradnja 8 centara za upravljanje otpadom u skladu sa EU propisima					

44.	Razvoj strateškog okvira u oblasti klimatskih promjena				
45.	spровоđenje mjera zaštite od jonizujućih i nejonizujućih zračenja utemeljenih u okviru nacionalnih propisa, za čiji prđuslov je potrebno transponovati EU Acquis za pomenute oblasti i stvoriti neophodnu insftastukturu za implementaciju istih				
46.	kako bi se minimiziralo zagađenje iz industrijskih postrojenja, uvodi se dopuštajuća procedura u skladu sa zahtjevima IPPC EU (eng. IPPC - integrated pollution prevention and control – integrisana prevencija i kontrola zagađivanja). U roku od 4 naredne godine, 5 zagađenih žarišta industrije će biti očišćeno.				
	Saobraćaj	547,6	109,00		438,6
47.	aktivnosti na realizaciji projekta izgradnje dva autoputa Bar-Boljare i Jadransko-jonski autoput				
48.	Priprema tehničke dokumentacije i izvođenje radova na sanaciji 8 čeličnih mostova na pruzi Bar –Vrbnica				
49.	luka Bar se modernizuje i trgovačka flota se revitalizuje/širi;				
50.	radi povećanja efikasnosti vazdušnog saobraćaja, modernizuju se aerodromi u Podgorici i Tivtu.				
	Stanovanje i građevinarstvo	104,00	101,00	3,00	
51.	razvoj informacionih sistema koji integrišu sve informacije o prostornom planiranju i izgradnji struktura;				
52.	unaprijeđenje sistema "jednog šaltera" u postupku izdavanja urbanističko tehničkih uslova i građevinske dozvole				
53.	program za legalizaciju neformalnih objekata (mjere uključuju usvajanje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, medijske kampanje u kojima se informiše javnost o legalizaciji)				
	Mjere održivog rasta finansirane sredstvima EU (IPA III)	27,39	4,09		23,30
	Zaštita vodenih resursa Crne Gore kroz poboljšanje vodosnadbijevanja i integrisani system upravljanja otpadnim vodama				
	Razviti infrastrukturu za upravljanje otpadom kako bi se smanji uticaj na životnu sredinu				
	Modernizovati željeznički prevoz kao vid saobraćaja sa najmanje negativnog uticaja na životnu sredinu				
	INKLUZIVNI RAST	153,80	148,22		
	Tržište rada	112,80	112,80		
54.	Povećanje zaposlenosti, smanjenje stope nezaposlenosti.				
55.	Stimulisanje rasta zaposlenosti putem poboljšanja poslovnog ambijenta i upravljanja tržištem rada; postizanje adekvatnog balansa između fleksibilnosti i sigurnosti u okvir tržišta rada.				
56.	Povećanje efikasnost aktivnih mjera politike zapošljavanja, s posebnom pažnjom na integraciju dugoročno nezaposlenih lica, mladih i žena.				
	Obrazovanje*				
57.	Poboljšanje kvaliteta obrazovanja na svim nivoima i usaglašavanje sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada				
58.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (1): Jačanje institucionalnog okvira za razvoj kvalifikacija u skladu sa zahtjevima tržišta rada i razvoj vještina koji je uskladen sa potrebama tržišta rada i društva.				
59.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (2): Povećanje učešća poslodavaca i drugih partnera u pružanju stručnog obrazovanja.				

60.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (3): Razvoj metodološkog okvira koji podržava uspostavljanje i implementaciju sistema osiguranja kvaliteta na nacionalnom nivou i na nivou škola.					
	Socijalna zaštita	31,73	31,73			
61.	Razvoj sveobuhvatne baze podataka za oblast socijalne i dječije zaštite					
62.	Efikasnija i efektivnija administracija i pružanje socijalnih usluga; projekat „Socijalni karton“ kako bi se obezbijedila podrška najsiriromašnijim domaćinstvima.					
63.	Trajno rješenje statusa izbjeglica i interno rasenjenih lica u Crnoj Gori, kao i bolja inkluzija RAE populacije u sistem obrazovanja.					
	Zdravstvo	2,71	2,71			
64.	Uvođenje transparentnog sistema klasifikacije pacijenata kao osnova za mijenjanje sistema finansiranja, tj. naplaćivanje usluga prema složenosti bolesti.					
65.	Ojačana specijalističko-ambulantna djelatnost, akutna i neakutna bolnička obrada, i prenesena djelatnosti u dnevne bolnice;					
66.	Implementiranje sveobuhvatnog razvojnog programa za palijativnu njegu na nacionalnom nivou					
67.	Implementiranje nacionalnih i međunarodnih kliničkih smjernica i uspostavljanje kliničkih pravaca, standarda, protokola i profesionalnih pravila koja su zasnovana na naučnim dokazima					
68.	Završetak svih aktivnosti na reformi primarne zdravstvene zaštite na cijeloj teritoriji Crne Gore					
69.	Racionalizovati Mrežu zdravstvenih institucija kao optimalnog prostornog rasporeda kapaciteta javnih zdravstvenih institucija i koncesionara					
70.	Definisanje obaveznog seta usluga na sekundarnom i tercijalnom nivou zdravstvene zaštite					
	Implementiranje sveobuhvatnog razvojnog programa za palijativnu njegu na nacionalnom nivou					
	Mjere inkluzivnog rasta finansirane sredstvima EU (IPA IV)	6,56	0,98			5,58
	Mjere politike aktivnog zapošljavanja					
	Kompetencije za zapošljivost i konkurentnost					
	Socijalna inkluzija					
	UKUPNO	1.475,07	820,44	72,35	553,40	28,88

