



Crna Gora  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
[www.mif.gov.me](http://www.mif.gov.me)

**Informacija o pripremi Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2022-2024. godina**

**Podgorica, jul 2021. godine**

## Uvodne napomene o Programu ekonomskih reformi

### Šta je Program ekonomskih reformi (PER)?

Program ekonomskih reformi (PER) je srednjoročni strateški dokument koji Crna Gora priprema u okviru dijaloga o ekonomskom upravljanju (economic governance)<sup>1</sup> sa Evropskom Unijom. Isti program pripremaju i ostale zemlje sa statusom kandidata i potencijalnog kandidata za članstvo. Ovaj dokument predstavlja pripremu zemalja za eventualno učešće u Evropskom Semestru<sup>2</sup>.

Crna Gora učestvuje u pripremi Programa ekonomskih reformi počev od 2015. godine.

### Šta dokument sadrži?

Dokument se sastoji iz tri ključna poglavlja: (1) makroekonomski okvir, (2) fiskalni okvir i (3) poglavlje o strukturnim reformama.

Makroekonomski okvir sadrži srednjoročne makroekonomske projekcije (BDP, inflacija, platni bilans). Poglavlje o fiskalnom okviru zasniva se na srednjoročnom fiskalnom okviru i budžetskim planovima za tri godine. Poglavlje o strukturnim reformama sadrži set reformi u cilju jačanja konkurentnosti i unaprijeđenje uslova za inkluzivni rast i kreiranje radnih mjesta, u sljedećim oblastima:

1. Upravljanje javnim finansijama;
2. Zelena tranzicija;
3. Digitalna transformacija;
4. Poslovni ambijent i smanjenje neformalne ekonomije;
5. Istraživanje, razvoj i inovacije;
6. Reforme za ekonomsku integraciju;
7. Reforma energetske tržišta;
8. Reforma tržišta saobraćaja;
9. Poljoprivreda, industrija i usluge;
10. Obrazovanje i vještine;
11. Zapošljavanje i tržište rada;
12. Socijalna zaštita i inkluzija i
13. Sistem zdravstvene zaštite.

Novina u odnosu na prošlogodišnji Program je da su dodate oblasti koje se odnose na upravljanje javnim finansijama, zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju. Pored navedenog oblasti koja se odnosi na sistem zdravstvene zaštite je sada zasebna oblast, imajući u vidu da je u prošlogodišnjem Programu bila u okviru socijalne zaštite i inkluzije.

Predviđeno je da Program sadrži najviše 20 mjera strukturnih reformi iz navedenih oblasti. Ovo poglavlje u određenoj mjeri je i najzahtjevnije kada je u pitanju metodologija izrade. Naime, za sve mjere potrebno je dati adekvatan opis, pokazatelje rezultata, uticaj na konkurentnost, procijenjene troškove aktivnosti i izvore finansiranja, očekivani uticaj na socijalne ishode, poput zapošljavanja, smanjenja siromaštva, jednakosti, rodnu jednakost i pristup zdravstvenoj zaštiti (pristupačnost zdravstvene zaštite), očekivani uticaj na životnu sredinu i potencijalne rizike.

---

<sup>1</sup> Ekonomsko upravljanje je sistem kojim vladine institucije, uključujući nezavisne agencije kao što je Centralna banka, regulišu i upravljaju ekonomijom. "The **fundamentals first**" pristup proširenju EU, ohrabruje buduće članice da se bave prije svega fundamentalnim pitanjima, a to su: makroekonomska stabilnost, unaprijeđenje poslovnog ambijenta, stvaranjem funkcionalnog tržišta rada i finansijskog tržišta, kvalitetom obrazovnog sistema, infrastrukture, inovacijama i ekonomskom integracijom sa EU i ostatkom svijeta.

<sup>2</sup> Evropski semestar obezbjeđuje okvir za koordinaciju ekonomskih politika širom EU. Dozvoljava EU zemljama članicama da razmatraju njihove planove ekonomske politike i budžetske planove, prate progres u određeno vrijeme tokom godine.

## Kako funkcioniše godišnji proces izrade dokumenta?

Priprema i koordinacija PER-a predstavlja cjelogodišnji proces, gdje se u drugoj polovini godine (**jun - januar**) dokument priprema od strane zemlje kandidata, a u narednom polugodišnjem periodu analizira i ocjenjuje od strane Evropske Komisije i Savjeta ministara EU.

Evropska Komisija svake godine u **junu** poziva Crnu Goru da izradi PER slanjem vodiča za izradu dokumenta. Vodič sadrži detaljne instrukcije o sadržini i strukturi dokumenta, metodologiji njegove izrade, koordinaciji, rokovima, načinu komunikacije i broju strana koje dokument treba da sadrži. ([Prilog 1](#))

**U istom mjesecu** se održava sastanak nacionalnih PER koordinatora na kome se prezentira novi vodič za izradu dokumenta i zemlje imaju priliku da razgovaraju sa predstavnicima Evropske komisije. Događaj organizuje CEF iz Ljubljane u okviru projekta koji finansira Evropska komisija, a koji podržava proces izrade PER-a.

Nakon dobijanja poziva za izradu PER-a od Evropske komisije, formira se Radni tim za izradu dokumenta. Radni tim usvaja plan rada do 31. januara.

U **septembru** se pozivaju sve zainteresovane strane (civilno društvo, lokalne samouprave, strane ambasade, međunarodne organizacije, nevladine organizacije, akademska zajednica, poslovna zajednica i dr.), da dostave sugestije i preporuke za izradu dokumenta.

U **septembru** se priprema nacrt poglavlja o strukturnim reformama radi slanja Evropskoj komisiji na komentare i sugestije.

U **oktobru** se obavljaju konsultacije sa relevantnim resorima u Vladi u vezi sa prioritizacijom mjera u poglavlju Strukturne reforme i nacrt mjera se dostavlja Komisiji za ekonomsku politiku i finansijski sistem, radi finalne prioritizacije mjera.

U **oktobru/novembru** u okviru sastanka Pododbora za ekonomska, finansijska pitanja i statistiku, Evropska komisija se informiše o progresu povodom izrade PER-a.

U **istom periodu** Evropska komisija (DGNEAR i DG ECFIN) organizuju PER misiju gdje se sastaju sa svim relevantnim učesnicima u procesu, na visokom i operativnom nivou.

**Krajem novembra** se priprema nacrt cjelokupnog dokumenta.

**U prvoj polovini decembra** se održava javna rasprava i istovremeno dokument šalje Odboru za ekonomiju, finansije i budžet Skupštine Crne Gore na razmatranje.

Vlada usvaja dokument u **decembru**, dok se do kraja mjeseca dokument prevodi i 31. januara šalje Evropskoj komisiji.

**Do 31. januara** naredne godine PER se dostavlja Evropskoj komisiji.

U **februaru** predstavnici Evropske komisije organizuju PER misiju, gdje diskutuju dostavljeni dokument sa svim relevantnim učesnicima u procesu, na visokom i operativnom nivou.

Tokom **februara i marta** Evropska komisija i Evropska Centralna Banka (ECB) vrše analizu i pripremaju ocjenu PER-a.

U **aprilu** Evropska komisija izdaje dokument koji sadrži detaljnu ocjenu PER-a ([Prilog 2](#)). Ovaj dokument Evropska komisija šalje Savjetu ministara EU, koji pokreće dijalog sa zemljom.

## Šta je ekonomski i finansijski multilateralni dijalog?

Svih sedam zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo učestvuju na sastancima multilateralnog dijaloga sa ministrima finansija zemalja članica, Evropskom komisijom i Evropskom Centralnom Bankom na godišnjoj bazi. Dijalog se odvija na bazi nalaza koji su prezentirani u ocjeni PER-ova od strane Evropske komisije.

Dijalog se odvija u trajanju od mjesec dana (**april-maj**) kroz nekoliko komiteta<sup>3</sup> i finalnim ministarskim sastankom visokog nivoa.

Rezultat dijaloga je usvajanje zajedničkih zaključaka (Joint Conclusions) sa preporukama za vođenje politike za svaku zemlju u kojima se preciziraju prioriteti ekonomske politike za narednih 12 mjeseci. [\(Prilog 3\)](#).

Ove preporuke, zajedno sa vodičem za pisanje PER-a su osnova za izradu dokumenta za narednu godinu.

## Prioritizacija reformi i usklađenost sa drugim strateškim dokumentima

Od velike važnosti jeste da PER bude usaglašen sa drugim strateškim dokumentima Vlade Crne Gore (Pravci razvoja Crne Gore, Srednjoročni program rada Vlade, Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, Fiskalna strategija Crne Gore, Program reforme upravljanja javnim finansijama, Program ekonomskog oporavka Crne Gore). Evropska komisija posebno prati ovaj segment i na taj način ocjenjuje administrativne kapacitete i spremnost države za pripremu drugih strateških dokumenata po učlanjenju.

Dodatno, prioritizacija strukturnih reformi koje će biti predložene PER-om je važan proces, u okviru koga će Ministarstvo finansija i socijalnog staranja prvo obaviti konsultacije sa nadležnim resorima, a zatim dostaviti nacrt poglavlja o strukturnim reformama Komisiji za ekonomsku politiku i finansijski sistem na finalno odlučivanje.

\*

\* \*

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je već pokrenulo aktivnosti na pripremi PER-a. Identifikovani su članovi Radne grupe i prvi inicijalni sastanak je zakazan za 28. jul 2021. godine.

Crna Gora počev od 2015. godine učestvuje u pripremi Programa. Shodno ovogodišnjim smjericama za izradu PER-a, Evropska komisija očekuje zahtjevnije, detaljnije Poglavlje o strukturnim reformama i u tom kontekstu se insistira na zelenoj tranziciji i digitalnoj transformaciji. Takođe, predstavnici Evropske komisije su na konsultativnom sastanku, 24. juna 2021. godine, koji ujedno predstavlja početak rada na dokumentu, insistirali na usklađivanju PER-a sa IPA-om, a posebno u dijelu programiranja IPA III.

---

<sup>3</sup> Komitet za ekonomsku politiku (EPC), Komitet za zapošljavanje (EC) i Ekonomski i finansijski komitet (EFC).

**Prilog 1:**

**EVROPSKA KOMISIJA**

jun 2021. godine

**Smjernice za programe ekonomskih reformi Zapadnog Balkana i Turske za period  
2022-2024. godine**

## UVOD

Transformacija globalne ekonomije predstavlja stalne izazove za konkurentnost i inkluzivni i održivi rast zapadnog Balkana i Turske, isto koliko utiče i na ostatak svijeta. Takođe nudi nove mogućnosti. Promjena prirode posla, digitalna i zelena tranzicija, i naravno pandemija COVID-19 jasni su primjeri koji imaju veoma direktan uticaj na živote građana i utiču na socijalno-ekonomsko tkivo regiona. Da bi se iskoristile mogućnosti i svele na minimum potencijalne negativne implikacije tih transformacija i izazova, presudno je da Zapadni Balkan i Turska zadrže makro-fiskalnu stabilnost i sprovedu strukturne reforme koje pomažu u rješavanju identifikovanih slabosti u njihovim ekonomijama i pomažu da njihova društva postanu otpornija.

Programi ekonomskih reformi (PER-ovi) predstavljaju najviši nivo angažovanja EU sa Zapadnim Balkanom i Turskom u socijalno-ekonomskim pitanjima i predstavljaju osnovu za naš prateći dijalog o politici. U tom kontekstu, sprovođenje reformi identifikovanih u PER-ovima i smjernicama politike, zajednički usvojenih sa državama članicama EU, nije samo ključno za poboljšanje konkurentnosti, podsticanje otvaranja novih radnih mjesta i olakšavanje socijalne inkluzije, već i za ispunjavanje ekonomskih kriterijuma u procesu pristupanja. Svake godine oni će se pažljivo razmotriti u skladu sa revidiranom metodologijom proširenja. Stoga je od najveće važnosti da Zapadni Balkan i Turska pojačaju napore na sprovođenju identifikovanih reformi i prioriternih u procesu programa ekonomskih reformi.

Da bi se postigao opipljiv napredak u ovim reformama, PER-ovi bi trebali postati, čak i više nego što je to sada slučaj, suštinski element za planiranje domaće politike. Oni će takođe biti sastavni dio političkih razgovora sa EU i poslužiće kao osnova za programiranje pomoći EU.

Prelazak na održivi i inkluzivni ekonomski model, omogućen širim uvođenjem digitalnih i čistih tehnologija, može učiniti da Zapadni Balkan i Turska ostvare napredak u postizanju konkurentne održivosti i socijalne kohezije kroz novu strategiju rasta koja se zasniva na zelenoj i digitalnoj tranziciji. Da bi se ovo postiglo, potrebne su duboke promjene u različitim oblastima politike zasnovane na zdravom upravljanju javnim finansijama. Ali to takođe nudi priliku za modernizaciju tradicionalnih industrijskih modela i usmjeravanje privatnih i javnih investicija ka inovativnim zelenim tehnologijama i održivijoj i digitalnijoj infrastrukturi. Ovo će pomoći da se ubrza prelazak na održiviji, elastičniji i inkluzivniji ekonomski model.

Da bi podržao ovu promjenu i da bi pružio sveobuhvatniju, širu analizu ekonomskih i socijalnih izazova sa kojima se suočavaju Zapadni Balkan i Turska, PER ciklus ove godine uvodi zelenu tranziciju i upravljanje javnim finansijama (*engl. Public Financial Management - PFM*) kao nova odvojena područja za analizu. Takođe se predlaže da se digitalna transformacija tretira kao odvojeno područje od istraživanja i inovacija. Konačno, i uzimajući u obzir kritični uticaj koji zdravlje i otpornost zdravstvenih sistema mogu imati na ekonomiju (kao što to jasno pokazuje različiti svjetski uticaj pandemije COVID-19), smjernicama se takođe predlaže zdravstvena zaštita kao zasebna oblast koju treba razmotriti u PER-u.

Analiza 13 oblasti treba da pruži širok pregled društveno-ekonomskih izazova, ali da bi se dobio bolji osjećaj u pogledu glavnih prioriteta, dio strukturnih reformi PER-a sada je organizovan u dva poglavlja:

- Prvo poglavlje (5.1) treba da identifikuje i analizira tri ključna izazova u tih 13 oblasti. Identifikacija i prioritizacija ključnih izazova podrazumijevaju jasnu političku posvećenost njihovom rješavanju na najvišem nivou, a PER treba da predloži

odgovarajući broj reformskih mjera kojima će se odlučno riješiti svaki od njih u naredne 3 godine.

- Drugo poglavlje (5.2) treba da sadrži analizu preostalih područja (koja nijesu uključena kao ključni izazovi) i može da predloži dodatne reforme za njihovo rješavanje.

Ukupno treba da bude najviše 20 reformskih mjera (koje su raspoređene između gore navedena dva poglavlja).

Ova prioritizacija ključnih izazova i odgovarajućih reformi zahtijeva da priprema PER-a mora biti centralno koordinirana i podržana na najvišem nivou. U vladi treba da bude imenovan zvanični koordinator koji upravlja procesom i osigurava široki konsenzus. Vladu treba da odobri ovo određivanje prioriteta. Pored toga, koordinatori PER-a treba da budu imenovani u okviru svakog relevantnog resornog ministarstva. Zajedno bi formirali radnu grupu za PER koja bi osigurala široko vlasništvo nad procesom programa ekonomskih reformi. Neposredno učešće nacionalnog IPA koordinatora (NIPAK) presudno je za jačanje veze između reformskih prioriteta PER-a i IPA programiranja.

Nova tabela takođe je predložena u Prilogu 2, kako bi se sumirale glavne veze između predloženih reformi i: a) ključnih dokumenata o politici, i b) projekata predloženih za podršku ovim reformama u okviru IPA-a III. Tabela 9 takođe je pregledana i proširena, tako da uključuje dodatne indikatore iz socijalne tabele, tabele resursne efikasnosti i određene sektorske indikatore.

Programi ekonomskih reformi za period 2022- 2024. godine treba da se podnesu Komisiji najkasnije do 31. januara 2022. godine. Program treba pažljivo da slijedi uputstva iz ovih smjernica, koje uzimaju u obzir stečena iskustva iz prethodnih godina.

Snažna veza između makroekonomskog i fiskalnog scenarija i programa strukturnih reformi od suštinske je važnosti za sveobuhvatnost, koherentnost, fokus i kredibilitet programa. Sve reformske mjere uključene u PER moraju da sadrže pojedinosti o njihovim procijenjenim troškovima i finansiranju, kao i da se u potpunosti odražavaju u fiskalnom okviru. Pojedinosti o troškovima i finansiranju svake reformske mjere treba da budu sadržani u tabelama Priloga 10a i Priloga 10b. Dostupna je tehnička pomoć (TP) za podršku partnerima u procjeni troškova. Detaljna uputstva takođe možete naći ovdje:

[https://www.cef-see.org/files/Costing\\_Guidance.pdf](https://www.cef-see.org/files/Costing_Guidance.pdf)

Da bi se postiglo preuzimanje vlasništva i najšira moguća politička podrška, presudno je uključiti i konsultovati druge zainteresovane strane kao što su poslovna zajednica, socijalni partneri i civilno društvo, kao i nacionalna skupština i regionalne i lokalne vlasti. Idealno bi bilo da ovi akteri budu uključeni u čitav proces i da budu konsultovani o: i) utvrđivanju ključnih strukturnih izazova i analizi prepreka konkurentnosti i inkluzivnom rastu, ii) izvještavanju o sprovođenju zajednički usvojenih smjernica za politike i reformskih mjera iz prethodnih godina, i iii) identifikaciji, određivanju prioriteta i formulisanju ključnih reformi, posebno onih koje podržavaju oporavak nakon COVID-19. Kao minimum, prvi kompletan nacrt PER-a treba da bude predmet široke javne rasprave, pri čemu se nacrt javno objavljuje u trajanju od najmanje dvije sedmice. Dobijene komentare treba podijeliti sa Evropskom komisijom u prilogu uz PER. Ovu javnu raspravu treba pokrenuti najkasnije do 29. novembra 2021. godine, kako bi se ostavilo dovoljno vremena za uvrštavanje komentara u nacrt. Takođe treba održati

odgovarajuće konsultacije sa organizacijama socijalnih partnera u skladu sa nacionalnim tripartitnim mehanizmima konsultacija.

## 1) MAKROFISKALNI OKVIR

- a) Što se tiče zajedničkih spoljnih pretpostavki, predlažemo da se što je više moguće koristi jesenja prognoza Komisije, koja će biti objavljena početkom novembra. Potrebne informacije takođe su dostupne u prognoznom dokumentu.<sup>4</sup> Najnovije prognoze Komisije mogu se naći na Internet stranici Generalnog direktorata EK za ekonomska i finansijska pitanja (DG ECFIN):  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_en.htm)
- b) Zemlje se pozivaju da dostave kvantitativne podatke podnošenjem standardizovanog niza tabela 1-8 u Prilogu, takođe u obliku tabele, čitljive u zajedničkim kancelarijskim programima.
- c) Da bi se poboljšala uporedivost različitih podnesaka, podržala analiza makroekonomskog okvira i pomoglo zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima da se upoznaju sa zahtjevima za podacima za programe stabilnosti i konvergencije, PER treba da sadrži, što je moguće potpunije, standardizovane tabele iz Priloga. Tabele treba da daju objedinjene podatke na nivou zemlje, uključujući finansije lokalnih vlasti. Ako bi program mogao imati koristi od dodatnih, nestandardizovanih tabela, treba ih, naravno, dodati.

U svim slučajevima, status kvantitativnih podataka treba biti jasno utvrđen. Koliko je trenutno moguće, korišćeni koncepti treba da budu u skladu sa standardima uspostavljenim na nivou EU, posebno u kontekstu Evropskog sistema nacionalnih računa (*engl. European System of Accounts - ESA*). Treba napomenuti da li se podaci zasnivaju na konceptima koji odstupaju od ovih standarda.

## 2) STRUKTURNE REFORME

a) PER za period 2022-2024. godine analiziraće sljedeća područja:

1. Upravljanje javnim finansijama
2. Zelena tranzicija
3. Digitalna transformacija
4. Poslovno okruženje i smanjenje sive ekonomije
5. Istraživanje, razvoj i inovacije
6. Reforme ekonomske integracije
7. Reforme energetske tržišta
8. Reforme transportnog tržišta
9. Poljoprivreda, industrija i usluge
10. Obrazovanje i vještine
11. Zapošljavanje i tržište rada
12. Socijalna zaštita i inkluzija

---

<sup>4</sup> Tehničke pretpostavke Komisije o kamatama, deviznim kursovima i cijenama nafte obično se mogu naći u poglavlju 1 teksta prognoze, u posebnom okviru o tehničkim elementima iza prognoze. Procjene globalnog rasta BDP-a i svjetske trgovine predstavljene su u statističkom aneksu publikacije, u tabelama 55-60. Projekcije cijena roba mogu se naći u tabeli 62 aneksa sa podacima.



## 13. Sistemi zdravstvene zaštite

Analiza ovih područja biće predstavljena u dva dijela, kako je gore objašnjeno:

Poglavlje 5.1 će se fokusirati i analizirati tri glavna strukturna izazova identifikovana u 13 oblasti i relevantne reforme za njihovo rješavanje. Najmanje jedan od tri identifikovana ključna izazova treba da se odnosi na ljudski kapital i socijalne politike (zapošljavanje, obrazovanje, socijalna zaštita i zdravstvo).

- Poglavlje 5.2 sadržaće analizu svih preostalih područja (nisu obuhvaćena tri ključna strukturna izazova u Poglavlju 5.1) i predložiće dodatne reforme za njihovo rješavanje.
- b)** PER je neprekidni program koji traje od 2015. godine. Neke reforme mogu se održati ako se odgovarajuće strukturne slabosti nastave i ako se i dalje smatraju prioritetima. Drugima će možda trebati ponoviti prioritete kako bi podržali oporavak od krize COVID-19, kako bi se pozabavili mogućim novim identifikovanim strukturnim izazovima i uzeli u obzir procjenu komisije PER-a za 2021. godinu
- c)** Reformski prioriteti PER-a treba da budu u skladu sa ključnim dokumentima izrađenim u bilateralnim odnosima sa Evropskom komisijom i sa nacionalnim i regionalnim strategijama i ciljevima.  
Oni bi posebno trebalo da doprinesu postepenom ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU u skladu sa revidiranom metodologijom proširenja EU.
- d)** Evropska komisija će pružiti pomoć Zapadnom Balkanu i Turskoj u izradi Programa ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine, uključujući podršku Centra izvrsnosti u finansijama (*engl. Center of Excellence in Finance - CEF*) u Ljubljani i moguće ekspertske misije TAIX (instrument za tehničku pomoć i razmjenu informacija).
- e)** Evropska komisija će identifikaciju ključnih izazova, dijagnostiku strukturnih slabosti, reforme predložene u PER-u i Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske uzeti u obzir kao jednu od važnih osnova za programiranje svoje IPA III pomoći regionu proširenja. Reforme koje imaju za cilj rješavanje ključnih izazova identifikovanih u procjeni Komisije o PER-ovima biće prioritetne za pomoć EU.

### 3) OBLIKOVANJE DOKUMENTA

- a) PER treba da bude napisan u veličini fonta 12 i ne treba da bude duži od 90 stranica, sa 40 stranica za makroekonomski okvir i fiskalni okvir zajedno. Poglavlje o strukturnim reformama ne treba da sadrži više od 20 reformi i ne treba da prelazi 50 stranica. Treba dodati poseban prilog koji sadrži informacije o rezultatima i organizaciji procesa konsultacija sa spoljnim zainteresovanim stranama, uključujući bilo koji pisani komentar i spisak institucija sa kojima se direktno konsultuje. Dodatne informacije i analize treba dodati kao dodatne priloge uz glavni dokument.

### 4) KONTAKT TAČKE U EVROPSKOJ KOMISIJI

- a) U slučaju pitanja ili komentara vezanih za makroekonomski i fiskalni okvir, obratite se gosp. Uwe Stamm-u iz DG ECFIN na Uwe.Stamm@ec.europa.eu. Za pitanja ili komentare u vezi sa oblastima strukturnih reformi 1-9, obratite se gosp. Thomasu Hagleitner-u u *Generalnom direktoratu* Evropske komisije za evropsku susjedsku

politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR) na [Thomas.HAGLEITNER@ec.europa.eu](mailto:Thomas.HAGLEITNER@ec.europa.eu).  
Za pitanja ili komentare u vezi sa oblastima strukturnih reformi 10-13, obratite se gosp.  
Lluis Prats-u iz Generalnog direktorata Evropske komisije za zapošljavanje, socijalna  
pitanja i uključivanje (DG EMPL) na [Lluis.Prats@ec.europa.eu](mailto:Lluis.Prats@ec.europa.eu).

EVROPSKA KOMISIJA

**PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (PER)  
ZA PERIOD 2022-2024. GODINE**

**OPŠTI PREGLED**

---

Očekivana struktura i sadržaj PER-a detaljnije su opisani u nastavku. Okvir ima za cilj da vodi partnerske zemlje u izradi PER-a, kako bi se zagarantovalo da su dostavljeni podaci odgovarajući i uporedivi u različitim zemljama

## Sadržaj

<b>UVOD</b> .....	2
<b>1) MAKROFISKALNI OKVIR</b> .....	3
<b>2) STRUKTURNE REFORME</b> .....	4
<b>3) OBLIKOVANJE DOKUMENTA</b> .....	5
<b>4) KONTAKT TAČKE U EVROPSKOJ KOMISIJI</b> .....	5
<b>1. OPŠTI OKVIR POLITIKE I CILJEVI (NAJVIŠE 1 STRANICA)</b> .....	9
<b>2. PRIMJENA SMJERNICA POLITIKE (NAJVIŠE 2 STRANICE)</b> .....	9
<b>3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (NAJVIŠE 15 STRANICA)</b> .....	9
3.1. Najnovija ekonomska kretanja .....	9
3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario .....	9
3.3. Alternativni scenariji i rizici .....	11
<b>4. FISKALNI OKVIR (NAJVIŠE 25 STRANICA)</b> .....	11
4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi .....	11
4.2. Izvršenje budžeta za 2021. godinu .....	12
4.3. Budžetski planovi za godinu podnošenja PER-a .....	12
4.4. Srednjoročni plan budžeta .....	12
4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalna orijentacija) .....	12
4.6. Visina i kretanja duga, analiza stavki u bilansu uspjeha koje direktno ne utiču na prijavljeni profit preduzeća i korekcija tokova zaliha .....	13
4.7. Analiza osjetljivosti i upoređivanje sa prethodnim programom.....	13
4.8. Kvalitet javnih finansija .....	14
4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri .....	14
4.10. Održivost javnih finansija .....	14
<b>5. STRUKTURNE REFORME U PERIODU 2022-2024. GODINE (NAJVIŠE 50 STRANICA)</b> .....	15
5.1. Najnovije informacije o tri glavne prepreke konkurentnosti i inkluzivnom rastu i s tim povezanim reformskim mjerama (najviše 9 stranica) .....	15
5.2. Analiza prepreka u drugim oblastima (koje nijesu obuhvaćene odjeljkom 5.1) i s tim povezane mjere strukturnih reformi .....	16
i. Upravljanje javnim finansijama .....	19
ii. Zelena tranzicija .....	19
iii. Digitalna transformacija .....	20
iv. Poslovno okruženje i smanjenje sive ekonomije .....	20
v. Istraživanje, razvoj i inovacije .....	20
vi. Reforme ekonomske integracije .....	20
vii. Reforme energetske tržišta .....	20
viii. Reforme transportnog tržišta .....	20
ix. Poljoprivreda, industrija i usluge .....	21
x. Obrazovanje i vještine .....	21
xi. Zapošljavanje i tržišta rada .....	21
xii. Socijalna zaštita i inkluzija .....	21
xiii. Zdravstvena zaštita .....	21
5.3. Rezime reformskih mjera (najviše 1 stranica) .....	22
<b>6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMA</b> .....	22
<b>7. INSTITUCIONALNA PITANJA I UČEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA (NAJVIŠE 1 STRANICA)</b> .....	22

## **1. OPŠTI OKVIR POLITIKE I CILJEVI (NAJVIŠE 1 STRANICA)**

U ovom dijelu treba ukratko objasniti status PER-a u kontekstu nacionalnih procedura, npr. precizirajući da li ga je usvojila skupština i da li je bio predmet širokog nacionalnog procesa konsultacija sa spoljnim zainteresovanim stranama. Dalje, treba ukratko opisati ključne ekonomske izazove zemlje, posebno u kontekstu oporavka od krize COVID-19 i zelene i digitalne tranzicije, trenutni srednjoročni okvir politike i navesti glavne ciljeve politike ugrađene u taj okvir. Zemlje se podstiču da uključe unakrsne reference na procjenu Komisije u odgovarajućem pojedinačnom izvještaju godišnjeg paketa proširenja.

## **2. PRIMJENA SMJERNICA POLITIKE (NAJVIŠE 2 STRANICE)**

Navedite sažet pregled mjera preduzetih ili planiranih za preduzimanje tokom trajanja programa za sprovođenje smjernica politike usvojenih u Ekonomskom i finansijskom dijalogu jula 2021. godine.

Sljedeći odjeljci o srednjoročnom makroekonomskom i fiskalnom okviru i strukturnim reformama treba da budu u skladu sa gore pomenutim mjerama kojima se sprovode smjernice politike do 2021. godine i da se po potrebi osvrnu na njih i njihov očekivani uticaj.

## **3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (NAJVIŠE 15 STRANICA)**

Ekonomski okvir treba započeti kratkim pregledom očekivanja programa od razvoja svjetske ekonomije i kratkim opisom osnovnih tehničkih pretpostavki programa.<sup>5</sup>

### **3.1. Najnovija ekonomska kretanja**

Ovaj odjeljak treba da sadrži kratak pregled kretanja tokom 2021. godine, fokusirajući se na ključne ekonomske cjeline kao što su proizvodnja, potrošnja, investicije, zaposlenost, produktivnost, zarade, spoljni sektor, inflacija, monetarne i kreditne promjenljive, kao i devizni kurs.<sup>6</sup> Detaljniju analizu određenih makroekonomskih pitanja treba razraditi u sljedećem odjeljku.

Dalje, u tekstu treba uporediti ekonomske trendove koji su se desili od podnošenja posljednjeg dokumenta sa onima predviđenim u prethodnom dokumentu. Poređenje treba da istakne razloge za svako značajno odstupanje od očekivanih trendova.

---

<sup>5</sup> Tabela 8 u Prilogu treba da rezimira ključne podatke za ovaj pododjeljak. U slučaju većih revizija u poređenju sa prethodnim programom ili značajnih odstupanja između pretpostavki programa i pretpostavki Evropske komisije, komentari u tabeli 8 trebaju se koristiti za pojašnjenje.

<sup>6</sup> Rasprava u ovom pododjeljku treba da se zasniva na podacima navedenim u tabelama 1 i 2 u Prilogu i bilo kojoj drugoj tabeli koju nadležni organi žele da dodaju.

### 3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario

Očekuje se da program pruži realan i konzistentan srednjoročni makroekonomski scenario. Značajne razlike između nacionalnih i prognoza službi Komisije iz jeseni 2021. godine (ako su dostupne) treba da budu detaljno objašnjene. U takvim slučajevima bilo bi korisno dati neke naznake o uticaju koji bi usvajanje spoljne pretpostavke Evropske komisije imalo na glavne promjenljive u programskom okviru (rast, inflacija, saldo budžeta i saldo tekućeg računa). Potrebnu pažnju treba posvetiti pitanju mješavine ekonomskih politika koje podržavaju predviđena makroekonomska kretanja.

Makroekonomski okvir treba posebno da razmotri izgleda za svaku od sljedećih osnovnih makroekonomskih oblasti i objasni svaku značajnu reviziju projektovanih trendova u odnosu na prethodni podnesak.

#### *Realni sektor*

Program treba da pruži dovoljno informacija o izgledima realnog sektora tako da omogući analizu cikličnog položaja ekonomije. Pretpostavke o realnom rastu BDP-a treba da budu potkrijepljene indikacijom očekivanih izvora rasta, kako u pogledu promjena faktora proizvodnje, tako i agregatne tražnje, takođe proisteklih iz tekućih mjera oporavka, ako je primjenljivo, kao i strukturnih reformi sa velikim očekivanim uticajima na rast. Navedite ovdje za kojih pet mjera strukturne reforme sa spiska od 15 do 20 mjera obuhvaćenih odjeljkom 5 vjerujete da će imati srednjoročni najveći uticaj na rast.

#### *Monetarna i devizna politika i inflacija*

Program treba ukratko da predstavi trenutni stav politike i planiranu monetarnu politiku i njihov odnos prema stabilnosti cijena, režimu deviznog kursa i, uopštenije, kombinovanju politika. Nadležni organi se pozivaju da navedu opis trenutnih aranžmana deviznog kursa i svih predloženih promjena u svjetlu srednjoročne održivosti trenutnih aranžmana. Pored toga, nadležni organi treba da predstavu očekivani put inflacije i objasne instrumente politike koji će se koristiti za postizanje bilo kog cilja inflacije.

Treba napomenuti i objasniti značajne promjene u ciljevima ili instrumentima politike u odnosu na prethodni podnesak, kako za monetarnu politiku, tako i za politiku deviznog kursa i za inflaciju.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tabele 1a i 1b u Aneksu mogu se pozvati.

## *Spoljni sektor i njegova srednjoročna održivost*

Ovaj pododjeljak treba da procijeni prošlu i očekivanu buduću evoluciju stanja na tekućem računu, uključujući glavne elemente koji ga čine (npr. bilans roba/usluga, neto primarni bilans prihoda, tekući transferi). Takođe treba procijeniti u kojoj mjeri je evolucija tekućeg računa strukturna ili ciklična. Što se tiče procjene ranjivosti platnog bilansa, program takođe treba da sadrži analizu tokova kapitala i njihovog sastava (prilivi SDI, portfolio investicije, pozajmice banaka, itd.), jasno identifikujući očekivane tokove generisanja duga tokom horizonta programa.

Da bi se analiza toka dopunila procjenama zaliha, diskusija takođe treba da se odnosi na razvoj neto međunarodne investicione pozicije zemlje (MIP) i/ili bruto spoljnog duga. Što se tiče bolje procjene ranjivosti, preporučuje se da se odvojeno usredsrijedite na obaveze koje zahtijevaju otplatu glavnice ili kamate, za razliku od obaveza koje ne generišu dugove. U tom pogledu, glavni rizici koji bi mogli uticati na održivost spoljnog duga biće identifikovani procjenom ranjivosti koje proističu iz potencijalnih šokova kamatnih stopa i deviznih kurseva i ročne strukture duga. Takođe treba da bude obuhvaćen predviđeni razvoj spoljnih rezervi u odnosu na uvoz i kratkoročni dug.

Izlaganje treba biti dopunjeno analizom izgleda za izvozne performanse zemlje, uključujući očekivani razvoj njenog geografskog i sektorskog sastava. Kretanja u pozicijskoj i cjenovnoj konkurentnosti zemlje takođe će se procjenjivati korišćenjem konvencionalnih indikatora, kao što su realni efektivni devizni kurs<sup>8</sup>, nominalni jedinični troškovi rada, itd. Pored toga, promjene u ukupnom udjelu robe i usluga na izvoznom tržištu takođe se procjenjuju tako da se vrednuju i cjenovna i necjenovna konkurentnost. Ovaj dio treba završiti kratkom sveukupnom procjenom srednjoročne održivosti spoljne pozicije zemlje.

Pored toga, i u cilju dopunjavanja gore navedene makro analize, ovaj pododjeljak treba da pruži kvalitativnu procjenu nacionalnih tržišta roba i usluga u pogledu njihove otvorenosti.

Pored toga, i u cilju dopunjavanja gore navedene makro analize, ovaj pododjeljak treba da pruži kvalitativnu procjenu nacionalnih tržišta roba i usluga u pogledu njihove otvorenosti za međunarodnu konkurenciju i njihov nivo integracije sa ekonomijom EU. Zasnivaće se na nedavnim kretanjima u: (i) otvorenosti trgovine, (ii) učinku SDI i (iii) preprekama trgovini robom i uslugama i prekograničnim ulaganjima.

