



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

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 2024-2026. godina**

**Podgorica, novembar 2023. 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>2</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>3</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.

Novina u odnosu na prošlogodišnji Program je da je analiza strukturnih reformi podijeljena u **3 oblasti (umjesto dosadašnjih 13)**, i to:

#### a) Konkurentnost (**Competitiveness**):

- a. Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije (Business environment, and reduction of the informal economy);
- b. Reforma preduzeća u većinskom vlasništvu države (Reform of State-owned enterprises);
- c. Reforma ekonomskih integracija (Economic integration reforms);
- d. Poljoprivreda, industrija i usluge (Agriculture, industry and services);
- e. Istraživanje, razvoj i inovacije (Research, development and innovation);

#### b) Održivost i otpornost (**Sustainability and resilience**):

- a. Zelena tranzicija/digitalna transformacija (Green transition/digital transformation);
- b. Reforme tržišta energetike (Energy market reforms);
- c. Reforme tržišta saobraćaja (Transport market reforms);

#### c) Ljudski kapital i socijalne politike (**Human capital and social policies**):

- a. Obrazovanje i vještine (Education and skills);
- b. Zapošljavanje i tržište rada (Employment and labour market);

---

<sup>2</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>3</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.

- c. Socijalna zaštita i inkluzija (Social protection and inclusion);
- d. Zdravstvena zaštita (Healthcare).

Predviđeno je da Program sadrži najviše 6 mjera strukturnih reformi iz navedenih oblasti. Strukturne reforme **treba da se odvijaju u periodu od najviše 3 godine** sa specifičnim ciljevima koje treba postići svake godine. Reforme treba opisati u cjelini, ali ih i razvrstati u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati 3 godine, onda treba jasno naznačiti koja reformska mjera će biti završena u prvoj, drugoj i trećoj godini). Komisija će posvetiti posebnu pažnju procjeni stepena implementacije svake godine. Reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarljive, relevantne i vremenski ograničene.

Programiranje za pretpristupnu pomoć biće povezana sa postizanjem predviđenih rezultata reformskih mjera, kao i isplate.

Navedeno poglavlje u određenoj mjeri je i najzahtjevnije kada je u pitanju metodologija izrade. Naime, za sve mjere potrebno je dati:

- Adekvatan opis reformske mjere, aktivnosti planirane u 2024, 2025. i 2026. godini;
- Indikatore rezultata;
- Očekivani uticaj na konkurentnost;
- Procijenjene troškove sprovođenja reformske mjere i predviđene izvore finansiranja;
- Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti;
- Potencijalne rizike koji su povezani sa sprovođenjem reformske mjere).

Pored navedenog, reformske mjere treba da se oslanjaju na preporuke iz godišnjih izvještaja, zajednički dogovorenih smjernice politike, kao i na mjerila pregovaračkih poglavlja, gdje je to primjenjivo.

Postojeći dijalog sa međunarodnim finansijskim institucijama (MFI) o reformskim mjerama biće ojačan. Ambicija je da se različite institucije koje podržavaju partnerske zemlje fokusiraju, na komplementaran i uzajamno osnažujući način, na podršku strukturnim reformama koje su identifikovane kao prioritete.

### 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**<sup>4</sup>, poziva Crnu Goru da izradi PER slanjem smjernica za izradu dokumenta. Smjernice sadrže 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.

---

<sup>4</sup> Evropska komisija je ove godine vodič za pisanje dokumenta umjesto u junu, poslala u julu.

Nakon dobijanja poziva za izradu PER-a od Evropske komisije, formira se Radni tim za izradu dokumenta. Radni tim usvaja plan rada do 15. januara, imajući u vidu da je ovogodišnjim smjernicama rok za dostavljanje dokumenta Evropskoj komisiji 15. januar, umjesto 31. januar kako je to bilo ranijih godina.

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 15. januara šalje Evropskoj komisiji.

**Do 15. 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.

## Ocjena Programa ekonomskih reformi 2023-2025

Program ekonomskih reformi 2023-2025 (PER 2023-2025) predstavlja sveobuhvatan program koji integriše ekonomske, fiskalne i planove strukturnih reformi, ali ciljevi i planovi nijesu u potpunosti u skladu sa ključnim izazovima i prioritetima koje je identifikovala Komisija.

Ključni izazovi:

- Visoki projektovani fiskalni deficiti i predstojeća velika otplata duga koji zahtijevaju snažnu fiskalnu konsolidaciju;
- Jačanje dugoročne održivosti javnih finansija radi poboljšanja fiskalnog upravljanja i upravljanja javnim investicijama;
- Pitanje političke posvećenosti, dosljednosti u borbi za smanjenje sive ekonomije;
- Ograničen progres u regulatornim reformama;
- Strukturni izazovi tržišta rada koji i dalje podrivaju potencijalni rast i poboljšanja životnog standarda.

Crna Gora je u PER-u 2023-2025. implementirala 33,3% preporuka/smjernica politika koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2022. **što je značajno niže u odnosu na prethodne godine** (prosječna godišnja implementacija PER-a od 2015. je bila oko 55%).

Implementacija 5 od ukupno 6 preporuka je bila ograničena/veoma niska.

Takođe, ograničen je napredak u implementaciji reformskih mjera iz PER-a 2022. godine, sa prosječnom ocjenom 2,85 od 5.

## 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 osnovi. 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>5</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.

---

<sup>5</sup> Komitet za ekonomsku politiku (EPC), Komitet za zapošljavanje (EC) i Ekonomski i finansijski komitet (EFC).

## Prioritizacija reformi i usklađenost sa drugim strateškim dokumentima

Od velike važnosti jeste da PER bude usaglašen sa drugim strateškim dokumentima Vlade 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 prvo obaviti konsultacije sa nadležnim resorima, a zatim dostaviti nacrt poglavlja o strukturnim reformama Evropskoj komisiji na mišljenje i sugestije.

\*

\* \*

Shodno ovogodišnjim smjernicama za izradu PER-a, Evropska komisija očekuje od Crne Gore da:

- usvoji novu srednjoročnu Fiskalnu strategiju sa budžetom za 2024. godinu, uključujući konkretne mjere konsolidacije koje će pomoći postizanje primarnog ne-negativnog bilansa od 2025. godine i smanjenje koeficijenta javnog duga na srednji rok;
- obezbijedi odgovarajući obračun troškova novih fiskalnih inicijativa prije nego što razmotri njihovo usvajanje.
- sprovede preporuke o ocjeni upravljanja javnim investicijama (eng. Public Investment Management Assessment - PIMA);
- usvoji izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzme konkretne korake ka osnivanju Fiskalnog savjeta;
- pripremi budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, umanjenja, krediti, odlaganja obaveza);
- procijeni i analizira kretanje cijena i bude spremna da koristi ograničene alate koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira;
- nastavi sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući osiguranje depozita;
- ubrza napore da se obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzu i efikasnu sanaciju nekvalitetnih kredita (NPL);
- poboljša institucionalno i regulatorno okruženje i poboljša energetska otpornost i prelazak na implementaciju Zelene Agende;
- digitalizuje i pojednostavi administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća;
- dalje digitalizuje i pojednostavi administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća i da prioritet sajber bezbjednosti, zaštiti podataka i kontinuitetu usluga e-uprave
- pripremi Mapu puta za reformisanje državnih preduzeća, pripremi okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razvije objektivne kriterijume za izbor njihovih upravljačkih tijela;
- donese akcioni plan za smanjenje neformalne ekonomije;
- osigura saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u sprovođenju plana, uključujući prevenciju i podsticaje za legalizaciju preduzeća koja posluju u sivoj ekonomiji i zaposlenih;
- razvije analizu inspekcijских službi i relevantnog pravnog za optimizaciju rada inspektora, minimizirajući diskrecione odluke i nedosljednosti u inspekciji ovlašćenja;

- pripremi aktivnosti za implementaciju pilot programa Garancije za mlade planirane za 2025. godinu, da analizira njen učinak i da paralelno sa tim utvrdi i implementira neophodne strukturne, operativne i organizacione promjene, koje priprema Zavod za zapošljavanje Crne Gore za isporuku usluga potpune Garancije za mlade kao i drugih funkcija;
- nastavi sa naporima na reformi realizacije aktivnih mjera tržišta rada sa naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostavi kontinuirani mehanizam za praćenje;
- uspostavi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za reformu sistema socijalne i dječje zaštite i da počne sa sprovođenjem tih reformi.

#### Proces izrade Programa ekonomskih reformi 2024-2026

**Imajući u vidu prezentovanu dinamiku izrade PER-a, ovogodišnji proces 43. Vlada nije započela na vrijeme (jun/jul 2023. godine), te se ovom Informacijom formalno započinje proces. Navedeno znači da će administracija odnosno predstavnici svih relevantnih resornih ministarstava morati ovu aktivnost da imaju kao poseban prioritet, kako bi svi rokovi prema Evropskoj komisiji bili ispoštovani.**



EVROPSKA KOMISIJA

**Prilog 1:**

Jul 2023. godine

Smjernice za izradu Programa ekonomskih reformi zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za period 2024-2026. godine



## Uvod

Ekonomski dijalog zasnovan na Programima ekonomskih reformi (PER) predstavlja najviši nivo angažovanja EU sa zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima na društveno-ekonomskim pitanjima. Ključno je za pripremu ovih zemalja za članstvo u EU, posebno da ispune ekonomske kriterijume iz Kopenhagena, odnosno funkcionalnu tržišnu ekonomiju i kapacitet da se nose sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama Unije.

Transformacija globalne ekonomije predstavlja stalne izazove za konkurentnost i inkluzivni i održivi rast zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Promjena prirode posla, digitalna i zelena tranzicija, i ekonomske posljedice ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine 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 zemlje kandidati i potencijalni kandidati zadrže makro-fiskalnu stabilnost i sprovedu strukturne reforme koje pomažu u rješavanju identifikovanih slabosti u njihovim ekonomijama i pomažu da njihova društva postanu otpornija

Očekuje se da će PER-ovi stimulisati strukturne reforme i osigurati da se finansijska pomoć koju pružaju EU i drugi donatori, posebno međunarodne finansijske institucije, usmjeri na realizaciju identifikovanih prioritetnih reformi. Stoga će sprovođenje PER-a od 2024. godine biti prilagođeno u cilju fokusiranja na ograničeniji skup prioritetnih strukturnih reformi i boljeg povezivanja finansijske pomoći i instrumenata zasnovanih na politici sa ovim prioritetnim reformama.

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 o strukturnim reformama.