*financijski podaci biti će uključeni naknadno

Aneks 10.2 Ključne mjere (Prioriteti 2 i 3)

Br.	Oblast politike	Budžet NPR-a (miliona EURA)				
		Ukupno	Državni	Donacija	Kredit	EU
	PAMETNI RAST					
	Poslovno okruženje					
	MSP	0.60	0.10		0.50	
72.	program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredijeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);	0.60	0.10		0.50	
	Konkurentnost	0.50	0.50			
73.	Jedinstveni šalter („one-stop shop“) za pitanja SDI	0.50	0.50			
	Nauka					
	Visoko obrazovanje					
	ICT					
	Turizam					
74.	Promocija kulturnog turizma					
	ODRŽIVI RAST					
	Poljoprivreda, ruralni razvoj i ribarstvo					
75.	Investicije u obrazovanje, istraživanje i analitički rad					
	Šumarstvo	0.99	0.37	0.62		
76.	jačanje savjetodavnih službi;	0.20	0.20			
77.	uspostavljanje legalnosti prometa drvnih sortimenata;					
78.	informaciono-tehnička osposobljenost;	0.13	0.05	0.08		
79.	jačanje kapaciteta u sektoru šumarstva.	0.66	0.12	0.54		
	Energetika					
80.	Projekat energetske efikasnosti u nelegalnim objektima;					
81.	promotivni program za otpočinjanje posla koji nudi profesionalne usluge za unapređenje energetske efikasnosti i korišćenje obnovljive energije u stanovanju.					
82.	uvođenje Sistema upravljanja energijom u javnom sektoru;					
	Životna sredina	1.535	1.035	0.50		
83.	uspostavljanje nacionalne mreže za praćenje kvaliteta vazduha i sistema za izvještavanje o kvalitetu vazduha u skladu sa EU standardima;	0.70	0.70			
84.	izrada strateških karata buke za naročito osjetljive zone i preduzimanje prvih koraka za mjerenje jačine buke;	0.325	0.325			
85.	uspostavljanje registra hemikalija (hemijskih supstanci);	0.01	0.01			
86.	priprema Nacionalnog saopštenja o klimatskim promjenama i programa za postepenu eliminaciju supstanci koje osiromašuju ozon;	0.50		0.50		
	Saobraćaj					
	Stanovanje i građevinarstvo					

87.	novi program socijalnog stanovanja uglavnom za izdavanje (nakon usvajanja Zakona o socijalnom stanovanju), uključujući i rješavanje stambenog pitanja penzionera;	1.00	1.00			
	INKLUZIVNI RAST					
	Tržište rada					
88.	Povećanje samo-zapošljavanja, podsticanje preduzetništva, naročito u nerazvijenim oblastima Crne Gore.					
89.	Integracija lica s invaliditetom u radne odnose.					
90.	Integracija RAE populacije, izbjeglica i raseljenih lica u radne odnose.					
91.	Poboljšanje sistema socijalnih davanja i socijalnih usluga s ciljem postizanja bolje posvećenosti ranjivim grupama i rada s njima.					
	Obrazovanje	1.40	0.70	0.16	0.54	
92.	Poboljšanje pristupa i učešća u cjeloživotnom učenju za odrasle.					
93.	Predškolsko obrazovanje – povećanje pokrivenosti i broja djece u predškolskom obrazovanju, poboljšanje uslova za nastavnike u predškolskom obrazovanju, i poboljšanje kvaliteta usluga i povećanje efikasnosti.					
94.	Osnovno obrazovanje – stvaranje uslova za kvalitetno osnovno obrazovanje za svu djecu u Crnoj Gori					
95.	promjena obrazovnog programa u srednjem i visokom obrazovanju, što uključuje princip održivosti (obuhvata npr. ekološke aspekte građevinskih proizvoda i radova, energetske efikasnost, korišćenje obnovljive energije, lokalno raspoložive prirodne resurse);	1.40	0.70	0.16	0.54	
96.	Obrazovanje odraslih (1): Povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija zaposlenih kako bi se postigao brži ekonomski rast					
97.	Obrazovanje odraslih (2): Povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija nezaposlenih u skladu sa potrebama tržišta rada i bržeg zapošljavanja.					
98.	Obrazovanje odraslih (3): Integracija marginalizovanih grupa kroz obrazovanje odraslih					
	Sport					
99.	Unapređenje sportova – osnivanje modernog sistema sporta u institucijama predškolskog, školskog i visokog obrazovanja.					
	Socijalna zaštita	3.43	3.43			
100.	Unapređenje sistema penzijskog i invalidskog osiguranja kako bi se obezbijedila njegova dugoročna finansijska održivost	0.01	0.01			
101.	Usluge u oblasti socijalne i dječije zaštite su osnovni preduslov za uspješnu reformu sistema socijalne i dječije zaštite.	1.45	1.45			
102.	Da bi se sproveo nadzor nad radom institucija i pružalaca usluga, neophodno je uspostaviti socijalnu inspekciju.	0.49	0.49			
103.	Sistematska i organizovana obuka za eksperte i timove u institucijama socijalne i dječije zaštite	0.47	0.47			
104.	Penzijski sistem, efikasna naplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, bolji rad dobrovoljnih penzijskih fondova kako bi se ostvarili adekvatni prihodi u starosti.	0.01	0.01			
	Zdravstvo					
105.	Uvedena dodatna ponuda na području dobrovoljnog					

	zdravstvenog osiguranja i javno-privatnog partnerstva;					
106.	Broj osoblja na sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite planirati u skladu sa potrebama populacije, što će se definisati kroz nacionalne prioritete, broj pacijenata i pokrivene naseljene oblasti.					
	UKUPNO	8,455	6,135	1,28	1,04	