U slučaju da se utvrde bilo kakvi potencijalni problemi, od nadležnih organa se očekuje da daju opis svojih prijedloga politike. Treba napomenuti i objasniti značajne promjene u ciljevima ili instrumentima politike u odnosu na prethodni podnesak.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Molimo navedite kratko objašnjenje kako se izračunava realni efektivni devizni kurs, uključujući informacije o ponderima korpe valuta i korišćenom deflatoru.

<sup>9</sup> Može se uputiti na tabele 1a, 1d, 1f, 1g i 8 u Prilogu.

## *Finansijski sektor*

Nadležni organi treba da dostave kvantitativne i kvalitativne podatke o razvoju finansijskog sektora, uključujući i njegovu posredničku ulogu između investitora i štediša i kako su na to uticale implikacije pandemije Covid-19 i mjere politike ublažavanja. Trebalo bi uključiti izlaganje o projektovanom razvoju domaćih kredita, posebno koji se odnosi na razvoj kredita u privatnom sektoru i duga privatnog sektora. Projektovani trendovi u sastavu i denominaciji domaćih tokova kredita razmatraju se na osnovu podataka o deviznim obavezama različitih sektora privrede prema bankarskom sistemu, nebankarskim finansijskim institucijama i spoljnim povjeriocima. Treba procijeniti stabilnost domaćeg finansijskog i bankarskog sistema i ukazati na sve slabosti koje bi mogle potencijalno da ugroze njegovu stabilnost. Treba procijeniti rizike povezane sa mogućim povratnim vezama između realne ekonomije i finansijskog sektora.

Program takođe treba da sadrži informacije o bilo kojoj planiranoj reformi finansijskog sektora; posebno treba naglasiti prudencijalne, nadzorne i regulatorne promjene predviđene tokom programskog perioda radi podsticanja finansijske stabilnosti, zajedno sa mjerama za rješavanje problematičnih kredita.

### **3.3. Alternativni scenariji i rizici**

Ovaj pododjeljak treba dati procjenu glavnih naopakih i negativnih rizika, koji se odnose i na spoljno i na domaće okruženje, a koji su u osnovi makroekonomskog scenarija. Treba uzeti u obzir potencijalne negativne rizike za domaću potražnju, kao što su velike neizvjesnosti u vezi sa zdravstvenim i ekonomskim kretanjima u vezi sa Covid-19, kašnjenje u sprovođenju kritičnih strukturnih reformi, nedovoljna primjena javnih investicija, političke neizvjesnosti koje ograničavaju povjerenje ili negativni razvoj u raspoloživom dohotku domaćinstava. U slučaju da se identifikuju rizici za osnovni scenario, snažno se podstiče alternativni makroekonomski scenario koji jasno precizira sve razlike u pretpostavkama i trendovima između scenarija.

## **4. FISKALNI OKVIR (NAJVIŠE 25 STRANICA)**

### **4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi**

Ovaj pododjeljak služi kao uvod i treba da objasni ukupnu strategiju fiskalne politike programa, uključujući srednjoročni fiskalni put. Posebnu pažnju treba posvetiti stavljanju ciljeva fiskalne politike u širi kontekst ukupnog okvira ekonomske politike u kontekstu oporavka. Program takođe treba da obuhvati procjenu strukture i efikasnosti sistema prihoda, kao i sastava i efikasnosti rashoda, i istaknuti promjene koje će uvesti fiskalna strategija. Treba da se pozove na procjenu Komisije o prethodnom PER-u i na Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske od jula 2021. godine.



## **4.2. Izvršenje budžeta 2021**

U ovom dijelu program treba da opiše izvršenje budžeta za 2021. godinu. Treba ukratko opisati razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda. Dalje, treba da uporedi učinak u 2021. godini sa početno usvojenim budžetom za 2021. godinu i objasni i procijeni razloge za odstupanja. Ovaj odjeljak takođe treba da sadrži okvir sa rezimeom fiskalnih mjera preduzetih za ublažavanje krize Covid-19 tokom 2020. i 2021. godine, na osnovu tabele 2c Priloga 1 o diskrecionim fiskalnim mjerama i tabele 7a o garancijama.

### **4.2. Budžetski planovi za godinu podnošenja PER-a**

U ovom dijelu, program treba da opiše budžetske planove za godinu podnošenja PER-a. Razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda treba ukratko opisati i uporediti sa budžetskim planom i ishodom prethodne godine. Treba objasniti i procijeniti razloge za odstupanja od prethodne godine. U tu svrhu, glavne diskrecione fiskalne mjere (jednake ili veće od 0,1% BDP-a) u godini podnošenja treba da budu istaknute u tekstu i shodno tome uključene u tabelu 2c u prilogu. Ako je to primjenjivo, povežite podatke o prihodima i rashodima sa nivoima krize prije Covid-19.

### **4.3. Budžetski planovi za godinu podnošenja PER-a**

U ovom dijelu, program treba da opiše budžetske planove za godinu podnošenja PER-a. Razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda treba ukratko opisati i uporediti sa budžetskim planom i ishodom prethodne godine. Treba objasniti i procijeniti razloge za odstupanja od prethodne godine. U tu svrhu, glavne diskrecione fiskalne mjere (jednake ili veće od 0,1% BDP-a) u godini podnošenja treba da budu istaknute u tekstu i shodno tome uključene u tabelu 2c u prilogu. Ako je to primjenjivo, povežite podatke o prihodima i rashodima sa nivoima krize prije Covid-19.

### **4.4. Srednjoročni budžetski izgledi**

Ovaj odjeljak treba da opiše za čitav programski period budžetske i druge ekonomske mjere koje se preduzimaju ili predlažu za postizanje fiskalnih ciljeva programa. Treba da obuhvati fiskalni plan za period 2023-2024. godine, i opis i kvantifikaciju osnovnih politika i mjera. Program treba da ilustruje izvodljivost vladinih fiskalnih ciljeva kroz projekciju glavnih fiskalnih agregata. Treba procijeniti u kojoj mjeri bi očekivani budžetski bilans mogao zavisiti od sprovođenja strukturnih reformi.

Da bi se omogućilo sveobuhvatno razumijevanje puta vladinog bilansa i budžetske strategije uopšte, program treba da navede koeficijente rashoda i prihoda i njihove komponente. Očekuje se da će ovo biti potkrepljeno kvantitativnim i kvalitativnim podacima o najznačajnijim političkim mjerama (jednakim ili višim od 0,1% BDP-a) na prihodnoj i rashodnoj strani koje će podržati zacrtanu fiskalnu strategiju ili bi mogle uticati na postizanje fiskalnih ciljeva, kao u oblasti oporezivanja (uključujući procjene poreskih izdataka), plate i zaposlenost u javnom sektoru, sistem socijalnih davanja, reforme subvencija, itd. Jednokratne i druge privremene mjere treba

jasno razlikovati od trajnih. Podatke o mjerama za 2023. i 2024. godinu treba shodno tome uključiti u tabelu 2c Priloga 1 o diskrecionim fiskalnim mjerama.

Uz unakrsno upućivanje na spisak pet mjera strukturne reforme sa najvećim očekivanim uticajem na rast navedenim u odjeljku 3.2 „realni sektor“, napravite procjenu očekivanog budžetskog uticaja ovih pet mjera.

Program takođe treba da sadrži informacije o planovima za finansiranje tekućeg i budućeg državnog deficita i o izvorima i očekivanim troškovima takvog finansiranja (uključujući, tamo gdje je to moguće, resurse EU) i svim planovima za pristup tržištima duga.<sup>10</sup>

#### **4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalna orijentacija)**

Bez obzira na još uvijek veoma visok stepen neizvjesnosti u vezi sa procjenama potencijalnog BDP-a i strukturnih fiskalnih bilansa u svjetlu snažne ekonomske kolebljivosti izazvane Covidom-19, zemlje se pozivaju da iznesu svoje stavove o cikličnoj poziciji ekonomije i njenom uticaju na budžetsku

poziciju. U tekstu treba razmotriti faktore koji utiču na potencijalni rast i ciklička kretanja, kao i parametre, podatke i metodologiju korišćenu za projekcije. Jednokratne i privremene mjere treba da budu jasno identifikovane i da se predstave procjene njihovog budžetskog uticaja (uključujući udio u BDP-u) za prethodnu godinu i čitav programski period.

#### **4.6. Nivoi duga i kretanja, analiza operacija ispod nivoa i korekcije tokova zaliha**

Program treba da opiše institucionalne aranžmane koji regulišu upravljanje javnim i javno garantovanim domaćim i spoljnim dugom. Treba navesti sve predložene promjene ovih aranžmana. U onim slučajevima kada su uvedena ograničenja zaduživanja, program treba da objasni ključne elemente gornje granice.

Ovaj pododjeljak takođe treba da sadrži opis ključnih karakteristika postojećeg stanja duga i projekciju njegovog razvoja i njegovih odrednica na svim nivoima državne uprave. Ključne pretpostavke, poput onih koje se tiču kretanja kamatnih stopa i deviznih kurseva, treba da budu eksplicitne. Da bi se omogućilo sveobuhvatno razumijevanje putanje odnosa duga, treba navesti podatke, u mjeri u kojoj je to moguće, o komponentama korigovanja toka zaliha, planiranim prihodima od privatizacije i drugim finansijskim operacijama. Tamo gdje je to relevantno, podstiče se izrada analiza osjetljivosti.

---

<sup>10</sup> Podaci treba da se daju na osnovu tabela 2, 3, 6 i 7 u Prilogu i da budu uporedivi sa podacima iz fiskalne notifikacije. Samo ako je to i dalje nemoguće zbog ograničene dostupnosti i/ili preliminarne prirode fiskalnih podataka Evropskog sistema nacionalnih računa (ESA 2010), podatke statistike državnih finansija treba koristiti kao alternativu. Tačni razlozi za to treba da budu jasno navedeni, zajedno sa detaljnim kalendarom koji sadrži radnje potrebne za ispravljanje ovih zaostalih metodoloških slabosti.

## Potencijalne obaveze<sup>11</sup>

Ovaj pododjeljak treba da sadrži procjenu potencijalnih obaveza državne uprave i lokalnih samouprava kao što su državne garancije za nedržavno zaduživanje, zakonske obaveze, finansijske obaveze koje proizilaze iz JPP-a, ugovori o kupovini energije i koncesije, obaveze državnih finansijskih institucija i državna/javna preduzeća, obaveze kvazi-državnih organizacija, kaucije banaka i akumulacija i/ili obračun zaostalih obaveza i obaveza državnih i javnih preduzeća. Treba da sadrži analizu faktora koji stoje iza evolucije potencijalnih obaveza kako je sažeto u revidiranoj tabeli 7a Priloga 1, posebno navodeći specifične podatke o potencijalnim obavezama nastalim kao dio mjera odgovora na Covid-19, poput šema kreditnih garancija. Ostale garancije mogu se predstaviti na odgovarajući način.

U tom kontekstu, može biti korisno opisati predviđene „rezervne pozicije“, tj. kompenzacione mjere koje treba preduzeti ako je potrebno, kao i rezerve za nepredviđene slučajeve.

### 4.7. Analiza osjetljivosti i upoređivanje sa prethodnim programom

#### – *Osjetljivost budžetskih projekcija na alternativne scenarije i rizike*

Ovaj pododjeljak treba da sadrži procjenu glavnih pozitivnih i negativnih rizika za fiskalni scenario tokom programskog perioda, takođe povezanih sa neizvjesnošću u pogledu puta oporavka od krize Covid-19.

Pratiće je analiza osjetljivosti uticaja promjena glavnih ekonomskih pretpostavki (posebno rasta BDP-a, kamatnih stopa i deviznih kurseva) i/ili alternativnog makroekonomskog scenarija predstavljenog u odjeljku 3.3 o fiskalnoj poziciji.

#### – *Poređenje sa prethodnim programom*

Budžetske rezultate i trenutne planove politike treba ukratko uporediti sa ciljevima predstavljenim u prethodnom programu, procjenjujući razloge za bilo kakvu značajnu razliku u rezultatima i budućim ciljevima.

### 4.8. Kvalitet javnih finansija

Ovaj odjeljak treba da opiše strategiju politike i konkretne reformske mjere za poboljšanje kvaliteta javnih finansija. Treba da razradi nedavno sprovedene i predviđene promjene u strukturi javne potrošnje i mjere za podsticanje oporavka, poboljšanje prilagođenosti rastu i doprinos socijalnoj inkluziji, uključujući podržavanje investicija u fizičku infrastrukturu i ljudski kapital (npr. udio u kapitalnoj potrošnji, udio troškova za obrazovanje i zdravstvo - tabela 3 u Prilogu). Odjeljak takođe treba da identifikuje glavne reforme povezane sa efikasnom

---

<sup>11</sup> ESA 2010 (5.01) definiše potencijalnu imovinu i potencijalne obaveze kao sporazume kojima je jedna strana (u ovom slučaju državna uprava) dužna da obezbedi plaćanje ili niz plaćanja drugoj jedinici samo tamo gdje prevladavaju određeni specifični uslovi.

upotrebom resursa u javnom sektoru. Informacije o potrošnji treba dopuniti opisom strategije i mjera za poboljšanje strukture i efikasnosti prihoda, kao i bilo kojim planom reformi u ovoj oblasti. S tim u vezi, odjeljak treba dobro da predstavi korake za rješavanje oporezivanja sa velikim iskrivljujućim efektima, kao što je veliko fiskalno opterećenje radne snage koja ometa otvaranje novih radnih mjesta i izaziva neformalno zapošljavanje. Po potrebi, odjeljak također treba da se osvrne na redistributivne efekte oporezivanja i održivost sistema socijalne zaštite u odnosu na doprinose.

#### **4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri**

Program treba da opiše predviđene reforme fiskalnog upravljanja u zemlji, tj. skup aranžmana, pravila i institucija koji su u osnovi vođenja fiskalne politike, kao što su: (1) numerička fiskalna pravila; (2) nezavisne fiskalne institucije da nadgledaju fiskalne performanse i/ili savjetuju vladu o pitanjima fiskalne politike; (3) srednjoročni budžetski okviri; (4) upotreba realnih, nepristrasnih prognoza za planiranje budžeta i njihova redovna procjena; (5) dostupnost i kvalitet fiskalnih podataka i usklađenost sa ESA standardima. Program treba da predstavi usklađenost sa fiskalnim pravilima zemlje tokom programskog perioda. Kada su mjere povezane sa Covidom-19 rezultirale odstupanjem od numeričkih fiskalnih pravila i njihovom suspenzijom, treba objasniti put ka ponovnom usklađivanju sa pravilima. Ovaj dio programa također treba da predstavi reforme za poboljšanje praćenja i procjene fiskalnih rizika (npr. u vezi sa JPP, državnim preduzećima, šemama garancija, itd.), posebno u Ministarstvu finansija.

#### **4.10. Održivost javnih finansija**

Očekuje se da nadležni organi obrazlože svoju strategiju politike u pogledu održivosti javnih finansija. Kao podrška ovoj strategiji, programi će predstaviti analizu dugoročne održivosti javnih finansija, posebno u svjetlu predviđenih trendova u izdacima za penzije i zdravstvenu zaštitu.<sup>12</sup>

Temeljne politike treba na odgovarajući način opisati, a projekcije se zasnivaju na „trenutnom scenariju politike“. U slučaju planiranih, ali još uvijek nesprovedenih reformi, također treba obezbijediti alternativnu tabelu sa „scenarijem reforme“ i predstaviti reforme, poput one u oblasti penzije i zdravstvene zaštite.

### **5. STRUKTURNE REFORME U PERIODU 2022-2024. GODINE (NAJVIŠE 50 STRANICA)**

Ovo poglavlje treba da sadrži pregled glavnih strukturnih prepreka konkurentnosti, kao i održivom i inkluzivnom rastu na nacionalnom nivou. Takođe treba da predloži skup strukturnih reformi čiji je cilj rješavanje glavnih izazova identifikovanih u analizi.

---

<sup>12</sup> Može se pozvati na Tabelu 7 u Prilogu.

Da bi se to postiglo, ovo poglavlje treba da razmotri sve oblasti navedene u odjeljku 2) a) i razrađene u odjeljku 5.3 u nastavku (upravljanje javnim finansijama, zelena tranzicija, digitalna transformacija, poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije, istraživanje, razvoj i inovacije, ekonomska integracija reforme, reforme tržišta energije, reforme tržišta transporta, poljoprivreda, industrija i usluge, obrazovanje i vještine, zapošljavanje i tržište rada, socijalna zaštita i inkluzija i zdravstveni sistemi).

Analizu svih ovih oblasti treba uraditi uzimajući u obzir posljedice krize COVID-19 i predviđenu zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju.

Ovu analizu treba podijeliti na dva dijela:

- Prvi dio (5.1) treba da identifikuje i analizira tri glavna izazova u svih 13 oblasti i predloži odgovarajući broj reformskih mjera kako bi se pokušalo odlučno riješiti svako od njih, a koje će se sprovesti u periodu 2022-2024. godine.
- Drugi dio (5.2) treba da sadrži analizu svih preostalih oblasti (koje nijesu uključene kao ključni izazovi) i može da predloži dodatne reforme za njihovo rješavanje (sa najviše 20 reformskih mjera ukupno).

Strukturne reforme za podsticanje ekonomskog oporavka treba da imaju za cilj podršku dugoročnom modelu ekonomskog rasta koji je efikasniji u pogledu resursa, sa najmanjim učešćem ugljenika i otporniji na pitanja životne sredine i zdravlja. Očekivani ishod ili uticaj reformi treba detaljno razraditi. Važno je uključiti određene aktivnosti sa detaljnim vremenskim okvirom za svaku reformsku mjeru.

Mjere koje i dalje predstavljaju glavni prioritet vlade i odgovaraju na identifikovani ključni strukturni izazov trebalo bi da se prenesu iz PER-a iz prethodne godine. U principu, mjere treba prekinuti samo ako i) su u potpunosti sprovedene, ii) ne adresiraju efikasno ključna ograničenja, ili iii) ako se više ne smatraju prioritetom vlade, posebno u kontekstu oporavka od COVID-19 krize i uzimajući u obzir izazove zelene i digitalne transformacije. Kada ukidate mjeru, navedite objašnjenje u PER-u, u tabeli 11 u Prilogu. Kašnjenja u sprovođenju nijesu valjan razlog za odustajanje od mjere.

Mjere treba odabrati na osnovu identifikovanih ključnih prepreka konkurentnosti, kao i održivog i inkluzivnog rasta u odjeljcima 5.1 i 5.2 u nastavku. Smjernice politike iz jula 2021. godine (i prethodne smjernice koje još uvijek nijesu sprovedene) takođe treba da daju prioritet strukturnim mjerama reforme u PER-u za period 2022-2024. godine. Transparentna metodologija prioritizacije zasnovana na kriterijumima ilustrovana je u *OEBS-ovom alatu za prioritizaciju PER-a* (link: [https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP\\_Prioritisation\\_Tool.pdf](https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP_Prioritisation_Tool.pdf)).

Za dodatna pojašnjenja u vezi sa definicijom strukturne reforme i mjere, pogledajte takođe Smjernice iz 2018. godine koje se nalaze ovdje: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/economic-governance_en)

## **5.1. NAJNOVIJE INFORMACIJE O TRI GLAVNE PREPREKE KONKURENTNOSTI I INKLUZIVNOM RASTU I S TIM POVEZANIM REFORMSKIM MJERAMA (NAJVIŠE 9 STRANICA)**

Ovaj odjeljak treba da sadrži pregled tri glavne osnovne strukturne prepreke konkurentnosti, kao i održivom i inkluzivnom rastu na nacionalnom nivou.

Za ova tri izazova treba odrediti prioritete na osnovu analize oblasti privrede pomenute u odjeljku 2) a), a detaljno navedene u nastavku, odabirom prepreka za koje se smatra da predstavlja veći izazov za konkurentnost, otvaranje novih radnih mjesta i socijalnu inkluziju. Obično bi se svaki ključni izazov trebao odnositi samo na jednu od oblasti iz odjeljka 2) a), ali u nekim slučajevima može se odnositi na više oblasti (ili njihovih djelova) ako postoji vrlo jasna veza između njih i identifikovanog izazova. U tom slučaju, ovu vezu treba jasno objasniti i predložene reforme treba da ih riješe na sveobuhvatan način.

Očekuje se da svaki ključni izazov identifikovan u ovom odjeljku mora biti praćen jednom (ili sa nekoliko) reformskih mjera kako bi se na odgovarajući način riješile. **Najmanje** jedan od tri ključna izazova treba da se odnosi na ljudski kapital i socijalne politike (zapošljavanje, obrazovanje, socijalna zaštita i zdravstvo).

Za određivanje prioriteta potrebno je odobrenje na najvišem nivou i podrazumijeva jasnu političku posvećenost reformskim mjerama predloženim za njihovo rješavanje. Stoga se očekuje da će se ove reforme adekvatno odraziti na proces budžetiranja, one obično treba da posluže kao ključna osnova za programiranje IPA-e i treba da oblikuju relevantne diskusije o politici sa EU i drugim akterima.

Za određivanje prioriteta može takođe biti potrebno ažuriranje analize iz prethodnog programa kako bi se pokazalo da li su već identifikovane prepreke postale manje ili više sputavajuće zbog ekonomskog razvoja i sprovedenih strukturnih reformi. Takođe treba da identifikuje sve nove prepreke koje su se mogle pojaviti, posebno u kontekstu krize COVID-19, kao i prepreke i mogućnosti za postizanje zelene i digitalne tranzicije. OEBS-ov alat za dijagnostiku PER-a (link: [https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP\\_Diagnostic\\_Tool.pdf](https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP_Diagnostic_Tool.pdf)) može pružiti praktične smjernice za razradu ovog odjeljka i snažno se preporučuje da se u potpunosti iskoristi ovaj alat.

## **5.2. ANALIZA PREPREKA U DRUGIM OBLASTIMA (KOJE NIJESU OBUHVAĆENE ODJELJKOM 5.1) I S TIM POVEZANE MJERE STRUKTURNIH REFORMI**

Očekuje se da će PER dati sveobuhvatnu analizu cjelokupne ekonomije i moraju se razmotriti sve oblasti pomenute u odjeljku 2) a). Stoga ovdje treba analizirati sve oblasti koje nijesu bile predmet analize u odjeljku 5.1. Međutim, ovaj odjeljak može (ili ne mora) predložiti relevantnu reformsku mjeru za svaku oblast (uzimajući u obzir prioritete koje treba utvrditi i ograničenje od 20 reformskih mjera koje će biti uključene u PER).

**Oba odjeljka, 5.1 i 5.2, treba da budu strukturirana na sljedeći način:**

- a. Analiza glavnih prepreka.** Ona treba da uključuje jasnu identifikaciju ključnih prepreka i njihovih uticaja na konkurentnost, održivi i inkluzivni rast, prelazak na niskokarbonsku i cirkularnu ekonomiju i digitalnu transformaciju. Takođe treba da analizira socijalni uticaj na zapošljavanje i rodnu ravnopravnost ažuriranjem analize iz prethodnog programa i identifikovanjem novih prepreka, koje su se mogle pojaviti, posebno zbog krize COVID-19.

Sveobuhvatan skup indikatora koji opisuju trenutno stanje, kao i primjeri strukturnih prepreka i njihovog uticaja na konkurentnost i inkluzivni rast za svaku oblast politike programa ekonomskih reformi mogu se naći u OEBS-ovom alatu za dijagnostiku PER-a, koji se može koristiti kao referentni dokument za sastavljanje ovog odjeljka.

- b. Reformske mjere.** Nakon identifikovanja glavnih prepreka (tri ključna izazova u odjeljku 5.1 i prepreka u drugim oblastima u odjeljku 5.2), oba odjeljka treba da uključuju relevantne reforme za njihovo rješavanje.

Glavna svrha reforme određuje u okviru koje od 13 reformskih oblasti se ona može predstaviti (npr. energetika: reforma za promociju proizvodnje obnovljivih izvora energije može se predstaviti u oblasti zelene tranzicije, dok bi reforma liberalizacije tržišta energije trebala biti predstavljena u oblasti energetskog sektora - čak i ako mogu imati neke indirektno uticaje na životnu sredinu, ako nijesu glavni cilj reforme).

Zajedno, odjeljci 5.1 i 5.2 moraju da sadrže najviše 20 reformskih mjera koje su **jasno nabrojane**. Svaka reformska mjera treba da sadrži samo sljedeće informacije:

### **1. Opis mjere**

Dati sažet opis mjere, uključujući njen glavni cilj i prepreku koja se treba riješiti, i navesti informacije o njenom odnosu sa nacionalnim strateškim dokumentima ili sektorskim strategijama i širim reformskim naporima. Tamo gdje je to relevantno, ukratko se osvrnite na to kako mjera podržava ispunjavanje ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU. Ako je primjenljivo, jasno navedite i ukratko objasnite kako će predviđena mjera reforme doprinijeti sprovođenju smjernica politike dogovorenih u Zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske ili širim ciljevima politike (npr. Evropski zeleni sporazum/ Zelena agenda za Zapadni Balkan, Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija, itd.) Ako se mjera prenese iz prethodne godine, navedite da li su sprovedene aktivnosti planirane u prethodnim godinama. Ako nijesu, navedite objašnjenje za kašnjenja.

### a. Aktivnosti planirane za 2022. godinu

Opišite aktivnosti planirane za 2022. godinu i naznačite koji je **organ državne uprave/ ministarstvo ili drugi akter odgovoran za sprovođenje svake aktivnosti**.

### b. Aktivnosti planirane za 2023. godinu

Opišite aktivnosti planirane za 2023. godinu i naznačite koji je **organ državne uprave/ ministarstvo ili drugi akter odgovoran za sprovođenje svake aktivnosti**.

### c. Aktivnosti planirane za 2024. godinu

Opišite aktivnosti planirane za 2024. godinu i naznačite koji je **organ državne uprave/ ministarstvo ili drugi akter odgovoran za sprovođenje svake aktivnosti**.

Aktivnosti su pojedinačni koraci koji direktno doprinose sprovođenju mjere. Moraju biti jasno precizirani u smislu očekivanog rezultata (trenutni rezultat) i podržati tačne troškove mjere.

## 2. Indikatori ishoda

U jednostavnu tabelu unesite 2-3 indikatora ishoda za čitavu zemlju ili sektor, za praćenje i procjenu ishoda svake reformske mjere u određenim segmentima ili sektorima u privredi.

Ovi indikatori treba da budu specifični za svaku reformsku mjeru. Dalje informacije o odabiru indikatora mogu se preuzeti iz OEBS-ovog Alata za praćenje PER-a (link: [https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP\\_Monitoring\\_Tool.pdf](https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/ERP_Monitoring_Tool.pdf)).

Primjer:

Indikator	Polazna osnova (godina)	Međucilj (godina)	Cilj (godina)

Da bi se PER proces dalje uskladio sa evropskim semestrom, doprinos reformske mjere postizanju ciljeva održivog razvoja takođe treba podvući korišćenjem indikatora u skladu sa Eurostat-ovim skupom indikatora EU za ciljeve održivog razvoja (COR)<sup>13</sup>, gdje su dostupni odgovarajući podaci.

---

<sup>13</sup> Najnovije informacije o Eurostat-ovom skupu indikatora za COR dostupne su na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/overview>



### **3. Očekivani uticaj na konkurentnost** (nije relevantno za oblast „socijalna zaštita i inkluzija“)

Svrha ovog odjeljka je procjena očekivanog kvantifikovanog uticaja na konkurentnost i/ili održivi rast. PER treba da identifikuje 1-3 indikatora ishoda na visokom nivou koji se mogu primijeniti na svaku reformsku mjeru kako bi se ocijenio, a zatim procijenio uticaj. Dalje informacije o izboru indikatora mogu se preuzeti iz OEBS-ovog alata za praćenje PER-a. Takvi indikatori ishoda treba da pomognu u odgovoru na sljedeća pitanja: kako sektori ili preduzeća. itd. koji su ciljani reformskom mjerom doprinose BDP-u, rastu BDP-a, prelasku na zelenu ekonomiju, rastu izvoza ili izvoza i u kojoj mjeri se očekuje da će se to promijeniti nakon sprovođenja reforme? Kada se gleda potencijalni uticaj, treba koristiti duži vremenski horizont; neke reforme (npr. obrazovanje) će u potpunosti ostvariti svoj uticaj tek za 10 ili 20 godina.

### **4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja**

Procijenite godišnje dodatne troškove sprovođenja svih aktivnosti mjere. Navedite dostupne izvore finansiranja za pokrivanje procijenjenih troškova. Međutim, nemojte pominjati konkretnog donatora ili zajmodavca po imenu. Dalje smjernice o troškovima i finansiranju strukturnih reformi mogu se naći u *Smjernicama CEF-a za procjenu troškova* (link: [https://www.cef-see.org/files/Costing\\_Guidance.pdf](https://www.cef-see.org/files/Costing_Guidance.pdf)).

U PER-u za period 2022-2024. godine, realno procjenjivanje troškova može predstavljati izazov zbog još uvijek visokog nivoa nesigurnosti budžetskih okvira u oporavku od krize COVID-19. Treba objasniti nesigurnosti i pretpostavke u vezi sa procjenama troškova i finansiranja. Treba planirati samo ona sredstva koja su već obezbijeđena i izbjegavati upotrebu kategorije „biće utvrđeno“. Za mjere koje ne rezultiraju odmah direktnim troškovima (npr. garancije zajma ili smanjenja poreza i naknada), u ovom odjeljku takođe treba navesti potencijalne obaveze ili smanjenje prihoda.

### **5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti**

Procijenite očekivani kvalitativni i/ili kvantitativni uticaj mjere na socijalne ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu pripadnost i pristup zdravstvenoj zaštiti u kratkoročnom, srednjem i/ili dugoročnom periodu. Ako se mjera smatra neutralnom u pogledu rodnog uticaja, molimo vas da to jasno navedete. Navedite doprinos ove mjere relevantnim ciljevima održivog razvoja, na primjer br. 1 (bez siromaštva), br. 3 (dobro zdravlje i blagostanje), br. 4 (kvalitetno obrazovanje), br. 5 (rodna ravnopravnost) i br. 8 (dostojan rad i ekonomski rast).

### **6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene**

Procijenite očekivani uticaj mjere na životnu sredinu i klimatske promjene (kvantitativne) i zelenu tranziciju u kratkoročnom, srednjem i/ili dugoročnom periodu u skladu sa ciljevima postavljenim Evropskim zelenim sporazumom/Zelenom agendom za Zapadni Balkan i

međunarodne obaveze zemlje (ako je primjenljivo). Ako je mjera neutralna u pogledu zelene tranzicije i uticaja na klimu, molimo vas da to jasno objasnite.

## 7. Potencijalni rizici

Popunite i unesite tabelu u nastavku za svaku mjeru. U tabeli identifikujte glavne rizike koji mogu uticati na sprovođenje mjere i radnje koje ćete preduzeti da biste rizik sveli na najmanju mjeru ili ublažili uticaje rizika ako se dogodi.

Rizik	Vjerovatnoća (mala ili velika)	Planirana mjera za ublažavanje

Oblasti reforme koje treba razmotriti:

### i. Upravljanje javnim finansijama

Analizirajte javne politike koje direktno utiču na upravljanje javnim finansijama, a posebno: javne nabavke, unutrašnja finansijska kontrola, revizija i nadzor, informacijski sistemi finansijskog upravljanja, eksterna revizija, računovodstvo i izvještavanje, poboljšanje budžetske transparentnosti i zakonodavnog nadzora, kao i spoljna odgovornost i transparentnost javnih politika.

Ovaj dio treba da se razlikuje od politike navedene u odjeljku 4 (Fiskalni okvir) i ne treba da ponavlja navedenu politiku, a posebno u okviru odjeljka 4.9 „Fiskalno upravljanje i budžetski okviri“ koji ima makrofiskalnu dimenziju.

### ii. Zelena tranzicija

U oblastima zelene tranzicije analizirajte glavne prepreke, uključujući institucionalne slabosti, moguće rupe u politikama, i identifikujte strukturne izazove kojima se treba pozabaviti kako bi se podstakao prelaz na ekološki održiviju, nisko-karbonsku, klimatski otpornu i cirkularnu ekonomiju koja može biti pokretač dugoročnog robusnog ekonomskog rasta, istovremeno smanjujući ekološke rizike i čuvajući biološku raznovrsnost regiona. Prepreke i izazovi koji mogu odložiti/ ometati zelenu tranziciju, u skladu sa ciljevima Evropskog zelenog sporazuma, zalaganjem za Zelenu agendu za Zapadni Balkan (ZAZB) i postizanjem klimatske neutralnosti do 2050. godine, takođe treba analizirati. Reformske mjere u ovoj oblasti mogu se na primjer usredsrijediti na 1) dekarbonizaciju i prilagođavanje klimatskim promjenama 2) poboljšanje cirkularnosti ekonomije, 3) smanjenje zagađenja životne sredine i očuvanje biodiverziteta i 4) uspostavljanje održivih sistema finansiranja za podršku investicijama u ove oblasti. Specifične reforme mogu se formulirati za postepeno:

- 1) smanjenje ukupnog karbonskog otiska u ekonomiji, posebno podsticanjem proizvodnje i upotrebe obnovljivih izvora energije, povećanjem energetske efikasnosti, razvojem održive energetske infrastrukture, uspostavljanjem mehanizama određivanja cijena ugljenika, kao i održivijim transportnim mrežama i mjerama koje imaju za cilj smanjenje uticaja saobraćaja na životnu sredinu i zdravlje. Ovdje mogu biti uključene i reforme koje promovišu dekarbonizaciju energetski intenzivnih industrija ili drugih sektora privrede, kao i reforme čiji cilj je prilagođavanje klimatskim promjenama.
- 2) promovisanje cirkularne ekonomije osiguravanjem održivog snabdijevanja sirovinama i povećanjem produktivnosti resursa; uspostavljanjem inovativnih i efikasnijih načina proizvodnje i potrošnje; uvođenjem cirkularnosti u poslovne modele i poboljšanjem upravljanja otpadom.
- 3) nadgledanje i poboljšanje kvaliteta vazduha i vode, kao i sanitarnih uslova; borbu protiv degradacije zemljišta, poboljšanje održive proizvodnje hrane i upravljanja šumama; i očuvanje prirodnih resursa i biodiverziteta.
- 4) uspostavljanje održivih sistema finansiranja za investicije u gore navedenim oblastima, zasnovanih na „principu zagađivač plaća“.

### **iii. Digitalna transformacija**

Analizirajte glavne javne politike koje direktno imaju za cilj digitalnu transformaciju jednog ili nekoliko oblasti privrede u skladu sa prioritetima Evropske komisije (npr. procesi digitalizacije u javnoj upravi, obrazovanju, zdravstvenim sistemima, industriji i uslugama). Reformske mjere u ovoj oblasti mogu se, između ostalog, usredsrijediti na poboljšanje efikasnosti digitalnih usluga, premošćavanje postojećih praznina u digitalnoj infrastrukturi, obezbeđivanje lakog pristupa digitalnim javnim uslugama za građane i preduzeća ili proširenje širokopojasnog pristupa. Mjere bi na kraju trebalo da budu usmjerene na razvoj povezane, konkurentne, zasnovane na znanju, inkluzivne, održive i napredne ekonomije sa sve dinamičnijim privatnim sektorom i digitalno snalažljivim društvom.

### **iv. Poslovno okruženje i smanjenje sive ekonomije**

Javne politike koje direktno utiču na poslovno okruženje (npr. regulatorne i administrativne reforme, smanjenje troškova poslovanja, uključujući parafiskalne namete, poboljšanje imovinskih prava, izvršenje ugovora, pristup finansijama, podrška malim i srednjim preduzećima, itd.), politike subvencija i državne pomoći, privatizacija, restrukturiranje društvenih preduzeća i korupcija treba da budu obuhvaćeni ovim pododjeljkom. Ovdje takođe treba da budu obuhvaćene javne politike čiji cilj je smanjenje neformalne ekonomije.