Jedan od važnih ciljeva ekonomskog dijaloga zasnovanog na PER-ovima ostaje unapređenje institucionalnih kapaciteta za kreiranje ekonomske politike, upoznavanje zemalja kandidata i potencijalnih kandidata sa koordinacijom ekonomske politike u EU i podrška u postepenom ispunjavanju kriterijuma ekonomskog pristupanja. U ovom kontekstu, od najveće je važnosti da zemlje kandidati i potencijalni kandidati ojačaju svoje napore na implementaciji reformi identifikovanih i prioritetnih u procesu PER-a i zajednički dogovoreni na ministarskom dijalogu sa državama članicama EU. EU će obratiti posebnu pažnju na to kako se reforme ne samo osmišljavaju već i sprovode.

Analiza strukturnih reformi u okviru PER-a biće podijeljena u 3 oblasti: a) konkurentnost, b) održivost i otpornost i c) ljudski kapital i socijalne politike.

Za svaku od tri oblasti biće identifikovane najviše dvije prioritetne strukturne reforme. Strukturne reforme treba da se odvijaju u periodu od najviše 3 godine sa specifičnim i postepenim ciljevima koje treba postići svake godine. Reforme treba opisati u cjelini, ali i propisno razvrstati u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati 3 godine, onda treba jasno da naznači koja reformska mjera će biti završena u prvoj, drugoj i trećoj godini). Komisija će posvetiti posebnu pažnju procjeni stepena njihovog sprovođenja svake godine. Reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

Prioritetne strukturne reforme treba da se oslanjaju na preporuke iz godišnjih izvještaja o zemljama iz paketa proširenja i na zajednički dogovorene smjernice za politiku i da budu u skladu sa njima.

Sadašnji dijalog sa međunarodnim finansijskim institucijama (MFI) o reformskim mjerama biće ojačan. Ambicija je da se različite institucije koje podržavaju partnerske zemlje koncentrišu, na komplementaran i uzajamno osnažujući način, na podršku strukturnim reformama koje su identifikovane kao prioritetne.

Ovo određivanje prioriteta strukturnih reformi 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. Vlada treba da odobri ovo određivanje prioriteta na najvišem nivou. 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.

Nadležna ministarstva ostaju zadužena za vođenje i sprovođenje identifikovanih strukturnih reformi.

Programne ekonomskih reformi za period 2024-2026 treba dostaviti Komisiji najkasnije do 15. januara 2024. godine. S obzirom na raniji raspored za dijalog na nivou odbora za 2024. godinu i povećane zahtjeve koordinacije na nivou EU zbog većeg broja učesnika, datum podnošenja morao se pomjeriti za dvije nedjelje u 2024. godini. Od najveće je važnosti da sve zemlje potpuno poštuju rok za podnošenje, kako bi se obezbijedila odgovarajuća procjena Komisije i adekvatne bilateralne konsultacije prije dijaloga u odborima Savjeta. Program treba da pažljivo da prati uputstva iz ovih smjernica, koja 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. Kao minimum, prvi kompletan nacrt PER-a (poglavlja 2 i 5) 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 22. novembra 2023. 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) Makro-fiskalni 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>5</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

Očekuje se da će PER 2024-2026 identifikovati najviše dvije strukturne reforme za svaku od tri oblasti navedene u nastavku. Strukturne reforme treba da se odvijaju u periodu od najviše 3 godine sa specifičnim i etapnim ciljevima koje treba postići svake godine.

Reforme treba opisati u cjelini, ali i propisno razvrstati u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati 3 godine, PER treba jasno naznačiti koja reformska mjera će biti završena u prvoj, drugoj i trećoj godini). Komisija će posvetiti posebnu pažnju procjeni njihovog nivoa sprovođenja svake godine. Reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

**1. Konkurentnost**

- f. Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije;
- g. Reforma državnih preduzeća
- h. Reforme ekonomske integracije
- i. Poljoprivreda, industrija i usluge;
- j. Istraživanje, razvoj i inovacije;

---

<sup>5</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 priloga sa podacima.

## **2. Održivost i otpornost**

- a. Zelena tranzicija/digitalna transformacija
- b. Reforme tržišta energije
- c. Reforme transportnog tržišta

## **3. Ljudski kapital i socijalne politike**

- a. Obrazovanje i vještine
- b. Zapošljavanje i tržište rada
- c. Socijalna zaštita i inkluzija
- d. Zdravstvena zaštita

Očekuje se da će PER-ovi stimulirati strukturne reforme i osigurati da se finansijska pomoć koju pružaju EU i drugi donatori, posebno međunarodne finansijske institucije, koncentriše na realizaciju identifikovanih prioritetnih reformi. Sprovedenje PER-a će stoga od 2024. godine biti prilagođeno u cilju fokusiranja na ograničeniji skup prioritetnih strukturnih reformi i boljeg povezivanja finansijske pomoći i instrumenata zasnovanih na politici sa ovim prioritetnim reformama.

- a) 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. Druge prioritete odnosno reforme možda trebati preispitati, kako bi se odgovorilo na moguće nove identifikovane strukturne izazove i potrebno je uzeti u obzir ocjenu komisije PER-a za 2023. godinu.
- b) 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.
- c) Evropska komisija će pružiti pomoć svim zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u izradi Programa ekonomskih reformi za period 2023-2025. godine, uključujući podršku Centra izvrsnosti u finansijama (*engl. Center of Excellence in Finance - CEF*) u Ljubljani i mogućih ekspertske misije TAIEX-a (instrument za tehničku pomoć i razmjenu informacija).
- d) Evropska komisija će identifikaciju ključnih izazova, dijagnostiku strukturnih slabosti, reforme predložene u PER-u i Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i zemalja kandidata i potencijalnih kandidata 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**

PER treba da bude napisan u veličini fonta 12 i ne treba da bude duži od 70 stranica, sa 40 stranica za makroekonomski okvir i fiskalni okvir zajedno. Poglavlje o strukturnim reformama ne treba da sadrži više od 6 reformi i ne treba da prelazi 30 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 osobe u Evropskoj komisiji**

U slučaju pitanja ili komentara u vezi sa makroekonomskim i fiskalnim okvirom, molimo kontaktirajte Uwe Stamm u Generalnom direktoratu Evropske komisije za privredu i finansije (*DG ECFIN*) na [Uwe.Stamm@ec.europa.eu](mailto:Uwe.Stamm@ec.europa.eu). Za pitanja ili komentare u vezi sa strukturnom reformom u oblastima 1 i 2, molimo kontaktirajte Thomas Hagleitner u Generalnom direktoratu Evropske komisije za susjedstvo i politiku proširenja (*DG NEAR*) na [Thomas.HAGLEITNER@ec.europa.eu](mailto:Thomas.HAGLEITNER@ec.europa.eu). Za pitanja ili komentare u vezi sa strukturnom reformom u oblastima 3, molimo kontaktirajte Laura Corrado u Generalnom direktoratu Evropske komisije za zapošljavanje, socijalnu politiku i jednake mogućnosti (*DG EMPL*) na [Laura.Corrado@ec.europa.eu](mailto:Laura.Corrado@ec.europa.eu).



EVROPSKA KOMISIJA

## **PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (PER) 2024-2026**

### **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

UVOD .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
<b>1) MAKRO-FISKALNI OKVIR.....</b>	<b>3</b>
<b>2) STRUKTURNE REFORME.....</b>	<b>4</b>
<b>3) OBLIKOVANJE DOKUMENTA.....</b>	<b>5</b>
<b>4) KONTAKT TAČKE U EVROPSKOJ KOMISIJI.....</b>	<b>5</b>
<b>1. OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE (NAJVIŠE 1 STRANICA).....</b>	<b>8</b>
<b>2. SPROVOĐENJE SMJERNICA ZA POLITIKU (NAJVIŠE 4 STRANICE).....</b>	<b>8</b>
<b>3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (NAJVIŠE 15 STRANICA) .....</b>	<b>8</b>
3.1. Najnovija ekonomska kretanja .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.3. Alternativni scenariji i rizici .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>4. FISKALNI OKVIR (NAJVIŠE 25 STRANICA).....</b>	<b>10</b>
4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4.2. Izvršenje budžeta za 2023. godinu .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4.3. Budžetski planovi za godinu podnošenja PER-a.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4.4. Srednjoročni plan budžeta .....	11
4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalna orijentacija).....	11
4.6. Visina i kretanja duga, analiza stavki u bilansu uspjeha koje direktno ne utiču na prijavljeni profit preduzeća i korekcija tokova zaliha .....	11
4.7. Analiza osjetljivosti i upoređivanje sa prethodnim programom .....	12
4.8. Kvalitet javnih finansija .....	12
4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4.10. Održivost javnih finansija .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>5. STRUKTURNE REFORME U PERIODU 2024-2026. GODINE (NAJVIŠE 30 STRANICA)..</b>	<b>14</b>
5.1. Konkurentnost .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
5.2. Održivost i otpornost.....	19
5.3. Ljudski kapital i socijalne politike.....	20
5.4. Rezime reformskih mjera (najviše 1 stranica) .....	21
<b>6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI .....</b>	<b>21</b>
<b>7. INSTITUCIONALNA PITANJA I UČEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA (NAJVIŠE 1 STRANICA)</b>	<b>35</b>

## 1. Opšti okvir i ciljevi politike (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 ublažavanja ekonomskih posljedica ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine 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. Sprovođenje smjernica za politiku (najviše 4 stranice)

Navedite sažet pregled mjera preduzetih ili planiranih za preduzimanje tokom trajanja programa za sprovođenje smjernica politike usvojenih u Ekonomskom i finansijskom dijalogu u maju 2023. 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 za 2023. godinu 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>6</sup>

### 3.1. Najnovija ekonomska kretanja

Ovaj odjeljak treba da sadrži kratak pregled kretanja tokom 2023. 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>7</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.

### 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 2023. 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.

---

<sup>6</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>7</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.



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 predstave 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>8</sup>

### *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

---

<sup>8</sup> Tabele 1a i 1b u Aneksu mogu se pozvati.

što su realni efektivni devizni kurs<sup>9</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 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>10</sup>

#### Finansijski sektor

Nadležni organi treba da dostave kvantitativne i kvalitativne podatke o razvoju finansijskog sektora, uključujući i njegovu posredničku ulogu između investitora i štediša. 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 povjericima. 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 ekonomskim kretanjima usljed ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine, 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.

---

<sup>9</sup> Molimo navedite kratko objašnjenje kako se izračunava realni efektivni devizni kurs, uključujući informacije o ponderima valuta i korišćenom deflatoru.