### **v. Istraživanje, razvoj i inovacije**

Javne politike koje direktno utiču na sposobnost privrede/preduzeća da apsorbuju tehnologiju i uvedu inovacije (npr. javne investicije i podsticaji za privatna ulaganja u istraživanje i razvoj, SMART specijalizacija i međusobne veze između istraživačkih institucija i preduzeća, podrška

malim i srednjim preduzećima, specifična za inovacije, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

#### **vi. Reforme ekonomske integracije**

Javne politike koje podstiču trgovinsku integraciju zemalja na regionalnom, EU i globalnom nivou (politike čiji cilj je integracija u globalne lance vrijednosti, investiciona politika, infrastruktura kvaliteta, bezbjednosni i ekološki standardi, zaključivanje ili produblјivanje trgovinskih sporazuma, carinske reforme, uklanjanje tehničkih prepreka za trgovinu, izvoz i promocija investicija, itd.) treba da budu obuhvaćeni ovim pododjeljkom.

Posebna pažnja mogla bi se posvetiti reformama koje proizilaze iz agende regionalne ekonomske integracije (Regionalno ekonomsko područje, uključujući CEFTA) i reformama, ako je potrebno, da bi se ponovo uspostavili globalni i regionalni lanci vrijednosti pogođeni ograničenjima izazvanim Covidom-19.

#### **vii. Reforme energetskeg tržišta**

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost energetskeg tržišta i njihove implikacije (npr. liberalizacija energetskeg tržišta, jačanje propisa i nadzora, carinske reforme, rješavanje energetskeg siromaštva, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

#### **viii. Reforme transportnog tržišta**

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost transportnog tržišta (npr. putna, aerodromska i brodska povezanost sa susjednim zemljama, dokumenti okvirne politike za transportni sektor, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

Reformske mjere u ovoj oblasti mogu se usredsrijediti na rješavanje izazova povezanih sa transportnim sektorom, olakšavanje postupaka prelaska željezničke granice i održavanje željezničke infrastrukture.

#### **ix. Poljoprivreda, industrija i usluge**

Javne politike koje direktno utiču na konkurentnost ovih sektora treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom. To uključuje strategije specifične za sektor i međusektorske razvojne strategije u bilo kojem od tri sektora privrede (poljoprivreda, industrija/proizvodnja i usluge). Politike koje povećavaju diverzifikaciju i složenost ekonomije (npr. povezivanjem poljoprivrede i industrijske proizvodnje, kao i usluga sa globalnim lancima vrijednosti za povećani izvoz ili supstituciju uvoza) ili rješavanje strukturnih slabosti koje utiču na njegovu konkurentnost (npr. podsticanjem konsolidacije zemljišta radi poboljšanja efikasnosti poljoprivrede) takođe treba da budu uključene u ovaj odjeljak.

## **x. Obrazovanje i vještine**

Javne politike za jačanje pristupa i kvaliteta obrazovanja, obuke i cjeloživotno učenje na svim nivoima treba da budu obrađeni u ovom odjeljku. To uključuje sveobuhvatne reforme obrazovnih sistema od predškolskog do tercijarnog, poboljšanje pružanja osnovnih vještina u predškolskom i opštem obrazovanju, povećanje nivoa obrazovanja i promovisanje odgovarajuće ponude relevantnih znanja, vještina i kompetencija, uključujući digitalnu, uspješno upravljanje tranzicijom na tržištu rada (npr. razvoj stručnog obrazovanja i osposobljavanja (SOO) i promociju sistema učenja zasnovanog na radu. Takođe se treba posebno osvrnuti na pružanje digitalnih vještina kroz odgovarajuću obuku nastavnika i digitalno obrazovanje i na prevazilaženje mogućeg negativnog uticaja zatvaranja obrazovnih institucija izazvanih Covidom-19. Posljednja dostupna ocjena PISA-e (Program za međunarodno ocjenjivanje učenika) i tamo gdje je to primjenljivo PIAAC-a (Program za međunarodnu procjenu kompetencija odraslih) takođe treba da budu uključeni za referencu.

## **xi. Zapošljavanje i tržišta rada**

Javne politike za promociju kvalitetnog zapošljavanja, jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada i poštenih uslova rada biće obrađene u ovom odjeljku. U kontekstu pandemije COVID-19, ovaj odjeljak treba da analizira uticaj pandemije na tržište rada, procijeni uticaj kratkoročnih šema rada ili sličnih mjera primijenjenih za očuvanje radnih mjesta, kao i da razmotri izazove u pogledu tranzicije na tržištu rada. Politike u ovoj oblasti uključuju jačanje potražnje za radnom snagom, promovisanje produktivnosti i zapošljivosti kroz jačanje funkcionisanja tržišta rada, aktivnu podršku zapošljavanju, efikasne i inkluzivne javne službe za zapošljavanje, socijalni dijalog i inspekciju rada uz efikasno sprovođenje pravila o radu na cijeloj teritoriji, kao i suzbijanje visoke nezaposlenosti i neaktivnosti, posebno mladih, žena, dugotrajno nezaposlenih i onih koji su najugroženiji na tržištu rada. Ovaj odjeljak takođe treba da razmotri mjere koje se bave bilo kojom vrstom diskriminacije u pogledu pristupa tržištu rada.

## **xii. Socijalna zaštita i inkluzija**

Ovaj odjeljak treba da obuhvati javne politike koje modernizuju sisteme socijalne zaštite kako bi se obezbijedila djelotvorna, efikasna, transparentna i adekvatna zaštita u svim fazama čovjekovog života, jačanje socijalne inkluzije, promovisanje jednakih mogućnosti i rješavanje nejednakosti i siromaštva, posebno s obzirom na uticaj krize Covid-19 i njene srednjoročne implikacije. To uključuje adekvatnu podršku za aktiviranje i prihode za (re)integraciju na tržištu rada i u društvo, održivost i adekvatnost penzijskih sistema i pristup kvalitetnim uslugama kao što su obrazovanje i njega u ranom djetinjstvu, stanovanje, osnovne usluge i dugotrajna njega.

## **xiii. Zdravstvena zaštita**

Ovaj odjeljak treba da sadrži procjenu i uključi relevantne reformske mjere koje se odnose na obezbeđivanje univerzalnog zdravstvenog pokrića i poboljšanje dostupnosti i pristupačnosti zdravstvenih usluga za sve. Odjeljak treba da objasni šeme prihoda koje podržavaju

zdravstvenu zaštitu (doprinosi, opšti državni budžet, gotovinski izdaci), uključujući javnu potrošnju na zdravstvo kao udio u BDP-u i kao udio u ukupnoj javnoj potrošnji. Treba da analizira pristupačnost zdravstvene zaštite za fizička lica, uzimajući u obzir troškove zdravstvene zaštite, prava i za osigurana i za neosigurana lica, finansijsko učešće domaćinstava u pogledu gotovinskih izdataka i finansijske zaštite, uzimajući u obzir minimalne i prosječne zarade i penzije. Takođe treba razmotriti naknade za bolovanje, njihov izvor finansiranja i uslove za sticanje prava. Ovaj odjeljak treba da analizira dostupnost zdravstvene zaštite u smislu geografske udaljenosti od zdravstvenih ustanova, uključujući ruralna područja, vrijeme čekanja na konsultacije i liječenje, uzimajući u obzir brožčani odnos ljekara i medicinskih sestara na 1.000 stanovnika. Takođe treba procijeniti stanje alata za e-zdravlje i njegovu upotrebu za povećanje pristupačnosti. Takođe treba razmotriti nezadovoljene potrebe za medicinskom njegom i zubarskom njegom na osnovu podataka EU statistike prihoda i uslova života (EU-SILC) i drugih izvora, uključujući kvalitativne. Treba obratiti pažnju ne samo na populaciju uopšte, već i na određene grupe, kao što su manjine, određene starosne grupe, pol, osobe sa invaliditetom ili drugi specifični profili.

### 5.3. Rezime reformskih mjera (najviše 1 stranica)

Ovaj odjeljak treba da sadrži tabelu sa 15-20 dolje navedenih reformskih mjera kako bi se dao pregled.

<p>A) Reforme za rješavanje tri ključna izazova:</p> <p>Izazov 1:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 1: naslov i kratak opis (2-3 reda)</li><li>- Reforma 2:</li><li>- Reforma 3:</li></ul> <p>Izazov 2:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 4:</li><li>- Reforma 5:</li></ul> <p>Izazov 3:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 6:</li><li>- Reforma 7:</li></ul>
<p>B) Reforme za rješavanje drugih izazova:</p> <p>Oblast X:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 8:</li></ul> <p>Oblast Y:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 8:</li></ul> <p>Itd.</p>

## 6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI

Ovaj odjeljak treba da rezimira troškove i izvore finansiranja strukturnih reformi u odjeljku 5.3. i tabele iz Priloga 10a i 10b., tj. da li se finansiraju iz budžeta, od spoljnih zajmodavaca ili od spoljnih donatora. Navedite ukupne iznose i procenete za svaki izvor. Ukupan trošak takođe treba uporediti sa prethodnim programom. Takođe treba navesti pregled vrste mjera koja je najčešće u programu (infrastruktura/ administrativne/ zakonodavne/ direktne dotacije/ šema kreditnih garancija). U slučaju finansiranja putem budžeta, treba ukratko objasniti kako je fiskalni prostor za finansiranje reformi obezbijeđen u budžetu i budžetskim izgledima.

## 7. INSTITUCIONALNA PITANJA I UČEŠĆE UČESNIKA (NAJVIŠE 1 STRANICA)

Uključivanje i učešće svih aktera od ključne je važnosti da bi se osiguralo vlasništvo i olakšao napredak u primjeni smjernica i reformi politike. Stoga u ovom odjeljku treba objasniti institucionalni proces za pripremu i odobravanje Programa ekonomskih reformi kao i javnu raspravu.

Odjeljak treba da sadrži informacije o:

- Vladinim ministarstvima i agencijama uključenim u proces i kako je koordinator odlučio o različitim interesima.
- Proces uključivanja regionalnih i lokalnih nadležnih organa u pripremu programa i u sprovođenje prethodnih smjernica i obaveza.
- Kada je program predstavljen nacionalnoj skupštini i ishod rasprava.
- Proces kojim su konsultovani socijalni partneri (udruženja poslodavaca i sindikati) i civilno društvo u pripremi programa i njihovi glavni komentari i stepen u kojem su njihovi komentari uzeti u obzir.

Pored objašnjenja datih u ovom odjeljku, od partnerskih zemalja traži se da u Prilog 3 uključe glavne komentare civilnog društva i sve pisane priloge spoljnih zainteresovanih strana.

*Ovaj odjeljak ne treba da bude duži od 1 stranice*

Napomena: Nije dovoljno uključiti informacije o prethodno sprovedenim spoljnim konsultacijama o drugim nacionalnim strategijama, agendama i programima. **PER treba da bude predmet posebne i odvojene spoljne konsultacije, pružajući zainteresovanim stranama priliku i dovoljno vremena da komentarišu nacrt verzije PER-a.**

*Primjer šablona:*

Evropska komisija zvanično je započela ciklus Programa ekonomskih reformi (PER) za period 202X-202X. godine [datum].

PER za period 202X-202X. godine pripremljen je uz učešće sljedećih nadležnih organa: [imenovati ministarstva i agencije, državne, regionalne i lokalne uprave koje su učestvovale].

Uredba premijera br. X, datum XXXX, definiše okvir za koordinaciju PER procesa na nacionalnom nivou i određuje Ministarstvo X sa funkcijom nacionalnog PER koordinatora.

Pored toga, u procesu pripreme konsultovane su sljedeće spoljne zainteresovane strane:

- socijalni partneri [*spisak, npr. udruženja poslodavaca i sindikati. Navedite datume konsultacija/ prezentacija*].
- civilno društvo [*Lista nevladinih organizacija, OCD. Navedite datume konsultacija*].
- ostale konsultovane zainteresovane strane [*Navedite privredne komore, strane ambasade, međunarodne organizacije, FISR projekat, partnere za razvoj i integraciju, poslovna udruženja, univerzitete. Navedite datume konsultacija*].

Sve povratne informacije, komentari i sugestije dobijene u okviru procesa konsultacija sa zainteresovanim stranama distribuirane su ministarstvu/agenciji nadležnoj za razmatranje i uključivanje, po njihovom nahođenju, u njihove revidirane doprinose PER-u. Prilog 3 uključuje sve glavne komentare dobijene tokom tog procesa javne rasprave/konsultacija, kao i povratne informacije o glavnim komentarima i obimu u kojem su uzeti u obzir.

PERP je predstavljen nacionalnoj skupštini [*navedite tačan naziv organa/odbora*] dana [*datum*]. Ishod diskusije bio je [*navesti glavne zaključke*]. Vlada ga je usvojila [*datum*] i predala Evropskoj komisiji [*datum*].



**PRILOG 1: TABELE SADRŽANE U PROGRAMIMA EKONOMSKIH REFORMI I NJIHOVO AŽURIRANJE<sup>14</sup>**

**Tabela 1a: Makroekonomske perspektive**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Vrijednost (€)	Brzina promjene				
1.	Realni BDP po tržišnim cijenama	B1*g					
2.	BDP po tržišnim cijenama	B1*g					
<b>Komponente realnog BDP-a</b>							
3.	Troškovi privatne potrošnje	P3					
4.	Državni izdaci za potrošnju	P3					
5.	Bruto investicije u osnovni kapital	P51					
6.	Promjene u zalihama i neto sticanje dragocjenosti (% BDP-a)	P52 + P53					
7.	Izvoz roba i usluga	P6					

<sup>14</sup> Molimo zamijenite u tabelama rezervisana mjesta (godina X +/- n) koja označavaju programski period konkretnim godinama, s tim da je godina X godina roka za predaju.

8.	Uvoz roba i usluga	P7					
<b>Doprinos realnom rastu BDP-a</b>							
9.	Konačna domaća potražnja						
10.	Promjena zaliha i neto sticanje dragocjenosti	P52 + P53					
11.	Spoljni bilans roba/usluga	B11					

**Tabela 1b: Kretanje cijena**

		Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
1.	Deflator BDP-a	% za date godine				
2.	Deflator privatne potrošnje	% za date godine				
3.	Harmonizovani indeks potrošačkih cijena (HIPC)	% za date godine				
4.	Nacionalna promjena indeksa potrošačkih cijena (IPC)	% za date godine				
5.	Deflator javne potrošnje	%				

		za date godine				
6.	Investicioni deflator	% za date godine				
7.	Deflator izvoznih cijena (roba i usluge)	% za date godine				
8.	Deflator uvoznih cijena (roba i usluge)	% za date godine				

**Tabela 1c: Kretanje tržišta rada**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Vrijednost	Brzina promjene				
1.	Stanovništvo (hiljade)						
2.	Stanovništvo (stopa rasta u%)						
3.	Radno sposobno stanovništvo (fizička lica) <sup>15</sup>						
4.	Stopa učešća						

---

<sup>15</sup> Starosna grupa od 15-64 godine.

5.	Zapošljavanje, fizička lica <sup>16</sup>						
6.	Zapošljavanje, odrađeni sati <sup>17</sup>						
7.	Zaposlenost (stopa rasta u%)						
8.	Zapošljavanje u javnom sektoru (fizička lica)						
9.	Zaposlenost u javnom sektoru (rast u%)						
10.	Stopa nezaposlenosti <sup>18</sup>						
11.	Produktivnost rada, fizička lica <sup>19</sup>						
12.	Produktivnost rada, odrađeni sati <sup>20</sup>						
13.	Naknade zaposlenima	D1					

---

<sup>16</sup> Zaposleno stanovništvo, domaći koncept definicije nacionalnih računa

<sup>17</sup> Definicija nacionalnih računa

<sup>18</sup> Harmonizovana definicija, Eurostat; nivoi

<sup>19</sup> Realni BDP po zaposlenoj osobi

<sup>20</sup> Realni BDP po satu rada

**Tabela 1d: Sektorski bilansi**

% BDP-a	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Vrijednost	Brzina promjene				
	1. Neto zaduživanje/ zaduživanje u odnosu na ostatak svijeta	B.9				opciono	opciono
	od čega:						
	- Bilans robe i usluga						
	- Bilans primarnih prihoda i transfera						
	- Račun kapitala						
	2. Neto zaduživanje/ zaduživanje privatnog sektora	B.9 / EDP B.9					
	3. Neto zaduživanje/ pozajmice opšte vlade						
	4. Statistička neusklađenost			opciono	opciono	opciono	opciono

**Tabela 1e: BDP, investicije i bruto dodata vrijednost**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
<b>BDP i investicije</b>							
1.	Visina BDP-a u tekućim tržišnim cijenama (u domaćoj valuti)	B1g					
	Odnos investicija (% BDP-a)						
<b>Rast bruto dodate vrijednosti, procentualne promjene u stalnim cijenama</b>							
	1. Poljoprivreda						
	2. Industrija (isključujući građevinarstvo)						
	3. Izgradnja						
	4. Usluge						

**Tabela 1f: Razvoj spoljnog sektora**

Miliona eura. Osim ukoliko nije drugačije naznačeno	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
1. Stanje tekućeg računa (% BDP-a)						
2. Izvoz robe						
3. Uvoz robe						
4. Trgovinski bilans						
5. Izvoz usluga						
6. Uvoz usluga						
7. Bilans usluge						
8. Neto plaćanja kamata iz inostranstva						
9. Ostali neto faktorski prihodi iz inostranstva						
10. Tekući transferi						
11. <i>Od toga</i> iz EU						

12. Stanje tekućeg računa						
13. Direktne strane investicije						
14. Devizne rezerve						
15. Spoljni dug						
16. <i>Od toga:</i> javni						
17. <i>Od toga:</i> denominovana u stranoj valuti						
18. <i>Od toga:</i> dospjele otplate						
19. Kurs u odnosu na EUR (na kraju godine)						
20. Kurs u odnosu na EUR (godišnji prosjek)						
21. Neto strana štednja (redovi 21-25: procenti BDP-a)						
22. Domaća privatna štednja						
23. Domaće privatne investicije						



24. Domaća javna štednja						
25. Domaće javne investicije						

**Tabela 1g: Indikatori održivosti**

Dimenzija	Godina X-5	Godina X-4	godina X-3	Godina X-2	Godina X-1
1. Stanje tekućeg računa	% BDP-a				
2. Neto međunarodna investiciona pozicija	% BDP-a				
3. Udjeli na izvoznom tržištu	% za date godine				
4. Stvarni efektivni kurs <sup>21</sup>	% za date godine				
5. Nominalni jedinični troškovi rada	% za date godine				
6. Kreditni tok u privatnom sektoru	% BDP-a				
7. Dug privatnog sektora	% BDP-a				
8. Opšti državni dug	% BDP-a				

---

<sup>21</sup> Objasnite korišćenu metodologiju (deflatori, procjena trgovine, itd.)

**Tabela 2a: Izgledi za budžet opšte vlade**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Nivo	% BDP-a				
<b>Neto zaduživanje(B9) po podsektorima</b>							
1. Opšta vlada	S13						
2. Centralna vlada	S1311						
3. Državna uprava	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314						
<b>Opšta vlada (S13)</b>							
6. Ukupan prihod (UP)	UP						
7. Ukupni izdaci (UI) <sup>22</sup>	UI						

<sup>22</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova povezanih sa razmjenom, tako da je TR-TE = EDP.B9.

8. Neto zaduživanje / pozajmice	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
10. Primarni bilans <sup>23</sup>							
11. Jednokratne i druge privremene mjere <sup>24</sup>							
<b>Komponente prihoda</b>							
12. Ukupni porezi (12 = 12a + 12b + 12c)							
12a. Porez na proizvodnju i uvoz	D2						
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5						

<sup>23</sup> Primarno stanje izračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM evidentirano kao međufazna potrošnja, stavka 9).

<sup>24</sup> Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita

12c. Porez na kapital	D91						
13. Socijalni doprinosi	D61						
14. Prihod od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16 - (12 + 13 + 14)) <sup>25</sup>							
16 = 6. Ukupan prihod (UP)	UP						
p.m.: Poresko opterećenje (D2 + D5 + D61 + D91 - D995) <sup>26</sup>							

<sup>25</sup> P.11 + P.12 + P.131 + D.39 + D.7 + D.9 (osim D.91).

<sup>26</sup> Uključujući one koje prikuplja EU i uključujući prilagođavanje za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je potrebno.

**Tabela 2a (nastavak)**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Nivo	% BDP-a				
<b>Odabrane komponente rashoda</b>							
17. Kolektivna potrošnja	P32						
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
18a. Socijalni transferi u naturi	P31 = D63						
18b. Socijalni transferi osim u naturi	D62						
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
20. Subvencije	D3						

21. Bruto investicije u osnovni kapital	P51						
22. Ostalo (22 = 23- (17 + 18 + 19 + 20 + 21) <sup>27</sup> )							
23 = 7. Ukupni izdaci	UI <sup>28</sup>						

**Tabela 2b: Budžetske perspektive opšte vlade**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Nivo	Rashodi opšte vlade po funkcijama (Bn NCU)				
<b>Neto zaduživanje(B9) po podsektorima</b>							
1. Generalna vlada	S13						
2. Centralna vlada	S1311						
3. Državna uprava	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314						
<b>Opšta vlada (S13)</b>							
6. Ukupan prihod	UP						
7. Ukupni izdaci <sup>29</sup>	UI						
8. Neto zaduživanje / pozajmice	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D41						

<sup>27</sup> D. 29 + D4 (osim D.41) + D.5 + D.7 + D.9 + P.52 + P.53 + K.2 + D.8

<sup>28</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova povezanih sa razmjenom, tako da je UP-UI = EDP.B9.

<sup>29</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova povezanih sa razmjenom, tako da je UP-UI = EDP.B9.

10. Primarni bilans <sup>30</sup>							
11. Jednokratne i druge privremene mjere <sup>31</sup>							
<b>Komponente prihoda</b>							
12. Ukupni porezi (12 = 12a + 12b + 12c)							
12a. Porez na proizvodnju i uvoz	D2						
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5						
12c. Porez na kapital	D91						
13. Socijalni doprinosi	D61						
14. Prihod od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16 - (12 + 13 + 14)) <sup>32</sup>							
16 = 6. Ukupan prihod	UP						
p.m.: Poresko opterećenje (D2 + D5 + D61 + D91 - D995) <sup>33</sup>							

<sup>30</sup> Primarno stanje izračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM evidentirano kao međufazna potrošnja, stavka 9).

<sup>31</sup> Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita

<sup>32</sup> P.11 + P.12 + P.131 + D.39 + D.7 + D.9 (osim D.91).

<sup>33</sup> Ukjučujući one koje prikuplja EU i uključujući korekcije za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je potrebno.



**Tabela 2b (nastavak)**

	ESA kod	Godina X-2	Godina X-2	Godina X-1	X godina	Godina X+1	Godina X+2
		Nivo	Rashodi opšte vlade po funkcijama (Bn NCU)				
<b>Odabrane komponente rashoda</b>							
17. Kolektivna potrošnja	P32						
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
18a. Socijalni transferi u naturi	P31 = D63						
18b. Socijalni transferi osim u naturi	D62						
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
20. Subvencije	D3						

21. Bruto investicije u osnovni kapital	P51							
22. Ostalo (22 = 23 - (17 + 18 + 19 + 20 + 21) <sup>34</sup> )								
23 = 7. Ukupni izdaci	UI <sup>35</sup>							
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1							

**Tabela 2c: Diskrecione fiskalne mjere usvojene/najavljene u skladu sa Programom**

	Mjere	ESA kod (komponenta rashoda/prihoda)	Datum usvajanja	Uticaj na budžet (% BDP-a – promjena od prethodne godine)				
				2020	2021	2022	2023	2024
<i>Privremene mjere<sup>1</sup></i>								

<sup>34</sup> D.29 + D4 (osim D.41) + D.5 + D.7 + D.9 + P.52 + P.53 + K.2 + D.8

<sup>35</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova povezanih sa razmjenom, tako da je UP-UI = EDP.B9.

	Međuzbir							
<i>Broj privremenih mjera<sup>1</sup></i>								
	Međuzbir							
	<b>Ukupno</b>							

1 U svrhu ove tabele privremene mjere odnose se na one diskrecione mjere koje nemaju budžetskog uticaja nakon 2022. godine. Nasuprot tome, one mjere usvojene ili najavljene za 2020, 2021. ili 2022. godinu koje i dalje imaju fiskalni uticaj od 0,1% BDP-a ili veći barem do 2023. godinu u svrhu ove tabele smatraju se „privremenim“.

**Tabela 3: Rashodi opšte vlade prema funkcijama**

Procenat BDP-a	Kod Klasifikacije funkcija vlade	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
1. Opšte javne službe	1					
2. Odbrana	2					
3. Javni red i bezbjednost	3					

4. Ekonomski poslovi	4					
5. Zaštita životne sredine	5					
6. Stambeni i komunalni sadržaji	6					
7. Zdravlje	7					
8. Rekreacija, kultura i religija	8					
9. Obrazovanje	9					
10. Socijalna zaštita	10					
11. Ukupni izdaci (stavka 7 = 23 u tabeli 2)	UI					

**Tabela 4: Kretanja duga opšte vlade**

Procenat BDP-a	ESA kod	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X+1	Godina X+2

1. Bruto dug <sup>36</sup>						
2. Promjena odnosa bruto duga						
<b>Doprinosi promjeni bruto duga</b>						
3. Primarni bilans <sup>37</sup>						
4. Rashodi za kamate <sup>38</sup>						
5. Efekat stvarnog rasta						
6. Efekat inflacije						
7. Korigovanje protoka zaliha od čega: - Razlike između gotovine i vremenskih razgraničenja <sup>39</sup> - Neto akumulacija finansijske imovine <sup>40</sup> od čega: - Privatizacija se nastavlja						

<sup>36</sup> Kako je definisano u Uredbi 3605/93 (nije koncept ESA).

<sup>37</sup> Up. tačka 10 u tabeli 2.

<sup>38</sup> Up. tačka 9 u tabeli 2.

<sup>39</sup> Razlike u pogledu izdataka za kamate, ostalih izdataka i prihoda mogle bi se razlikovati kada je to relevantno.

<sup>40</sup> Likvidna imovina, imovina trećih zemalja, preduzeća pod državnom kontrolom i razlika između kotirane i nekotirane imovine mogu se razlikovati kada je to relevantno.

- Efekti vrednovanja i ostalo <sup>41</sup> p.m. implicitna kamatna stopa na dug <sup>42</sup> Ostale relevantne promjenljive						
8. Likvidna finansijska imovina <sup>43</sup>						
9. Neto finansijski dug (9 = 1 - 8)						

**Tabela 5: Ciklični razvoj**

Procenat BDP-a	ESA kod	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
1. Realni rast BDP-a (%)	B1g					
2. Neto zaduživanje opšte vlade	EDP.B.9					
3. Rashodi za kamate	EDP.D.41					

<sup>41</sup> Promjene usljed kretanja opsega i djelovanja na sekundarnom tržištu mogle bi se razlikovati kada je to relevantno.

<sup>42</sup> Približno rashodi za kamate podijeljeni sa visinom duga iz prethodne godine.

<sup>43</sup> AF1, AF2, AF3 (konsolidovani po tržišnoj vrijednosti, AF5 (ako kotiraju na berzi; uključujući akcije uzajamnih fondova).

4. Jednokratne i druge privremene mjere <sup>44</sup>						
5. Potencijalni rast BDP-a (%) <sup>45</sup>						
Doprinosi:						
- rad						
- kapital						
- ukupna produktivnost faktora						
6. Procjene jaza u realnom potencijalnom BDP-u						
7. Ciklična budžetska komponenta						
8. Ciklično korigovani bilans (2-7)						

---

<sup>44</sup> Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita.

<sup>45</sup> Dok se ne postigne sporazum o metodi proizvodne funkcije, države mogu da koriste svoje vlastite brojke (SP).

9. Ciklično korigovani primarni bilans (8-3)						
10. Strukturni bilans (8-4)						

**Tabela 6: Razlike u odnosu na prethodni program**

	Godina X-2	Godina X-1	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
<b>1. Rast BDP-a (% poena)</b>					
Prethodni					
Trenutni					
Razlika					
<b>2. Neto kreditiranje opšte vlade (% BDP-a)</b>					
Prethodno					
Trenutno					
Razlika					
<b>3. Bruto dug opšte vlade (% BDP-a)</b>					
Prethodni					
Trenutni					
Razlika					



**Tabela 7: Dugoročna održivost javnih finansija**

Procenti BDP-a	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Ukupni rashodi							
<i>od toga: izdaci povezani sa starosnom dobi</i>							
- Rashodi za penzije							
- Penzija socijalnog osiguranja							
- Starosne i prijevremene penzije							
- Ostale penzije (invalidske, porodične)							
- Profesionalne penzije (ako su u opštoj vladi)							
- Zdravstvena zaštita							
- Dugotrajna njega ( <i>ovo je ranije bilo uključeno u zdravstvenu zaštitu</i> )							
Rashodi za obrazovanje							
Ostali izdaci povezani sa starosnom dobi							

Rashodi za kamate							
Ukupni prihodi <i>od čega:</i>							
prihod od imovine							
prihodi od trgovine							
tantijemi, koncesije, itd.							
iz penzijskih doprinosa (ili socijalnih doprinosa, ako je potrebno)							
Imovina penzijskog rezervnog fonda							
<i>od toga:</i> konsolidovana imovina javnog penzijskog fonda (imovina koja nije državna obaveza)							
<b>Pretpostavke</b>							
Rast produktivnosti rada							
Realni rast BDP-a							
Stopa učešća muškaraca (starosti 20-64)							

Stope učešća žene (starosti 20-64)							
Ukupne stope učešća (20-64)							
Stopa nezaposlenosti							
Stanovništvo starosti 65+ i više od ukupnog stanovništva							

**Tabela 7a: Potencijalne obaveze**

**Tabela o stanju usvojenih/objavljenih garancija [mjesec-godina] prema Programu**

<b>Mjere</b>	<b>Datum usvajanja</b>	<b>Maksimalni iznos potencijalnih obaveza<sup>1</sup> (% BDP-a)</b>	<b>Procijenjeno preuzimanje (% BDP-a)</b>
Kao odgovor na Covid-19			
	Međuzbir		
Ostalo			

	Međuzbir			
	<b>Ukupno</b>			

1 Svaki mogući budžetski uticaj vezan za poziv tih garancija treba navesti u tabeli diskrecionih mjera u PER-u.

**Tabela 8: Osnovne pretpostavke o spoljnom ekonomskom okruženju u osnovi programskog okvira**

Ovu tabelu po mogućnosti treba uključiti u sam program; ako ne, ove pretpostavke treba dostaviti Komisiji zajedno sa programom.

	Dimenzija	Godina X-2	Godina X-1	Godina X	Godina X+1	Godina X+2
Kratkoročne kamatne stope <sup>46</sup>	Godišnji prosjek					
Dugoročna kamatna stopa	Godišnji prosjek					
Razmjena USD/EUR	Godišnji prosjek					
Nominalni efektivni kurs	Godišnji prosjek					

<sup>46</sup> Ako je neophodna, čisto tehnička pretpostavka.

Kurs u odnosu na EUR	Godišnji prosjek					
Globalni rast BDP-a, bez EU	Godišnji prosjek					
Rast BDP-a EU	Godišnji prosjek					
Rast relevantnih stranih tržišta	Godišnji prosjek					
Svjetske količine uvoza, bez EU	Godišnji prosjek					
Cijene nafte (Brent, USD/ barel)	Godišnji prosjek					

**Tabela 9a: Indikatori socijalnog semafora<sup>47</sup>**

*(Eurostat će definicije svih indikatora objaviti 15. jula 2021. godine)*

	Izvor podataka	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Jednake šanse</i>						
1. Učešće odraslih u učenju tokom posljednjih 12 mjeseci, starosti <b>25-64</b> godina						
2. Udeo osoba koje su prerano napustile obrazovanje i obuku, starosti <b>18-24</b> godina						
3. Udeo stanovništva sa osnovnim ukupnim digitalnim vještinama ili višim, starosti <b>16-74</b> godine						
4. Mlade osobe koji nijesu zaposlene, niti se obrazuju ili obučavaju (NEET stopa), starosti <b>15-29</b> godina						
5. Rodna razlika u stopi zaposlenosti, starosti <b>20-64</b> godine						
6. Odnos kvintila dohotka - S80 / S20						

<sup>47</sup> S obzirom na različitu dostupnost podataka i raznolikost definicija koje se koriste za indikatore, države treba da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je definisan. U slučaju da za indikator nijesu dostupni podaci, pogledajte da li bi bilo podataka za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. godinu dodajte podatke za posljednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (K3)). Ako nema dostupnih podataka, označite „nije primjenljivo“ („N/A“). Za sve indikatore vrijednosti treba unijeti u tabelu, a ne međugodišnje promjene vrijednosti.

<i>Uslovi rada</i>						
7. Stopa zaposlenosti, starost <b>20-64</b> godine						
8. Stopa nezaposlenosti, starosti <b>15-74</b> godine						
9. Stopa dugotrajne nezaposlenosti, starost <b>15-74</b> godine						
10. Bruto raspoloživi dohodak domaćinstava u realnom iznosu, po stanovniku						
<i>Socijalna zaštita i inkluzija</i>						
11. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“)						
12. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“) za decu ( <b>0-17</b> )						
13. Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva						
14. Jaz u zapošljavanju osoba sa invaliditetom, starosti <b>20-64</b> godine						
15. Stopa preopterećenja troškova stanovanja						

16. Djeca mlađa od 3 godine u formalnom smještaju djece						
17. Nezadovoljene potrebe za medicinskom njegom koje su sami prijavili						



**Tabela 9b: Ostali odabrani indikatori<sup>48</sup>**

	Izvor podataka	2017	2018	2019	2020	2021
Ostali socijalni i zdravstveni indikatori						
1. Javni izdaci za socijalnu zaštitu u% BDP-a						
2. Javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u% BDP-a						
3. Isplate domaćinstava iz džepa kao procenat ukupnih zdravstvenih troškova						
4. Procenat stanovništva koji nije obuhvaćen zdravstvenim osiguranjem						
5. Odnos broja ljekara na 1000 stanovnika						
6. Odnos broja medicinskih sestara na 1000 stanovnika						
Životna sredina						

<sup>48</sup> S obzirom na različitu dostupnost podataka i raznovrsnost definicija koje se koriste za indikatore, države treba da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je definisan. U slučaju da za indikator nijesu dostupni podaci, pogledajte da li bi bilo podataka za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. godinu dodajte podatke za posljednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (K3)). Ako nema dostupnih podataka, označite sa „N/A“. Za sve indikatore treba unijeti vrijednosti u tabelu, a ne međugodišnje promjene vrijednosti.

7. Ukupni prihodi od ekoloških poreza kao udio u ukupnim prihodima od poreza i socijalnih doprinosa						
8. Emisije gasova sa efektom staklene bašte po stanovniku						
9. Generisanje otpada, ne uključujući glavni mineralni otpad						
Digitalna ekonomija						
10. Procenat domaćinstava sa širokopoljnim pristupom (mobilni i fiksni)						
11. Udio ukupnog stanovništva koje koristi Internet [Napomena: stanovništvo starosti 16-74 godine]						
Energetika						
12. Zavisnost od uvoza energije (%)						
13. Energetski intenzitet: Kilogrami naftnog ekvivalenta (KGOE) na hiljadu eura						
14. Udio obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije (%)						
Saobraćaj						

15. Gustina željezničke mreže (metri pruge po km <sup>2</sup> kopnene površine)						
16. Stopa motorizacije (broj putničkih automobila na 1000 stanovnika)						
Poljoprivreda						
17. Udio u bruto dodatoj vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
18. Udio zaposlenosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
19. Korišćena poljoprivredna površina (% od ukupne površine zemljišta)						
Industrija (osim građevinarstva)						
20. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
21. Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)						
Usluge						
22. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
23. Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)						
Poslovno okruženje						

24. Položaj u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svjetski ekonomski forum)						
25. Procijenjeni udio neformalne ekonomije u BDP-u (kao% BDP-a) (Izvor: MMF)						
Istraživanje, razvoj i inovacije						
26. Intenzitet istraživanja i razvoja BDP-a (izdaci za istraživanje i razvoj kao % BDP-a)						
27. Rashodi za istraživanje i razvoj - EUR po stanovniku						
Trgovina						
28. Izvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
29. Uvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
30. Trgovinski bilans (kao % BDP-a)						

**Tabela 10a: Procjena troškova mjere strukturne reforme: (NAZIV MERE) (u EUR)**  
**(popuniti po jednu tabelu za svaku reformu)**

Godina	Plate	Roba i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalni izdaci	Ukupno
Godina X					
Godina X+1					

Godina X+2					
------------	--	--	--	--	--

Metodološko objašnjenje tabele:

- U tabeli se izračunavaju samo „dodatni troškovi“. To znači da treba izračunati samo one troškove kojih ne bi bilo ako se mjera ne bi sprovela. Na primjer, ako postojeći službenici rade na sprovođenju mjere, njihove zarade ne bi trebalo izračunavati.
- Tabela se odnosi samo na direktne troškove reforme na prvom nivou. U slučaju da se reformska mjera može sprovesti bez dodatnih troškova, svi prostori u tabeli trebaju biti popunjeni sa „0“ (nula). U slučaju da mjera generiše implikacije prvog nivoa na prihodnoj strani javnih finansija (na primjer, povećanje budžetskih prihoda ili povećanje doprinosa za penzijski fond); ovo treba objasniti i kvantifikovati u fusnoti uz tabelu.
- Procjena troškova treba da se vrši za trogodišnji period, s tim da je godina X prva godina u okviru PER-a, tj. 2019. godina.
- Ako se mjera sastoji od nekoliko aktivnosti, za svaku od njih mora se izraditi pomoćna tabela kao ulazni podatak za zbirnu tabelu koja prikazuje troškove za mjeru strukturne reforme u cjelini - ove pomoćne tabele ne moraju biti uključene u PER.
- Kategorija „*Plate*“ i procjena troškova: Kategorija se sastoji od troškova za plate koje se isplaćuju za angažovanje dodatnih službenika potrebnih za sprovođenje mjere strukturne reforme. Troškovi dodatnih službenika moraju uzeti u obzir ne samo broj novih službenika, već i njihove kvalifikacije, kao i povećanje plata za postojeće službenike. Treba primijeniti standardizovane zarade za različite kategorije novih službenika. Takvu tabelu standardizovanih troškova ne treba uključiti u PER. Ako standardizovani troškovi nijesu dostupni ili nijesu odgovarajući, može se koristiti stručno mišljenje.
- Kategorija „*Roba i usluge*“ i procjena pripadajućih troškova: Kategorija se sastoji od sljedećih kategorija troškova: (i) obuka, (ii) stručnost, (iii) kancelarijska oprema, (iv) komunalije (kirija, struja, putovanje). Kad god je to moguće, treba primijeniti standardizovane troškove za svaku kategoriju. Takvu tabelu standardizovanih troškova ne treba uključiti u PER. Ako standardizovani troškovi nijesu dostupni ili nijesu prikladni, može se koristiti stručno mišljenje.
- Kategorija „*Subvencije i transferi*“ i procjena pripadajućih troškova: Kategorija uključuje različite vrste subvencija i transfera koje korisnik može dobiti u cilju sprovođenja mjere strukturne reforme. Za izračunavanje ove kategorije troškova može se koristiti mišljenje stručnjaka.
- Kategorija „*Kapitalni izdaci*“: Kategorija uključuje kapitalne izdatke povezane sa sprovođenjem mjere strukturne reforme. Mišljenje stručnjaka može se koristiti za izračunavanje predviđenih izdataka u okviru ove kategorije troškova.
- Kategorija „*Ukupno*“: Ovo je zbir kategorija u tri kolone.

**Tabela 10b: Finansiranje mjere strukturne reforme: (NAZIV MJERE) (u EUR) (popuniti po jednu tabelu za svaku reformu)**

Godine	Državni budžet	Lokalni budžet	Ostali nacionalni izvori	IPA fondovi	Ostali grantovi	Projektni zajmovi	Trebada se	Ukupno
--------	----------------	----------------	--------------------------	-------------	-----------------	-------------------	------------	--------

			<b>javnih finansija</b>				<b>utvrđ i</b>	
Godina X								
Godina X+1								
Godina X+2								

Metodološko objašnjenje tabele:

- Tabela treba da daje pregled izvora finansiranja za finansiranje ukupnih troškova mjere strukturne reforme izračunatih u Tabeli 10a.
- Kategorija „*Državni budžet*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno obezbjeđuju iz državnog budžeta ili iz nacionalnih prihoda javnih finansija ili iz zaduživanja u obliku finansijskih zajmova. Za X godinu sredstva su stvarno dostupna u okviru budžeta usvojenog za ovu godinu.
- Kategorija „*Lokalni budžeti*“: Kategorija uključuje sredstva koja realno treba da se obezbijede iz budžeta na podnacionalnom, regionalnom i/ili opštinskom nivou.
- Kategorija „*Ostali nacionalni izvori javnih finansija*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno obezbjeđuju iz drugih nacionalnih izvora javnih finansija (osim prihoda iz državnog budžeta i lokalnih budžeta), kao što su doprinosi za zdravstvo i penzijski fond.
- Kategorija „*IPA fondovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno isplaćuju iz IPA fondova.
- Kategorija „*Ostali grantovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja se realno isplaćuju u obliku grantova od svih multilateralnih i bilateralnih donatora; kategorija ne uključuje IPA sredstva.
- Kategorija „*Projektni zajmovi*“: Kategorija uključuje sredstva koja će se realno isplatiti od stranih multilateralnih i bilateralnih zajmodavaca u obliku projektnih zajmova. Finansijski zajmovi ne bi trebalo da budu uključeni ovdje, već u „*Državni budžet*“.
- Kategorija „*Treba utvrditi*“: Kategorija kvantifikuje dio sredstava koji je potreban za sprovođenje dotične mjere strukturne politike, ali za koji izvori finansiranja tek treba da se utvrde. Kategorija se treba izračunati kao razlika između kategorije „*Ukupno*“ i zbira kategorija za sve već poznate izvore finansiranja za dotičnu mjeru strukturne politike.
- Kategorija „*Ukupno*“: Kategorija je zbir kategorija i mora biti jednaka kategoriji „*Ukupno*“ u tabeli 10a za svaku odgovarajuću godinu.

**Tabela 11: Izvještavanje o sprovođenju mjera strukturne reforme PER-a za period 2021-2023. godine (popuniti po jednu tabelu za svaku reformu)**

	<b>Naziv i broj reformske mjere</b>	Faza sprovođenja reforme (0-5) <sup>49</sup>
Aktivnosti planirane za 2021. godinu	1.	
	2.	
	3.	
Opis sprovođenja i objašnjenje ako je djelimično ili se ne sprovodi	1.	
	2.	
	3.	

**Komentar: svaka zemlja može na dobrovoljnoj osnovi da obezbijedi dodatne tabele i toplotne karte koje izvještavaju o sprovođenju mjera reforme širom zemlje<sup>50</sup>, mada one ne bi smjele biti dio samog PER-a. One se mogu zasnivati na tabelama iz OEBS-ovog alata za praćenje PER-a.**

---

<sup>49</sup> 0 = nema sprovođenja; 1 = priprema se sprovođenje; 2 = preduzeti su početni koraci; 3 = sprovođenje u toku sa nekim početnim rezultatima; 4 = sprovođenje je uznapredovalo; 5 = potpuno sprovođenje

<sup>50</sup> Komisija neće prihvatiti nijednu tabelu u kojoj se izvještava o sprovođenju mjera na nivou subjekta.

**PRILOG 2: VEZE IZMEĐU REFORMSKIH OBLASTI I RELEVANTNIH DOKUMENATA O POLITICI**

Reformske mjere PER-a za period 2021-2023. godine	Ključni strukturalni izazovi (Komisija procjenjuje PER za period 2020-2022. godine)	PER smjernice za politiku 2021. godine	Paket proširenja za 2021. godinu	Ciljevi održivog razvoja za period 2020-2030. godine	Evropski zeleni sporazum/ Zelena agenda za Zapadni Balkan	Evropska digitalna agenda/ Digitalna agenda Zapadnog Balkana	IPA III projekti koji podržavaju ovu reformu
Mjera X:	<i>U ovom okviru treba navesti specifične i ključne strukturalne izazove iz procjene PER-a za period 2020-2022. koje mjera želi da riješi.</i>	<i>U ovom okviru treba navesti da li se/ kako se ova strukturalna reforma bavi nekim smjernicama PER-a do 2021. godine.</i>	<i>U ovom okviru treba navesti da li se/ kako se reformska mjera bavi bilo kojom političkom preporukom iz Paketa za proširenje za 2021. godinu</i>	<i>U ovom okviru treba navesti relevantne ciljeve održivog razvoja za period 2020-2030. godine i kratak opis načina na koji mjera doprinosi postizanju ciljeva održivog razvoja.</i>	<i>U ovom okviru treba navesti da li/ kako se reformska mjera bavi ciljevima Evropskog zelenog sporazuma/ Zelene agende za Svjetsku banku.</i>	<i>U ovom okviru treba navesti da li se/ kako se reformska mjera odnosi na ciljeve Evropske digitalne agende/ Digitalne agende za Zapadni Balkan.</i>	<i>Ovaj okvir treba da sadrži spisak relevantnih IPA III projekata koji podržavaju ovu reformsku mjeru. Unesite naziv, iznos i godinu.</i>



Mjera Y							
---------	--	--	--	--	--	--	--

**PRILOG 3: SPOLJNI DOPRINOS PER-u ZA PERIOD 2022-2024. GODINE**

Ovaj prilog treba da sadrži informacije o procesu konsultacija sa spoljnim akterima, uključujući nacionalnu skupštinu, lokalnu i regionalnu upravu, socijalne partnere i civilno društvo. Svi doprinosi treba da budu uključeni u ovaj prilog PER-a.

Odjeljak za primjedbe	Dobijeni komentar <i>(navesti datum prijema, format komentara, glavni sadržaj)</i>	Učesnici koji daju doprinos <i>(navesti instituciju, kontakt osobu i kontakt podatke)</i>	Status komentara <i>(prihvaćen/ odbijen)</i>	Komentar <i>(obrazloženje za prihvatanje/ odbijanje)</i>
Opšti				
Makro-fiskalni okvir				
Strukturne reforme				
Oblast reforme [X] <sup>51</sup>				
Oblast reforme [Y]				
Oblast reforme [Z]				
Mjera A.				
Mjera B.				

<sup>51</sup> Vidjeti oblasti reformi prema redoslijedu uvođenja u ovim uputstvima.

Mjera C.				
----------	--	--	--	--

**Prilog 2:**

EVROPSKA KOMISIJA

Brisel, 22.4.2021. godine

Radni dokument službi Komisije S\*D (2021) 94 konačan

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE  
PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI CRNE GORE  
(ZA PERIOD 2021-2023. GODINE)**

**PROCJENA KOMISIJE**

Crna Gora nije podnijela Komisiji Program ekonomskih reformi za period 2021- 2023. godine (PER) do roka do kraja januara. Umjesto toga, nadležni organi su se u februaru potrudili da neformalno obezbijede djelove nacrtu PER-a, posebno na dnevnom redu strukturnih reformi, i dopunske elemente, uključujući neke makroekonomske i fiskalne projekcije, u martu. Vlada je formalno usvojila PER 1. aprila 2021. godine i isti dan ga prosljedila Komisiji. Preliminarni makroekonomski i fiskalni podaci izmijenjeni su u konačnoj verziji, a ove posljednje promjene i nedostatak statističkih tabela u prilogu nijesu omogućili punopravnu i detaljnu procjenu Komisije, posebno makroekonomskih i fiskalnih programa i izgleda. Ovo se u nešto manjoj mjeri odnosi na ključne strukturne izazove i dio reformskih prioriteta, o kojima je Komisija dobila sveobuhvatnije pojedinosti o programu.

## SADRŽAJ

<b>1. REZIME .....</b>	<b>2</b>
<b>2. EKONOMSKI IZGLED I RIZICI .....</b>	<b>4</b>
<b>3. JAVNE FINANSIJE .....</b>	<b>8</b>
<b>4. KLJUČNI STRUKTURNI IZAZOVI I PREDNOSTI REFORME .....</b>	<b>14</b>
<b>5. PREGLED SPROVOĐENJA SMJERNICA USVOJENIH NA EKONOMSKOM I FINANSIJSKOM DIJALOGU 2020. GODINE .....</b>	<b>26</b>
<b>6. PROCJENA OSTALIH OBLASTI I MJERE STRUKTURNE REFORME UKLJUČENE U PER ZA PERIOD 2020-2022. GODINE .....</b>	<b>29</b>
<b>PRILOG A: PREGLED GLAVNIH INDIKATORA PO OBLASTI/ SEKTORU EKONOMIJE .....</b>	<b>37</b>
<b>PRILOG B: NAPREDAK U MJERAMA STRUKTURNE REFORME IZ PER-a ZA PERIOD 2020-2022. GODINE .....</b>	<b>40</b>
<b>PRILOG C: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERENCE .....</b>	<b>42</b>

## REZIME

**Zvanična verzija PER-a podnesena je kasno, 1. aprila 2021. godine.** I pored toga što postoje neki raniji, mada djelimični nacrti dokumenta koji su nadležni organi dostavili, radi promjena makroekonomskog scenarija u posljednjem trenutku i nepostojanja punopravne srednjoročne fiskalne strategije i tabela statističkih podataka, Komisija je mogla pripremiti samo manje detaljnu procjenu makro-fiskalnih izgleda i programa.

**Centralni scenario predviđa previše optimističan oporavak ekonomije.** Ograničenja nametnuta u kontekstu Covida-19 dovela su do zastoja ekonomije zavisne od turizma. Zbog značajnog pogoršanja spoljne i domaće tražnje, realni BDP je opao za procijenjenih 15,2% u 2020. godini. Prema osnovnom scenariju PER-a, očekuje se da će se ekonomija oporaviti 2021. godine, sa poboljšanjem zdravstvene situacije u drugoj polovini godine. Očekuje se da će se ekonomija vratiti na nivo prije krize već 2022. godine. Završetak prve deonice autoputa Bar-Boljare 2021. godine, zajedno sa očekivanim oporavkom turizma, doveo bi do suženja deficita tekućeg računa, čineći neto izvoz ključnim pokretačem rasta. Međutim, kao i drugdje, rizici su negativni, a odlaganja u pokretanju vakcinacije protiv COVID-19 mogla bi da dovedu u pitanje ovaj scenario oporavka. Štaviše, očekuje se da će kreditna aktivnost i dalje biti smanjena dok se povlači podrška kreditnoj aktivnosti u vezi sa krizom.

**Fiskalna strategija predviđa značajno poboljšanje fiskalne pozicije u srednjoročnom periodu.** Uticaj pandemije proširio je budžetski deficit, koji je porastao na 11% BDP-a 2020. godine, dok je javni dug premašio 100% BDP-a. Od 2021. godine nadalje, program predviđa znatno poboljšanje budžetskog bilansa, koji bi trebalo da dostigne suficit 2023. godine. Oporavak rasta BDP-a, izmirenje dospelog duga korišćenjem nagomilanih državnih depozita, zajedno sa strogom kontrolom troškova, značajno bi smanjio odnos javnog duga prema BDP-u (za nekih 34 procentnih poena). Međutim, taj povoljan scenario okružuje visok stepen neizvjesnosti. Iako program obezbjeđuje određene budžetske uštede, one se nadoknađuju istovremenim povećanjem rashoda. Čini se da se u srednjoročnom periodu fiskalna konsolidacija oslanja na oporavak ekonomije radi poboljšanja poreskih prihoda, veliko smanjenje kapitalne potrošnje nakon završetka prve dionice autoputa i povlačenje fiskalne podrške povezane sa krizom. Tekuća potrošnja bi se, između ostalog, ograničila optimizacijom broja radnih mjesta u javnoj upravi. S obzirom na rasprostranjenost *ad hoc* odluka i evidenciju fiskalnih proklizavanja, postoji potreba za nastavkom jačanja fiskalnih okvira i upravljanja.

Glavni izazovi sa kojima se Crna Gora suočava uključuju sljedeće:

- Stabilizacija javnih finansija zahtijeva jaču posvećenost pouzdanom putu konsolidacije nakon što se ekonomski oporavak učvrsti. Opterećenje javnog duga i dalje je najveće u regionu, što čini njegovu održivost ključnim izazovom. Nediscrecionalna potrošnja takođe predstavlja značajan teret za javne finansije, pozivajući na rebalans tekuće potrošnje, posebno na fond zarada, kako bi se oslobodio fiskalni prostor za rashode za zdravlje i rast. Otpornost budžetskih prihoda treba poboljšati širenjem poreske osnovice mjerama za jačanje borbe protiv neformalne ekonomije i utaje poreza i racionalizacijom poreskih izuzeća.
- **Fiskalno upravljanje treba ojačati kako bi se spriječilo proklizavanje budžeta i rasteretio privatni sektor.** Jačanje fiskalnog upravljanja zahtijevalo bi jačanje fiskalnog nadzora u skladu sa planovima za uspostavljanje nezavisne fiskalne

institucije. Fiskalna politika mogla bi da pomogne oporavku i otpornosti ekonomije smanjenjem zaostalih obaveza u javnom sektoru i ubrzavanjem povraćaja PDV-a.

- **Omogućavanje pogodnog regulatornog okruženja za preduzeća zahtijeva stalnu posvećenost nadležnih organa državne uprave i lokalne samouprave.** Kašnjenja, diskreciono ponašanje i nedosljednosti u tumačenju i primjeni zakona tek treba da se riješe. Potrebno je uspostaviti mehanizme za kontinuirani dijalog sa preduzećima i socijalnim partnerima, kao što se pokazalo tokom krize COVID-19. Prioritet treba da bude pokretanje e-nabavke i pojednostavljanje oporezivanja.
- **Rješavanje značajne neformalne ekonomije i dalje je važan strukturni izazov.** Vlada tek treba da preispita svoj pristup i usvoji sveobuhvatniji akcioni plan za smanjenje neformalnosti u ekonomiji. Potrebne su preventivne i edukativne mjere, kao i podsticaji za formalizaciju preduzeća i radne snage, zajedno sa mjerama za kontrolu i suzbijanje. Najvažnije je osiguravanje pune saradnje između državne uprave i lokalnih samouprava.
- **Trajanje nepovoljnih ishoda na tržištu rada podriva potencijalni rast i poboljšanje životnog standarda.** Iako je tržište rada nastavilo da se poboljšava prije pandemije COVID-19, uporno niska poslovna aktivnost i visoke stope nezaposlenosti, posebno među ženama, mladima i niskokvalifikovanim osobama, odražavaju strukturne probleme. Preduzete su mjere za rješavanje problema nezaposlenosti mladih, mada se njima problem ne rješava sveobuhvatno. Rješavanje neusklađenosti vještina ključno je za poboljšanje učinka na tržištu rada. Sistem socijalne zaštite nije ni efikasan u zaštiti najugroženijih segmenata stanovništva niti u aktiviranju onih koji su spremni da rade.

Smjernice politike date u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2020. godine primijenjene su djelimično. I prethodna i sadašnja vlada koristile su dosljedne odgovore fiskalne politike kako bi ublažile posljedice pandemije i podržale oporavak. Zabilježen je dobar napredak u upravljanju javnim finansijama uspostavljanjem centralizovanog sistema obračuna zarada u javnom sektoru i primjenom sistema elektronske fiskalizacije računa. Centralna banka Crne Gore preduzela je mjere podrške finansijskom sektoru da ublaži uticaj krize, nastavljajući da sprovodi procjenu kvaliteta aktive domaćih banaka. Međutim, planom optimizacije javne uprave još nije postignuto značajno trajno smanjenje broja zaposlenih.

Vlada je usvojila četiri paketa ekonomskih mjera, čiji cilj je podrška preduzećima i zaposlenima tokom pandemije COVID-19. Međutim, one su sprovedene samo djelimično. Činilo se da je dijalog sa poslovnim udruženjima, socijalnim partnerima i civilnim društvom kontinuiran tokom krize, ali saradnja na ublažavanju krize između državne uprave i lokalnih samouprava bila je sporadična. Mjere podrške nastojale su da sačuvaju zaposlenost, ali nijesu uvedene nove aktivne politike tržišta rada niti su ojačane postojeće, kako bi se olakšalo zapošljavanje. Mjere koordinacije i pružanje e-zdravstvene zaštite poboljšali su sposobnost zdravstvenog sistema da upravlja krizom COVID-19; međutim, strukturne slabosti zdravstvenog sistema nijesu adresirane.

**PER je uglavnom usklađen sa reformskim prioritetima koje je utvrdila Komisija, ali je reformski proces izgubio zamah.** Analiza glavnih izazova sa kojima se suočavaju makroekonomski i fiskalni okviri uglavnom je u skladu sa stavovima Komisije. Međutim, neki djelovi ne sadrže dovoljno pojedinosti, posebno posle 2021. godine. To je posljedica nepostojanja budžeta do zvaničnog roka za podnošenje PER-a. Nadležni organi su u procesu izrade nove višegodišnje fiskalne strategije, koja bi trebalo da pruži solidniju osnovu za naredne godine.

Što se tiče strukturnih reformi, PER ponavlja veliku većinu mjera do 2020. godine, uz izvjesno ponovno prilagođavanje i mali broj novih reformi. To je djelimično zato što je pandemija COVID-19 odložila ili potpuno zaustavila mnoge aktivnosti predviđene za 2020. godinu.

## 2. EKONOMSKI IZGLEDE I RIZICI

**Pandemija COVID-19 i kasnije uvođenje zaključavanja i ograničenja putovanja uzeli su veoma težak danak crnogorskoj ekonomiji koja zavisi od turizma.** Šok je imao široko rasprostranjene uticaje, smanjujući obim ne samo turizma i maloprodajnih usluga, već i trgovine, investicija i zapošljavanja. Značajno pogoršanje spoljne i domaće tražnje rezultiralo je veoma ozbiljnim smanjenjem BDP-a od 15,2% u 2020. godini, prema preliminarnim procjenama, za razliku od rasta ekonomije od 4,1% zabilježenog godinu dana ranije. Tržište rada posebno je trpjelo 2020. godine, pri čemu je zaposlenost opala za procijenjenih 7,3% tokom posmatranog perioda, dok je stopa nezaposlenosti porasla za 2 procentna poena tokom godine, na 17,2%, uprkos nekoliko državnih paketa podrške za očuvanje zaposlenosti.

PER predviđa brzi oporavak ekonomije. Poređenje sa prethodnim programom nema smisla zbog masovnog šoka 2020. godine i posljedičnog izobličenja osnovnog efekta. U osnovnom scenariju Programa ekonomskih reformi očekuje se da će se rast BDP-a povećati za 10,5%<sup>52</sup> 2021. godine, podržan djelimičnim oporavkom investicija i privatne potrošnje. Predviđa se da će se rast ublažiti na 6,5% 2022. godine i 5,8% 2023. godine, kada će se turizam oporaviti - ili čak premašiti nivo od prije krize. Rast izvoza nadmašuje uvoz, čineći neto izvoz ključnim pokretačem rasta od 2022. godine. Očekuje se da će ulaganje u digitalizaciju i zelenu tranziciju srednjoročno održati visok nivo bruto investicija u osnovni kapital (oko 27,6% BDP-a), čak i nakon završetka radova na autoputu 2021. godine. Podržavajući ekonomiju 2020. i 2021. godine, čini se da će državna potrošnja ostati nepromijenjena 2022. godine i zabilježiti određeni marginalni porast 2023. godine. Nagli pad ekonomske aktivnosti 2020. godine rezultirao je dvocifrenim negativnim proizvodnim jazom. Međutim, nadležni organi očekuju veoma brz oporavak zaposlenosti do nivoa prije krize već 2021. godine. Uopšte, očekuje se da će se ekonomija oporaviti do nivoa prije krize i da će se negativni proizvodni jaz zatvoriti već 2022. godine.

**Predviđeni put oporavka djeluje previše optimistično.** Na makroekonomske izgleda i dalje utiče velika neizvjesnost zbog pandemije COVID-19. Sve u svemu, projektovani razvoj komponenata BDP-a široko je kompatibilan sa pretpostavkama o razvoju pandemije i hitnim naporima fiskalne konsolidacije. Međutim, izgleda da će projekcije rasta BDP-a za 2021. i 2022. godinu biti 3,3 procentna poena veća u prosjeku nego što je procijenjeno u jesenjoj prognozi Komisije. Očekivanja PER-a izgledaju optimistično s obzirom na vrlo visoku stopu incidencije virusa u Crnoj Gori, kasni početak vakcinacije i snažno oslanjanje na druge zemlje za oporavak svoje turističke privrede. Štaviše, niska diverzifikacija crnogorskog izvoza ostaje

---

<sup>52</sup> Konačni PER podnesen Komisiji u aprilu 2021. godine predstavlja optimističniji makroekonomski scenario od prethodno dostavljenih nacrti PER-a, koji su predviđali postupniju putanju rasta od 7,3% u 2021., 5,9% u 2022. i 6,3% u 2023. godini. Ova kasnija revizija čini još relevantnijom procjenu službenika Komisije da predviđeni put oporavka djeluje previše optimistično.



ograničavajući faktor. Očekivani oporavak stope nezaposlenosti prije pandemije već 2021. godine čini se u suprotnosti sa djelimičnim oporavkom turističke aktivnosti u drugoj polovini godine. PER sadrži procjenu uticaja određenih reformi na makroekonomski scenario. Shodno tome, pet projekata koji se odnose na javne radove u periodu 2015-2022. godine povećali bi rast BDP-a i zaposlenost za dodatnih 7,1 i 2,4 procentnih poena, odnosno do kraja sedmogodišnjeg perioda. Iako je od interesa, ova analiza bi se mogla ažurirati uključivanjem, umesto infrastrukturnih projekata iz 2015. godine, nekih novijih ključnih strukturnih reformi iz ovogodišnjeg PER-a.

Tabela 1:

**Crna Gora – poređenje makroekonomskih kretanja i prognoza**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
	<b>KOM</b>	<b>KOM</b>	<b>KOM</b>	<b>KOM</b>	<b>KOM</b>
	<b>PER</b>	<b>PER</b>	<b>PER</b>	<b>PER</b>	<b>PER</b>
Realni BDP (promjena u procentima)	4,1 <b>4,1</b>	-14,3 - <b>15,2</b>	6,8 <b>10,5</b>	3,7 <b>6,5</b>	n.p.* <b>5,8</b>
<i>Doprinosi:</i>					
- <b>Konačna domaća tražnja</b>	1,9 <b>1,9</b>	-13,4 - <b>6,4</b>	5,4 <b>5,8</b>	3,0 <b>4,5</b>	n.p. <b>3,5</b>
- <b>Promjena u zalihama</b>	1,4 <b>1,4</b>	0,0 <b>1,0</b>	0,0 <b>0,0</b>	0,0 <b>0,0</b>	n.p. <b>0,0</b>
- <b>Spoljni bilans robe i usluga</b>	0,7 <b>0,7</b>	-0,9 - <b>8,8</b>	1,5 <b>4,7</b>	0,7 <b>2,0</b>	n.p. <b>2,3</b>
<b>Zaposlenost</b> (promjena u procentima)	2,2 <b>2,7</b>	-2,6 - <b>7,3</b>	2,3 <b>6,2</b>	1,9 <b>2,3</b>	n.p. <b>1,6</b>
<b>Stopa nezaposlenosti (%)</b>	15,3 <b>15,1</b>	18,1 <b>17,2</b>	16,6 <b>15,6</b>	15,9 <b>14,3</b>	n.p. <b>13,8</b>
<b>GDP deflator</b> (promjena u procentima)	n.p. <b>2,0</b>	n.p. - <b>0,2</b>	n.p. <b>0,0</b>	n.p. <b>1,0</b>	n.p. <b>0,7</b>
<b>Indeks potrošačkih cijena inflacija (%)</b>	0,5 <b>0,4</b>	-0,5 - <b>0,3</b>	1,0 <b>1,2</b>	1,4 <b>1,4</b>	n.p. <b>1,2</b>
<b>Stanje tekućeg računa</b> (% BDP-a )	-15,0 - <b>15,0</b>	-15,8 - <b>26,0</b>	-14,3 - <b>18,7</b>	-13,9 - <b>15,1</b>	n.p. - <b>11,6</b>
<b>Bilans opšte vlade</b> (% BDP-a)	-2,0 - <b>2,0</b>	-8,8 - <b>11,1</b>	-4,7 - <b>2,9</b>	-3,6 - <b>0,2</b>	n.p. <b>1,5</b>

<b>Bruto državni dug ( % BDP-a)</b>	76,5 <b>75,6</b>	87,3 <b>104,3</b>	85,6 <b>88,4</b>	83.0 <b>77.4</b>	n.p. <b>69.9</b>
-------------------------------------	---------------------	----------------------	---------------------	---------------------	---------------------

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) 2021, prognoza Komisije za jesen 2020. godine (KOM).

\*nije primjenljivo

**PER predstavlja jasnu sliku ekonomskih rizika i neizvjesnosti, razvijajući dva alternativna makroekonomska scenarija zasnovana na nekim od njihovih implikacija.**

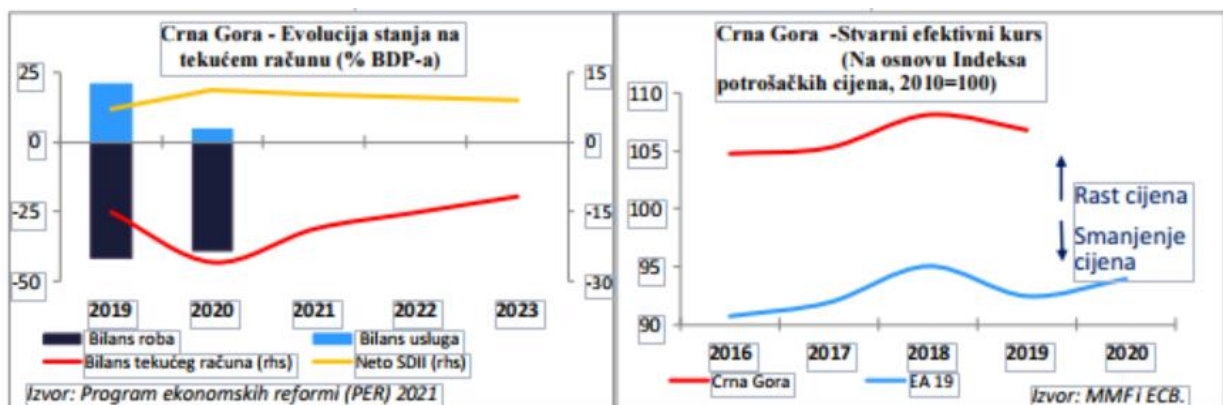
Osim rizika povezanih sa pandemijom, s obzirom na izvanredan značaj turizma za domaću ekonomiju, bilo koji faktor koji ometa turizam, poput strukturnih promjena u ponašanju putovanja, nepovoljnih vremenskih uslova ili odlaganja uspostavljanja nove nacionalne avio kompanije nakon bankrota prethodne, ometao bi oporavak. Program takođe prepoznaje rizike u slučaju manjih ulaganja od očekivanih. Alternativni makroekonomski scenario mjeri uticaje spoljnih šokova koji utiču na investicije i turizam. „Scenario sa niskim rastom“ pretpostavlja sporiji oporavak prihoda od turizma 2021. godine (na 55% od nivoa iz 2019. godine u poređenju sa 65% u polaznoj osnovi), što rezultira nižim rastom BDP-a za 3,2 procentna poena 2021. godine u poređenju sa polaznom osnovom. Šok bi u velikoj mjeri uticao na izvoz, koji bi bio manji za 10,5 procentnih poena, dok bi se uvoz povećao neznatno, za 0,8 procentnih poena, 2021. godine. Uticaj na radnu snagu takođe bi bio asimetričan, s tim da bi zaposlenost opala za 1 procentni poen, a stopa nezaposlenosti ostaje (nenormalno) ista na nivou od 15,6%. Sve u svemu, makroekonomski scenario sa malim rastom ne čini se vjerovatnim s obzirom na neke nedosljednosti u nekim osnovnim pretpostavkama, pa se stoga čini neadekvatnim za održavanje solidne fiskalne strategije. Nadležni organi takođe razmatraju „scenario visokog rasta“, zasnovan na mnogo većem oporavku prihoda od turizma (tj. na 75% od nivoa iz 2019. godine već ove godine), što bi rezultiralo rastom ekonomije od 12% u 2021. godini. Međutim, osnovni preduslovi za ovaj scenario (npr. masovna vakcinacija koja obezbjeđuje kolektivni imunitet stanovništva već u prvoj polovini 2021) izgledaju malo vjerovatni.

**Očekuje se da će inflacija ostati niska uprkos predviđenom ubrzanju ekonomske aktivnosti.** Crna Gora je bila svjedok produženog perioda negativne inflacije 2020. godine. Inflacija je ostala na negativnoj strani u posljednjih deset mjeseci 2020. godine, smanjujući se potrošačke cijene u prosjeku tokom godine za 0,8%. PER predviđa ponovni rast inflacije 2021. godine na 1,2%, nakon čega će se ublažiti na 1,4% 2022. i 1,2% 2023. godine. Pod pretpostavkom brzog poboljšanja uticaja na tržištu rada i naknadnog jačanja agregirane tražnje, bez obzira na očekivanja stabilnih cijena hrane i nafte, stope inflacije za dvije krajnje godine izgledaju potcijenjene. Činjenica da PER-ove projekcije inflacije za period 2022-2023. godine ostaju vrlo slične ili iste u scenariju sa niskim rastom ide u prilog ovom stavu.

**Deficit tekućeg računa jedan je od ključnih strukturnih izazova Crne Gore.** Ograničena proizvodna baza i velike potrebe za potrošnjom i investicijama rezultiraju velikim i trajnim trgovinskim deficitima. Jaz u trgovini robom poboljšao se 2020. godine, jer je uvoz robe opao za 19% u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, turizam je ozbiljnije pogođen ograničenjima putovanja, pa je tradicionalni višak Crne Gore na računu usluga opao sa 20% BDP-a u 2019. na samo 4% u 2020. godini. Primarni račun zabilježio je mali suficit od 1,4% BDP-a zahvaljujući smanjenju naknade nerezidentnim zaposlenima. Doznake su se držale relativno dobro, a višak sekundarnog računa povećao se za 2 procentna poena, na 7,2% BDP-a. Sve u svemu, deficit tekućeg računa znatno se pogoršao 2020. godine, povećavajući se na 25,5% BDP-a, u poređenju sa deficitom od 15,0% godinu dana ranije. PER predviđa znatno smanjenje deficita

tekućeg računa za 6,1 procentnih poena između 2021. i 2023. godine, zahvaljujući računu usluga podržanom oporavkom putničkih aktivnosti. Osim toga, završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare 2021. godine takođe bi doprinio smanjenjem potreba za uvozom građevinskog materijala i usluga. Uopšte, uprkos očekivanom poboljšanju, deficit tekućeg računa ostaće veoma visok, na 11,6% BDP-a, 2023. godine. PER sadrži analizu konkurentnosti spoljnog sektora, predviđajući određeno poboljšanje zahvaljujući postepenom padu jediničnih troškova rada.

### Grafikoni: spoljna konkurentnost i tekući račun



**Do sada su se direktne strane investicije oduprle pandemijskom šoku.** Uprkos dubokoj recesiji, neto prilivi SDI porasli su za 53,2% međugodišnje na 10,9% BDP-a u 2020. godini u poređenju sa 6,2% prethodne godine, pokrivajući 42,9% deficita tekućeg računa, dok se ostatak finansira neto prilivima iz portfeljnih investicija i zajmova. Porast neto stranih direktnih investicija bio je podstaknut izrazitim padom odliva investicija u poređenju sa 2019. godinom, kada je vlada otkupila državne akcije EPCG-a od stranih investitora. Sastav priliva SDI promijenio se 2020. godine, pri čemu su ulaganja u kapital (odnosno u preduzeća, banke i aktivu) opadala na godišnjem nivou. Suprotno tome, međukompanijski dug se povećao (za 21,1% međugodišnje) i predstavljao je 58,8% priliva SDI pošto su matične kompanije podržavale lokalne podružnice tokom pandemije. Pretpostavka PER-a o kontinuiranom snažnom prilivu stranih direktnih investicija tokom narednih nekoliko godina izgleda vjerovatna ako se podrži makroekonomskom stabilnošću i ekonomskim reformama. Na kraju 2019. godine (najnoviji dostupni podaci), neto pozicija međunarodnih investicija Crne Gore (NPMI) predstavljala je -168,6% BDP-a, isti nivo kao i godinu dana ranije. Međutim, očekuje se da će se negativna neto pozicija pogoršati zbog visokih potreba za spoljnim finansiranjem u 2020. godini. Otkup starog duga početkom 2021. godine treba malo da smanji negativnu investicionu poziciju. Međutim, s obzirom na snažno oslanjanje Crne Gore na strane izvore finansiranja, očekuje se da će pozicija spoljnih investicija u srednjoročnom periodu ostati na izrazito negativnoj strani. Prema podacima za 2019. godinu, udio SDI u neto međunarodnoj investicionoj poziciji Crne Gore iznosio je 43,0%, od čega se 60% odnosi na kapitalne investicije, dok ostale investicije (uglavnom zajmovi) čine oko 40%. Sve u svemu, snažno oslanjanje na ino kredite povećava ranjivost Crne Gore na spoljne šokove.