<sup>10</sup> Može se uputiti na tabele 1a, 1d, 1f, 1g i 8 u Prilogu.

#### 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 također 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 ocjenu Komisije o prethodnom PER-u i na Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske od maja 2023. godine.

##### 4.2. Izvršenje budžeta za 2023. godinu

U ovom dijelu program treba da opiše izvršenje budžeta za 2023. godinu. Treba ukratko opisati razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda. Dalje, treba da uporedi učinak u 2023. godini sa početno usvojenim budžetom za 2023. godinu i objasni i procijeni razloge za odstupanja. Ovaj odjeljak također treba da sadrži okvir sa rezimeom glavnih fiskalnih mjera preduzetih tokom 2023. godine.

##### 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.

##### 4.4. Srednjoročni plan budžeta

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 2025-2026. 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 zavisi 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.

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>11</sup>

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

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, 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 predstavljaju procjene njihovog budžetskog uticaja (uključujući udio u BDP-u) za prethodnu godinu i cijeli programski period.

#### **4.6. Visina i kretanja duga, analiza stavki u bilansu uspjeha koje direktno ne utiču na prijavljeni profit preduzeća i korekcija 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.

#### *Potencijalne obaveze<sup>12</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 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.

---

<sup>11</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.

<sup>12</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.

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.

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 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 takođe 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 vezane za krizu rezultirale odstupanjem od numeričkih fiskalnih pravila i njihovom suspenzijom, treba objasniti put ka ponovnom usklađivanju sa pravilima. Ovaj dio programa takođe 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>13</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.

---

<sup>13</sup> Može se pozvati na Tabelu 7 u Prilogu.

## 5. Strukturne reforme u periodu 2024-2026. godine (najviše 30 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 cilj je rješavanje glavnih izazova identifikovanih u analizi.

Da bi se to postiglo, ovo poglavlje treba da razmotri tri oblasti: konkurentnost, održivost i otpornost, ljudski kapital i socijalne politike.

Za svaku od tri oblasti biće identifikovane najviše dvije prioritete strukturne reforme. Strukturne reforme treba da se odvijaju u periodu od najviše 3 godine sa specifičnim i etapnim ciljevima koje treba postići svake godine. Reforme treba opisati u cjelini, ali i propisno razvrstati u konkretne reformske mjere koje bi se ostvarile u narednim godinama (tj. ako se očekuje da će strukturna reforma trajati tri godine, PER treba jasno da naznači koja reformska mjera će biti završena u prvoj, drugoj i trećoj godini). Komisija će posvetiti posebnu pažnju procjeni stepena njihovog sprovođenja svake godine. Reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

Reformske mjere treba da se oslanjaju na preporuke iz godišnjeg izvještaja, zajednički dogovoreni smjernica politike, kao i na mjerila pregovaračkih poglavlja, gdje je to relevantno, i da budu u skladu sa njima; reformske mjere treba da budu specifične, mjerljive, ostvarive, relevantne i vremenski ograničene.

Postojeći dijalog sa međunarodnim finansijskim institucijama (MFI) biće ojačan. Ambicija je da se različite institucije koje podržavaju partnerske zemlje fokusiraju, na komplementaran i uzajamno osnažujući način, na podršku strukturnim reformama koje su identifikovane kao prioritete.

Očekuje se da će PER-ovi stimulisati strukturne reforme i osigurati da se finansijska pomoć koju pružaju EU i drugi donatori, posebno međunarodne finansijske institucije, koncentriše na realizaciju identifikovanih prioriteta reformi. Stoga će sprovođenje PER-a od 2023. godine biti prilagođeno u cilju fokusiranja na ograničeniji skup prioriteta strukturnih reformi i boljeg povezivanja finansijske pomoći i instrumenata zasnovanih na politici sa ovim prioriteta reformama.

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 po pitanju 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 identifikovane ključne strukturne izazove 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, osim ako signaliziraju da mjera više nije ključni prioritet.

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 maja 2023. godine (i prethodne smjernice koje još uvijek nijesu sprovedene) takođe treba da daju prioritet strukturnim mjerama reforme u PER-u za period 2024-2026. 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)).

### Šta je strukturna reforma?

Pojam *strukturna reforma* **odnosi se na javne politike kojima se eliminišu barijere za ključne pokretače rasta, koje na što djelotvorniji način olakšavaju korišćenje resursa i proizvodnih faktora ili koje doprinose pravednijoj i inkluzivnijoj ekonomiji.** Tu spadaju politike kojima se tržišta rada modernizuju i čine prilagodljivijim i odgovornim, koje tržišta proizvoda i usluga čine efikasnijim, koje pojednostavljuju regulatorno okruženje za preduzeća uz povećanje ukupne transparentnosti u ekonomiji, kao i politike koje stvaraju jednake mogućnosti i obezbjeđuju socijalnu inkluziju. Efikasnija, inovativnija i transparentnija tržišta su od koristi svim akterima na tržištu, sa ciljem da se podstaknu otvaranja dostojanstvenih radnih mjesta i investicije, ali i poboljša produktivnost.

Javna ulaganja u infrastrukturu se mogu uključiti kao mjere ako doprinose *reformi* tržišta. Na primjer, možda postoji potreba za novom elektranom ili gasovodom da bi se uspostavilo funkcionalno i isplativo tržište energije. Međutim, reforme prvenstveno treba da se sastoje od mjera kao što su prilagođavanje cijena energenata, podsticanje energetske efikasnosti, jačanje regulatornih i nadzornih tijela ili usklađivanje zakonskih i regulatornih okvira. Infrastrukturne projekte kao što su novi ili rekonstruisani put, most ili drugi objekti po pravilu ne treba uključivati u PER. Infrastrukturne mjere ove vrste, koje su uključene u prošlogodišnji PER, ne treba prebacivati u PER za period 2024-2026, već ih treba zamijeniti mjerama koje imaju potencijal za reformu *tržišta* u oblasti saobraćaja ili energije.

Napomena. Uključivanje reformskih mjera u PER ne znači da druge reforme nijesu potrebne iz drugih razloga a ne samo podsticanja konkurentnosti i rasta (npr. za poboljšanje povezanosti). Niti to znači da reformske mjere koje nijesu uključene u PER ne podržava EU.

### Šta je mjera?

Reforme ne treba da budu previše široke jer je svrha ove aktivnosti da se identifikuju specifični prioriteti i usmjere reformski naponi sa ciljem da se obezbijedi da reformska agenda bude primjenjiva. Istovremeno, imajući u vidu ograničenja (od maksimalno 6 strukturnih reformi), ako su mjere previše suženog karaktera, to bi ograničilo korisnost i uticaj programa. Mjera ne treba da predstavlja punu sektorsku reformsku strategiju sa 20 i više aktivnosti, već treba da bude ograničenog obima. Međutim, u opisu mjere potrebno je objasniti sektorsku reformu u okviru koje se mjera sprovodi da bi se ta mjera stavila u kontekst.

Mjera može da sadrži slijed koraka u okviru neke reforme, na primjer izmjene zakonodavnog okvira u kombinaciji sa aktivnostima koje su podrška implementaciji (kao što su izmjene administrativnih okvira, obuka službenika iz javnih organa, itd.). Izbjegavajte da u PER unosite preuranjene mjere za koje je malo vjerovatno da će uticati na konkurentnost ekonomije, kao što je naručivanje izrade prethodne studije izvodljivosti.

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 u procesu planiranja budžeta, 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. Predpristupna pomoć će biti programirana, a isplata će biti povezana sa postizanjem predviđenih rezultata reformskih mjera.

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, 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](#)) može pružiti praktične smjernice za izradu ovog odjeljka i snažno se preporučuje da se u potpunosti iskoristi ovaj alat.

### **Poglavlje 5 treba strukturirati 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.

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.**

Glavna svrha reforme određuje u okviru koje od 3 reformske 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 energetske reforme - čak i ako mogu imati neke indirektno uticaje na životnu sredinu, ako nijesu glavni cilj reforme).

Ukupno, poglavlje 5 mora uključiti najviše 6 **jasno nabrojanih** prioritarnih strukturnih reformi. Svaka strukturna reforma treba da sadrži **samo** sljedeće informacije:

#### **1. Opis reformskih mjera**

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 dogovorene 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 kašnjenje.

##### **a. Aktivnosti planiranje za 2024. godinu**

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

##### **b. Aktivnosti planiranje za 2025. godinu**

Opišite aktivnosti planirane za 2025. godinu i naznačite koji **organ državne uprave/ ministarstvo ili drugi akter je odgovoran za sprovođenje svake aktivnosti.**

##### **c. Aktivnosti planiranje za 2026. godinu**

Opišite aktivnosti planirane za 2026. godinu i naznačite koji **organ državne uprave/ ministarstvo ili drugi akter je 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)	Srednji cilj (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>14</sup>, gdje su dostupni odgovarajući podaci.

## 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, izvozu ili rastu 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. Procjena troškova 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)).

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.

<sup>14</sup> Najnovije informacije o Eurostat-ovom skupu indikatora za COR dostupne su na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/overview>

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, rodna 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 međunarodnim obavezama 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.

<b>Rizik</b>	<b>Vjerovatnoća (niska ili visoka)</b>	<b>Planirana ublažavanja</b>	<b>mjera</b>

Reformske oblasti koje treba ispitati:

### **5.1. Konkurentnost**

#### **i. Poslovno okruženje i smanjenje neformalne 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.

#### **ii. Preduzeća u većinskom vlasništvu države**

Ovdje treba uzeti u obzir ulogu države u preduzećima u većinskom vlasništvu države kada to ometa konkurenciju i ukupnu konkurentnost, kao i kontinuirano loše upravljanje i finansijski učinak, posebno kada državna preduzeća ne primjenjuju pravila korporativnog upravljanja i posluju sa niskom efikasnošću i visokim troškovima, oslanjajući se na podršku države, u vidu direktnih ili indirektnih subvencija

### iii. **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 produbljivanje trgovinskih sporazuma, carinske reforme, uklanjanje tehničkih prepreka za trgovinu, izvoz i promocija investicija, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

### iv. **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.

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

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.

## **5.2. Održivost i otpornost**

### i. **Zelena tranzicija**

U oblastima zelene tranzicije analizirajte glavne prepreke, uključujući institucionalne slabosti, moguće rupe u politikama, i identifikovati 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 koncentrisati 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 formulisati, postepeno za:

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 energetske 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“.

#### ii. **Digitalna transformacija**

Analiza glavnih javnih politika 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, fokusirati na poboljšanje efikasnosti digitalnih usluga, premošćavanje postojećih praznina u digitalnoj infrastrukturi, obezbjeđivanje 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.