**Finansijski sektor pokazao se otpornim uprkos krizi COVID-19, ali očekuje se da će kreditna aktivnost ostati oslabljena dok se povlači podrška za kreditne aktivnosti povezana sa krizom.** Koeficijent adekvatnosti kapitala banaka ostao je na zadovoljavajućem nivou iznad regulatornog praga. Agregirani koeficijent adekvatnosti kapitala dostigao je 18,5% u 2020. godini, znatno iznad zakonskog minimuma od 10%. Odloženo plaćanje i restrukturiranje zajma pomogli su da se zadrži udio nekvalitetnih kredita, koji je ipak porastao na 5,5%, sa 4,7% godinu ranije. Pokrivenost nekvalitetnih kredita rezervisanjima za gubitke po kreditima (sa 88,3%) i dalje je značajna, a banke sa visokim nekvalitetnim kreditima podliježu posebnoj nadzoru. Pokazatelji profitabilnosti ostali su pozitivni u 2020. godini, ali je profit tokom godine opao za 53%. U 2020. godini povraćaj aktive i kapitala dostigao je 0,5, odnosno 3,6%. U kontekstu pandemije COVID-19, Centralna banka Crne Gore do sada je realizovala šest paketa privremenih mjera sa ciljem očuvanja likvidnosti i kreditne sposobnosti klijenata, istovremeno povećavajući kreditni potencijal banaka. Ove mjere, kao što je smanjenje stope obavezne rezerve za 2 procentna poena, imale su asimetrični uticaj. Dakle, dok su novi krediti pravnim licima porasli za 15,2% međugodišnje u 2020. godini, fizička lica su se zadužila za 42,5% manje zbog povećane neizvjesnosti povezane sa Covidom-19 i rastuće nezaposlenosti. Pored moratorijuma na kredite i restrukturiranja duga, i pravna i fizička lica posegnula su za povlačenjem svojih bankarskih depozita, koji su u prosjeku opali za 4% međugodišnje.

Tabela 2:

**Crna Gora – indikatori finansijskog sektora**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ukupna aktiva bankarskog sistema</b> (u milionima eura)	3,790	4,182	4,407	4,604	4,586
<b>Strano vlasništvo nad bankarskim sistemom</b> (%)	75,5	73,0	74,3	67,9	81,3
<b>Rast kredita</b>	1,3	11,8	8,5	4,5	3,2
<b>Rast depozita</b>	9,4	13,8	5,9	0,5	-3,0
<b>Odnos kredita i depozita</b>	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
<b>Indikatori finansijske stabilnosti</b> (kraj perioda)					
- nekvalitetni krediti	10,3	7,3	6,7	4,7	5,5
- neto kapital u odnosu na rizikom ponderisanu aktivu	16,0	16,4	15,6	17,7	18,5
- likvidna aktiva u ukupnoj aktivi	24,5	25,3	22,6	20,8	22,2
- prinos na kapital	1,5	7,6	8,5	10,0	3,6

- devizni zajmovi u odnosu na ukupne zajmove (%)	1,1	0,7	0,5	0,4	0,2
--	-----	-----	-----	-----	-----

Izvori: Narodna centralna banka, Makrobond.

Program predviđa da će se rast kredita privatnom sektoru snažno oporaviti 2021. godine i da će se postupno smanjivati u krajnjim godinama paralelno, ali bržim tempom od ekonomskog oporavka. Takođe identifikuje kreditni rizik kao ključni i odnosi se na završetak revizije kvaliteta aktive svih domaćih banaka od strane Centralne banke Crne Gore (očekuje se u aprilu 2021. godine), što je presudno za dalje jačanje finansijske stabilnosti bankarskog sektora i rješavanje potencijalnog manjka kapitala. Međutim, nadzor nad nebankarskim sektorom takođe treba pojačati, jer banke mogu da drže veliki dio nekvalitetnih kredita prebačenih u vanbilansne stavke. Generalno, puni uticaj krize kvalitet aktive banaka pokazaće se tek kada moratorijum na zajmove istekne i potencijalni bankroti preduzeća porastu nakon što se vladini programi za reagovanje na krize ukinu.

### 3. JAVNE FINANSIJE

**Ekonomska recesija imala je mnogo veći negativan uticaj na prihodovnu stranu budžeta nego na potrošnju.** Opšta vlada registrovala je visok deficit od 11,0% BDP-a u 2020. godini, u poređenju sa ciljem revidiranog budžetskog plana od 7,2% BDP-a. Vlada je 2020. godine usvojila tri paketa mjera podrške u kontekstu Covida-19, u vrijednosti od oko 6,1% BDP-a. Mjere su uključivale odlaganje poreza, subvencije zarada, jednokratne isplate penzionerima i korisnicima socijalne pomoći, kao i ciljanu podršku za ključne sektore privrede kao što su turizam i poljoprivreda. Oštro smanjenje ekonomije, u kombinaciji sa diskrecionim mjerama podrške na prihodnoj strani, imalo je vrlo snažan uticaj na poreske prihode. Tako su budžetski prihodi pali za 13,1% tokom godine, pri čemu su gotovo sve kategorije prihoda bile lošije u poređenju sa 2019. godinom. U međuvremenu, da bi ograničila ukupnu potrošnju, vlada je ostvarila određene izdatke za zdravstvene usluge i zalihe, istovremeno smanjujući kapitalnu potrošnju za jednu trećinu. Ipak, ukupni izdaci porasli su za 4,8% međugodišnje. Sveukupno, program procjenjuje da je direktni fiskalni uticaj pandemije COVID-19 u 2020. godini rezultirao poreskim manjkom u iznosu od 6,2% BDP-a, dok su diskrecione mjere za podršku privredi i građanima povećale troškove za 1% BDP-a.

Tabela 3:

**Crna Gora - Sastav korekcije budžeta (% BDP-a)**

	2019	2020	2021	2022	2023	Promjena: 2020-2023
<b>Prihodi</b>	44,7	44,6	45,8	43,5	42,8	-1,8
- Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje	39,3	39,6	39,8	39,4	38,7	-0,9
- Ostalo (rezidualno)	5,4	5,0	5,2	4,1	4,1	-0,9
<b>Rashodi</b>	46,7	55,6	48,7	43,7	41,3	-14,3
- Primarni izdaci	44,4	52,9	44,5	40,4	39,0	-13,9
<i>od toga:</i>						
Bruto investicije u osnovna sredstva	7,0	6,3	5,6	3,0	2,8	-3,5
Potrošnja	16,3	19,0	16,4	16,6	15,6	-3,4
Transferi i subvencije	18,0	22,2	20,2	19,2	18,3	-3,9
Ostalo (rezidualno)	3,1	5,4	9,4	7,9	7,7	2,3
- Isplate kamata	2,3	2,7	2,5	2,3	2,2	-0,5
<b>Bilans budžeta</b>	-2,0	-11,0	-2,9	-0,2	1,5	12,5
- Ciklično korigovan	-4,4	-7,0	-0,8	0,7	0,1	7,1
<b>Primarni bilans</b>	0,3	-8,4	-0,3	2,2	3,7	12,1
- Ciklično korigovan	-1,3	-3,2	2,5	3,6	1,9	5,2
<b>Bruto visina duga</b>	75,6	104,3	88,4	77,4	69,9	-34,4

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) za 2021. godinu

**Glavni cilj srednjoročne fiskalne strategije Crne Gore je konsolidacija javnih finansija kako bi se postigao gotovo uravnotežen budžet 2022. godine i budžetski suficit 2023. godine, jačanjem budžetskih prihoda i postupnim ukidanjem potrošnje povezane sa krizama i autoputom.** Fiskalna konsolidacija oslanja se na tri stuba. Prvo, oporavak na nivou predpandemijskog javnog prihoda zavisi od oporavka ekonomskog rasta i daljeg proširenja poreske osnovice zahvaljujući uvođenju fiskalnih kasa, efikasnijim poreskim kontrolama i određenim *ad-hoc* mjerama (poput novog zakona o igrama na sreću). Drugi stub se fokusira

na optimizaciju tekuće potrošnje uvođenjem određenih diskrecionih smanjenja rashoda i sadržavanjem ukupne potrošnje u nominalnom iznosu (tj. brži rast nominalnog BDP-a u poređenju sa tekućom potrošnjom). Osim toga, očekuje se da vanredni pritisak na zdravstvenu i socijalnu potrošnju tokom pandemije neće potrajati duže od 2021. godine, a njegovo povlačenje treba da pomogne u smanjenju budžetskih izdataka. Pored toga, PER najavljuje reviziju plana optimizacije javne uprave kako bi se smanjio broj zaposlenih. Treće, očekuje se značajan pad kapitalne potrošnje nakon završetka radova na prvoj dionici autoputa Bar-Boljare. Sve u svemu, budžetski bilans bi se brzo popravio, dostigavši blisku uravnoteženu poziciju 2022. godine i suficit 2023. godine od 1,5% BDP-a. Fiskalni ciljevi izgledaju ambiciozno i zahtijevali bi kontrolu budžetske potrošnje.

**Vlada formirana u decembru 2020. godine odlučila je da odloži odobravanje državnog budžeta za 2021. godinu do kraja marta.** Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo finansija odobrilo je privremeno finansiranje za prve mjesec 2021. godine. Potrošačke jedinice stoga primaju mjesečna sredstva u vrijednosti od 1/12 stvarnih rashoda ostvarenih u 2020. godini. Iako će ekonomska proizvodnja početi da se oporavlja u 2021. godini, očekuje se da ukupna aktivnost ostane ispod nivoa iz 2019. godine, ometajući puni oporavak budžetskih prihoda do nivoa prije pandemije. Osim toga, neprekidne budžetske potrebe zbog pojačanih plaćanja socijalne zaštite i medicinske potrošnje, kao i dodatni izdaci u okviru paketa za oporavak, i dalje bi opteretili budžetske rashode za 2021. godinu. Prema preliminarnim budžetskim planovima, deficit centralne vlade dostigao bi 3,0% BDP-a, pod pretpostavkom realnog rasta BDP-a od 10,5% i stope inflacije od 1,2%. Planirano je da budžet lokalne samouprave registruje zbirni suficit od 0,15% BDP-a za 2021. godinu, što će rezultirati neznatno manjim deficitom u budžetu opšte vlade od 2,9% BDP-a (malo ispod praga fiskalnih pravila od 3% BDP-a). U poređenju sa 2020. godinom, preliminarni budžet za 2021. planira povećanje prihoda od oko 0,8% BDP-a i nagli pad rashoda od oko 6,9% BDP-a, što odražava povlačenje potrošnje povezane sa krizom počev od 2021. godine i smanjenje određene potrošnje koja nije diskreciona.

**Većina budžetskih mjera u 2021. godini usredsrijeđena je na prihodnu stranu, a posebno na proširenje poreske osnovice.** Sprovedenje elektronskog praćenja fiskalnih kasa (e-fiskalizacija) već je započelo u januaru 2021. godine. To, u kombinaciji sa efikasnijim radom inspekcijских službi, treba da doprinese smanjenju neformalne ekonomije i povećanju prihoda od poreza. Izmjene i dopune zakonskog okvira za igre na sreću treba da stvore uslove za neke nove tokove budžetskih prihoda na kraju godine. PER takođe najavljuje dalje povećanje stopa akciza kao i uvođenje novih akciza. Zakon o restrukturiranju poreskih obaveza nastavio bi da olakšava povraćaj zaostalih obaveza poreskih obveznika u mjesečnim ratama. Ne postoje nove mjere na rashodnoj strani, osim novog plana optimizacije javne uprave čiji cilj je smanjenje mase zarada. Program predstavlja određene budžetske uštede diskrecione prirode; međutim, to se nadoknađuje istovremenim povećanjem rashoda. Sve u svemu, efekti predloženih napora na konsolidaciji su u prošlosti bili prilično skromni i stoga možda neće donijeti značajne budžetske uštede u budućnosti.

### **Okvir: Budžet za 2021. godinu**

\* Vlada je usvojila nacrt državnog budžeta za 2021. godinu 30. marta 2021. godine i podnijela ga skupštini na usvajanje u aprilu.

\* Cilj PER-a za ovogodišnji deficit opšte vlade je 2,9% BDP-a.

\* Nacrt zakona o budžetu uključuje neke novine; na primjer, ukidanje gornjeg praga za plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje. Osim toga, druge mjere poput finansijske podrške potrebne za uspostavljanje nove nacionalne avio kompanije nijesu obuhvaćene.

\* Smanjenje broja ministarstava (sa 16 na 12) koje je usvojila nova vlada nije imalo neposrednog uticaja na budžetski ishod. Najavljena je revizija strukture i sastava nekoliko oblasti javne uprave. Međutim, obim i budžetski uticaj te reforme i dalje su nejasni.

### **Tabela: Glavne mjere u budžetu za 2021. godinu**

Mjere na strani stalnih prihoda *	Mjere na strani stalnih rashoda **
<ul style="list-style-type: none"><li>• Elektronsko praćenje fiskalnih kasa (e-fiskalizacija)</li><li>• Intenzivirani rad inspeksijskih službi</li><li>• Novi zakon o igrama na sreću (usvojiće se u četvrtom kvartalu)</li><li>• Dalji rast duvana, gaziranih pića, alkohola, slatkiša i akciza za sladoled (procijenjeni uticaj: 29 miliona eura)</li><li>• Takozvano „obilježavanje goriva“ (za borbu protiv ilegalne trgovine naftnim proizvodima) (procijenjeni uticaj: 12 miliona eura)</li><li>• Ukidanje gornje granice za uplatu doprinosa za socijalno osiguranje (procijenjeni uticaj 3,5 miliona eura)</li><li>• Raspodjela prihoda od dividendi i poreza na dobit državnih preduzeća (procijenjeni uticaj: 43,5 miliona eura)</li><li>• Povećani prihodi od povećanja minimalnih zarada (tj. poreza na zaradu za rad i doprinosa)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan optimizacije javne uprave</li><li>• Smanjenje PDV-a na jaja (sa 21% na 7%) (procijenjeni uticaj: 2,3 miliona eura)</li></ul>



<p><i>(procijenjeni uticaj: 11,4 miliona eura)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naknada za sticanje imovine nedokazanog porijekla <i>(procijenjeni uticaj: 20 miliona eura)</i></li> </ul> <p><b>Privremene mjere prihoda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Odlaganje poreza (negativni uticaj na 2021. godinu, neutralan nakon 24 mjeseca)</li> </ul>	
<p>* Procijenjeni uticaj na prihode opšte vlade.  ** Procijenjeni uticaj na rashode opšte vlade.  Izvor: PER</p>	

**Vlada je usvojila četiri paketa mjera za podršku privredi u kontekstu pandemije COVID-19.** Sve u svemu, većina mjera je privremena. Međutim, mnogim od njih su vremenski raspored i pokrivenost produženi u narednim paketima. Odgovor vladine politike bio je blagovremen. Prvi paket brzo je usvojen 19. marta 2020. godine, fokusirajući se na brzu podršku najugroženijim kategorijama stanovništva i podržavajući likvidnost realnog sektora. Drugi paket (u aprilu 2020. godine) stavio je veći naglasak na podršku zapošljavanju. Treći (u julu 2020. godine) bio je vrlo ambiciozan, sa kratkoročnim mjerama za podršku privredi, ali i planom oporavka vrijednim više od milijardu eura, koji uključuje javne i privatne investicije do 2024. godine, kako bi se povećala otpornost i diverzifikacija privrede. Nova vlada (formirana 4. decembra 2020. godine) usvojila je novi paket u januaru 2021. godine, uglavnom u skladu sa prethodnim.

***Okvir: Preduzete mjere za 2021. godinu za podršku oporavku i povećanje otpornosti privrede***

*a. Podsticaji za povećanje zapošljavanja*

Podsticaji uvedeni drugim paketom mjera podrške čiji cilj je podrška zadržavanju radnika smanjenjem poreza na zarade. Naime, to su subvencije kojim se poslodavac koji zasnuje radni odnos sa nezaposlenim licem prije 31. decembra 2021. godine oslobađa plaćanja poreza na dohodak i doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (do iznosa bruto prosječne zarade za prethodnu godinu). Izuzeća će pokriti 90% poreza i doprinosa plaćenih 2021. godine, 60% 2022. godine i 30% 2023. godine. Za razliku od toga, programi za

nadogradnju vještina ili planovi za kratkoročno zapošljavanje koji podržavaju prelazak na posao i dalje su manje razvijeni.

*b. Podrška za javne i privatne investicije i zelenu i digitalnu tranziciju*

Treći paket vladinih mjera obuhvatio je vrlo ambiciozan program reformi do 2024. godine, povezan sa strateškim ciljevima zelene i digitalne tranzicije s ciljem diverzifikacije ekonomije. Zelena tranzicija planira investicije u projekte čiste energije u iznosu od milijardu eura. Značajan dio odnosi se na investicije državne elektroprivrede u nove proizvodne pogone. Za digitalnu tranziciju biće potrebno 28,9 miliona eura javnih i privatnih investicija. Obuhvatiće uspostavljanje IT klastera, centra za podršku e-trgovini, centra za inovacije virtualne i proširene stvarnosti i uspostavljanje crnogorskog fonda za inovacije.

*c. Podrška potražnji omogućavanjem privremenih smanjenja poreza i promovisanjem poreskog sistema koji pogoduje rastu.*

Podrška domaćinstvima putem privremenih smanjenja poreza može pomoći u održavanju oporavka koji je počeo da jača 2021. godine, posebno za podršku agregatnoj tražnji. Sve odgode poreza su privremene kako bi se izbjeglo pogoršanje osnovnog fiskalnog stanja. Mjere se tiču jednokratne novčane pomoći za osjetljive kategorije građana, čija se ukupna vrijednost procjenjuje na 7 miliona eura. Dodatnih 5,5 miliona eura opredijeljeno je za podršku lokalnom turizmu putem turističkih vaučera od 200 eura (važećih do jula 2021. godine) za sve radnike u obrazovnom i zdravstvenom sektoru.

*d. Podrška solventnim preduzećima*

Nastoji se pružiti podrška poreskim obveznicima u privrednim sektorima pogođenim krizom. Međutim, opšti pristup podršci ne razlikuje solventne firme od onih koje su imale poteškoće prije krize, što može rezultirati porastom stope delinkvencije kada podrška prestane. Mjere se tiču odlaganja i reprograma (u 24 mjesečne rate) poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje nastalih u periodu od 1. jula do 31. decembra 2020. godine. Državni fond za investicije i razvoj uspostavio je posebne kreditne linije za jačanje likvidnosti mikro, malih i srednjih preduzeća, kao i velikih preduzeća koja posluju u sektorima turizma i ugostiteljstva, saobraćaja, lijekova i proizvodnje hrane.

*e. Mjere likvidnosti*

Mjere poput odlaganja poreza opravdane su pružanjem dalje likvidnosti uz istovremeno smanjenje akumuliranog povraćaja poreza, kako bi se izbjegli ili ublažili problemi solventnosti preduzeća. Ključne mjere uključuju povećanje ograničenja prometa za obaveznu registraciju PDV-a (na 30.000 eura sa 18.000 eura), skraćivanje perioda povraćaja PDV-a (sa 60 na 30 dana), smanjenje (do jula 2021. godine) PDV-a za ugostiteljske usluge (na 7% sa 21%) i smanjenjem troškova zakupa državne imovine za

50% (samo 2021. godine). Pored toga, predviđene su vladine intervencije na tržištu, kao i podrška za kupovinu domaćih poljoprivrednih proizvoda, proizvoda ribarstva i akvakulture.

**Nema novih karakteristika na prihodnoj ili rashodnoj strani za 2022. i 2023. godinu.** Neke mjere prisutne u 2021. godini treba zadržati i tokom narednih godina, posebno redovno povećanje stope akciza na duvan i dalje smanjenje poreskih zaostalih obaveza u kontekstu Zakona o reprogramu potraživanja od poreza. Međutim, druge mjere predstavljene u prethodnom PER-u nijesu pomenute, posebno program ekonomskog državljanstva ili koncesija crnogorskih aerodroma. Na rashodnoj strani, kapitalna potrošnja treba da padne na 3,5% BDP-a godišnje nakon završetka prve dionice autoputa 2021. godine. Ukupno je predviđeno da javna potrošnja značajno opadne za 14,3 procentna poena, sa 55,6% BDP-a 2021. godine. na 41,3% BDP-a 2023. godine (ili za 6% nominalno u eurima).

**Stanje javnog duga poraslo je krajem 2020. godine.** Prošlogodišnji PER očekivao je da će javni dug pasti na 72,3% BDP-a 2020. godine, u poređenju sa 78,7% godinu ranije. Umjesto toga, došlo je do neplaniranog porasta budžetskog deficita usljed krize COVID-19, ali i masovnog zaduživanja krajem 2020. godine, kako bi se obezbijedilo finansiranje po povoljnim uslovima za zadovoljenje potreba prenošenje duga iz prethodne u 2021. godinu, što je povećalo javni dug iznad 100 % BDP-a u 2020. godini. PER očekuje da će odnos duga brzo opadati, za više od 34 procentna poena u periodu 2020-2023. godine, vođen poboljšanjem primarnog bilansa, ponovnim rastom rasta BDP-a i upotrebom velikih državnih depozita za otplatu duga koji dospijeva (vidjeti okvir u nastavku). Uprkos visokom stanju javnog duga, godišnje bruto potrebe za finansiranjem treba brzo da opadaju (sa 12,7% BDP-a u 2021., na 6,2% u 2022. i 3,4% u 2023. godini) zbog nižeg prenosa duga i potreba za finansiranjem deficita. Kreditna linija povezana sa autoputom sa Kinom pokrila bi 85% potreba za finansiranjem puta. Osim toga, iznos akumuliranih državnih depozita je značajan, i iznosio je oko 20% BDP-a na kraju 2020. godine. Od toga je oko 4,9% BDP-a korišćeno u martu 2021. godine za nadoknadu dospelog duga. Oko 80% javnog duga je u eurima, a 18% u američkim dolarima. Da bi smanjile povezani valutni rizik vezan za zaduživanje u američkim dolarima, nadležni organi pregovaraju o aranžmanu zaštite sa grupom banaka. Rizik od kamatnih stopa je takođe nizak, jer je 73,2% ukupnog duga izdato po fiksnoj stopi. PER najavljuje pripremu nove strategije upravljanja javnim dugom do 2023. godine, koja će biti usvojena nakon usvajanja budžeta za 2021. godinu.

#### ***Okvir: Dinamika duga***

Povratak rasta BDP-a, značajno poboljšanje primarnog bilansa, za koji se predviđa da će se pretvoriti u suficit od 2022. godine, i povoljne velike korekcije tokova zaliha dovešće do vrlo značajnog smanjenja odnosa javnog duga, za koji se predviđa pad za nekih 334 procentnih poena u periodu 2021-2023. godine. Korigovanjem tokova zaliha i dalje uglavnom dominiraju operacije upravljanja obavezama. Značajno izdavanje euro obveznica u 2019. i 2020. godini podstaklo je bruto stanje javnog duga u svrhu stvaranja državnih depozita radi otplate dospjelog duga i pokrivanja finansijskih potreba u 2020. i 2021. godini.

Korišćenje ovih depozita preokrenuće znak korigovanja protoka zaliha u periodu 2021-2023. godine. Smanjenje investicija povezanih sa auto putem rezultiraće primarnim suficitima u dvije krajnje godine, što će dodatno doprinijeti (zajedno sa povoljnim efektom snježne grude) brzom smanjenju duga.

## Crna Gora

### Sastav promjena u odnosu na dug (% BDP-a)

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Odnos bruto duga [1]</b>	<b>75,6</b>	<b>104,3</b>	<b>88,5</b>	<b>77,4</b>	<b>69,9</b>
Promjena u odnosu	5,5	28,7	-15,8	-11,0	-7,5
<i>Doprinosi [2]:</i>					
<b>1. Primarni bilans</b>	<b>-0,2</b>	<b>8,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,7</b>
<b>2. Efekat grude snijega</b>					
<i>od čega:</i>					
Rashodi za kamate	2,2	2,7	2,5	2,3	2,2
Efekat rasta	-2,8	13,5	-9,9	-5,4	-4,2
Efekat inflacije	-1,4	0,1	-0,1	-0,8	-0,5
<b>3. Korekcija protoka zaliha</b>	<b>7,6</b>	<b>4,0</b>	<b>-8,7</b>	<b>-5,0</b>	<b>-1,2</b>

[1] Kraj perioda.

[2] Efekat grudve snijega bilježi uticaj izdataka za kamate na akumulirani dug, kao i uticaj stvarnog rasta BDP-a i inflacije na odnos duga (kroz nazivnik).

Korigovanje toka zaliha uključuje razlike u računovodstvu gotovinskog i obračunskog načela, akumulaciji i procjeni finansijske imovine i druge efekte.

*Izvor: Program ekonomskih reformi (PER) 2021, kalkulacije Generalnog direktorata EK za ekonomska i finansijska pitanja.*

**Fiskalni planovi podložni su značajnim rizicima i neizvjesnostima.** PER predstavlja matricu ekonomskih i fiskalnih rizika naglašavajući da se oporavak ekonomije, a samim tim i javnih finansija, prvenstveno oslanja na povratak turizma. Međutim, ovaj faktor ne zavisi samo od Crne Gore, već i od zemalja porijekla. Stopa vakcinacije, kako u zemljama porijekla tako i u zemljama odredišta, biće ključna za ovaj oporavak. Loš učinak i upravljanje nekim državnim

preduzećima (posebno u sektoru saobraćaja) identifikovano je kao ključni fiskalni rizik, s obzirom na njihovu zavisnost od državnih subvencija i zaostalih poreskih obaveza za njihov opstanak. Nadležni organi takođe prepoznaju mogućnost većih (i neplaniranih) troškova prilikom završetka radova na prvoj dionici autoputa. Međutim, nastavak izgradnje preostalih dionica autoputa (uključujući putem JPP aranžmana) takođe predstavlja rizik za javne finansije, koji nije obuhvaćeni PER-om. Uvođenje novog dječijeg dodatka zahtijevalo bi pažljivo planiranje njegovog fiskalnog uticaja, kao i izvora finansiranja, kako bi se izbjegli fiskalni rizici, što se vidjelo u prošlosti u slučaju loše planiranih naknada za majke troje ili više djece. Takođe postoji rizik od prijevremenih izbora s obzirom na tijesnu parlamentarnu većinu heterogene vladine koalicije, radi čega može da dođe do porasta fiskalnih pritisaka u kontekstu novog izbornog ciklusa. Sadržaj tekuće potrošnje, posebno na račun zarada, mogao bi se pokazati izazovnim, jer su prethodni planovi za smanjenje tekuće potrošnje više puta bili izbacivani iz kolosijeka u godinama prije pandemije.

#### **Okvir: Analiza osjetljivosti**

Program nudi detaljnu analizu deficita, sa poređenjem između scenarija, kao i sa prethodnim PER-om. Poređenje između scenarija nudi detaljnu matricu rizika koja uključuje potencijalne pozitivne i negativne događaje. Međutim, uticaj takvih rizika nije kvantifikovan. Iako je prethodni program predviđao uravnoteženi budžet za 2020. godinu, praćen suficitima u dvije krajnje godine, ovogodišnji PER potvrđuje veoma veliki deficit u 2020. godini i procjenjuje brzi put oporavka ka budžetskom suficitu, očekujući da se prihodi budžeta neće oporaviti do nivoa prije pandemije do 2022. godine. Analiza naglašava asimetričnu prirodu pandemijskog šoka na izvršenju budžeta, što rezultira znatno oštrijim pogoršanjem prihodne strane nego rashoda.

**Kvalitet javnih finansija ometa rigidna struktura budžeta.** Nediskrecione stavke poput potrošnje na zarade i beneficije dominiraju rashodnom stranom budžeta. Javne finansije dodatno je zategnula pandemija COVID-19 zbog povećanja zdravstvene potrošnje. Stoga, nakon povećanja javne potrošnje na zdravstveni sektor, ne predlažu se mjere za jačanje zdravstvenog fonda kako bi se smanjio njegov trajni deficit. Pored toga, uvođenje izmjena penzijskog zakona dodatno je pogoršalo hronični deficit penzijskog fonda. Da bi podržao stabilnost penzijskog sistema, PER uključuje odlaganje starosne granice za prijevremeno penzionisanje za godinu dana (na 63) i ukidanje posebnih uslova za penzionisanje krajem 2021. godine. Ove mjere izgledaju nedovoljne da nadoknade smanjenje starosne granice za odlazak u penziju (za godinu dana za muškarce i za tri godine za žene) uvedena 2020. godine. Da bi se smanjio fond zarada, PER najavljuje reviziju plana optimizacije javne uprave, uključujući zadržavanje ograničenja za nova zapošljavanja. Međutim, ove šeme su u prošlosti dale loše rezultate. Nepovoljni demografski trendovi povećavaju pritisak na dugoročnu održivost javnih finansija. Sve u svemu, iako je dijagnostika PER-a tačna, odgovoru politike nedostaje ambicija.

**Sprovodi se nekoliko projekata za jačanje budžetskog okvira Crne Gore.** Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti pruža formalni okvir za fiskalnu politiku Crne Gore. Izmjene i dopune ovog zakona sastavila je i usvojila vlada zajedno sa budžetom za 2021. godinu 30. marta 2021.

godine. Cilj ovih dopuna je uspostavljanje nezavisnog fiskalnog savjeta za jačanje nadzora nad fiskalnom politikom. Programsko budžetiranje i srednjoročno planiranje takođe su bili uključeni u budžet za 2021. godinu. Ove izmjene i dopune takođe su uvele utvrđivanje indikatora efikasnosti s ciljem potpune primjene programskog budžetiranja sa budžetom za 2022. godinu. Potrebno je ojačati mehanizme interne kontrole, uključujući i omogućavanje potpunog funkcionisanja Odjeljenja za budžetsku inspekciju. Postoje znatna kašnjenja u uvođenju računovodstva nastanka događaja i izrade statistika državnih finansija zasnovanih na standardima ESA2010. Problem je prvenstveno zbog nedostatka ljudskih resursa u Ministarstvu finansija, ali i u Zavodu za statistiku (MONSTAT).

#### 4. KLJUČNI STRUKTURNI IZAZOVI I PRIORITETI REFORME

**Komparativna prednost Crne Gore temelji se na njenom geografskom položaju, klimi i pejzažu.** Njena mala i otvorena ekonomija orijentisana je na usluge i uglavnom je usredsrijeđena na turizam kao glavni izvor prihoda. Usluge čine gotovo 80% ukupnog izvoza, dok sami strani turisti generišu preko 20% BDP-a zemlje. Turistički potencijal još uvijek nije u potpunosti iskorišćen, jer planinski sjeverni region nudi značajne mogućnosti za dalji rast, uključujući i izvan ljetnje sezone odmora. U isto vrijeme, s obzirom na oslanjanje zemlje na jedan sektor i njegovu malu veličinu, ekonomija ostaje ranjiva na spoljne šokove i izazove klimatskih promjena.

Crna Gora je jedna od zemalja koja je najizloženija iskrivljenjima izazvanim pandemijom, s obzirom na veliki udio turizma u BDP-u i zaposlenosti. Ovo zahtijeva obnavljanje napora na promovisanju diverzifikacije i povećanju dodate vrijednosti u ekonomskim aktivnostima, kao i davanju prioriteta programima za razvoj vještina, kao odgovor na prioritetna područja pametne specijalizacije sa velikim potencijalom u periodu nakon COVID-19, i u svjetlu digitalne i zelene tranzicije.

Komisija je sprovedla nezavisnu analizu crnogorske ekonomije da bi identifikovala ključne strukturne izazove konkurentnosti i inkluzivnog rasta, oslanjajući se na sam crnogorski PER i druge izvore. Ova sažeta analiza pokazuje da, uprkos napretku postignutom u nekim oblastima, zemlja pati od nekoliko strukturnih i unakrsnih slabosti u mnogim sektorima ekonomske aktivnosti. Međutim, glavni izazovi u pogledu povećanja konkurentnosti i obezbeđivanja dugoročnog inkluzivnog rasta su (i) povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i rješavanje dugotrajne nezaposlenosti; (ii) jačanje regulatornog okruženja i (iii) formalizacija ekonomije. Stoga se ova procjena fokusira na ta tri ključna izazova.

Crna Gora takođe treba da se bori protiv korupcije, poboljša vladavinu prava i ojača institucije, kako bi promovisala konkurentnost. Rješavanje ovih osnovnih zabrinutosti preduslov je za uspješnu transformaciju ekonomije. Komisija pomno prati pitanja jačanja vladavine prava i borbe protiv korupcije u godišnjem izvještaju o Crnoj Gori.

##### ***Ključni izazov br. 1: Povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i borba protiv dugotrajne nezaposlenosti***

Na pozitivne trendove na tržištu rada koji su se mogli uočiti prije marta 2020. godine negativno je uticala pandemija COVID-19 i uslijedilo je zaustavljanje ekonomske aktivnosti. U trećem kvartalu 2020. godine stopa nezaposlenosti (15-74) porasla je na 19,4%, u poređenju sa 16,6% u prvom kvartalu i 15,6% u trećem kvartalu 2019. godine. Stopa aktivnosti (20-64) u trećem kvartalu 2020. godine iznosila je 66,2%, 6,1 procentnih poena niža nego u trećem kvartalu 2019. godine. Stopa zaposlenosti (20-64) nastavila je da opada tokom cijele 2020. godine na 53,5% u trećem kvartalu 2020. godine, u poređenju sa 60,1% u prvom kvartalu 2020. godine i 61% u trećem kvartalu 2019. godine. Poređenja radi, u EU je stopa nezaposlenosti bila 7,4% u trećem kvartalu 2020. godine (6,5% u trećem kvartalu 2019. godine), stopa aktivnosti iznosila je 78% u trećem kvartalu 2020. godine (78,1% u trećem kvartalu 2019. godine), a stopa zaposlenosti iznosila je 72,4% u trećem kvartalu 2020. godine (73,1% u trećem kvartalu 2019. godine). Uprkos blagom poboljšanju, i dalje postoje velike geografske razlike. Stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu (36,3%) bila je više od šest

puta veća od one u primorskom regionu (5,5%). Romi i osobe sa invaliditetom suočavaju se sa dodatnim izazovima u pristupu tržištu rada, uprkos kontinuiranoj podršci programa zapošljavanja i obrazovanja koji ciljaju te grupe. Crna Gora je brzo reagovala i usvojila mjere bez presedana usmjerene na ublažavanje socio-ekonomskog uticaja pandemije. Tri paketa mjera usvojena su 2020. godine, a četvrti 2021. godine, čiji cilj je bio zadržavanje posla kroz podršku preduzećima, pogođenim radnicima i određenim osjetljivim grupama.

Kao direktan odgovor na smjernice politike za 2020. godinu za „preduzimanje mjera za očuvanje zaposlenosti, uključujući obezbjeđivanje kratkoročnih šema rada i fleksibilnih radnih aranžmana“, predložena je Reformska mjera 16 - „*Poboljšanje radnog zakonodavstva uvođenjem novih šema rada*“. Iako je cilj mjere odgovarajući, nedostaje joj jasnost u pogledu specifičnosti šema i aranžmana koji se namjeravaju primijeniti. Nije sigurno da li će nove šeme rada biti uvedene na vrijeme da bi se suzbio uticaj pandemije COVID-19 na tržište rada.