#### iii. **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, diverzifikacija izvora energije, energetska bezbjednost, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

#### iv. **Reforme tržišta saobraćaja**

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

Reformske mjere u ovoj oblasti mogu se fokusirati na rješavanju izazova povezanih sa sektorom saobraćaja, olakšavanje postupaka prelaska željezničke granice i održavanje željezničke infrastrukture.

### **5.3. Ljudski kapital i socijalne politike**

#### i. **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 i promociju sistema učenja zasnovanog na radu sa ciljem zelene i digitalne transformacije privrede. Dodatni fokus na usavršavanje, prekvalifikaciju i učenje odraslih. Posebno treba obratiti pažnju na obezbjeđivanje digitalnih vještina kroz odgovarajuću obuku nastavnika i digitalno obrazovanje i doživotno učenje kroz obuku nastavnika i digitalno obrazovanje. 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. Takođe, u ovom dijelu treba razmotriti mjere za obezbjeđivanje i unapređenje inkluzivnosti u obrazovanju za sve grupe

u nepovoljnom položaju, kao što su Romi, osobe sa invaliditetom, etničke manjine, ruralne zajednice i drugi.

#### ii. **Zapošljavanje i tržišta rada**

Javne politike za promociju kvalitetnog zapošljavanja, jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada i povoljnih uslova rada biće obrađene u ovom odjeljku. 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 i socijalni dijalog. U ovom odjeljku treba razmotriti mjere koje obezbjeđuju dostojanstven rad, kao što su ukidanje dječijeg rada, minimalne zarade, uslovi rada i bezbjednost i zdravlje na radu, uključujući inspekcije rada sa efikasnom primjenom pravila o radu na cijeloj teritoriji. Poseban fokus treba posvetiti suzbijanju visoke nezaposlenosti i neaktivnosti, posebno mladih ljudi, žena, dugotrajno nezaposlenih lica i onih koji su najugroženiji na tržištu rada, kao i mjerama za rješavanje svih vrsta diskriminacije u pristupu tržištu rada.

#### iii. **Socijalna zaštita i inkluzija**

Ovaj odjeljak treba da obuhvati javne politike koje modernizuju sisteme socijalne zaštite kako bi se obezbjedila 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 sadašnje ekonomske krize 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. Nakon saopštenja Evropske komisije „Strateški okvir Evropske unije za jednakost, inkluziju i učešće Roma za period 2020-2030. godine“, ovaj odjeljak treba da sadrži izvještaj o socijalnoj inkluziji, smanjenju siromaštva i jednakim mogućnostima za Rome.

#### iv. **Zdravstvena zaštita**

Ovaj odjeljak treba da sadrži procjenu i uključi relevantne reformske mjere koje se odnose na obezbjeđivanje jedinstvenog zdravstvenog osiguranja 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 brojčani 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.

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

Ovaj odjeljak treba da sadrži tabelu sa 6 dolje navedenih reformskih mjera kako bi se dao pregled.

<ul style="list-style-type: none"><li>- Reforma 1: naslov i kratak opis (najviše 2-3 reda)</li><li>- Reforma 2: isto</li><li>- Reforma 3: isto</li><li>Reforma 4: isto</li><li>- Reforma 5: isto</li><li>- Reforma 6: isto</li></ul>

#### 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 zainteresovanih strana (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 učestvovala].

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.

PER 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].



**ANEKS 1: TABELE SADRŽANE U PROGRAMIMA EKONOMSKIH REFORMI I NJIHOVO AŽURIRANJE**<sup>15</sup>

**Tabela 1a: Makroekonomski izgledi**

	ESA kod	Godina	Godi	Godi	Godi	Godi	
		X – 2	na X – 2	na X-1	na X	na X + 1	na X + 2
		Nivo (EUR)	Stopa promjene				
1. Realni BDP u tržišnim cijenama	B1*g						
2. BDP u tržišnim cijenama	B1*g						
<b>Komponente realnog BDP-a</b>							
3. Potrošnja domaćinstava	P3						
4. Potrošnja države	P3						
5. Bruto kapital u osnovna sredstva	P51						
6. Promjena zaliha i neto nabavka vrijednosti (% BDP-a)	P52+ P53						
7. Izvoz roba i usluga	P6						
8. Uvoz roba i usluga	P7						
<b>Učešće u realnom rastu BDP</b>							
9. Domaća tražnja							
10. Promjena zaliha i neto nabavka vrijednosti	P52+ P53						
11. Spoljni bilans roba i usluga	B11						

<sup>15</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.

**Tabela 1b: Kretanje cijena**

		Godi na X-2	Godi na X-1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
1. BDP deflator	%, godiš nje					
2. Potrošnja domaćinstava deflator	%, godiš nje					
3. HICP	%, godiš nje					
4. Nacionalni CPI – promjena	%, godiš nje					
5. Deflator potrošnje države	%, godiš nje					
6. Investicioni deflator	%, godiš nje					
7. Izvoz cijene deflator (roba i usluga)	%, godiš nje					
8. Uvoz cijena deflator (roba i usluga)	%, godiš nje					

**Tabela 1c: Kretanje na tržištu rada**

	ESA kod	Godi na X – 2	Godi na X – 2	Godi na X-1	Godi na X	Godi na X + 1	Godi na X + 2
		Nivo	Nivo/stopa promjene				
1. Populacija (hiljada)							
2. Populacija (stopa rasta u %)							

3. Radno aktivna populacija (osoba) <sup>16</sup>							
4. Stopa učešća							
5. <a href="#">Zaposlenost, osoba</a> <sup>17</sup>							
6. <a href="#">Zaposlenost, radni sati</a> <sup>18</sup>							
7. Zaposlenost (stopa rasta %)							
8. Javni sektor - Zaposlenost (osoba)							
9. Javni sektor- Zaposlenost (stopa rasta u %)							
10. <a href="#">Nezaposlenost - stopa</a> <sup>19</sup>							
11. <a href="#">Produktivnost rada</a> (osoba) <sup>20</sup>							
12. <a href="#">Produktivnost rada, radni časovi</a> <sup>21</sup>							
13. Primanja zaposlenih	D1						

<sup>16</sup> Starosna grupa od 15-64 godine

<sup>17</sup> Zaposleno stanovništvo, domaći koncept definicije nacionalnih računa

<sup>18</sup> Definicija nacionalnih računa

<sup>19</sup> Harmonizovana definicija, Eurostat; nivoi

<sup>20</sup> Realni BDP po zaposlenoj osobi

<sup>21</sup> Realni BDP po satu rada

**Tabela 1d: Sektorski bilansi**

Procent BDP	ESA kod	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X + 1	Godina X + 2
1. Neto pozajmice prema ostatku svijeta	B.9				opciono	opciono
od čega:						
- Bilans roba i usluga						
- Bilans primarnih i sekundarnih dohodaka						
- Kapitalni račun						
2. Neto pozajmice privatnog sektora	B.9/ EDP B.9					
3. Neto pozajmice javnog sektora						
4. Statistička razlika			opciono	opciono	opciono	opciono

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

	ESA kod	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X + 1	Godina X + 2
<b>BDP i investicije</b>						
BDP nivo u tekućim tržišnim cijenama (u nacionalnoj valuti)	B1g					
Učešće investicija (% BDP)						
<b>Rast bruto dodate vrijednosti, promjene u procentima po stalnim cijenama</b>						
1. Poljoprivreda						
2. Industrija (ne uključujući građevinarstvo)						
3. Građevinarstvo						
4. Usluge						

Tabela 1f: Kretanje spoljnog sektora

mlrd. € ako nije naznačeno drugačije	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X + 1	Godina X + 2
1. Bilans tekućeg računa (% BDP-a)					
2. Izvoz roba					
3. Uvoz roba					
4. Trgovinski bilans					
5. Izvoz usluga					
6. Uvoz usluga					
7. Bilans usluga					
8. Neto kamate iz inostranstva					
9. Ostali neto transferi iz inostranstva					
10. Tekući transferi					
11. <i>Od čega</i> iz EU					
12. Bilans tekućeg računa					
13. Strane direktne investicije					
14. Strane rezerve					
15. Strani dug					
16. <i>Od čega</i> : javni					
17. <i>Od čega</i> : u stranoj valuti					
18. <i>Od čega</i> : dospjele otplate					
19. Devizni kurs vis-à-vis EUR (kraj godine)					
20. Devizni kurs vis-à-vis EUR (godišnji prosjek)					
21. Neto devizna 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	Godi na X – 5	Godi na X – 4	Godi na X – 3	Godi na X – 2	Godi na X – 1
1. Bilans tekućeg računa	% BDP-a					
2. Neto inostrana investiciona pozicija	% BDP-a					
3. Učešće u ukupnom izvoznom tržištu	%, godišnje					
4. Realni efektivni devizni kurs <sup>22</sup>	%, godišnje					
5. Nominalni jedinični troškovi rada	%, godišnje					
6. Privatni krediti	% BDP-a					
7. Privatni dug	% BDP-a					
8. Javni sektor- Dug	% BDP-a					

<sup>22</sup> Objasnite korišćenu metodologiju (deflatori, procjena trgovine, itd.).



**Tabela 2a: Budžetski proračun opšte Vlade**

	ESA kod	Godin	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		a	na	na	na	na	na
		X - 2	X - 2	X - 1	X	X + 1	X + 2
		Nivo		% BDP-a			
<b>Neto kreditiranje (B9) po sektorima</b>							
1. Opšta Vlada	S13						
2. Centralna Vlada	S1311						
3. Državna Vlada	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314						
<b>Opšta Vlada (S13)</b>							
6. Ukupni prihodi	TR						
7. Ukupni rashodi <sup>23</sup>	TE						
8. Neto zaduživanje/kreditiranje	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
10. Primarni saldo <sup>24</sup>							
11. Jednokratne i ostale privremene mjere <sup>25</sup>							
<b>Stavke 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						

<sup>23</sup> Prilagođeno za sljedeći tok koji se odnosi na tokove od svop operacija, tako da je TR-TE = EDP.B9.

<sup>24</sup> Primarni saldo izračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM koji se knjiži kao međufazna potrošnja, stavka 9).

<sup>25</sup> Znak + označava jednokratne mjere za smanjenje deficita.

14. Prihodi od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16-(12+13+14) <sup>26</sup>							
16 = 6. Ukupni prihodi	TR						
p.m.: Poresko opterećenje (D2+D5+D61+D91-D995) <sup>27</sup>							

<sup>26</sup> P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (osim D.91).