**Najugroženije grupe na tržištu rada ostaju žene, mladi i niskokvalifikovani radnici, dok dugoročna nezaposlenost i dalje predstavlja strukturni izazov.** Iako je stopa nezaposlenosti žena samo malo viša od one kod muškaraca, jaz u zaposlenosti po osnovu rodne pripadnosti ostaje visok i razlika iznosi 13,1 procentnih poena. Pandemija je imala značajan negativan uticaj na zapošljavanje mladih (15-24) (17,6% u trećem kvartalu 2020. godine u poređenju sa 29,5% u trećem kvartalu 2019. godine), kao i na stope nezaposlenosti (15-24) (38,1% u trećem kvartalu od 2020. godine u poređenju sa 23,9% u trećem kvartalu 2019. godine). Čak i prije izbijanja pandemije, stopa mladih (15-24) u oblasti zapošljavanja, kao i u oblasti obrazovanja i obuke, nije se povećala od 2018. godine (16,2%) do 2019. godine (17,3%), što odražava značajne poteškoće u prelazu od obrazovanja do zapošljavanja, zajedno sa neusklađenošću između vještina koje se pružaju kroz formalno obrazovanje i onih koje su potrebne na tržištu rada. To takođe može ukazivati na slabo otvaranje novih radnih mjesta. Najveći udio nezaposlenih i dalje su lica nižeg stepena obrazovanja. I dalje postoji visoka dugoročna nezaposlenost (65,5% u trećem kvartalu 2020. godine). Smanjenje udjela dugotrajno nezaposlenih lica u odnosu na 2019. godinu može se pripisati sve većem broju nezaposlenih lica, prije nego bilo kakvom poboljšanju situacije. Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2021-2024. godine nije usvojena onako kako je planirano 2020. godine.

**Iako je neaktivnost žena i dalje visoka, očekuje se da će veće učešće u obrazovanju i brizi u ranom djetinjstvu podržati njihov pristup zapošljavanju.** U trećem kvartalu 2020. godine stopa neaktivnosti žena (20-64) ostala je daleko iznad stope neaktivnosti muškaraca sa 41,8% u poređenju sa 24,2%. Porast zaposlenja i dalje je veći za muškarce nego za žene. Djelimično je to zbog tradicionalno manjeg angažovanja žena na tržištu rada, znatno većeg udjela neplaćenog rada koji su žene obavljale (MOR, 2019. godine), kao i strukture sistema socijalnih davanja koji žene može obeshrabriti da uđu na tržište rada. Žene su takođe više pogođene sve većom nezaposlenošću zbog krize COVID-19. Stopa upisa dece do 3 godine u vrtiće porasla je na 37,21% u 2019. godini (Monstat) i dostigla 72,62% za djecu uzrasta od 3 do 6 godina (Monstat), što ukazuje na jasan pozitivan trend. Međutim, regionalne razlike ostaju sa niskom popunjenošću na sjeveru. Predstojeće usvajanje Strategije i akcionog plana za rano i predškolsko obrazovanje za period 2021-2025. godine treba da ojača ovaj pozitivan trend.

**Uprkos brojnim dugoročnim programima aktiviranja, oni i dalje ostaju neefikasni u aktiviranju radno sposobnog stanovništva.** Aktivne politike tržišta rada (APTR) nijesu dovoljne da pomognu tražiocima posla u pronalaženju održivog, dugoročnog zaposlenja i još uvijek se nedovoljno fokusiraju na prekvalifikaciju i usavršavanje. Iako se očekuje da će evaluacija APTR biti završena 2021. godine, nedostatak sveobuhvatnog praćenja i procjene uticaja efikasnosti APTR, uključujući praćenje broja korisnika koji ostaju dugoročno zaposleni,



sprječava kontinuirano korigovanje politike kako bi APTR odgovarale svrsi. U toku su napori da se poboljša trenutno neefikasno institucionalno uređenje i funkcionisanje crnogorske javne službe za zapošljavanje, Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG). Ova razmatranja ogledaju se u Reformskoj mjeri 17 - „*Izgradnja operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za obavljanje usluga i mjera putem digitalizacije*“. Digitalizacija ZZZCG na osnovu rezultata identifikacije i revizija postupaka treba da olakša njegov rad i poboljša pružanje prilagođenih i ciljanih usluga.

### **Neformalna ekonomija i dalje predstavlja prepreku poboljšanju ishoda na tržištu rada.**

Iako se pretpostavlja da su mjere subvencionisanja zarada kao odgovor na pandemiju natjerale poslodavce da formalizuju neke od svojih zaposlenih, i dalje postoje destimulativni faktori za formalizaciju, koji zahtijevaju sveobuhvatne mjere za borbu protiv rada na crno. Zakon o radu usvojen u decembru 2019. godine ima za cilj povećanje fleksibilnosti tržišta rada, ali efekti njegove primjene tek treba da se vide. Kapaciteti Inspekcije rada i dalje su ograničeni. Od 2019. godine uspostavljen je poseban APTR koji cilja mlade osobe i podstiče njihovo učešće na tržištu rada zapošljavanjem ili samozapošljavanjem, međutim njegova efikasnost još uvijek nije poznata. Nedostaje horizontalni pregled politike koji kombinuje razne mjere za aktiviranje mladih, kao što je EU garancija za mlade.

### **Neusklađenost vještina i dalje predstavlja značajan izazov, posebno za mlade osobe.**

To je problem i onima sa srednjim obrazovanjem i onima sa višim obrazovanjem. Postoji visok stepen prelaska sa stručnog na visoko obrazovanje i druge programe koji su niže relevantni za tržište rada. Profesionalna neusklađenost (tj. prekomjerna kvalifikacija) najveća je kod onih sa tercijarnim obrazovanjem (oko 14%). Iako je stepen tercijarnog obrazovanja i dalje niži od prosjeka u EU, tržište rada ne može apsorbovati tercijarne diplomce iz određenih predmeta, poput biznisa i humanističkih nauka, dok još uvijek nedostaje diplomaca medicine, nauke, tehnologije, inženjerstva i matematike (ETF, 2019), što je posebno štetno s obzirom na njihov značaj za domene zanimanja ciljane strategijom pametne specijalizacije. Program profesionalnog osposobljavanja za diplomce visokog obrazovanja sprovodi se skoro deceniju, međutim nije sprovedena sveobuhvatna analiza njegovog uticaja. Do 2019. godine učestvovalo je oko 3.000 nezaposlenih diplomaca, od kojih je samo 50% i dalje bilo zaposleno nakon učešća u programu. Uz pomoć MOR-a sprovedena je studija praćenja koja treba da pomogne u procjeni efikasnosti programa.

Reformska mjera 15 - „*Reforma studijskih programa za osnovne i master studije sa jakim fokusom na naukovanje*“, u skladu je sa preporukama Evropske komisije i očekuje se da će poboljšati ukupan kvalitet obrazovanja, uključujući uspostavljanjem adekvatnog praćenja i mehanizma evaluacije za praktično učenje u visokom obrazovanju.

### **Prije pandemije COVID-19, upis u dualno stručno obrazovanje značajno je porastao**

(834 u 2019/2020 u poređenju sa 277 u 2017/2018. i 570 u 2018/2019. godini). Međutim, kao i u mnogim državama članicama EU, pandemija je imala negativan uticaj na praktično obrazovanje, što pokazuje pad stope upisa u 2020/2021. godini za 740 učenika. Sa sve većim brojem učenika, vlada je 2019. godine naručila evaluaciju u nastojanju da poboljša kvalitet i relevantnost programa (ETF, MOR 2020). Praćena je daljom internom revizijom 2020. godine.

Očekuje se da će reformska mjera 14, koja slijedi iz mjere iz prethodne godine 15, o „*uspostavljanju sistema za kontinuirano praćenje kvaliteta pripravničkog staža kod poslodavaca*“, olakšati kreiranje politike zasnovane na činjenicama, prilagoditi program naukovanja i poboljšati tranzicije na tržištu rada. Pregled dualnog obrazovanja objavljen 2020. godine (ETF, MOR 2020) treba da posluži kao dobra osnova za dalju analizu.

**Učešće u cjeloživotnom učenju dalje se smanjilo na 2,5% u 2019. godini (pad sa 3,2% u 2018. godini), manje od četvrtine prosjeka EU-27 (10,8%), a mogućnosti za ponovno usavršavanje i usavršavanje su ograničene.** Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih uz nadogradnju i prekvalifikaciju ne igraju dovoljno istaknutu ulogu, uključujući olakšavanje zelenih i digitalnih tranzicija. Programi obrazovanja odraslih uključeni su u APTR. U 2019. godini 896 nezaposlenih osoba učestvovalo je u programima obrazovanja odraslih, od kojih je samo 13,2% pronašlo posao u roku od 6 mjeseci od završetka programa. Programi nijesu ciljani i dizajnirani na način koji bi efikasno pomogao integraciji tražilaca posla na tržište rada. S obzirom na veoma visok udio dugotrajne nezaposlenosti, osmišljavanje takvih mjera i dalje je od suštinskog značaja. Nijedna reforma nije najavljena u oblasti učenja odraslih, iako se prvo ponavljanje Strategije cjeloživotnog učenja očekuje 2021. godine.

**Šeme socijalne podrške, uključujući naknade za nezaposlene i šeme socijalne pomoći, postoje, ali nijesu efikasne u zaštiti najugroženijih segmenata stanovništva ili u aktiviranju stanovništva.** Složena mreža socijalnih davanja i usluga, u kombinaciji sa nedostatkom sistematskog praćenja individualnih planova aktivacije, doprinosi visokim stopama neaktivnosti i obeshrabruje formalnu ekonomiju. U skladu sa Strategijom socijalne i dječije zaštite, vlada je naručila studiju za analizu sistema socijalne zaštite, čija isporuka je odložena zbog krize COVID-19. Međutim, očekuje se da će preliminarna procjena i preporuke biti gotove početkom 2021. godine, što će omogućiti vladi da izradi strukturu mjera za reformu sistema socijalne zaštite.

## ***Ključni izazov br. 2: Jačanje regulatornog okruženja***

**Poboljšanje institucionalnog i regulatornog okruženja u Crnoj Gori zahtijeva dugoročnu posvećenost države i lokalnih vlasti.** Regulatorno okruženje nije poslovno orijentisano i koči dinamičniji razvoj lokalnih kompanija i aktivnosti stranih investitora. **Kao ključne oblasti za poboljšanje,** preduzeća ukazuju na neefikasnost i kašnjenja u radu sa administracijom, prekomjernu složenost i administrativni teret zbog lokalnih oporezivanja i para-fiskalnih nameta i nedostatak uspostavljenih mehanizama za kontinuirani strukturni dijalog između nadležnih organa i poslovnog svijeta. Na listi najvažnijih problema zaostaju nedovoljna transparentnost u donošenju odluka, nedosljednosti i proizvoljno tumačenje i sprovođenje zakona od strane javnih nadležnih organa i nedostaci u vezi sa postupcima javnih nabavki. Preduzeća ističu da ovi nedostaci dovode do nepredvidljivosti u regulatornom okruženju na državnom i lokalnom nivou i koče crnogorsku ekonomiju.

**Rutinski administrativni odnosi između poslovne zajednice i nadležnih organa nijesu usredsrijeđeni na potrebe preduzeća.** Poslovanje je često otežano sporim tempom administrativnih odgovora ili nedostatkom rokova za neke administrativne postupke. Nadležni organi rijetko daju obrazloženje ili povratne informacije u vezi sa odlukama koje se tiču preduzeća, a kada se takve odluke dovode u pitanje, nadležni organi teže da se pozivaju na poslovnu tajnu, umjesto da zainteresovanoj strani omoguće slobodan pristup informacijama. Povrh svega, postoje redovni izvještaji o sukobljenom tumačenju zakona između različitih organa odlučivanja, između državnog i opštinskog nivoa, i između lokalnih nadležnih organa.

**Procesi javnih rasprava imali bi koristi od inkluzivnijeg pristupa orijentisanog na zainteresovane strane.** Mnogi prijedlozi zakona od samog početka zahtijevaju efikasne i proaktivne strategije komunikacije koje ciljaju zainteresovane strane. Inkluzivne javne rasprave treba da se održe u dovoljno ranoj fazi zakonodavnog procesa. Preduzeća i organizacije koje zastupaju njihove stavove prirodni su partneri nadležnih organa; njihov

doprinos je potreban u fazi planiranja, kako bi se procijenio uticaj novih zakona i propisa na ekonomiju. Međutim, čini se da javna rasprava dolazi vrlo kasno u procesu i često je ograničena obimom i vremenom, što rezultira vrlo ograničenim povratnim informacijama iz poslovnog svijeta i od socijalnih partnera.

Osim Savjeta za konkurentnost na visokom nivou, ne postoje uspostavljeni tehnički mehanizmi i prakse koji omogućavaju kontinuirani strukturni dijalog između nadležnih organa i poslovnog svijeta. Ne postoji sveukupna, centralna koordinacija javne rasprave od strane Generalnog sekretarijata vlade ili bilo koje druge strukture. Čini se da se praksa javnih rasprava razlikuje ne samo između ministarstava i upravnih organa već i u zavisnosti od teme o kojoj se razgovara. Javne rasprave takođe imaju tendenciju da budu formalne, jednokratne stvari, usredsrijeđene na procedure, a ne na suštinu. Slaba reakcija nadležnih organa, nedovoljna transparentnost i nedostatak kontinuiranog uključivanja u procese javne rasprave je drugo pitanje koje treba razmotriti.

Preduzeća su takođe pogođena dugotrajnim procesima usvajanja podzakonskih akata. Česta kašnjenja između usvajanja primarnih zakona i usvajanja propisa za njihovo sprovođenje drugi su izvor nestabilnosti i neredovnog odlučivanja u javnoj upravi na državnom i lokalnom nivou.

Iako je Vlada Crne Gore postigla određeni napredak u poboljšanju kvaliteta javnih rasprava tokom 2020. godine (posebno u kontekstu usvajanja mjera za ublažavanje COVID-19 i pripreme PER-a strukturnih reformi), sistematsko uključivanje poslovnih i socijalnih partnera u planiranje, izradi i sprovođenju mjera koje utiču na ekonomiju tek treba da se postignu.

**Oblast javnih nabavki i koncesija prolazi kroz značajnu transformaciju, uvođenjem sistema elektronskih nabavki od januara 2021. godine.** Efikasni, konkurentni, transparentni i nediskriminatorni postupci javnih nabavki sastavni su dio poslovnog okruženja. Javne nabavke u Crnoj Gori čine oko 12% BDP-a zemlje i generalno ispunjavaju svoju svrhu, iako, kao što je navedeno u izvještajima Evropske komisije o zemljama, postoje neke slabosti u preliminarnim postupcima odabira, a posebno u fazi pravnih ljekova (žalbi).

Očekuje se da će pokretanje sistema elektronskih nabavki 2021. godine donijeti značajna poboljšanja u funkcionisanju javnih nabavki tokom narednih godina. Sistem se zasniva na nedavno usvojenom pravnom okviru (Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu) koji pruža dobar stepen usklađenosti sa direktivama EU o nabavkama iz 2014. godine za klasične nabavke, komunalne usluge i koncesije. Primjena centralizovane e-nabavke putem jedinstvenog, namjenskog portala mogla bi znatno da olakša pristup informacijama o tenderima od svih naručilaca, ubrzavajući procedure i poboljšavajući njihovu transparentnost.

Predložena reformska mjera 9 PER-a - „*Primjena elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN)*“ je vjerodostojna i odgovarajuća, jer treba da pomogne u povećanju transparentnosti procesa javnih nabavki, povećanju efikasnosti postupaka i smanjenju mogućnosti korupcije i kršenja pravila konkurencije. Sa tehničke strane, širi spektar rizika za projekat mogao bi se bolje odraziti u dokumentu (očekivani vremenski okvir za usvajanje podzakonskih akata, napredak u digitalizaciji državne uprave, tehnička spremnost državnih službenika i ponuđača uprkos organizovanim obukama, itd.). Praktična primjena od strane službenika za javne nabavke i nadležnih organa za ugovaranje biće ključ uspjeha projekta i njegovog krajnjeg uticaja na konkurentnost zemlje i potencijal dugoročnog rasta.

**Lokalno oporezivanje, transparentnost i pravičnost države kao regulatora treba da ostanu u fokusu nadležnih organa.** Iako porez na dohodak preduzeća na državnom nivou

ostaje nizak po stopi od 9%, opštinske takse, naknade i druge finansijske obaveze smatraju se glavnom barijerom za investiranje u Crnu Goru. Pravni okvir oporezivanja zasnovan je na najmanje 10 različitih zakona, što povećava njegovu složenost. Prema crnogorskoj vladi, u Crnoj Gori je 2017. godine bilo 659 različitih poreza, taksi i nameta. Preduzeća stoga smatraju da je poreski sistem proizvoljan, nepredvidiv, zbunjujući i netransparentan. Planiranje plaćanja poreskih obaveza i dalje je izuzetno teško zbog učestalosti plaćanja i zakonskih promjena, što ovo čini još jednim područjem za poboljšanje.

Osim toga, poslovna zajednica često dovodi u pitanje opštu primjenu poreskog sistema, osuđujući poresku diskriminaciju između lokalnih i stranih preduzeća, kao i između malih i velikih preduzeća, navodeći vladinu popustljivost prema nekim velikim lokalnim dužnicima. Preferencijali, subvencije ili pomoć određenim preduzećima tokom posljednjih godina povećavaju percepciju da politički dobro povezana preduzeća uživaju preferencijalni tretman i nepravedne prednosti.

Prepoznajući izazov lokalnog oporezivanja, vlada je pokrenula dvije važne akcije u ovoj oblasti. Obje inicijative smatraju se važnim reformama i ohrabrujućim koracima u procesu očekivanih daljih reformi lokalnog poreskog sistema. Prvo, zakoni o administrativnim taksama i lokalnim komunalnim taksama, usvojeni u martu 2019. godine, imaju za cilj pojednostavljenje, restrukturiranje i smanjenje nekih lokalnih taksi i naknada. Ukinuto je nekih 7% administrativnih taksi, dodatnih 11% je umanjeno, a zabranjeno je 9 od 12 pravnih osnova za utvrđivanje lokalnih komunalnih taksi, dok su za preostale 3 zakonske osnove uvedene maksimalne granice za naknade. Ovo je bio prvi pokušaj nakon mnogo godina da se pojednostavi i uskladi oporezivanje preduzeća. Drugo, vlada je 2020. godine, u saradnji sa poslovnim organizacijama predstavljenim u Savjetu za konkurentnost, pokrenula registar fiskalnih i parafiskalnih nameta. Registar sadrži oko 2030 nameta i 580 različitih propisa koji utiču na finansijske obaveze preduzeća.

Predložena *reformaska mjera PER-a 8 - „Uspostavljanje registra fiskalnih i para-fiskalnih nameta“* - odnosi se na uspostavljanje i dalji razvoj registra koji bi objedinio fiskalne i para-fiskalne namete na državnom i lokalnom nivou. Ažuriranje i proširenje funkcija registra su među uslovima politike u Memorandumu o razumijevanju (MoR) u kontekstu makrofinansijske pomoći dodijeljene Crnoj Gori tokom krize COVID-19. Očekuje se da će registar postati operativan do marta 2021. godine. Uvođenjem registra fiskalnih i parafiskalnih nameta trebalo bi riješiti jedno od važnih uskih grla u regulatornom okruženju i povećati transparentnost, iako je teško procijeniti njegov uticaj na konkurentnost ekonomije Crne Gore. Čini se da je mjera dobro sastavljena i jasna.

**Razvoj transakcionih elektronskih državnih usluga način je za podršku crnogorskom regulatornom okruženju.** Digitalizacija javnog sektora može u velikoj mjeri poboljšati poslovno okruženje, pored očiglednih dobitaka u efikasnosti i transparentnosti odnosa između preduzeća i nadležnih organa. Nedavno uvođenje e-registracije za preduzeća, tekući naponi na uspostavljanju e-katastra i pokretanje postupaka e-nabavki glavni su primjeri snažnog potencijala za promjene. Izbijanje pandemije COVID-19 ubrzalo je neke od projekata e-uprave (e-registracija, pokretanje mrežnog sistema za plaćanje administrativnih taksi - NS-NAT). Primjena usluga e-uprave takođe može dovesti do značajnog smanjenja mogućnosti za korupciju i nejednakog tretmana između različitih preduzeća.

Sve u svemu, čini se da su crnogorski nadležni organi preduzeli niz akcija za poboljšanje efikasnosti i transparentnosti regulatornog okruženja digitalizacijom i, uprkos pandemiji COVID-19, uspjeli da održe zamah tekućih reformi i pokrenu novu inicijativu. Razvoj upravnih

procesa i praksi za inkluzivno, poslovno orijentisano regulatorno okruženje i primjena poslovne kulture usredsrijeđene na državnu i lokalnu javnu upravu trebalo bi da ostanu u fokusu nadležnih organa tokom narednih godina. Ubrzana digitalizacija ekonomije i uvođenje novih usluga e-uprave, dijelom zbog kretanja vezanih za COVID-19, mogu doprinijeti rješavanju ključnih izazova 2 i 3. Nezavisan, efikasan i djelotvoran pravosudni sistem biće ključan za kreiranje i održavanje atraktivnog poslovnog okruženja.

### **Ključni izazov br. 3: Formalizacija ekonomije**

**Procjenjuje se da neformalna ekonomija čini oko 30% BDP-a.** Neformalna ekonomija ima mnogo različitih uzroka i usko je povezana sa drugim ključnim izazovima o kojima se govori u ovom dokumentu. Značajan neformalni sektor u Crnoj Gori podstaknut je nedostacima u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabostima na tržištu rada, nedovoljnim kapacitetima izvršenja nadležnih organa, korupcijom i velikom tolerancijom na nepoštovanje poreza. Dalji sloj složenosti uzrokuju socijalni i kulturni faktori, slaba svijest o negativnim društvenim uticajima neformalne ekonomije i velika važnost proširenih porodičnih veza i ličnih veza, jer one često imaju tendenciju da povećaju prihvatanje i spremnost za angažovanje u neformalnom i neprijavljenom radu, neformalnoj ekonomiji i neformalnim transakcijama.

Još jedna dimenzija neformalnosti može se pratiti u crnogorskoj dijaspori i velikim doznakama koje se u zemlju ulivaju formalnim i neformalnim kanalima. Ova plaćanja podržavaju porodične prihode, što bi djelimično moglo objasniti veoma visok nivo gotovinskih transakcija u ekonomiji, i podstiču uglavnom neformalno tržište stambene izgradnje i rekonstrukcije.

Politike usmjerene na smanjenje neformalnosti moraju biti široke i sveobuhvatne zbog različitih uzroka pojave i složenog odnosa između struktura tržišta rada, institucionalnog i regulatornog okruženja, oporezivanja, socijalnih politika i kulturnih faktora. One moraju stvoriti podsticaje i uslove za formalizaciju preduzeća i radne snage, primijeniti snažne destimulacije i sankcije za one ekonomske operatere koji ostaju u neformalnom sektoru i nepravedno se takmiče sa legitimnim preduzećima, kao i djelovati odlučno kako bi zatvorile sve praznine u zakonskom i institucionalnom sistemu koji je predmet zloupotrebe. Nadležni organi moraju da koriste širok spektar različitih instrumenata za efikasnu borbu protiv neformalnosti.

**Visok stepen neformalnosti u ekonomiji ima dalekosežne posljedice.** Ometa efikasnu alokaciju državnih i poslovnih resursa, smanjuje prihode preduzeća i državnog i lokalnih budžeta, usporava ekonomski razvoj i ima dugoročne negativne ishode za radnike. U crnogorskom kontekstu, uticaj nelojalne konkurencije iz neformalnog sektora posebno je jak na MSP i mikro preduzeća koja dominiraju ekonomijom. Najmanja preduzeća, koja čine preko 90% crnogorskih preduzeća i služe lokalnom tržištu, neformalnu konkurenciju smatraju najskupljom barijerom za poslovanje. Jednako važna briga je da su troškovi neformalnosti i korupcije veći za inovativna preduzeća, što posebno ometa razvoj privrednih sektora zasnovanih na znanju i vještinama.

**Prisustvo neformalnosti odražava se i na tržištu rada.** Procjenjuje se da neformalni i neprijavljeni rad predstavlja oko 30% zaposlenosti (UNDP). Zaposlenost je nedovoljno prijavljena u sektoru turizma i poljoprivrede. Sistem oporezivanja rada i strukturni izazovi na tržištu rada mogu stvoriti destimulativne mjere za formalno zapošljavanje, što će imati negativne implikacije za neformalne radnike, budžet i sistem socijalne sigurnosti. Očekuje se da će i novi Zakon o radu, usvojen krajem 2019. godine, imati pozitivan dugoročni uticaj na neformalnost i rad na crno poboljšanjem fleksibilnosti na tržištu rada i poboljšanjem formalnog zapošljavanja.

**Smanjenje obima neformalne ekonomije postalo je prioritet vlade.** Akcioni plan za borbu protiv sive ekonomije inicijalno je usvojen 2017. godine, a Vladina komisija za suzbijanje sive ekonomije, kojom je predsjedavao potpredsjednik vlade za ekonomsku politiku, imenovana je 2018. godine radi koordinacije različitih akcija, podsticanja saradnje između državnih organa i pomoći lokalnim vlastima. U komisiji su bili predstavnici Ministarstva finansija, Poreske uprave,

Uprave carina, Uprave policije i Uprave za inspekcijske poslove. Međutim, akcionom planu nedostajao je neophodan obim i sveobuhvatan pristup neformalnosti, fokusirajući se na prilično uski spektar aktivnosti (poput provjera i suzbijanja poslovanja preko različitih inspekcijskih službi, sa fokusom na turistički sektor) kojim bi se mogli povećati prihodi državnog budžeta.

Novi pokušaj smanjenja neformalnosti postao je istaknutija karakteristika među vladinim prioritetima nakon usvajanja Zajedničkih zaključaka ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske u maju 2019. godine i PER-a za period 2020-2022. godine u januaru 2020. godine. Oba dokumenta priznaju da su nepostojanje strategije i adekvatnih alata za praćenje neformalnosti ključne prepreke za pripremu, sprovođenje i procjenu mjera reforme usmjerenih na neformalnost. Dalje, oni su podvukli presudan značaj bliske saradnje između državnih i lokalnih vlasti, kao i uključivanje legitimnih preduzeća i socijalnih partnera u napore za smanjenje neformalne ekonomije.

**Izbijanje krize COVID-19 početkom 2020. godine zaustavilo je napredak u smanjenju neformalnosti.** Pandemija je odložila gotovo sve aktivnosti zakazane u okviru poglavlja o strukturnim reformama PER-a za period 2020-2022. godine i efikasno zaustavila svaki napredak u primjeni aspekata neformalnosti povezanih sa Zajedničkim zaključcima za 2019. godinu. Ovo je posebno vidljivo u pogledu planiranja strategije i sprovođenja preventivnih akcija i podsticaja za podršku formalizaciji. Nije postignut napredak u uspostavljanju alata za praćenje radi procjene neformalne ekonomije i njene dinamike. Suprotno očekivanjima, novi zakon o inspekcijskoj kontroli nije uspio da riješi pitanje pristupa privatnim prostorijama fizičkih lica osumnjičenih za neformalne aktivnosti, što je podrilo izvršna ovlaštenja inspekcijskih službi.

Pored toga, čini se da su ekonomske mjere koje je vlada usvojila kao odgovor na krizu COVID-19 propustile priliku da pruže državnu podršku kao podsticaj za legalizaciju neformalnih preduzeća. Sa druge strane, one su sigurno pružile dragocjenu podršku preduzećima koja legalno posluju i pomogli nekima od njih da ostanu u formalnoj ekonomiji. U isto vrijeme, podsticaji predviđeni za novo zapošljavanje možda su privukli neke od zaposlenih ili preduzeća koja su ranije poslovala u neformalnom sektoru (među oko 1000 novih radnih mjesta koja su otvorena).

Zbog ovih dešavanja, PER za period 2021-2023. godine sadrži preusmjerenu **reformsku mjeru 6 - „Poboljšanje i sprovođenje mjera za suzbijanje neformalne ekonomije“** - zasnovanu uglavnom na mjeri 8 PER-a za period 2020-2022. godine. Mjera još uvijek ne predviđa potpunu strategiju za neformalnost, praćenu alatima za mjerenje performansi koje omogućavaju kontinuiranu procjenu i smanjenje neformalne ekonomije i vode ka planiranju konkretnih akcija, kako je dogovoreno u Smjernicama politike za 2019. godinu. Umjesto toga, on samo objedinjuje ranije predložene i nerealizovane aktivnosti, i nekoliko koncepata, koji bi trebalo da postanu dio Akcionog plana, koji će se izraditi u drugoj polovini 2021. godine. U isto vrijeme, mjera ostaje prilično neodređena u pogledu konkretnih radnji koje treba preduzeti na suzbijanju neformalne ekonomije, kao i podsticaja predviđenih za legalno preduzetništvo i zapošljavanje. Aktivnosti treba da počnu do 2022. godine, a za 2021. godinu nijesu predviđene konkretne radnje u vezi sa neformalnošću. Potreban je dalji rad na uticaju na društvene ishode i životnu sredinu. Dalje, kao jedina sveobuhvatna mjera u vezi neformalnosti, treba da bude jasno povezana sa svim ostalim trenutno planiranim reformskim mjerama koje doprinose smanjenju neformalnosti. Akcionim planom treba dalje razmotriti preventivne i edukativne radnje koje su posebno usmjerene na mikro i mala preduzeća.

**Borba protiv neformalne ekonomije zahtijeva stalne napore i planiranje kako bi se postigli opipljivi rezultati.** Vladin akcioni plan za borbu protiv neformalnosti i dalje zahtijeva ažurirane i konkretnije akcije za bolju koordinaciju napora različitih institucija na državnom i

lokalnom nivou i za adresiranje dodatnih oblasti koje bi mogle doprinijeti smanjenju neformalnosti, kao što su akcije za podsticanje upotrebe elektronskih plaćanja. Ostali važni aspekti neformalnosti koji zahtijevaju vladinu pažnju odnose se na zatvaranje praznina i nedosljednosti u zakonu koje olakšavaju razvoj neformalnih aktivnosti. To se često može postići digitalizacijom usluga javnog sektora, procesom koji spada u ključni izazov jačanja regulatornog okruženja.

Konkretno u vezi sa neformalnošću, vlada je pokrenula tri važne inicijative 2019. godine. Prva od njih, sprovedena 2020. godine, bila je uvođenje novih akciznih markica podržanih aplikacijama za pametne telefone, što omogućava verifikaciju autentičnosti akciznih proizvoda na mreži. Preostale dvije, koje će se nastaviti i do 2022., odnosno 2023. godine, bile su e-fiskalizacija (podržavajući pravilno oporezivanje svih transakcija kase) i uvođenje integrisanog sistema upravljanja prihodima u poreskoj administraciji (IRMS).

Ova posljednja dva projekta nastavljaju se u okviru predložene *reformske mjere 7 PER-a - „Suzbijanje neformalne ekonomije reformom poreske administracije“* - redefinisane iz PER-a za period 2020-2022. godine. Mjera je kredibilna, iako ambiciozna i primjerena u smislu promovisanja konkurentnosti i dugoročnog potencijala za rast. Usmjerena je na poboljšanje efikasnosti Poreske uprave i smanjenje troškova za poreske obveznike, što bi takođe trebalo da pomogne smanjenju neformalnosti u privredi. Restrukturiranje Poreske uprave u Upravu prihoda može prouzrokovati određena kašnjenja u reformi. Potreban je dalji rad na efektima koje vlada očekuje da će vidjeti na konkurentnost (npr. suzbijanje utaje poreza, dodatni budžetski prihodi, bolje planiranje poreskih tokova, jednaki uslovi za preduzeća. itd.). Čini se da troškovi održavanja i potrebna obuka službenika za IRMS, koji su ključni za uspješan i pravovremen sistem uvođenja, nijesu uzeti u obzir. Kašnjenja su vjerovatna ako se ovi faktori ne uzmu u obzir, s obzirom na trenutni kapacitet poreske uprave i visoku fluktuaciju kvalifikovanog kadra. Opis predviđene reforme treba detaljnije da navede kako će se sprovesti kontrola i kako će se ublažiti različiti rizici (npr. otpor prihvatanju novog sistema i plaćanju poreza). Naročito treba razmotriti rizike povezane sa troškovima prelaska u formalnu ekonomiju (koji mogu biti previsoki za neke poslodavce u sivoj zoni), zajedno sa mogućim šemama podsticaja koji stimulišu takav potez.

Ukratko, crnogorska vlada prepoznala je potrebu da se bavi raznim uzrocima neformalnosti pokretanjem niza reformi u institucionalnom i regulatornom okruženju. Bez obzira na to, napredak postignut u ovim oblastima teško je izmjeriti, ne samo zbog izbivanja krize COVID-19. Mnoge opisane akcije tek treba da se sprovedu, neke neophodne zakonske promjene tek treba da se usvoje i ambicioznije reformske mjere bi bile dobrodošle. Istovremeno, smanjenje neloyalne konkurencije i neformalnosti ozbiljnije zavisi od uspješnog sprovođenja reformi na tržištu rada i regulatornog okruženja, jer se oni bave nekim od važnih uzroka neformalnosti. Uticaj izvršenih promjena treba održati pravilnom i postojanom primjenom tekućih reformi tokom narednih godina. Odlučnost državnih organa da nova pravila sprovede administrativnim i sudskim sredstvima igraće podjednako važnu ulogu u procesu.

#### **Okvir: Monitoring učinka u svjetlu evropskog stuba socijalnih prava**

Evropski stub socijalnih prava, proglašen 17. novembra 2017. godine od strane Evropskog parlamenta, Savjeta i Evropske komisije, iznosi 20 ključnih principa i prava koja se tiču jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada, poštenih uslova rada i socijalne zaštite i inkluzije u korist građana u EU. Budući da je 20 principa od suštinskog značaja za zemlje ako žele



da postignu pošteno i dobro funkcionisanje tržišta rada i sistema socijalne zaštite, oni su podjednako relevantni za zemlje kandidate i potencijalne kandidate. Nova ojačana socijalna dimenzija Zapadnog Balkana uključuje povećan fokus na zapošljavanju i socijalne reforme kroz veće praćenje relevantnih politika (EK, 2018). Deklaracija ministara Zapadnog Balkana o poboljšanju socijalne politike na Zapadnom Balkanu (6. novembra 2018. godine) potvrđuje da će Stub koristiti za vođenje usklađivanja svojih tržišta rada i sistema socijalne zaštite sa onima u EU.

**Crna Gora se suočava sa izazovima u vezi sa nizom indikatora socijalne tabele<sup>53</sup> koja podržava Evropski stub socijalnih prava.** To je slučaj sa jednakim mogućnostima i pristupom tržištu rada. Iako su se poboljšanja u zaposlenosti i stopama nezaposlenosti zadržala, i dalje postoje strukturni izazovi na tržištu rada, poput niske aktivnosti, visoke dugotrajne nezaposlenosti i udjela mladih (15-24) koji nijesu u radnom odnosu, sistemu obrazovanja ili obuke, kao i regionalne razlike. Izvjesno poboljšanje u pogledu jaza u zapošljavanju po osnovu rodne pripadnosti zabilježeno je između 2018. i 2019. godine, iako ta cifra ostaje iznad prosjeka EU-27 (13,3 procentnih poena u Crnoj Gori u odnosu na 11,7 procentnih poena u EU-27).

**Visoka nezaposlenost mladih, visok udio niskokvalifikovanih u nezaposlenosti, zajedno sa velikom učestalošću rada na crno, ukazuju na slabo prelaženje sa jednog posla na drugi i zasnivanje radnog odnosa.** Usvajanje novog Zakona o radu usmjereno je na povećanje fleksibilnosti tržišta rada i doprinos smanjenju rada na crno, iako se efekti tek očekuju. Neusklađenost vještina i slabo obezbeđivanje učenja odraslih utiču na prelazak iz škole na posao i rezultiraju nedovoljnom prilagodljivošću radnika da pronađu odgovarajuće i održivo zaposlenje.

**Zapošljavanje ostaje najbolji izlaz iz siromaštva.** Sistem socijalne zaštite nije dobro opremljen za ciljanje i pomoć onima kojima je potrebna. Pored toga, nije dovoljno povezan sa aktivacijom tržišta rada da bi podstakao i olakšao zapošljavanje. Demografska struktura zemlje vrši pritisak i na tržište rada i na penzijski sistem, reformisan 2020. godine, i još veći pritisak na njegovu održivost.