<sup>27</sup> Uključujući one koje naplaćuje EU i uključujući korekciju za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je potrebno.

**Tabela 2a (nastavak)**

	ESA kod	Godin	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		a	na	na	na	na	na
		X - 2	X - 2	X - 1	X	X + 1	X + 2
		Nivo	% BDP-a				
<b>Odabrane stavke rashoda</b>							
17. Zajednička potrošnja	P32						
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
18a. Nenovčani socijalni transferi	P31 = D63						
18b. Ostali socijalni transferi osim nenovčanih	D62						
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D4 1						
20. Subvencije	D3						
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P51						
22. Ostalo (22 = 23 - (17+18+19+20+21) <sup>28</sup>							
23 = 7. Ukupni prihodi	TE <sup>29</sup>						
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1						

<sup>28</sup> D.29+D4 (osim D.41) + D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8

<sup>29</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova vezanih za svop operacije, tako da je TR-TE = EDP.B9.

**Tabela 2b: Budžetski proračun opšte Vlade**

	ESA kod	Godin	Godi	Godi	Godi	Godi	Godi
		a	na	na	na	na	na
		X - 2	X - 2	X - 1	X	X + 1	X + 2
		Nivo	Bn NCU				
<b>Neto kreditiranje (B9) po sektorima</b>							
1. Opšta Vlada	S13						
2. Centralna Vlada	S1311						
3. Državna Vlada	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314						
<b>Opšta Vlada (S13)</b>							
6. Ukupni prihodi	TR						
7. Ukupni rashodi <sup>30</sup>	TE						
8. Neto zaduživanje/kreditiranje	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
10. Primarni saldo <sup>31</sup>							
11. Jednokratne i ostale privremene mjere <sup>32</sup>							
<b>Stavke 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						

<sup>30</sup> Prilagođeno za sljedeći tok koji se odnosi na tokove od svop operacija, tako da je TR-TE = EDP.B9.

<sup>31</sup> Primarni saldo obračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM evidentiran kao međupotrošnja, stavka 9).

<sup>32</sup> Znak plus znači jednokratne mjere za smanjenje deficita.

14. Prihodi od imovine	D4						
15. Ostalo ( $15 = 16 - (12 + 13 + 14)$ ) <sup>33</sup>							
16 = 6. Ukupni prihodi	TR						
p.m.: Poresko opterećenje ( $D2 + D5 + D61 + D91 - D995$ ) <sup>34</sup>							

<sup>33</sup> P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (osim D.91).

<sup>34</sup> Uključujući one koje naplaćuje EU i uključujući korekciju za nenaplaćene poreze i socijalne doprinose (D995), ako je potrebno.

**Tabela 2b (nastavak)**

	ESA kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X - 2	X - 2	X - 1	X	X + 1	X + 2
		Nivo	Bn NCU				
<b>Odabrane stavke troškova</b>							
17. Kolektivna potrošnja	P32						
18. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
18a. Nenovčani socijalni transferi	P31 = D63						
18b. Ostali socijalni transferi osim nenovčanih	D62						
19 = 9. Rashodi za kamate	EDP.D41						
20. Subvencije	D3						
21. Bruto investicije u fiksni kapital	P51						
22. Ostalo (22 = 23 - (17+18+19+20+21) <sup>35</sup> )							
23 = 7. Ukupni rashodi	TE <sup>36</sup>						
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1						

**Tabela 3: Rashodi opšte Vlade po funkciji**

% BDP-a	COFOG kod	Godina X - 2	Godina X - 1	Godina X	Godina X + 1	Godina X + 2
1. Opšte javne usluge	1					
2. Odbrana	2					
3. Javni red i bezbjednost	3					
4. Ekonomski poslovi	4					
5. Zaštita životne sredine	5					

<sup>35</sup> D.29+D4 (osim D.41) + D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8

<sup>36</sup> Korigovano za sljedeći tok tokova vezanih za svop operacije, tako da je TR-TE = EDP.B9.

6. Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	6					
7. Zdravstvo	7					
8. Rekreacija, kultura i religija	8					
9. Obrazovanje	9					
10. Socijalna zaštita	10					
11. Ukupni rashodi (stavke 7 = 23 u Tabeli 2)	TE					

**Tabela 4: Kretanje zaduženja opšte Vlade**

% BDP-a	ESA kod	God ina X – 2	God ina X – 1	God ina X	God ina X + 1	God ina X + 2
1. Bruto zaduženost <sup>37</sup>						
2. Promjena koeficijenta bruto zaduženosti						
<b>Doprinosi promjeni bruto duga</b>						
3. Primarni saldo <sup>38</sup>						
4. Rashodi za kamate <sup>39</sup>						
5. Efekat stvarnog rasta						
6. Efekat inflacije						
7. Usklađivanje toka i stanja						
od čega:						
- Razlike obračunskog i novčanog pristupa <sup>40</sup>						
- Neto akumulacija finansijskih sredstava <sup>41</sup>						
od čega:						
- Prihodi od privatizacije						
- Efekti vrednovanja i ostalo <sup>42</sup>						
p.m. implicitna kamatna stopa na dug <sup>43</sup>						
<b>Ostale relevantne promjenljive</b>						
8. Likvidna finansijska sredstva <sup>44</sup>						
9. Neto finansijski dug (9 = 1 – 8)						

<sup>37</sup> Kao što je definisano u Regulativi 3605/93 (ne prema ESA konceptu).

<sup>38</sup> Cf. stavka 10 u Tabeli 2.

<sup>39</sup> Cf. stavka 9 u Tabeli 2.

<sup>40</sup> Razlike koje se odnose na rashode za kamate, ostali rashodi i prihodi mogu biti pobliže označeni prema potrebi.

<sup>41</sup> Likvidna imovina, imovina u trećim državama, javna preduzeća i razlika između imovine koja se kotira i one koja se ne kotira mogu se, prema potrebi, bliže označiti.

<sup>42</sup> Promjene usljed kretanja kursa i poslovanja na sekundarnom tržištu mogu se razlikovati kada je to relevantno.

<sup>43</sup> Procijenjeno prema rashodima za kamate podijeljeno sa stanjem duga prethodne godine.

<sup>44</sup> AF1, AF2, AF3 (konsolidovano prema tržišnoj vrijednosti, AF5 (ukoliko kotira ne berzi; uključujući udjele u zajedničkim fondovima).



**Tabela 5: Ciklična kretanja**

% 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 kreditiranje opšte Vlade	EDP.B .9					
3. Rashodi za kamate	EDP.D .41					
4. Jednokratne i druge privremene mjere <sup>45</sup>						
5. Potencijalni rast BDP-a (%) <sup>46</sup>						
Doprinosi:						
- rad						
- kapital						
- ukupna faktorska produktivnost						
6. Proizvodni jaz						
7. Ciklična budžetska komponenta						
8. Ciklično korigovan balans (2-7)						
9. Ciklično korigovan primarni balans (8-3)						
10. Strukturni balans (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 program					
Tekući program					
Razlika					
<b>2. Neto kreditiranje opšte Vlade (% BDP-a)</b>					

<sup>45</sup> Znak + označava jednokratne mjere za smanjenje deficita.

<sup>46</sup> Sve dok se ne postigne sporazum o metodi proizvodne funkcije, zemlje mogu koristiti sopstvene brojke (SP).

Prethodni program					
Tekući program					
Razlika					
<b>3. Bruto dug opšte Vlade (% BDP-a)</b>					
Prethodni program					
Tekući program					
Razlika					

**Tabela 7: Dugoročna stabilnost 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: konsolidovana imovina javnog penzijskog fonda (imovina koja nije državna obaveza)</i>							
<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 u (mjesec-godina) prema Programu**

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

<sup>1</sup> Svaki značajan mogući uticaj na budžet (=>0.1% BDP-a) u vezi sa zahtjevom za isplatu sredstava po ovim garancijama treba objasniti na odgovarajući način u tekstu PER-a.

**Tabela 8: Osnovne pretpostavke spoljnog ekonomskog okruženja u osnovi okvira programa**

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>47</sup>	godišnji prosjek					
Dugoročne kamatne stope	godišnji prosjek					
USD/EUR devizni kurs	godišnji prosjek					
Nominalni efektivni devizni kurs	godišnji prosjek					
Devizni kurs vis-à-vis EUR	godišnji prosjek					
Global BDP rast ne uključujući EU	godišnji prosjek					
EU BDP rast	godišnji prosjek					
Rast relevantnih stranih tržišta	godišnji prosjek					
Vrijednost svjetskog uvoza ne uključujući EU	godišnji prosjek					
Cijene nafte (Brent, USD/barrel)	godišnji prosjek					

<sup>47</sup> Ako je potrebno, čisto tehnička pretpostavka.

**Tabela 9a: Odabrani Socijalni i pokazatelji zapošljavanja<sup>48</sup>**

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

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Jednake šanse</b>						
1. Učešće odraslih u učenju tokom posljednjih 12 mjeseci, starosti <b>25-64</b> godina						
2. Udio osoba koje su prerano napustile obrazovanje i obuku, starosti <b>18-24</b> godina						
3. Udio 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						
<b>Uslovi rada</b>						
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						

<sup>48</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. Obratiti pažnju na starosne grupe. 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.

10. Bruto raspoloživi dohodak domaćinstava u realnom iznosu, po stanovniku						
<b>Socijalna zaštita i inkluzija</b>						
11. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“)						
12. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“) za djecu ( <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 pokazatelji<sup>49</sup>**

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ostali socijalni i zdravstveni indikatori</b>						

<sup>49</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.

1. Javni izdaci za socijalnu zaštitu u% BDP-a						
2. Javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u% BDP-a						
3. Isplate domaćinstava kao procenat ukupnih zdravstvenih troškova						
4. Procenat stanovništva koji nije obuhvaćen zdravstvenim osiguranjem						
5. Odnos broja lekara na 1000 stanovnika						
6. Odnos broja medicinskih sestara na 1000 stanovnika						
<b>Životna sredina</b>						
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						
<b>Digitalna ekonomija</b>						
10. Procenat domaćinstava sa širokopoljnim pristupom (mobilni i fiksni)						
11. Udio ukupnog stanovništva koje koristi Internet [Napomena:						



stanovništvo starosti 16-74 godine]						
<b>Energetika</b>						
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 (%)						
<b>Saobraćaj</b>						
15. Gustina željezničke mreže (metri pruge po km <sup>2</sup> kopnene površine)						
16. Stopa motorizacije (broj putničkih automobila na 1000 stanovnika)						
<b>Poljoprivreda</b>						
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)						
<b>Industrija (osim građevinarstva)</b>						
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)						
<b>Poslovno okruženje</b>						
24. Položaj u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svjetski ekonomski forum)						
25. Procijenjeni udio neformalne ekonomije u BDP-u (kao % BDP-a) (Izvor: MMF)						
<b>Istraživanje, razvoj i inovacije</b>						
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 MJERE) (u EUR) (popuniti po jedenu tabelu za svaku reformu)**

Godina	Plate	Robe 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)**

Godina	Državni budžet	Lokalni budžeti	Ostali nacionalni izvori javnih finansija	IPA fondovi	Ostali grantovi	Projektne zajmovi	Treba da se utvrdi	Ukupno
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 „*Projektne 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 2023-2025. godine** (popuniti po jednu tabelu za svaku reformu)

	<b>Naziv i broj reformske mjere</b>	Faza sprovođenja reforme (0-5) <sup>50</sup>
Aktivnosti planirane za 2023. 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>51</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>50</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>51</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 2024-2026. godine	Ključni strukturni izazovi (Ocjena PER-a za period 2022-2024. godine)	Smjernice za izradu PER-a 2022. godine	Paket proširenja za 2022. 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 projekti koji podržavaju ovu reformu
Mjera X:	<i>U ovom dijelu treba navesti specifične ključne strukturne izazove iz ocjene PER-a za period 2023-2025. koje mjera želi da riješi.</i>	<i>U ovom dijelu navesti da li se/ kako je ova strukturna reforma usklađena sa Smjernicama za izradu PER-a 2023. godine (Preporuke EU Crnoj Gori za PER 2023-2025: Zajednički zaključci ekonomsko-financijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske)</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti da li se/ kako se reformska mjera bavi bilo kojom političkom preporukom iz Paketa za proširenje za 2023. godinu</i>	<i>U ovom dijelu 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 dijelu treba navesti da li/ kako se reformska mjera bavi ciljevima Evropskog zelenog sporazuma/ Zelene agende za Svjetsku banku.</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti da li se/ kako se reformska mjera odnosi na ciljeve Evropske digitalne agende/ Digitalne agende za Zapadni Balkan.</i>	<i>Ovaj dio treba da sadrži spisak relevantnih IPA III i IPA II projekata koji podržavaju ovu reformsku mjeru. Unesite naziv, iznos i godinu.</i>
Mjera Y							

**PRILOG 3: SPOLJNI DOPRINOS PER-u ZA PERIOD 2024-2026. 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 (navesti datum prijema, format komentara, glavni sadržaj)	Učesnici koji daju doprinos (navesti instituciju, kontakt osobu i kontakt podatke)	Status komentara (prihvaćen/ odbijen)	Komentar (obrazloženje za prihvatanje/ odbijanje)
Opšti				
Makro-fiskalni okvir				
Strukturne reforme				
Oblast reforme [X] <sup>52</sup>				
Oblast reforme [Y]				
Oblast reforme [Z]				
Mjera A.				
Mjera B.				
Mjera C.				

---

<sup>52</sup> Vidjeti oblasti reformi prema redoslijedu uvođenja u ovim Smjernicama.



EVROPSKA  
KOMISIJA

Brisel, 18.04.2023.

SWD(2023) 106 final

RADNI DOKUMENT KOMISIJE  
PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI  
CRNE GORE  
(za period 2023-2025. godine)  
OCJENA KOMISIJE

EN

EN



## SADRŽAJ

1. SAŽETAK.....	2
2. EKONOMSKA PERSPEKTIVA I RIZICI .....	4
3. JAVNE FINANSIJE .....	7
4. KLJUČNI STRUKTURNI IZAZOVI I REFORMSKI PRIORITETI.....	13
5. PREGLED IMPLEMENTACIJE USVOJENIH SMJERNICA ZA JAVNE POLITIKE TOKOM EKONOMSKOG I FINANSIJSKOG DIJALOGA 2022. GODINE .....	25
ANEKS A: PROCJENA DRUGIH OBLASTI I STRUKTURNIH REFORMI MJERE UKLJUČENE U PER 2023-2025.....	29
ANEKS B: PREGLED NAJZNAČAJNIJIH POKAZATELJA PO OBLASTIMA/SEKTORIMA PRIVREDE .....	35
ANEKS C: NAPREDAK SA MJERAMA STRUKTURNIH REFORMI IZ PER 2023-2025 .....	39
ANEKS D: USKLAĐENOST SA USLOVIMA PROGRAMA.....	40
LITERATURA.....	41

## 1. SAŽETAK

**Nakon 2 godine snažnog ekonomskog rasta, polazni scenario izložen u Programu ekonomskih reformi Crne Gore (PER) projektuje usporavanje realnog rasta BDP u periodu 2023-2025. godine.** Pomognuta snažnim turističkim sektorom i jakim porastom privatne potrošnje, ekonomija Crne Gore zabilježila je dvocifreni rast u prvoj polovini 2022. godine, ali je počela da se usporava u kasnijim mjesecima godine. Najznačajniju kočnicu predstavljala je rastuća inflacija izazvana visokim globalnim cijenama hrane i goriva. Očekuje se da se u periodu 2023 - 2025. godine BDP uspori i svede na prosječno 4% godišnje i da ga vodi kontinuirani oporavak turizma, snažno povećanje privatnih investicija i usporen, ali i dalje pozitivan rast privatne potrošnje. Ravnoteža rizika prevagnjuje na negativnu stranu, jer bi domaća politička nestabilnost i viši finansijski troškovi mogli da imaju negativan uticaj na investicije, usporavajući rast kod trgovinskih partnera, što bi moglo da umani turistički izvoz, a rizici vezani za posljedice rata Rusije protiv Ukrajine mogli bi da dovedu do daljih povećanja u cijenama energenata i hrane, čime bi se umanjivao raspoloživi prihod. Štaviše, uvoz bi se mogao povećati više nego što se očekuje ukoliko se investicioni planovi u turizmu i infrastrukturi realizuju.

**Fiskalni scenario PER-a projektuje da će se veliki i rastući omjer deficita u budžetu duga stabilizovati na visokom nivou.** Nedavne mjere koje oslabljuju bazu Prihoda, kao i neka nova i uglavnom stalna povećanja u obaveznom trošenju, značajno su povećali ciljeve deficita u revidiranom budžetu za 2022. godinu na više od 8% BDP-a. Međutim, stvarni ishod je bio niži, ispod 5% BDP-a, jer su visoka inflacija i snažan realni rast podstakli posredne prihode, dok je trošenje na javne investicije i zarade bilo niže nego što je predviđeno budžetom. Međutim, u nedostatku mjera konsolidacije, PER projektuje da će deficit biti veći od 6% BDP-a u periodu 2023-2025. godine, što implicira opušteniji fiskalni stav i stabilizaciju javnog duga na nivou od blizu 75% BDP-a.

Najznačajniji izazovi sa kojima se Crna Gora suočava su:

**Visoki projektovani fiskalni deficiti i predstojeće velike potrebe za otplatom duga iziskuju snažnu fiskalnu konsolidaciju.** Iako je nesigurnost vezana za rat Rusije protiv Ukrajine velika, ekonomska perspektiva je pozitivna, sa sporijim ali stabilnim rastom u Crnoj Gori. Opušteniji i pro-ciklični fiskalni stav tokom perioda 2023-2025. godine ne može da se garantuje jer inflacija ostaje visoka, a i fiskalni rizici rastu. Potrebe za otplatom duga naglo će porasti, naročito 2025 godine, što, zajedno sa strožijim finansijskim uslovima, povećava vulnerabilnosti i traži oprezniju finansijsku poziciju. Fiskalna održivost treba da se pojača uz pomoć srednjoročnog plana baziranog na konkretnim mjerama konsolidacije. Proširivanje poreske baze, bolja kontrola poreskih izuzeća i ugrađivanje novih inicijativa za generisanje budžetskih prihoda da bi se uspostavila ravnoteža, sa nedavnim mjerama kojima je smanjen prihod u budžetu doprinijeli bi ponovnoj izgradnji fiskalnog prostora i smanjenju javnog duga.

**Jačanje dugoročne održivosti javnih finansija iziskuje poboljšanja u fiskalnom upravljanju i u upravljanju javnim investicijama.** Nove inicijative za trošenje su usvojene bez pravilne procjene njihovog fiskalnog uticaja. Velikim infrastrukturnim projektima treba bolje upravljati i vršiti prioritizaciju, s obzirom na veoma ograničen raspoloživi fiskalni prostor. Rad na planovima da se osnuje nezavisna fiskalna institucija doprinio bi jačanju fiskalnog upravljanja i discipline.

**Napredak u reformama regulatornog okruženja treba da ostane u fokusu vlasti u predstojećim godinama.** Dijalog između javnih vlasti i privatnih kompanija se nastavio, ali nivo angažovanja je opao zbog političke nesigurnosti. Digitalizacija se nastavila, ali sporijim tempom, što su narušila politička dešavanja i niz sajber napada u drugoj polovini 2022. godine. Reforme u oblasti preduzeća u državnom vlasništvu vlada, koja je za njih zadužena, radila je u smanjenom obimu, i ambicije za reformu ovih preduzeća treba hitno pojasniti. Regulatorno okruženje za zelenu tranziciju u Crnoj Gori ostaje u ranoj fazi razvoja. Država mora da koristi usvajanje nacionalnog energetskeg i klimatskog plana početkom 2024. godine kao priliku da se učvrsti njena zelena tranzicija.

**Da bi se smanjila neformalna ekonomija potrebni su politička posvećenost, dosljednost i čvrsta implementacija.** Dugo odlagano istraživanje dalo je nove uvide u neformalnu ekonomiju u zemlji 2022. godine, ali vlasti nisu preduzele nijedan od drugih planiranih koraka na rješavanju ovog pitanja. Dalje reforme ili djelovanja na smanjenju neformalne ekonomije treba da budu određena tokom 2023. godine, a da se počne sa implementacijom tokom 2024. godine. Uticaj poreskih reformi iz decembra 2021. godine na neformalni sektor tek treba analizirati. Da bi se razbio sadašnji obrazac nominalnog napretka i nepredvidive implementacije reformi u oblasti neformalne ekonomije, potrebni su jasna politička vizija i upravljanje, te dobra saradnja između poslovnih subjekata, državnih i lokalnih vlasti.