**Prikupljanje pravovremenih i pouzdanih podataka treba održati i ojačati.** Rezultati prvog istraživanja Statistike o prihodima i životnim uslovima (SILC) iz 2018. godine ažurirani su 2019. i 2020. godine. Treba nastaviti sa naporima da se statistika zaposlenosti i socijalna statistika još više uskladi sa standardima EU i treba ih sistematski slati Eurostatu.

---

<sup>53</sup> Socijalni semafor uključuje 14 glavnih indikatora, od kojih se 12 trenutno koristi za upoređivanje učinka država članica ([https://ec.europa.eu/eurostat/\\*eb/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators](https://ec.europa.eu/eurostat/*eb/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators)). Indikatori se takođe upoređuju za Zapadni Balkan i Tursku, uz jednu malu korekciju starosne grupe za stopu nezaposlenosti (smanjenje gornje starosne granice na 64 umesto na 74) za Albaniju i Kosovo\* zbog dostupnosti podataka. Procjena uključuje učinak zemlje u odnosu na prosjek EU-27 (učinak je lošiji/ bolji/ oko prosjeka EU-27; za ovo poređenje se uglavnom koriste podaci iz 2019. godine) i analiza trenda za indikator na osnovu najnovijeg dostupnog trogodišnjeg perioda za zemlju (poboljšanje/ pogoršanje/ bez promjena). Korišćeni su podaci od 2017. do 2019. godine i mogu se naći u Prilogu A.

<b>CRNA GORA</b>		
<b>Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada</b>	Osobe koje prerano napuštaju obrazovanje i obuku (% stanovništva starosne dobi 18-24)	Bolje od prosjeka EU, poboljšanje
	Jaz u zapošljavanju po osnovu rodne pripadnosti	Gore od prosjeka EU, poboljšanje
	Odnos kvintila dohotka (S80 / S20)	Lošiji od EU prosjeka, poboljšanje
	Rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti (u%)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Mladi koji nijesu u radnom odnosu, sistemu obrazovanja ili obuke (% ukupne populacije starosti 15-24)	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
<b>Dinamična tržišta rada i poštteni uslovi rada</b>	Stopa zaposlenosti (% od stanovništvo starosti 20-64 godine)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Stopa nezaposlenosti (% stanovništva starosti 15-74 godine)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Rast bruto raspoloživog prihoda domaćinstva po glavi stanovnika	Nije primjenljivo
<b>Socijalna zaštita i inkluzija</b>	Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
	Djeca mlađa od 3 godine u formalnim vrtićima	Bolje od prosjeka EU, poboljšanje
	Samoprijavljena nezadovoljena potreba za zdravstvenom zaštitom	Lošija od prosjeka EU, pogoršanje
	Nivo digitalnih vještina fizičkih lica	Nije primjenljivo

## 5. PREGLED SPROVOĐENJA SMJERNICA ZA POLITIKU USVOJENIH NA EKONOMSKOM I FINANSIJSKOM DIJALOGU 2020. GODINE

Sveukupno: Djelimična primjena (57,4%) <sup>54</sup>	
Smjernice za politiku 2020	Sumarna procjena
<p>Cilj politike (CP) 1:</p> <p>Koristiti fiskalnu politiku za ublažavanje uticaja krize na rast i zapošljavanje.</p> <p>Omogućavajući odgovarajuće jačanje potrošnje na zdravstvo tokom krize, ojačati srednjoročnu održivost javnih finansija ograničavanjem ukupne potrošnje na zarade, takođe preduzimanjem konkretnih koraka ka sprovođenju plana optimizacije javne uprave.</p>	<p>CP 1 je <b>značajno sproveden</b>:</p> <p>1) <b>Značajno sprovođenje:</b> Vlada je usvojila četiri paketa socijalno-ekonomskih mjera za podršku građanima i privredi, uključujući odlaganje poreza, kao i subvencije za zarade i zajmove za održavanje ekonomije i zapošljavanja. Da bi dodatno proširila fiskalni prostor, vlada je obezbedila dovoljno finansijskih sredstava za pokrivanje 2021. godine i dijela potreba budžeta 2022. godine unaprijed pozajmljujući ekvivalent od 17,5% BDP-a u decembru 2020. godine.</p> <p>2) <b>Ograničeno sprovođenje:</b> broj zdravstvenih radnika je u martu i aprilu 2020. godine porastao za 15%. Plate viših kategorija javne uprave (A i B) smanjene su za 50% u maju i junu 2020. godine. Do sada nije uspio plan optimizacije javne uprave da bi se postiglo značajno trajno smanjenje zaposlenih. Sveukupno, u 2020. godini bruto zarade porasle su za 4,3% međugodišnje. PER najavljuje nastavak srednjoročne strategije</p>

<sup>54</sup> Za detaljan opis metodologije koja se koristi za procjenu sprovođenja smjernica, v. odjeljak 1.3 Pregleda Komisije i procjene programa ekonomskih reformi zemalja za 2017. godinu dostupne na: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overvie\\*-and-country-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overvie*-and-country-assessments_en).

<p>Uspostaviti punopravni centralizovani sistem obračuna zarada u javnom sektoru.</p>	<p>optimizacije za smanjenje javne potrošnje.</p> <p>3) <b>Značajno sprovođenje:</b> završetak ovog projekta procjenjuje se na 75%. IT oprema je instalirana u novembru 2020. godine, a interfejs koji povezuje sistem sa podacima Uprave za kadrove, omogućavajući razmjenu između dva sistema u realnom vremenu, u završnoj je fazi. Ministarstvo finansija i socijalne zaštite započelo je postupnu obuku i migraciju svih budžetskih jedinica na novi sistem.</p>
<p><b>CP 2</b></p> <p>U cilju podrške ekonomskom oporavku, napraviti dobru analizu troškova i koristi kao sastavni dio upravljanja javnim ulaganjima.</p> <p>Preduzeti korake ka uspostavljanju fiskalnog savjeta, nakon konsultacija sa odgovarajućim dokumentima o opcijama sa zainteresovanim stranama, uključujući EU.</p> <p>Uvesti sistem elektronske fiskalizacije (e-fiskalizacija).</p>	<p>CP 2 je <b>značajno sproveden:</b></p> <p>1) <b>Djelimično sprovođenje:</b> da bi se unaprijedio proces upravljanja javnim ulaganjima, usvojena je nova Odluka o izradi kapitalnog budžeta i utvrđivanju i ocjenjivanju kriterijuma za izbor kapitalnih projekata; omogućavajući pripremu kapitalnog budžeta za 2020. godinu, Vlada je usvojila odluku o sprovođenju Procjene upravljanja javnim ulaganjima (PIMA). Inicirane su aktivnosti i održani sastanci sa predstavnicima MMF-a i stručnjacima koji će sprovoditi PIMA procjenu.</p> <p>2) <b>Značajno sprovođenje:</b> Usvojen je dokument o opcijama za uspostavljanje fiskalnog savjeta koji je podijeljen sa Komisijom. Nacrti izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti takođe su pripremljeni kako bi se stvorili formalni uslovi za uspostavljanje fiskalnog savjeta.</p>

	3) <b>Potpuno sprovođenje:</b> Sistem je u potpunosti operativan od januara 2021. godine
<p><b>CP 3:</b></p> <p>Pažljivo praćenje izazova finansijske stabilnosti koji nastaju kao rezultat pandemije koronavirusa i preduzimanje odgovarajuće mjere ako je potrebno, istovremeno razvijajući nadzorni kapacitet centralne banke.</p> <p>Utvrditi i prioritetno ukloniti prepreke za brzo i uspješno rješavanje nenaplativih dugova, posebno unaprjeđivanjem pravnih, sudskih i institucionalnih procedura.</p> <p>Osigurati učešće svih banaka u ocjeni kvaliteta aktive pod jednakim uslovima, transparentno objaviti svoje nalaze i odmah preduzeti korektivne mjere po potrebi.</p>	<p>CP 3 je <b>značajno sproveden.</b></p> <p>1) <b>Značajno sprovođenje:</b> Centralna banka preduzela je snažne mjere podrške finansijskom sektoru kako bi ublažila uticaj krize, uključujući moratorijum na otplatu zajma i restrukturiranje zajma, a aktivnosti nadzora su dobre, uključujući i uticaj mjera. Ostvaren je određeni dobar napredak u jačanju nadzora, uključujući funkcionisanje profesionalnog nadzornog odbora za podršku donošenju odluka centralne banke i povećanje kapaciteta nadzora izvan lokacije. Potpuni uticaj krize, posebno na kvalitet aktive, tek će postati vidljiv, što će vjerovatno zahtijevati dalja prilagođavanja.</p> <p>2) <b>Djelimično sprovođenje:</b> Centralna banka je nastavila sa praćenjem problematičnih kredita i davala preporuke vladi o načinima za dalje unaprjeđenje okvira za rješavanje problematičnih kredita. Dalji napredak zahtijeva međuresorski rad sa Ministarstvom pravde i drugim ključnim zainteresovanim stranama na pravnom i pravosudnom okviru kako bi se ubrzalo rješavanje problematičnih kredita.</p> <p>3) <b>Značajno sprovođenje:</b> Ocjena kvaliteta aktive započela je sa svim bankama koje su učestvovala, ali je pandemija odložila napredak.</p>
<p><b>CP 4:</b></p>	<p>CP 4 je <b>djelimično sproveden.</b></p>

Osigurati nesmetanu i efikasnu podršku privatnim preduzećima i njihovim zaposlenima pogođenim krizom, posebno mikro, malim i srednjim preduzećima i samozaposlenima.

Proširiti pokrivenost socijalnom zaštitom i pružiti podsticaje preduzećima i zaposlenima u sektoru neformalne ekonomije da se registruju i olakšaju njihov prelazak u formalnu ekonomiju.

Da bi se osigurao brz oporavak, fokusirati se na pojednostavljivanje poreskog zakonodavstva i smanjenje raznovrsnosti parafiskalnih nameta koji utiču na preduzeća.

1) **Djelimično sprovođenje:** Vlada je usvojila četiri paketa mjera čiji cilj je podrška preduzećima i zaposlenima tokom pandemije. Podrška je obuhvatala zajmove za MSP, subvencije zarada i mjere zaštite zaposlenja u sektorima koji su najviše pogođeni pandemijom. Opšte mjere su u skladu sa datim smjernicama, međutim mnoge akcije podrške usmjerene na preduzeća sprovedene su samo djelimično.

2) **Ograničeno sprovođenje:** Nijedna mjera koja je posebno usmjerena na sektor neformalne ekonomije i koja osigurava socijalnu pokrivenost svojim osjetljivim zaposlenima ne može se identifikovati među radnjama koje preduzima vlada. Druge mjere podrške, u najmanju ruku, destimulisale su preduzeća što se tiče prelaska u neformalni sektor u vrijeme krize. Podsticaji za novo zapošljavanje možda su privukli neke od zaposlenih ili preduzeća koja su ranije poslovala u neformalnom sektoru (među oko 1000 novih radnih mjesta koja su otvorena).

3) **Djelimično sprovođenje:** u vezi sa pojednostavljenjem poreskog zakonodavstva, izmjene Zakona o PDV-u usvojene su u julu 2020. godine, koje su uvele manje olakšice za poreske obveznike. Postignut je određeni napredak u oblastima elektronske registracije preduzeća i elektronskog plaćanja administrativnih taksi. Zakone o administrativnim taksama i lokalnim komunalnim taksama sprovodilo je više opština, dok je rad na registru fiskalnih i parafiskalnih nameta na državnom i lokalnom nivou napredovao na vrijeme.

<p><b>CP 5:</b></p> <p>Održavati kontinuirani dijalog sa socijalnim partnerima, poslovnim organizacijama i civilnim društvom o svim odlukama donesenim kao odgovor na pandemiju COVID-19. Aktivno obavještavati javnost o povratnim informacijama iz ovog dijaloga.</p> <p>Osigurati blisku saradnju između nadležnih organa na državnom i lokalnom nivou na svim mjerama ublažavanja krize i ekonomskog oporavka, uključujući zajedničke i koordinisane akcije.</p>	<p>CP 5 je <b>djelimično sproveden</b>.</p> <p>1) <b>Značajno sprovođenje:</b> Konsultovane su zainteresovane strane u vezi sa tri od četiri paketa koja su usvojena kao odgovor na pandemiju COVID-19, bez većih primjedbi zainteresovanih strana na proces. Činilo se da je dijalog sa poslovnim udruženjima, socijalnim partnerima i civilnim društvom bio neprekidan tokom krize. Javnost je redovno obavještavana o povratnim informacijama.</p> <p>2) <b>Ograničeno sprovođenje:</b> Saradnja između nadležnih organa na državnom i lokalnim nivou bila je u najboljem slučaju sporadična i samo od slučaja do slučaja. Bilo bi teško identifikovati primjere neometanih i koordinisanih akcija koje ujedinjuju nadležne organe na državnom i lokalnom nivou.</p>
<p><b>CP 6:</b></p> <p>Preduzeti mjere za očuvanje zaposlenosti, uključujući obezbjeđivanjem kratkoročnih šema rada i fleksibilnih radnih aranžmana, kao i povećanim pružanjem aktivnih politika tržišta rada, kako bi se olakšao prelazak na posao i pružila podrška radnicima kojima prijete gubitak posla.</p> <p>Osigurati adekvatnu dohodovnu podršku i socijalnu pomoć za nezaposlene i one koji su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.</p> <p>Jačati otpornost i sposobnost zdravstvenog sistema da poboljša pristup i kvalitetno pružanje zdravstvenih usluga.</p>	<p>CP 6 je <b>djelimično sproveden</b>.</p> <p>1) <b>Djelimično sprovođenje:</b> Vlada je usvojila četiri paketa ekonomske podrške, koji su, uključujući subvencije zarada i podršku preduzećima, nastojali da sačuvaju zaposlenost. Šeme za kratkoročni rad i fleksibilni aranžmani rada planiraju se uvesti tokom 2021-2022. godine. Aktivne politike tržišta rada kontinuirano se sprovode, ali je njihovo sprovođenje smanjeno zbog pandemije i nijesu uvedene nove mjere koje bi olakšale prelazak na posao.</p> <p>2) <b>Djelimično sprovođenje:</b> Sva četiri paketa ekonomske podrške obuhvatala su jednokratne isplate nezaposlenim i / ili ranjivim grupama, dostižući veliku većinu ciljne populacije. Analiza u pogledu</p>

	<p>adekvatnosti takve dohodovne podrške nije dostupna.</p> <p>3) <b>Djelimično sprovođenje:</b> Dodijeljena dodatna finansijska sredstva, mjere za poboljšanje administracije i koordinacije zdravstvenog sistema, kao i pružanje usluga e-zdravstvene zaštite poboljšali su sposobnost zdravstvenog sistema da upravlja krizom COVID-19. U isto vrijeme, mjere koje preispituju strukturne slabosti sistema i posljedične mjere reforme koje povećavaju otpornost sistema i kapacitet za poboljšanje pristupa i kvalitetnog pružanja zdravstvenih usluga tek treba da budu usvojene.</p>
--	---

## 6. PROCJENA OSTALIH OBLASTI I MJERE STRUKTURNE REFORME UKLJUČENE U PER ZA PERIOD 2020-2022. GODINE

### *Istraživanje, razvoj i inovacije*

**Javna i privatna ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije (IRI) su malog obima.** Crna Gora je skromni inovator (Evropska tabela uspješnosti u inovacijama za 2020. godinu). Sektor istraživanja, razvoja i inovacija pati od malog broja istraživača i slabih veza između akademske zajednice, istraživačkih instituta i privrede. Samo 2,2% crnogorskih mikro, malih i srednjih preduzeća investira u istraživanje i razvoj (u poređenju sa 22% na regionalnom nivou), a preko 90% istraživača zaposleno je u vladi i sektoru visokog obrazovanja. Sa stopom od 0,50% BDP-a uloženog u istraživanje i razvoj (2018. godine, posljednji dostupni podaci), potrošnja Crne Gore predstavlja nešto više od jedne petine prosjeka EU-28 (gdje je potrošnja iznosila 2,18% BDP-a u 2018. godini).

S druge strane, usvajanje Strategije pametne specijalizacije (S3) u junu 2019. godine omogućava Crnoj Gori da koncentriše svoje oskudne resurse na tematske sektore za istraživanje i razvoj kao osnovu za jačanje sektorskih politika zasnovanih na inovacijama. Oblasti specijalizacije su poljoprivreda i prerada hrane, energetika i održivo okruženje, održivi zdravstveni turizam i IKT. Ostale mjere podrške inovativnom ekosistemu uključuju: (i) program podrške inovativnim *start-up* preduzećima i inovacionim inicijativama kroz šeme podrške manjeg obima; (ii) podrška za ubrzanje *start-up* preduzeća; (iii) šemu zajedničke dotacije za



angažovanje mladih istraživača i doktora nauka i (iv) podršku intenzivnim programima obrazovanja i obuke za profesionalce u S3 oblastima. Dva nova centra izvrsnosti (koja pokrivaju nauku o hrani i biomedicinske nauke) počela su sa radom u januaru 2020. godine. Uopšte, prikupljanje statistika u oblasti istraživanja i razvoja i dalje je važno pitanje koje treba rješavati.

### **Mjera 11: „Poboljšanje programskog okvira za implementaciju Strategije pametne specijalizacije Crne Gore“**

Nova mjera koja uključuje elemente reformi vezanih za istraživanje i razvoj iz prethodnih PER-ova, posebno PER za 2020. godinu, povezana je sa drugim mjerama, usmjerenim na razvoj MMSP. U skladu sa nacionalnim strateškim dokumentima, mjera ima za cilj optimizaciju okvira finansijskih instrumenata i resursa za podršku S3 i dobro je opravdana, mada prilično ambiciozna. Međutim, čini se da se zasniva na rezultatima i propisuje koje će grantove distribuirati, navodeći malo pojedinosti o inovacijama, specijalizacijama i polju istraživanja na koje će se fokusirati. Indikatori su dizajnirani na sličan način. Vrijednosti izražene u očekivanom uticaju na konkurentnost mogu dobro poslužiti kao pokazatelji mjere (potrošnja na istraživanje, stope zaposlenosti, itd.). Veliki rizici naznačeni za sprovođenje dovode u pitanje vremenski okvir i izvodljivost ove reforme.

### **Mjera 12: „Poboljšanje zakonodavnog i institucionalnog okvira za razvoj sektora istraživanja, inovacija i digitalne transformacije“**

Nastavak mjere 12 iz PER-a za 2020. godinu. Poboljšanje zakonodavnog okvira započelo je usvajanjem dva zakona - Zakona o inovacionoj djelatnosti i Zakona o podsticajima za istraživanje i razvoj inovacija - koji pružaju osnovni zakonodavni okvir za inovacije. Nove aktivnosti uključuju izradu pet podzakonskih akata, uspostavljanje integrisanog informacionog sistema i Fonda za inovacije. Mjera se zasniva na nacionalnoj Strategiji naučne i istraživačke djelatnosti za period 2017-2021. godine i dizajnirana je u svjetlu Agende EU za inovacije za Zapadni Balkan i Komunikacije Evropske unije o evropskom istraživačkom prostoru. Takođe je usklađena sa Strategijom pametne specijalizacije. Mjera je odgovarajuća i vjerodostojna. Međutim, aktivnosti planirane za 2021., 2022. i 2023. godinu mogu biti previše ambiciozne da bi se mogle sprovesti. Osnova za izračunavanje očekivanih troškova nije sasvim jasna.

### ***Digitalna ekonomija***

Pristup širokopojasnim mrežama smatra se ključnim za dalju digitalizaciju ekonomije. Takođe je od ključne važnosti za sprovođenje strategije pametne specijalizacije u industriji IKT. Crnogorska strategija informacionog društva postavila je niz ambicioznih ciljeva koje treba postići do 2020. godine. Kao rezultat toga, do septembra 2020. godine oko 93% crnogorskih domaćinstava bilo je u oblasti dostupnosti brze širokopojasne veze (definisane kao 30 Mbit/s). Međutim, stvarni prodor širokopojasne mreže velike brzine ili bolji među domaćinstvima je mnogo manji, dostigavši oko 29% u 2020. godini. Fiksne širokopojasne usluge, a posebno sektor optičkih vlakana, pokazuju snažan rast, ali uglavnom u većim gradovima. U međuvremenu, 25% domaćinstava još uvijek nije imalo pristup internetu u 2019. godini, uprkos

tehničkoj dostupnosti, s tim da se ta brojka povećala na 37% u ruralnim oblastima. Proces mapiranja postojeće telekomunikacione infrastrukture traje od 2018. godine, ali je ozbiljno započeo tek 2020. godine. Zakonodavni okvir za razvoj širokopojasnih usluga velike brzine takođe tek treba da bude usvojen. Niska gustina naseljenosti povećava troškove privatne širokopojasne mreže i obeshrabruje ulaganja postojećih privatnih operatera u manje naseljena područja, što rezultira sporim brzinama veze.

### **Mjera 10: „Poboljšanje zakonodavno-regulatornog okvira i dalji razvoj infrastrukture za širokopojasnu internet vezu“**

Ova tehnička mjera ponavlja se treću godinu zaredom. Podaci pokazuju da tokom 2020. godine nije postignut značajan napredak. Pandemija COVID-19 odložila je Nacionalni plan za razvoj širokopojasne internet veze i pokrivenost stanovništva pristupnim mrežama sljedeće generacije, kao i planirano usklađivanje propisa o smanjenju troškova širokopojasnog interneta. Međutim, mjera 2021. godine predlaže prošireni opseg, sa uključivanjem pripreme faze za novi Zakon o elektronskim komunikacijama (koji će biti usklađen sa Direktivom (EU) 2018/1972) u planu rada za 2021. godinu. Iako je predložena mjera opravdana, indikatore treba preraditi (npr. novopovezana domaćinstva u izolovanim oblastima ili van gradova, indikatori o razvoju vještina i usluge e-uprave, itd.). Nakon napretka u „klasičnom“ širokopojasnom razvoju, uključujući mapiranje infrastrukture (preduslov za instaliranje 5G mreže), mjera bi se mogla proširiti kako bi odražavala planirano uvođenje 5G mreže. Uticaj na konkurentnost, društvo, rad i životnu sredinu treba bolje razraditi.

### ***Investiciona aktivnost***

#### **Očekuje se da će rast javnih i privatnih investicija u 2020. godini zabilježiti značajan pad zbog pandemije COVID-19 i nedostatka fiskalnog prostora za velike javne investicije.**

Javne investicije, koje su ostale na rekordno visokim nivoima u periodu 2018-2019. godine, vjerovatno će se još više usporiti završetkom prve deonice autoputa Bar-Boljare 2021. godine. Ipak, strateška ulaganja u prioritetne sektore privrede (saobraćaj, energetika, poljoprivreda i turizam) nastaviće se održivim tempom. Pametni specijalizovani sektori životne sredine koji nijesu energetika i IKT još uvijek nemaju rang strateškog prioriteta za investicije. Privatne investicije uglavnom se fokusiraju na hotelsku i turističku infrastrukturu u obalnom području. Ulažu se naponi da se podstaknu investicije na sjeveru zemlje, uključujući i šemu državljanstva, ali do sada su dale vrlo malo rezultata.

Direktne strane investicije malo su se povećale u 2019. godini i ostaju visoke u poređenju sa regionalnim zemljama. Neto priliv stranih direktnih investicija (SDI) u Crnu Goru porastao je na 344,7 miliona eura u 2019. godini, sa 322,5 miliona eura u prethodnoj godini. Pokazatelj SDI po stanovniku za posljednjih 10 godina u prosjeku je iznosio oko 19% BDP-a, dok je doprinos EU SDI u Crnoj Gori u prosjeku iznosio 43% u istom periodu. SDI značajno doprinose finansiranju deficita tekućeg računa Crne Gore.

### ***Stanje u oblasti trgovine***

**Trgovinski deficit u robama i dalje je rekordno visok, dostigavši 47% BDP-a u 2019. godini.** Trgovinski deficit u robi proširio se za 1,6% u odnosu na 2019. godinu. Izvoz roba i

dalje ostaje umjeren zbog niske diverzifikacije i prevladavanja proizvoda i sirovina male dodatne vrijednosti u njegovoj strukturi. U međuvremenu u uvozu dominiraju industrijska roba, građevinski materijali, mašine, transportna oprema i hrana. Sa druge strane, bilans trgovine uslugama zabilježio je još jedan veliki suficit i međugodišnji rast od 8,5% do kraja 2019. godine, vođen uglavnom turističkim aktivnostima.

**Države članice EU-27 dominiraju i izvozom i uvozom, čineći 37% i 47% ukupne trgovine u 2019. godini.** Srbija, Bosna i Hercegovina i Kina su glavni trgovinski partneri izvan EU, sa 19,2%, 6,3% i 8,5% uvoza, odnosno 26%, 7,2% i 4,2% izvoza. Otvorenost trgovine i dalje je relativno visoka i iznosi 108,2%, dok su carine niske, a necarinske barijere relativno niske, zbog procesa pristupanja EU i članstva u STO. Postoji značajan potencijal za veću unutarregionalnu trgovinu u okviru Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA) i sa EU, budući da trgovinske preferencije koje omogućavaju pristup tržištu EU bez carina važe za 98,6% crnogorskih proizvoda. Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan i razvoj zajedničkog regionalnog tržišta imaju potencijal za povećanje trgovine i omogućavanje konkurentnosti i rasta.

### **Mjera 13: „Sprovođenje mjera za olakšavanje trgovine robom i uslugama u skladu sa obavezama STO i CEFTA dodatnim protokolima 5 i 6“**

Ova mjera se ponavlja treću godinu zaredom, sa istim međuciljevima, ciljevima i rokovima. Fokus je na olakšavanju trgovine, tj. (i) smanjenje vremena i troškova postupka carinjenja; i (ii) bolja koordinacija između različitih uključenih upravnih organa, uključujući povezivanje informacionih sistema (između carine i različitih inspekcija). Reforma je relevantna i zasniva se u velikoj mjeri na finansiranju od EU (primjena Dodatnog protokola 5 i Dodatnog protokola 6). Neke aktivnosti planirane za 2020. godinu djelimično su sprovedene zbog kašnjenja u okviru SEED + projekta (sistem elektronske razmjene podataka unutar uprave carina). Ovo takođe ostaje relevantan potencijalni rizik za dalje sprovođenje. Ukupni napredak u vezi sa ovom mjerom zavisice od razvoja i kašnjenja regionalne integracije. Međutim, rizike povezane sa nacionalnim aktivnostima, poput mogućih kašnjenja u uvođenju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema, ne bi trebalo potcjenjivati. Društveni ishod i uticaj ove mjere na životnu sredinu mogli bi se bolje razviti, kao što je već istaknuto prošle godine.

### ***Energetika***

Tržište energije treba da poboljša svoju infrastrukturu i efikasnost. Gubici u prenosu energije iznosili su preko 17% potrošnje električne energije u 2017. godini, pet puta više od prosjeka EU. Pouzdanost napajanja električnom energijom u ruralnim područjima takođe treba da se poboljša. Međutim, upotreba obnovljivih izvora energije je velika i povećava se. U 2017. godini oko 40% proizvodnje električne energije u zemlji (znatno iznad prosjeka EU od 31,8% u 2017. godini) dolazi iz obnovljivih izvora, uglavnom hidroenergije i biomasa. Energetsko zakonodavstvo usklađeno je sa trećim energetskim paketom za električnu energiju i gas, ali tržište prirodnog gasa ne postoji jer nema pristupa gasovodima. Tržišta električne energije na veliko i malo u Crnoj Gori otvorena su za konkurenciju, ali novi dobavljači tek predstoje.

**Proizvodnja energije i prekogranična trgovina energijom treba znatno da se povećaju tokom narednih godina.** Interkonekcija električne mreže sa Italijom uspostavljena je u novembru 2019. godine i doprinijela je završetku nacionalnog prstena za prenos električne energije, jačajući robusnost snabdijevanja električnom energijom i postavljajući osnovu za njegovo proširenje na susjedne zemlje. U toku je nekoliko projekata za korišćenje energije vjetra, sunca i hidroenergije.

### **Mjera 1: „Finansijska podrška domaćinstvima koja im omogućava da usvoje mjere energetske efikasnosti i proizvode električnu energiju za svoje potrebe“**

Ova nova mjera djeluje vjerodostojno i opravdano. Međutim, postoje neke sumnje u pogledu njenih rokova (mogućnost/nespремnost građana da trenutno ulažu, dostupnost šeme zajma za siromašnija domaćinstva) i izvodljivosti ove mjere iz budžeta za 2021. i 2022. godinu zbog trenutne ekonomske situacije sa Covidom-19. Analiza rizika treba da se revidira kako bi se uzeli u obzir ovi faktori. Analiza ne uzima u obzir jasan rizik da će kašnjenje u odobravanju državnog budžeta prouzrokovati kašnjenje u postupcima javnog nadmetanja radi izbora banaka koje će servisirati program. Trenutni opis ne utvrđuje odgovarajuće osnovne vrijednosti, a indikatori su nerealni. Dalje, opis ne daje nikakve veze sa nacionalnom Strategijom pametne specijalizacije, u kojoj su „obnovljivi izvori energije i energetska efikasnost“ prioritetno područje.

### **Saobraćaj**

Dugoročni održivi ekonomski razvoj Crne Gore imao bi velike koristi od daljeg razvoja i unaprjeđenja saobraćajne infrastrukture i od osiguranja dobre veze sa evropskim saobraćajnim koridorima. Geografski položaj zemlje čini bolje saobraćajne veze sa širim regionom i ostatkom Evrope posebno važnim. Crna Gora je rangirana veoma nisko u pogledu drumskih, avionskih i brodskih veza. Broj smrtnih slučajeva u saobraćajnim nesrećama (na milion stanovnika) gotovo je dvostruko veći od prosjeka u EU i povećava se.

**Nakon očekivanog završetka prve deonice autoputa Bar-Boljare 2021. godine, treba dobro razmisliti prije odlučivanja o izgradnji sljedeće dionice.** Rezultate tekuće analize troškova i koristi, koju finansira EU, i uticaj na javni dug treba pažljivo ispitati. Polako se napreduje u poboljšanju i modernizaciji dionica putnih i željezničkih mreža, dok i dalje ostaje pitanje obezbjeđivanja dovoljnih sredstava za trenutno održavanje željezničke i putne mreže. Dalji koraci su takođe potrebni da bi se tržište željeznica otvorilo konkurenciji. Tekući tender za koncesiju za održavanje i nadogradnju dva glavna aerodroma u zemlji, u Podgorici i Tivtu, mogao bi da adresira pitanje ograničene dostupnosti vazdušnog saobraćaja tokom narednih nekoliko godina, nakon što se ponište uticaji krize COVID-19 na vazdušni saobraćaj. Dok je *Montenegro Airlines* bankrotirao u decembru 2020. godine, očekuje se da nova nacionalna aviokompanija „2 Montenegro“ započne sa radom 2022. godine. Efikasnost postupaka prelaska granice (i carina) povezana je oblast u kojoj su potrebna poboljšanja.

### **Poljoprivreda**

**Planirane su značajne investicije za razvoj poljoprivrednog sektora (uključujući šumarstvo i ribarstvo), koji se trenutno suočava sa nizom izazova.** Vlada očekuje da uloži

75 miliona eura kako bi olakšala progresivnu modernizaciju u naredne 3 godine, uglavnom iz fondova EU. Poljoprivredno zemljište koje se koristi čini 18% teritorije zemlje, iako su 94% tih područja pašnjaci i livade. Poljoprivreda je glavni ili djelimični izvor prihoda za blizu 50.000 domaćinstava. Izuzev nekoliko većih poljoprivrednih preduzeća, poljoprivredna proizvodnja je fragmentirana i karakterišu je male, često porodične zemljišne parcele sa visokim proizvodnim troškovima, ograničenom organizacijom i nedostatkom odgovarajuće opreme. Problem pogoršavaju ograničene vještine i slab pristup kreditima i tržištima.

**Crna Gora je neto uvoznik hrane, godišnje dostiže 500 miliona eura uvoza i samo 50 miliona eura izvoza.** Vino je na vrhu liste izvoza. Susjedne zemlje Zapadnog Balkana, posebno Srbija, čine preko 80% trgovine poljoprivrednim proizvodima. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju omogućava Crnoj Gori neograničen pristup tržištu EU za gotovo sve poljoprivredne proizvode. Međutim, poljoprivredni izvoz u EU ostaje uglavnom neiskorišćen zbog ograničenog obima poljoprivredne proizvodnje i zbog potrebe da se ispune veterinarski i fitosanitarni uslovi EU.

## **Mjera 2: „Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane s ciljem jačanja konkurentnosti“**

Mjera se ponavlja već treću godinu u PER-u. Kako su poljoprivreda i proizvodnja hrane glavni sektor crnogorske ekonomije, reforma je opravdana. Mjera je takođe prilagođena Strategiji pametne specijalizacije. U opisu treba jasno objasniti da se finansijska izvodljivost ove mjere finansira iz IPARD programa. Nema predloženih indikatora za 2021. godinu za I i II komponentu. Indikatori rezultata treba dalje da izvještavaju o uspjehu koji su postigli podržani subjekti (npr. povećanje profita, izvoza, povećanje broja zaposlenih), a ne o administrativnim rezultatima. Tekst ne odražava na odgovarajući način glavne rizike u kontekstu pandemije COVID-19 i njenog ekonomskog i socijalnog uticaja (npr. projektovani pad izvoza poljoprivrednih proizvoda u 2020. godini, kupovna moć potrošača i smanjena potražnja na tržištu sa gubitkom prihoda od turizma itd.). Opis projekta, posebno okvir analize rizika, treba korigovati.

## ***Industrija***

**Crnogorska industrijska baza i dalje je skromna i otežana niskom diverzifikacijom proizvoda i niskom produktivnošću rada.** Nova ulaganja u proizvodnju energije i aluminijuma (najveći izvoz u zemlji) imaju za cilj poboljšanje konkurentnosti ovih sektora, ali naponi na modernizaciji u drugim oblastima su manje izraženi. Proizvodnja proizvoda sa višom dodatnom vrijednošću ostaje ograničena, a lokalnu industriju karakteriše slabo učešće u evropskim i globalnim lancima snabdijevanja. Vladini naponi usredsrijeđeni su na podršku MSP i politiku MSP, prirodan izbor u maloj ekonomiji. Industrijska politika dobija podršku, između ostalog, od Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore (IDF), ali pristup finansijama i dalje ostaje značajna prepreka za mikro i mala preduzeća.

### **Mjera 3: „Stimulisanje investicija u proizvodni sektor sa ciljem jačanja konkurentnosti“**

Mjera je preimenovana, ali je dio PER-a iz 2016. godine i dalje pokazuje iste nedostatke. Kvalitet i jasnoća izrade nisu poboljšani za pet godina i primjedbe na procjenu iz prethodnih godina i dalje važe; na primjer, za mjeru još uvijek nedostaju pojedinosti u opisu obima i analizi, ne postoji konkretan ishod vezan za komponentu konkurentnosti, kao što je primijećeno prošle godine, itd. Ova mjera nije usredsrijeđena na industrije pametne specijalizacije, IKT i proizvodnju hrane. Indikatore rezultata treba preraditi, jer oni ne bilježe promjene na nivou korisnika (npr. nema veze sa zapošljavanjem ili bilo kojim povećanjem BDV-a u korisničkom preduzeću). Osim toga, uticaj mjere na konkurentnost ostaje precijenjen, s obzirom na nizak iznos budžetskih obaveza (1,3 miliona eura godišnje). Podaci o dodijeljenim grantovima za period 2016-2019. godine su dati, ali nema upućivanja na to kako prethodno primljene subvencije utiču na kvalifikovanost preduzeća za programske linije. Od njenog početka nije sprovedena procjena mjere. Budžetske obaveze u tekstu i tabeli se ne podudaraju (1,3 miliona eura naspram 1,6 miliona eura). Analiza rizika mora biti bolje razrađena.