**Strukturni izazovi na tržištu rada i dalje podrivaju potencijalni razvoj i poboljšanja životnog standarda.** Iako je u toku oporavak od pandemije kovida-19, strukturni nedostaci na tržištu rada, uključujući uporno niske stope aktivnosti na tržištu rada i veliku nezaposlenost, naročito među ženama, mladima i radnicima sa lošim vještinama, i dalje podrivaju pravedan i pravičan ekonomski rast. Crna Gora je napravila određene početne korake u rješavanju ovih problema. Potrebna su daljanastojanja na rješavanju učešća žena na tržištu rada i velike nezaposlenosti mladih, kao i u reformi sistema socijalne zaštite. Aktivne politike na tržištu rada nisu djelotvorne u uvođenju ljudi na tržište rada. Iako su u protekloj godini urađene određene studije o aktivnim mjerama na tržištu rada, njihove preporuke su samo dijelom implementirane, a Crnoj Gori nedostaje mehanizam za kontinuirano praćenje tih mjera.

**Ograničena je implementacija smjernica za politiku izloženih u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga iz maja 2022. godine.** Tokom 2022. godine, budžet je bio opterećen novim trajnim socijalnim transferima i privremenim smanjenjima poreza koji nisu bili dobro usmjereni. Međutim, fiskalni ishod za 2022. godinu bio je boljnego što je predviđeno u revidiranom budžetu zbog dobrih rezultat vezanih za posredne poreske prihode. Nije usvojena nova srednjoročna fiskalna strategija. Nije ostvareni ni napredak u upravljanju javnim finansijama i reviziji poreskih izdataka. Međutim, napredovali su planovi za osnivanje fiskalnog savjeta, iako tek treba da se preduzmu dalji koraci. Crna Gora je ostvarila napredak i u pripremi svog nacrtu Plana implementacije Garancije za mlade, ali nije ostvarila značajan napredak u pripremi jasnog vremenskog okvira i finansijskog planiranja za reformu sistema socijalne i dječje zaštite, niti za izradu mehanizma za kontinuirano praćenje aktivnih mjera tržišta rada.

**PER za 2023. godinu donosi sveobuhvatni program koji integriše ekonomske, fiskalne i strukturne reformske planove, ali ciljevi i planovi nisu u potpunosti u skladu sa ključnim izazovima i prioritetima koje je utvrdila Komisija.** Srž ovog programa sadrži već usvojene inicijative. Fiskalnim planovima nedostaje sveobuhvatna srednjoročna strategija konsolidacije. Što se tiče strukturnih reformi, PER se nadovezuje na reforme uvedene prethodnih godina, koje su fokusirane primarno na ključne izazove zaprivredu Crne Gore. Digitalizacija, sa dugo-očekivanim reformama u oblasti sajber- bezbjednosti, reformama na tržištu rada i u preduzećima u državnom vlasništvu i dalje

ostaju naročito relevantni. U budućem periodu, evropski model rasta povezan sa zelenomi digitalnom tranzicijom treba bolje konsolidovati u procesu PER za Crnu Goru. Ograničeni je napredak postignut u implementaciji reformskih mjera tokom 2022. godine.

## 2. EKONOMSKA PERSPEKTIVA I RIZICI

**Privreda Crne Gore zabilježila je snažan rast u prvoj polovini 2022. godine, ali taj zamajac je usporen u kasnijim mjesecima godine.** Vođen snažnim rastom u privatnoj potrošnji i izvozu, realni BDP porastao je u prvoj polovini 2022. godine za 10,3% u odnosu na isti period prošle godine. Mjere politike, uključujući nagli porast minimalne zarade i ukidanje obaveznih doprinosa za zdravstveno osiguranje, podržali su veliko povećanje u prosječnoj neto zaradi u decembru 2022. godine od oko 35% u odnosu na isti period prethodne godine, što je dovelo do dvocifrenog porasta u privatnoj potrošnji. Privatnu potrošnju su takođe pospješili i državljani Ukrajine i Rusije koji su u Crnoj Gori na privremenom boravku. Izvoz je podstaknut nastavkom snažnog oporavka u turizmu. Kočnicu su predstavljali sve veći pritisak inflacije, vezan sa invazijom Rusije na Ukrajinu i politička nestabilnost kod kuće. PER procjenjuje godišnji rast na 7,7% tokom 2022. godine, ali stvarna cifra je na kraju bila niža - 6,1% zbog naglog usporavanja ekonomske aktivnosti u drugoj polovini 2022. godine<sup>1</sup>. Izuzetan rast cijena potrošačke robe, naročito hrane, goriva i građevinskog materijala dovela je do rapidnog ubrzavanja inflacije koja je dostigla nivo od 11,9% u prosjeku tokom 2022. godine.<sup>2</sup> Uslovi tržišta rada poboljšali su se, a prosječna stopa nezaposlenih pala je na istorijski niskih 14,7% tokom 2022. godine sa 16,6% koliko je bila godinu prije toga.

**Osnovni scenario PER-a projektuje rast BDP u prosjeku oko 4% tokom perioda 2023-2025. godine sa blagim trendom usporavanja.** PER očekuje da domaća tražnja bude ključni pokretač rasta zbog usporavanja, iako još uvijek pozitivnog, rasta privatne potrošnje i naglog povećanja investicija. Projektuje se da će privatna potrošnja rasti za prosječnih 2,4% godišnje u periodu 2023-2025. godine, pod uticajem faktora kao što su rast doznaka, širenje kreditne aktivnosti, poboljšanja na tržištu rada i veći socijalni transferi uključeni u budžet za 2023. godinu. PER pretpostavlja snažan porast investicija (6,6% godišnje u prosjeku u periodu 2023-2025. godine), naročito u turizmu, poljoprivredi, energetici, kao i u podršci zelenoj i digitalnoj tranziciji. Projektuje se da će dalja podrška rastu BDP doći od neto izvoza, uglavnom turističkih usluga za koje se očekuje da tokom 2023. godine dostignu nivo iz perioda prije kovida-19, dok rast uvoza treba da se uspori sa 16,7% koliko je bio 2022. godine na prosječnih 4,8% u periodu 2023-2025. godine. Nakon dvije godine snažnog rasta, BDP Crne Gore nadmašio je 2022. godine nivo koji je imao prije kovida-19. PER predviđa pozitivan jaz autputa (output gap) od 3,2% tokom 2022. godine, a projektuje se da on postepeno raste do 5,6% koliko treba da bude 2025. godine. U poređenju sa prethodnom godinom, PER revidira rast BDP prema dolje za 0,7 procentnih poena za 2023. godinu, odnosno 0,5 procentnih poena za 2024. PER takođe sadrži alternativni lošiji scenario koji pretpostavlja eskalaciju rata u Ukrajini i sa tim povezanu recesiju u EU. Negativne posljedice po trgovinu koje bi iz toga proistekle, uključujući nižu turističku aktivnost i investicije, zajedno sa povećanom inflacijom, dovele bi do nižeg rasta BDP u Crnoj Gori između 2% tokom 2023. godine i 2,5% tokom 2025. godine.

**Osnovni scenario rasta BDP je na optimističkoj strani i podložen je značajnim rizicima.** Osnovni scenario za 2023. godinu je pozitivniji nego jesenja prognoza Komisije, a divergencija se povećava za 2024. godinu. Naročito, ambiciozna pretpostavka programa po pitanju kapitalnih investicija izgleda pretjerano optimistična kada se uzmu u obzir

---

<sup>1</sup> Makroekonomske i fiskalne procjene i prognoze koje pokrivaju period 2022-25. godine uzete su iz samih PER-ova; ako su bile dostupne, preliminarni podaci o makroekonomskom i fiskalnom outturn//// za 2022. godinu uzeti su iz relevantnih nacionalnih izvora (nacionalni Zavod za statistiku, Ministarstvo finansija, Centralna banka).

<sup>2</sup> Zavod za statistiku Crne Gore.

tekuća politička nestabilnost, velika inflacija i tehničke prepreke koje su javne investicije iskusile u prošlosti. Prognoza iz osnovnog scenarija da će u periodu 2023- 2025. godine doći do snažnog usporavanja u rastu uvoza nije u skladu sa projektovanim dinamikom investicija, jer je za njih obično potreban značajan uvoz građevinske mehanizacije i opreme. Izvoz u turizmu može da poraste manje od očekivanog zbog slaboprojektovanog rasta na najznačajnijim emitivnim tržištima. Makroekonomska perspektiva podložna je rizicima izazvanim ratom Rusije protiv Ukrajine, te naročito visokim cijenama hrane i energenata koje se prevode u domaću inflaciju. PER govori s pravom o domaćim rizicima vezanim za političke nesigurnosti, makro-finansijsku stabilnost i upravljanje javnim finansijama kada postoji ograničen fiskalni prostor.

Tabela 1

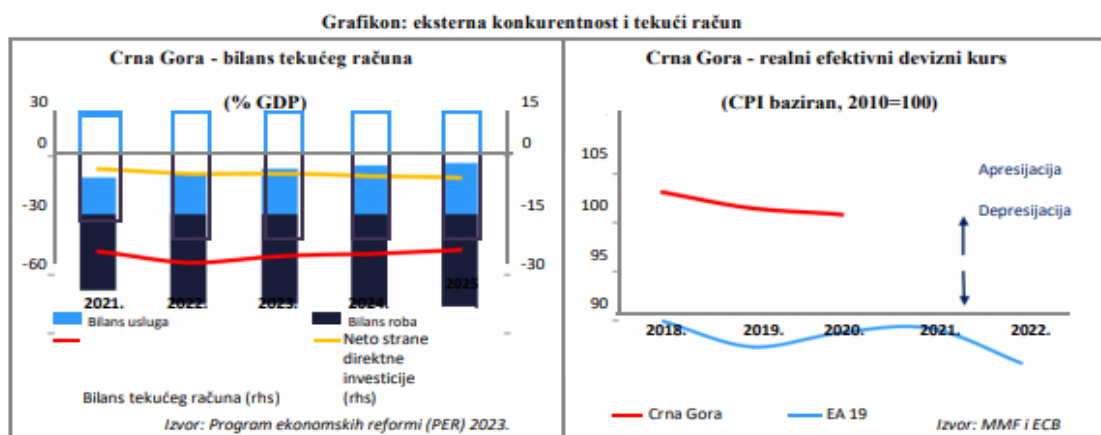
	2021.		2022.		2023.		2024.		2025.	
	Komisija	PER	Komisija	PER	Komisija	PER	Komisija	PER	Komisija	PER
<b>Realni BDP (% promjene)</b>	13,0	13,0	7,0	7,7	2,9	4,4	3,2	4,0	n.p.	3,5
<i>Doprinosi:</i>										
- Finalna domaća tražnja	0,0	0,0	6,2	9,2	1,5	3,6	3,5	4,1	n.p.	3,2
- Promjene u zalihama	0,2	0,2	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.p.	0,0
- Eksterni saldo robe i usluga	12,9	12,9	0,8	-4,5	1,4	0,7	-0,4	-0,2	n.p.	0,4
Zaposlenost (% promjene)	-2,1	-3,1	2,9	11,7	1,1	4,0	1,6	3,2	n.p.	3,1
Stopa nezaposlenosti (%)	18,9	16,6	16,3	15,5	17,4	14,5	15,9	13,7	n.p.	12,9
Deflator BDP (% promjene)	n.p.	4,7	n.p.	6,8	n.p.	3,8	n.p.	2,0	n.p.	1,6
CPI inflacija (%)	2,5	2,4	12,2	13,0	6,1	5,0	3,0	3,0	n.p.	2,2
Bilans tekućeg računa (% BDP-a)	-9,2	-9,2	-10,2	-12,0	-9,3	-10,5	-10,1	-9,9	n.p.	-8,9
Bilans opšte države (% BDP-a)	-1,9	-1,9	-5,6	-4,8	-4,3	-5,9	-3,2	-6,2	n.p.	-6,2
Bruto dug vlade (% BDP-a)	82,5	84,0	75,5	76,1	73,1	73,6	71,5	74,8	n.p.	74,8

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) 2023., Jesenja prognoza Komisije - 2022.