### **Mjera 5: „Jačanje konkurentnosti MMSP i pristup novim tržištima“**

Mjera je preusmerena iz PER-a za 2020. godinu i zasnovana je na tekućem programu za poboljšanje konkurentnosti ekonomije, utvrđenom u kontekstu Covida-19, sa opsežnijom analizom glavnih uskih grla u sektoru MMSP. Informacije o evaluaciji prošlih programskih linija su dobrodošle, ali brojke ne dokazuju niti opovrgavaju efikasnost programa, jer su korišćeni indikatori opšti, a ne usmjereni na korisnike. Kvalitativne informacije su nešto korisnije. Indikatori su dobri, mada bi dobrodošlo upućivanje na konkurentnost - npr. broj MMSP koji koriste inovativne metode, novo digitalizovana MMSP, broj MSP koja usvajaju međunarodne standarde, nove veze za saradnju stvorene između MSP u zemlji i inostranstvu, itd. Ciljne vrijednosti za predložene indikatore djeluju neambiciozno. U ovoj oblasti postoje mnogi rizici i analizu rizika treba znatno poboljšati. Izgleda da je program garantnog fonda COSME ove godine isključen iz mjere, mada je sporazum trebalo da se nastavi do 2021. godine.

### ***Usluge***

**Pandemija COVID-19 ozbiljno je pogodila usluge i malo je vjerovatno da će se u potpunosti oporaviti prije 2023. godine.** Usluge, posebno turističke usluge, glavni su izvoz zemlje i činile su oko 80% ukupnog izvoza u 2019. godini. Sektor je činio preko 72% BDV-a u 2019. godini i zapošljavao je blizu tri četvrtine radne snage. Trgovina na malo i trgovina na veliko i turizam su glavni doprinos BDV-u i zapošljavanju u oblasti usluga; IKT, finansijske i profesionalne usluge i dalje su daleko manje razvijene. Preko 90% turističkih kapaciteta koncentrisano je u primorskom regionu. Banjski i kongresni turizam su moguće niše koje bi se mogle iskoristiti, što bi takođe pomoglo da se nadoknadi visoka sezonalnost trenutnih turističkih trendova. Dalja diverzifikacija sektora usluga izvan trenutnog fokusa na turizam smanjila bi ranjivost ekonomije na spoljne faktore kao što su trenutna zdravstvena kriza, geopolitički rizici, intenzivna konkurencija za turizam u mediteranskom regionu i klimatske promjene.

#### **Mjera 4: „Održivi turizam u novoj stvarnosti“**

Mjera koja se odnosi na diverzifikaciju turističkih proizvoda iz PER-a za 2020. godinu postala je komponenta mnogo šire akcije namijenjene očuvanju turističke industrije pogođene krizom COVID-19. Mjera je široka i sadrži ambiciozni plan da se u novu turističku ponudu u zelenu komponentu uključe komponente zelenog rasta i digitalizacije. Mjera se na odgovarajući način povezuje sa svim strateškim okvirnim dokumentima, iako se reforma objašnjava kao kompaktna prezentacija sveobuhvatnijeg akcionog dokumenta. Međutim, nakon početnog ambicioznog plana za 2021. godinu, mjera je smanjena u pogledu obima i budžeta (sa preko 100 miliona na 0,5 miliona eura), usredsređujući se na početne aktivnosti u vezi sa razvojem zelenog smještaja i prenošenjem projekata za raznovrsne turističke proizvode iz prethodnih godina. Mjera izgleda realno, ali će njeno sprovođenje u velikoj mjeri zavisiti od daljeg razvoja u zdravstvu i ekonomskoj sferi. Indikatori rezultata zahtijevaće određeni rad na daljem razvoju dodatnih indikatora koji su direktno povezani sa očekivanim uticajem (npr. broj preduzeća koja uvode digitalizaciju ili zelene prakse, povećanje održivih alternativnih preduzeća na sjeveru, povećanje/oporavak stopa zaposlenosti u turističkom sektoru, itd.).

#### ***Obrazovanje i vještine***

Vidjeti analizu gore u poglavlju 4 u okviru ključnog izazova broj 1.

**Uprkos značajnim naporima da se poboljša kvalitet i relevantnost obrazovanja za tržište rada, sistem i dalje ima loš učinak.** Stopa stečenog tercijarnog obrazovanja između 30-34 godine stalno se povećavala na 36,8%, smanjujući jaz sa prosjekom u EU (40%). Crna Gora nastavlja da nadmašuje region Zapadnog Balkana i prosjek EU (10,3%) kada je u pitanju stopa preranog napuštanja škola, iako je stopa u odnosu na 2018. godinu porasla na 5% 2019. godine. Pristup i učešće u sistemu formalnog obrazovanja je dobro, mada nedovoljan kvalitet obrazovanja i obuke sprječava da se kapitalizuje na tržištu rada. Proteklih godina zabilježen je niz reformi usmjerenih na poboljšanje kvaliteta obrazovnog sistema na svim nivoima, ali rezultati će se tek vidjeti.

#### ***Zapošljavanje i tržište rada***

Vidjeti analizu gore u poglavlju 4 u okviru ključnog izazova broj 1.

#### **Socijalni dijalog**

**Iako su socijalni partneri konsultovani o svim paketima mjera ekonomske podrške, osim o prvom, usvojenom kao odgovor na pandemiju, dosljedno učešće socijalnih partnera u odlučivanju i dalje je relativno slabo.** Zbog pandemije, sastanci Socijalnog savjeta su prekinuti, kao i pregovori o opštem kolektivnom ugovoru nakon usvajanja novog Zakona o radu 2019. godine. Postojalo je nastojanje da se uključe socijalni partneri u

donošenje odluka, ali efikasnost socijalnog dijaloga i uključivanje konsultacija socijalnih partnera u sva relevantna ministarstva i odjeljenja i dalje treba poboljšati.

## **Socijalna zaštita i inkluzija**

Vidjeti analizu gore u odjeljku 4 u okviru ključnog izazova broj 1.

**Socijalna situacija u Crnoj Gori stagnira nakon prethodnih godina poboljšanja. Zapošljavanje ostaje najbolji put za izlazak iz siromaštva.** Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti najniža je za zaposlene osobe (10,5% u 2019. godini, ispod 11,2% prosjeka u EU), dok ista stopa za nezaposlene iznosi 39,9%. Mjere aktiviranja, zajedno sa ciljanom socijalnom pomoći, ostaju stoga ključne. Djeca su u najvećem riziku od siromaštva u svim starosnim grupama. Kratki radni vijek i sve veći odnos zavisnosti vrše pritisak na održivost penzijskog sistema, uz dodatni pritisak koji se očekuje zbog nove penzijske reforme.

*Reformska mjera 18 - „Izgradnja i funkcionisanje domova za starije građane“*, nastavlja se iz prethodnih godina; iako je napor ka poboljšanju socijalne situacije starijih dobrodošao, zbog svog obima, ne može se smatrati strukturnom reformom koja se bavi ključnim socijalnim izazovima i suviše je ograničen da bi imao uticaja na zaposlenost i konkurentnost. Mjera je prenesena iz proteklih godina.

*Reformska mjera 19 - „Reforma nacionalnog sistema za utvrđivanje invalidnosti“* ima za cilj uspostavljanje jedinstvenog organa za utvrđivanje invaliditeta i digitalizaciju njegovog sistema koji ga povezuje sa e-socijalnim kartonom i e-zdravstvenim kartonom. Treba da olakša procjenu pojedinačnih slučajeva i predviđanje budžeta. Iako je mjera od suštinskog značaja za reformu sistema socijalne zaštite, ona ne razrađuje očekivani uticaj na korisnike, adekvatnost i dostupnost njihovih prava ili održivost sistema.

Zdravstveni sistem suočava se sa brojnim izazovima, koje je pogoršala pandemija COVID-19. O zdravstvenom sistemu dostupno je malo podataka. Iako je Crna Gora zauzela 68. mjesto od 195 mjesta, u Globalnom indeksu zdravstvene sigurnosti (*engl. Global Health Security Index - GHSI*) za 2019. godinu, imajući sveukupne dobre rezultate, postoje značajni izazovi povezani sa malim kapacitetima (NTI i Johns Hopkins, 2019. godine). Finansiranje zdravstvenog sistema znatno je ispod prosjeka EU, što rezultira gotovinskim plaćanjem u Crnoj Gori koje iznosi oko 26,7%, u poređenju sa prosjekom EU od 16,3% (Master plan razvoja zdravstva za period 2015-2020. godine). Pokrivenost zdravstvenim osiguranjem kreće se od 99,3% (65 godina ili više) do 81,3% (18 do 24 godine) (CeMI, 2017. godine). Stopa samoprijavljenih nezadovoljenih medicinskih potreba porasla je na 3,1% u 2019. godini, iznad prosjeka EU od 2%. Vlada je usvojila Strategiju za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata (za period 2019-2023. godine) u 2019. godini, usredsređujući se na unaprjeđenje i praćenje kvaliteta zdravstvene zaštite.

*Reformska mjera 20 - „Korišćenje telemedicinskih usluga u Crnoj Gori uspostavljanjem informacionog sistema za telemedicinu i razvoj zdravstva“* relevantna je u kontekstu pandemije COVID-19, ali joj nedostaje perspektiva holističke analize slabosti zdravstvenog sistema, uključujući njegovu dostupnost, pristupačnost i priuštivost. Dalje, njena izvodljivost je upitna u smislu nepostojanja preduslova za njeno sprovođenje u ruralnim oblastima



**PRILOG A: PREGLED GLAVNIH INDIKATORA PO OBLASTI/ SEKTORU PRIVREDE****Područje**

Oblast/ sektor	2016	2017	2018	2019	Prosjek EU-27 (2019. ili posljednja godina)
<b>Energetika</b>					
Zavisnost od uvoza energije (%)	34,9%	40,9%	30,9%	nije primjenljivo	60,62%
Energetski intenzitet: kilogrami naftnog ekvivalenta (KGOE) na hiljadu eura	260.69	260.73	260.44	nije primjenljivo	112.92
Udio obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije (%)	41,55%	39,71%	38.80%	37,37%	19,73%
<b>Saobraćaj</b>					
Gustina željezničke mreže (metri pruge po km <sup>2</sup> kopnene površine)	18,1 *	18,1 *	18,1 *	18,1 *	49,0 <sup>(2018)</sup>
Stopa motorizacije (Putnički automobili na 1000 stanovnika)	297 *	310,6 *	331,7 *	350 *	519 <sup>(2018)</sup>
<b>Poljoprivreda</b>					
Udio u bruto dodatoj vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	9,0%	8,4%	8,2%	7,9%	1,8%

Udio u zaposlenosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	7,8%	7,9%	8,0%	7,1%	4,3%
Korišćena poljoprivredna površina (% od ukupne površine zemljišta)	18,4%*	18,6%*	18,6%*	nije primjenljivo	40,0% <sup>(2017)</sup>
<b>Industrija</b>					
Udio u bruto dodatoj vrijednosti (osim građevinarstva)	12,2%	11,3%	12,5%	11,9%	19,7%
Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)	9,9%	9,5%	9,9%	9,5%	18,1%
<b>Usluge</b>					
Udeo u bruto dodatoj vrijednosti	72,1%	73,4%	72,3%	72,3%	73,0%
Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)	74,7%	75,0%	73,1%	73,4%	70,8%
<b>Poslovno okruženje</b>					
Mjesto na listi rangiranih zemalja u izvještaju SB o lakoci poslovanja „ <i>Doing Business</i> “ (Izvor: Svjetska banka)	48	51	42	50	nije primjenljivo

Mjesto na listi rangiranih zemalja u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svjetski ekonomski formu)	70	77	71	73	nije primjenljivo
Procijenjeni udio neformalne ekonomije u BDP-u (kao% BDP-a) (Izvor: MMF)	do 37,2%	25% do 33%	nije primjenljivo	nije primjenljivo	nije primjenljivo
<b>Istraživanje, razvoj i inovacije</b>					
Intenzitet istraživanja i razvoja BDP-a (izdaci za istraživanje i razvoj kao% BDP-a)	0,32%	0,35%	0,50%	nije primjenljivo	2,20%
Izdaci za istraživanje i razvoj - EUR po stanovniku	20.60 €	24.10 €	37.7 €	nije primjenljivo	656,5 €
<b>Digitalna ekonomija</b>					
Procenat domaćinstava koja imaju pristup Internetu kod kuće	69,8%*	71%	72%	74%	86%
Udio ukupnog stanovništva koje koristi Internet u tri mjeseca prije istraživanja [NB: stanovništvo 16-74]	69,9%*	71,3%*	71,5%*	73,5%*	85%
<b>Trgovina</b>					

Izvoz roba i usluga (kao % BDP-a)	40,6%	41,1%	42,9%	43,7%	49,4%
Uvoz roba i usluga (kao % BDP-a)	63,1%	64,5%	66,7%	64,8%	45,7%
Trgovinski bilans (kao % BDP-a)	-43,9%	-44,9%	-46,2%	-44,1%	nije primjenljivo
<b>Obrazovanje i vještine</b>					
Prerano napustili obrazovanje i obuku (% stanovništva starosti 18-24)	5,5%	5,4%	4,6%	5,0%	10,2%
Mladi koji nijesu u radnom odnosu, sistemu obrazovanja i obuke (% stanovništva starosti 15-24)	18,4%	16,7%	16,2%	17,3%	10,1%
Formalna briga o djeci (vrtići) - djeca mlađa od 3 godine (% od ukupnog broja)	28,9%*	32,89%*	34,13%*	37,21%*	35,3%*
Nivo digitalnih vještina pojedinaца (% osoba starosti 16-74 godina koje imaju osnovne ili više osnovnih digitalnih vještina prema polu)	nije primjenljivo	50%	nije primjenljivo	nije primjenljivo	56%
<b>Zaposlenost</b>					

Stopa zaposlenosti (% stanovništva starosti 20-64)	57,1%	58,2%	59,8%	60,8%	73,1%
Stopa nezaposlenosti (% radne snage starosti 15-74)	17,8%	16,1%	15,2%	15,2%	6,7%
Rodni jaz u zaposlenosti (razlika u procentualnim poenima između stopa zaposlenosti muškaraca i žena starosti 20-64)	11,7 p.p.	13,8 p.p.	13,8 p.p.	13,3 p.p.	11,7 p.p.
<b>Sistem socijalne zaštite</b>					
% stanovništva u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti	34,6%	33,7%	31,4%	30,5%	20,9%
Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	17,24%	24,84%	23,72%	16,95%	32,38%
Nezadovoljena potreba za zdravstvenom zaštitom (osoba starijih od 16 godina)	2,7%	2,7%	2,3%	3,1%	1,7%
Odnos kvintila dohotka S80/S20 za raspoloživi dohodak po polu i starosnoj grupi (poređenje odnosa ukupnog dohotka primljenog za 20% sa	7.38	7.57	7.37	6.72	4.99

najvećim prihodom i onog primljenog za 20% sa najnižim prihodom)					
--	--	--	--	--	--

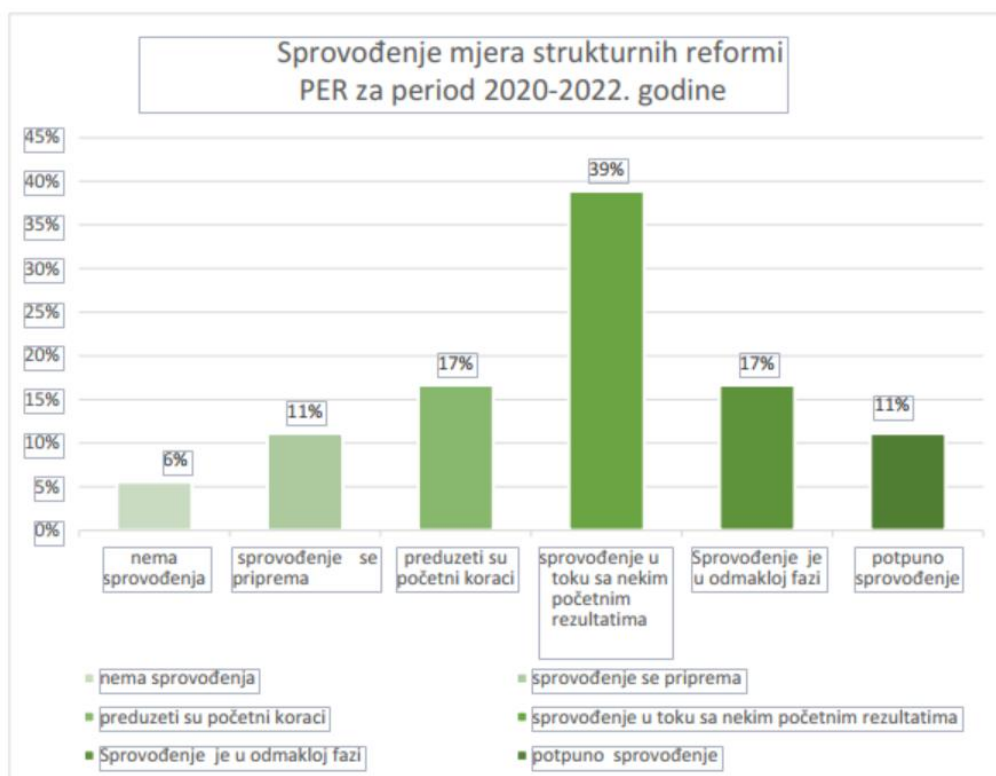
\*: podaci koje je dostavio nacionalni organ za statistiku i pod njihovom odgovornošću, a objavljuju se „takvi kakvi jesu“ i bez ikakvog uvjeravanja u pogledu njihovog kvaliteta i pridržavanja statističke metodologije EU “

Izvor podataka u Prilogu A: EUROSTAT, ukoliko nije drugačije naznačeno

## PRILOG B: NAPREDAK U MJERAMA STRUKTURNE REFORME IZ PER-A ZA PERIOD 2020-2022. GODINE

Postignut je vrlo umjeren napredak u sprovođenju mjera u 2020. godini, sa prosječnom ocjenom 2,97 od 5. Izvještavanje o mjerama strukturne reforme iz 2020. godine često je nedovoljno, nedostaje ili nije u skladu sa utvrđenim indikatorima, dok se ocjena faze sprovođenja čini previsokom. Informacije pružene o nekim reformama bile su oskudne do te mjere da je bodovanje za neke reforme samo neznatno i da ih treba uzimati s oprezom. Korigovanje naniže za bodovanje izvršeno je za šest reformi, na osnovu opisa sprovođenja i objašnjenja obuhvaćenih tabelom, kao i na osnovu sopstvenog istraživanja Komisije.

Sprovođenje je bilo snažnije za neke mjere, kao što su mjera 7 o uvođenju elektronskog sistema javnih nabavki i mjera 10 o podršci sektoru mikro, malih i srednjih preduzeća. Sprovođenje je bila slabija za većinu drugih mjera, kao što su mjera 3 o podršci tehnološkoj modernizaciji prerađivačke industrije i mjera 12 o unaprjeđenju zakonodavnog i institucionalnog okvira za inovacije. Sprovođenje mjera 1 i 8 bilo je naročito slabo - na unaprjeđenju vlasništva i upravljačke strukture u elektroprivrednim preduzećima sa državnim vlasništvom i na unaprjeđenju i sprovođenju mjera za suzbijanje neformalne ekonomije.



## **PRILOG C: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA**

Program ekonomskih reformi (PER) Crne Gore za period 2021-2023. godine podnesen je sa značajnim zakašnjenjem. Umjesto toga, nadležni organi su se potrudili da u februaru obezbijede neformalne djelove nacrtu PER-a, a u martu dodatne elemente, uključujući neke makroekonomske i fiskalne projekcije. Vlada je formalno usvojila PER 1. aprila 2021. godine i isti dan ga prosljedila Komisiji. Međutim, kasnije podnošenje i nedostatak statističkih tabela ometali su izradu potpune, sveobuhvatne i detaljne procjene crnogorske makroekonomske i fiskalne situacije i njenog programa strukturnih reformi.

### *Međuresorna koordinacija*

Izradu PER-a za 2021. godinu centralno su koordinirali Kabinet premijera i Ministarstvo finansija. Međuresorna radna grupa uključila je sva relevantna ministarstva. Savjet za konkurentnost na visokom nivou, kojim je predsjedavao premijer, nastavio je da nadgleda sprovođenje mjera strukturne reforme PER-a i zajednički dogovorene smjernice politike.

### *Konsultacije sa zainteresovanim stranama*

Nacionalni koordinator za PER organizovao je početne konsultacije o formulisanju PER mjera u septembru 2020. godine. Evropska komisija nije bila obaviještena ni o kakvim daljim konsultacijama o nacrtu PER-a prije djelimičnog podnošenja dokumenta 15. februara.

### *Makro okvir*

Odsustvo detaljnih statističkih tabela i promjene makroekonomskog scenarija u posljednjem trenutku bile su glavne prepreke za njegovu procjenu. Program predstavlja jasnu i sažetu sliku prošlih kretanja, mada ne tako detaljnu za ona nakon 2020. godine. Slično tome, program je izvještavao o većini relevantnih podataka do 2020. godine. Djelimični podnesak primljen u februaru nije sadržao opis rizika za osnovni scenario, niti analizu izgleda za izvozne performanse zemlje i položaj konkurentnosti cijena i troškova. Međutim, ove informacije su dopunjene kasnije u martu i dovršene početkom aprila.

### *Fiskalni okvir*

Nedostatak budžeta bio je glavna prepreka za ranu procjenu fiskalnog okvira, posebno za dešavanja poslije 2021. godine. Program sadrži opšti opis ciljeva fiskalne politike nove vlade kao i glavne fiskalne mjere za 2021. godinu. Međutim, srednjoročne mjere su oskudne ili nejasne, što ometa bilo kakvu kvantitativnu procjenu uticaja mjera fiskalne politike. Takođe su potrebni dalji naponi kako bi se osiguralo da su fiskalni podaci kompatibilni sa ESA 2010, kao i da bi se popunili izvještaji o fiskalnim obavještenjima.



## *Strukturne reforme*

Djelovi strukturne reforme slijede uputstvo sa smjernicama. Namjensko poglavlje PER-a pruža informacije o primjeni smjernica za politiku za 2020. godine. Izvještavanje o mjerama strukturne reforme od 2020. godine često je nedovoljno, nejasno i nije u skladu sa utvrđenim indikatorima, dok se bodovanje faze sprovođenja čini previsokim. Broj reformskih mjera u PER-u za period 2021-2023. godine ograničen je na 20 i poštovano je ograničenje broja stranica. Struktura reformskih mjera uglavnom je dobra u smislu obima i vremenskog okvira i u pogledu budžeta za planirane aktivnosti.

## REFERENCE

Centar za praćenje i istraživanje (CeMI) (2017), *Sistem zdravstvene zaštite i prava pacijenata u Crnoj Gori*.

Evropska komisija (2018), Saopštenje Komisije o „Kredibilnoj perspektivi proširenja i poboljšanom angažovanju EU sa Zapadnim Balkanom“, KOM (2018) 65 konačno.

Evropska komisija (2020), *Komunikacija Komisije o ekonomskom i investicionom planu za Zapadni Balkan*, KOM (2020) 641 konačna

Evropska komisija (2020), *Komunikacija 2020 o politici proširenja EU*, KOM (2020) 660 konačna i *Izveštaj Crne Gore 2020*, SWD (2020) 353 konačan

Evropska fondacija za obuku (ETF) i Međunarodna organizacija rada (MOR) (2020), *Dualno obrazovanje u Crnoj Gori: Praktična obuka u trogodišnjim obrazovnim programima*.

Evropska fondacija za obuku (ETF) (2019), *Mjerenje neusklađenosti vještina u Crnoj Gori*.

Vlada Crne Gore, *Program ekonomskih reformi za period 2020-2022. godine i Program ekonomskih reformi za period 2021-2023. godine (djelimično podnošenje)*.

Međunarodna organizacija rada (2019), *Državni program dostojnog rada za period 2019-2021. godine: Crna Gora*.

*Master plan razvoja zdravstvenog sistema u Crnoj Gori za period 2015-2020. godine (Master plan razvoja zdravstva za period 2015-2020. godine)*.

Milorad Katnić i Colin C. Williams, Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja - ESAP (2018), *Dijagnostički izvještaj o radu na crno u Crnoj Gori*.

Unija poslodavaca Crne Gore (2014), *Izveštaj o neformalnoj ekonomiji u Crnoj Gori*.

Savjet stranih investitora Crne Gore (2020), *Bijela knjiga 2019. godine*.

Inicijativa za nuklearnu prijetnju (engl. *Nuclear Threat Initiative - NTI*) i Johns Hopkins Center za zdravstvenu sigurnost (2019), *Globalni indeks zdravstvene sigurnosti: Izgradnja kolektivne akcije i odgovornosti* (engl. *Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability*).

Penzijski i invalidski fond Crne Gore (2018), *Statistika*.

Nacionalni izveštaj UNDP-a o humanom razvoju (2016), *Neformalni rad: od izazova do rješenja*.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj, UNDP (2016), *Nacionalni izvještaj o humanom razvoju 2016 - Neformalni rad: od izazova do rješenja*.

Grupa Svjetske banke, *Banka podataka*

Svjetska banka (2017), *Oživljavanje motora rasta i prosperiteta na Zapadnom Balkanu*. (engl. *Reviving Up the Engine of Growth and Prosperity in the Western Balkans.*)

Svjetska banka (2020), *Izveštaj o poslovanju „Doing Business“*.

Svjetski ekonomski forum, *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti iz 2020. godine*.

STO, *Profil zemlje - Crna Gora*.

## **Prilog 3:**

### **ZAJEDNIČKI ZAKLJUČCI EKONOMSKOG I FINANSIJSKOG DIJALOGA IZMEĐU EU I ZAPADNOG BALKANA I TURSKE**

#### **Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske, Luksemburg, 18. juna 2021. godine**

##### **Crna Gora**

Crna Gora je 15. februara predala djelimični nacrt svog programa ekonomskih reformi (PER) za period 2021-2023. godine, nakon čega su u martu uslijedila dodatna ažuriranja. Vlada je formalno usvojila PER 1. aprila 2021. godine. Odsustvo pravovremenog i sveobuhvatnog programa, sa detaljnim informacijama o budžetu za 2021. godinu i srednjoročnoj fiskalnoj strategiji, nije omogućilo detaljnu procjenu programa. Smjernice politike date u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2020. godine djelimično su primijenjene.

Ograničenja nametnuta u kontekstu COVID-19 uzela su težak danak ekonomiji koja zavisi od turizma. Zbog izraženog pogoršanja spoljne i domaće tražnje, realni BDP se smanjio za 15,2% u 2020. godini. Nacrt osnovnog scenarija PER-a očekuje da će se ekonomija djelimično oporaviti 2021. godine, podržana pretpostavljenim poboljšanjem zdravstvene situacije u drugoj polovini godine, i dostići svoj nivo prije krize već 2022. godine. Završetak prve dionice autoputa Bar-Boljare, zajedno sa očekivanim oporavkom turizma, doveo bi do sužavanja deficita tekućeg računa, pretvarajući neto izvoz u ključni pokretač rasta. Međutim, kao i drugdje, rizici su negativni, a kašnjenja s početkom vakcinacije protiv COVID-19 mogu predstavljati izazov za ovaj scenario oporavka.

Uticaj pandemije proširio je budžetski deficit, koji se popeo na 11% BDP-a 2020. godine, dok je javni dug porastao na više od 100% BDP-a. Ubuduće program predviđa znatno poboljšanje budžetskog bilansa, da bi se postigao suficit 2023. godine. Zajedno sa korišćenjem nagomilanih velikih državnih depozita za nadoknadu dospelog duga, ovo bi smanjilo odnos javnog duga do 34 procentnih poena u periodu 2021-2023. godine, doduše u vrlo povoljnom scenariju. Međutim, ovaj povoljan scenario okružen je visokim stepenom neizvjesnosti. Program ne predstavlja nove mjere konsolidacije i čini se da se oslanja na oporavak ekonomije radi poboljšanja poreskih prihoda, zajedno sa postupnim ukidanjem kapitalne potrošnje povezane sa autoputom i povlačenjem fiskalne podrške povezane sa krizom. Redovna tekuća potrošnja bila bi, između ostalog, ograničena optimizacijom broja radnih mjesta u javnoj upravi. Sve u svemu, nediskreciona potrošnja i veliko opterećenje javnog duga predstavljaju značajne izazove koji zahtijevaju - čim ekonomski oporavak ojača - kredibilan put konsolidacije, uključujući ograničavanje tekuće potrošnje i dalje proširenje poreske osnovice. Osim toga, s obzirom na rasprostranjenost *ad hoc* odluka i evidenciju fiskalnih promašaja, postoji potreba da se nastavi jačanje fiskalnog okvira i upravljanja.

Centralna banka smanjila je obavezne rezerve kako bi oslobodila likvidnost bankarskog sektora, jedinog monetarnog alata dostupnog u crnogorskom monetarnom okviru. Bankarski sektor je do sada pokazao otpornost, ali puni uticaj krize tek će postati vidljiv. Vlasti su odobrile moratorijume na zajmove i ublažile prudencijalne mjere kako bi podržale ekonomiju i olakšale prilagođavanje bankarskog sistema teškom ekonomskom šoku. Ukupni indikatori o

adekvatnosti kapitala i likvidnosti i dalje su dobri zahvaljujući robusnom položaju banaka od prije krize i mjerama krizne podrške nadležnih organa, dok je profitabilnost opala. Iako bi mjere podrške trebalo da pomognu u izbjegavanju bankrota održivih klijenata, očekuje se da će pandemija dovesti do povećanja problematičnih kredita nakon isteka mjera podrške. Tekuća analiza kvaliteta aktive pomoći će u identifikovanju i rješavanju određenih slabosti banaka i doprinijeće povećanju povjerenja u bankarski sistem. Postignut je samo ograničen napredak u jačanju širokog pravnog, pravosudnog i regulatornog okvira radi ubrzanja rješavanja problematičnih kredita. Napredak će zahtijevati zajedničke napore svih zainteresovanih strana.

Put oporavka nakon pandemije značajno će zavisiti od vladinih napora i sposobnosti za rješavanje identifikovanih strukturnih izazova i efikasno sprovođenje paketa ekonomske podrške, uključujući Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan. Oporavak bi takođe imao koristi od daljih napora u borbi protiv korupcije, poboljšanju vladavine prava, povećanju transparentnosti i jačanju institucija i socijalnog dijaloga. Što se tiče strukturnih reformi, glavni izazovi u pogledu jačanja konkurentnosti i dugoročnog i inkluzivnog rasta su (i) jačanje regulatornog okruženja, (ii) formalizacija ekonomije i (iii) povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i rješavanje dugotrajne nezaposlenosti. Prilagođavanje regulatornog okruženja preduzećima zahtijeva stalnu posvećenost države i lokalnih vlasti. Administrativna kašnjenja, diskreciono ponašanje i nedosljednosti u tumačenju i primjeni zakona su među glavnim pitanjima koja treba riješiti. Mehanizmi za kontinuirani dijalog sa preduzećima i socijalnim partnerima zahtijevaju razvoj, kao što je pokazano tokom krize COVID-19. Prioritet treba dati uvođenju e-nabavki i pojednostavljenju oporezivanja. Veliki neformalni sektor i dalje koči ekonomski i socijalni razvoj. Postojeće mjere i pristup neformalnosti zahtijevali bi ponovnu procjenu i značajne korekcije. Preventivne i edukativne mjere, kao i podsticaji za formalizaciju preduzeća i radne snage, potrebne su uz mjere za kontrolu i suzbijanje. Osiguranje pune saradnje između nadležnih organa na državnom i lokalnom nivou bilo bi najvažnije za sva tri ključna izazova. Stalno niska aktivnost i visoke stope nezaposlenosti, posebno među ženama, mladima i niskokvalifikovanim licima i visoka dugoročna nezaposlenost, dodatno su pogoršane krizom COVID-19. Stopa mladih koji nijesu u radnom odnosu, sistemu obrazovanja ili obuke i dalje je visoka. Neusklađenost vještina i dalje predstavlja prepreku u zasnivanju radnog odnosa. Poboljšanje efikasnosti aktivnih mjera na tržištu rada i koordinacija između zapošljavanja i socijalnih službi zabilježili su ograničen napredak, pa stoga i dalje postoje destimulativni faktori za rad. Potreban je dalji napredak na jačanju socijalnog dijaloga.

Učesnici uzimaju u obzir da je Crna Gora postigla napredak u nekoliko statističkih oblasti, i to u nacionalnim računima (dostavljajući izlazne godišnje podatke u dokumentu sa „lančano povezanim“ višegodišnjim podacima), energetske statistici i kratkoročnoj poslovnoj statistici. Međutim, i dalje postoje ozbiljne praznine u nacionalnim računima i potrebno je posvetiti dodatnu pažnju harmonizovanim indeksima potrošačkih cijena. Crna Gora takođe treba dati prioritet prenošenju notifikacija o procedurama prekomjernog deficita i statistikama državnih finansija.

U svjetlu ove procjene, učesnici ovim putem pozivaju Crnu Goru:

1. Da obezbijedi dobro ciljanu i privremenu fiskalnu podršku povezanu sa pandemijom ranjivim domaćinstvima i preduzećima; pod uslovom da ekonomski oporavak ojača do usvajanja budžeta za 2022. godinu, da dopuni budžet srednjoročnim planom fiskalne konsolidacije koji predviđa postupno smanjenje budžetskog deficita i koeficijenta javnog duga, počevši od 2022. godine. Da izradi novi plan optimizacije javnu upravu sa ciljem da sadrži udio mase zarada u javnom sektoru u BDP-u. Da uspostavi IT sistem za elektronsko upravljanje i bezbjedno štampanje akciznih markica, kako bi se proširila poreska osnovica jačanjem borbe protiv neformalnosti i izbjegavanja poreza.

Da unaprijedi sprovođenje programa procjene upravljanja javnim ulaganjima (PIMA), kako bi se poboljšao kvalitet javnih investicija.

2. Da usvoji izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti s ciljem uspostavljanja nezavisnog organa zaduženog za fiskalni nadzor. Da izradi sveobuhvatan pregled svih poreskih izuzeća, uključujući analizu njihovog ekonomskog i socijalnog uticaja. Da podrži ekonomiju i poslovnu likvidnost smanjenjem zaostalih obaveza i rokova za povraćaj PDV-a u javnom sektoru.
3. Da održava snažan regulatorni okvir finansijskog sektora u skladu sa međunarodnom i najboljom praksom EU, osigura zdravo upravljanje kreditnim rizikom, transparentan prikaz kvaliteta aktive i odgovarajuće rezervisanje. Da dalje smanji institucionalne i pravne prepreke za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita uglavnom izvan odgovornosti centralne banke, uključujući omogućavanjem vansudskog poravnjanja i modernizacijom režima nesolventnosti. Da završi tekuću analizu kvaliteta aktive, transparentno objavi njene opšte nalaze i blagovremeno preduzme korektivne mjere po potrebi.
4. U saradnji sa lokalnim nadležnim organima i predstavnicima poslovne zajednice, da izvrši analizu postupaka koji se odnose na poslovanje na nivou lokalne uprave, kako bi se identifikovali izvori moguće neefikasnosti i predložilo poboljšanje institucionalnog i regulatornog okruženja, uključujući razvoj infrastrukture. Da uspostave mehanizme na tehničkom nivou i najbolje administrativne prakse koji omogućavaju kontinuirani strukturni dijalog između nadležnih organa i poslovne zajednice. Da se fokusiraju na dalje pojednostavljivanje oporezivanja preduzeća, smanjenje broja i raznovrsnosti parafiskalnih nameta i olakšavanje plaćanja poreskih obaveza.
5. Da postavi digitalizaciji javnog sektora i razvoj transakcionih usluga elektronske uprave kao prioritet, kako bi se ubrzao i poboljšao ekonomski oporavak. Da završi rad na novom akcionom planu za borbu protiv neformalnosti i započne njegovo sprovođenje, uključujući ciljane preventivne mjere i podsticaje za legalizaciju neformalnih preduzeća i zaposlenih. Da osigura strukturnu saradnju između nadležnih organa na državnom i lokalnom nivou u formulisanju i sprovođenju mjera usmjerenih na smanjenje neformalne ekonomije.
6. Da uspostavi međuresornu radnu grupu koja uključuje relevantna ministarstva, njihove agencije i zainteresovane strane za izradu plana primjene garancija za mlade. Na osnovu analize sistema socijalne zaštite, da finalizuje mapu puta i započne sprovođenje reformi socijalne zaštite. Da izradi, u saradnji sa poslovnim sektorom, mapu puta sa konkretnim mjerama za reformu praktičnog i dualnog sistema stručnog obrazovanja, kako bi se poboljšao njihov uticaj na ishode na tržištu rada.