**PER projektuje da će inflacija pasti tokom perioda 2023-2025. godine.** Vođena uglavnom velikim skokom cijena potražakih proizvoda, naročito hrane i goriva, kao i velikim domaćim povećanjem zarada koje je izazvano politikom, inflacija je tokom 2022. godine dostigla dvocifreni rast. Da bi se ublažio uticaj velike inflacije na domaćinstva i firme, vlada je usvojila brojne mjere podrške, uključujući smanjene stope poreza nadodatu vrijednost za osnovne prehrambene proizvode i niže akcize na prodaju bezolovnog benzina i gasnih ulja. PER očekuje da će se prosječna stopa inflacije postepeno smanjivati sa 5% iz 2023. na 2,2% za 2025. godinu zbog velike polazne inflacije iz 2022. godine, usporavanja inflacije u euro-zoni i stabilizovanja rasta privatne potrošnje. Ovaj prilično benigni scenario bazira se na pretpostavci da će se cijene uvoza, naročito hrane i goriva, stabilizovati. PER s pravom prepoznaje spoljašnje rizike koji bi mogli dovesti do ponovnog rasta inflacije, a nudi malo toga o domaćim rizicima vezanim za dalje fiskalne stimulative mjere kao što su veći socijalni transferi uključeni u budžet za 2023. godinu.

**PER optimistički projektuje značajno smanjenje deficita tekućeg računa.** Tokom 2022. godine deficit tekućeg računa porastao je na 12% BDP-a, što je više od projektovanih 10,5% iz prethodnog PER-a, jer je veliki rast izvoza usluga i robe nadmašio izuzetno brz porast uvoza zbog efekta cijena. Prognozira se da će zbog oporavka turizma, povoljne globalne tražnje za izvozom robe iz Crne Gore (električna energija i obojeni metali), i većeg proizvoda u poljoprivredi, trgovinski deficit pasti sa 21,7% BDP-a 2023. godine na 20% 2025. godine, dok se projektuje da suficit sekundarnog dohotka ostane na otprilike 8% BDP-a. Tako se očekuje da deficit tekućeg računa padne sa 12% BDP-a 2022. godine na 8,9% 2025. godine. Ovo je benigniji scenario u poređenju sa pošlogodišnjim PER-om, koji je pretpostavljao da će deficit tekućeg računa ostati na otprilike 10% BDP-a tokom perioda za koji se vršila prognoza. Velika zavisnost od uvoza i slaba diverzifikacija proizvodne baze ostaje strukturalna slabost crnogorske privrede. Pretpostavka PER-a da će se rast uvoza usporiti ne djeluje usklađeno sa velikim investicionim potrebama Crne Gore i projektovanim profilom investicija. Što se tiče ravnoteže između ušteta i investicija, očekuje se da porast investicija od 1,8 procentnih poena kao udio BDP-a bude nadmašen sve većim porastom domaće štednje, isključivo privatnog sektora, što međutim nije objašnjeno u programu.

Za strane direktne investicije postavljeno je da će ostati visoke i da će u potpunosti pokriti projektovani deficit tekućeg računa. Neto priliv stranih direktnih investicija naglo je porastao, za 70% u periodu januar-septembar 2022 u odnosu na isti period prethodne godine, pri čemu 38% tog priliva ide na nekretnine, koje dijelom kupuju državljanima Rusije. Ukupni neto priliv stranih direktnih investicija se procjenjuje na nivou od 10,5% BDP 2022. godine, a projektuje se da će 2023. godine ostati na istom nivou. Pretpostavlja se da će tokom 2024. i 2025. godine strane direktne investicije pasti malo ispod 10% BDP. Negativni rizici za ovu prognozu potiču od političke nestabilnosti u zemlji u kombinaciji sa sve težim globalnim finansijskim uslovima. Na kraju 2021.godine, neto pozicija Crne Gore po pitanju međunarodnih investicija bila je negativna na 168,5% BDP. Spoljašnji dug je opao na 165,8% BDP-a u trećem kvartalu 2022. godine (uglavnom usljed efekta denominatora, pošto je BDP porastao za 13% nominalno tokom 2022. godine) sa 191,5% koliko je bio 2021. godine. Došlo je takođe i do malog pada u nominalnoj vrijednosti spoljašnjeg duga jer je vlada otplatila dospjele kreditne obaveze bez uzimanja nove pozajmice u prva tri kvartala 2022. godine.



**Bankarski sistem ostaje stabilan i likvidan ali kvalitet bilansa stanja banaka treba pomnije pratiti u okruženju rastućih kamatnih stopa.** Uprkos tome što su mjere podrške vezane za pandemiju istekle, bankarski sistem je zadržao jake tampone za kapitali likvidnost, i tako i jedno i drugo premašuju nivo prije kovida-19. Usljed rizika koji potiče od visoke inflacije i preliivanja posljedica ruske invazije na Ukrajinu, Centralna banka je usvojila 12 paketa privremenih mjera koje imaju za cilj da očuvaju likvidnost i solventnost domaćih banaka. Kao mjeru predostrožnosti, Centralna banka je obezbijedila repo liniju od Evropske centralne banke da bi se ispunile izuzetne potrebe za likvidnošću. Banke su nastavile da se finansiraju uglavnom kroz domaće depozite koji su porasli za 23,2% tokom 2022. godine. Kreditni rast se nastavio sličnim tempom kao 2021. godine (6,1%). Troškovi pozajmljivanja porasli su sa nominalnom ponderisanom prosječnom stopom pozajmljivanja koja je dostigla 5,3% početkom 2023. godine, dok je krajem 2021.godine bila 4,3%. Udio nekvalitetnih kredita skromno je opao na 5,7% ukupnih kredita krajem 2022. godine, u poređenju sa 6,2% koliko je bio 2021. godine. Čini se da postoji prostor za povećanje uloge finansijskog sektora u postizanju klimatskih i energerskih ciljeva u skladu sa evropskim i međunarodnim obavezama usvajanjem mjera politike u oblasti održivog finansiranja (kao što su objavljivanje podataka o održivosti, održive finansijske taksonomije, itd).

Tabela 2

## Crna Gora - Pokazatelji finansijskog sektora

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ukupna aktiva bankarskog sistema (milioni eura)</b>	4 407	4 604	4 587	5 329	6 407
<b>Strano vlasništvo u bankarskom sistemu (%)</b>	74,3	67,9	80,3	80,0	82,0
<b>Rast kredita (aop)</b>	10,6	4,2	5,0	6,6	6,1
<b>Rast depozita (aop)</b>	12,2	1,8	-2,5	12,8	23,3
<b>Omjer krediti-depoziti (eop)</b>	84,7	88,1	93,7	80,0	70,1
<b>Pokazatelji finansijske solidnosti (% eop)</b>					
– nekvalitetni krediti u ukupnim kreditima	6,7	4,7	5,5	6,2	5,7
– regulatorni kapital u odnosu na rizikomponderisanu aktivu	15,6	17,7	18,5	18,5	19,3
– likvidna aktiva u ukupnoj aktivu	22,6	20,8	22,2	26,4	31,0
– povraćaj na akcijski kapital	5,4	9,0	4,1	4,6	14,4
– krediti u stranoj valuti u ukupnim kreditima	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2

Izvor: Centralna banka Crne Gore

### 3. JAVNE FINANSIJE

**Budžetski deficit zadržan je na nivou od 4,8% BDP, što je bolje od predviđenog u revidiranom budžetu za 2022. godinu.** Inicijalni budžet postavlja cilj za deficit opšte države na 5% BDP, što je značajno više nego ishod od 1,9% iz 2021. godine. Razlog je uglavnom očekivani pad od 3 procentna poena u omjeru prihodi-BDP koji potiče iz ukidanja obaveznih doprinosa za zdravstveno osiguranje i uvođenja neoporezivog dijela prihoda od zarada. Nakon izmjena i dopuna budžeta 2022. godine u oktobru, da bi se uzeo obzir niz uglavnom trajnih povećanja u obaveznom trošenju (uključujući dodatne dječjedodatke za svu djecu i davanja za majke troje i više djece, velika povećanja u minimalnimpenzijama, povećanja zarada u javnom sektoru i dodatno finansiranje za fond za zdravstveno osiguranje) ukupni cilj za deficit značajno je podignut - na 8,3% BDP-a. Deficit koji je zabilježen kao ishod bio je značajno manji - na procijenjenih 4,8% BDP-a usljed kombinacije prihoda koji su bili viši od projektovanog, uglavnom od PDV-a; trošenja koje je bilo niže od očekivanog, uglavnom na investicije i zarade jer je bilo kašnjenja u planiranom zapošljavanju; kao i većeg nominalnog BDP od ranije projektovanog. Rast javnih prihoda podržala je visoka inflacija, uspješna turistička sezona, veliko potrošačko trošenje i poboljšana poreska disciplina, dok su privremeno smanjivanje akciza na gorivo i smanjivanje stopa PDV-a na osnovne prehrambene proizvode i pelet za ogrijev imale suprotan efekat. Dalje povećanje u prihodima vlade uslijedilo je zahvaljujući implementaciji programa ekonomskog državljanstva. Ukupno gledano, nominalni prihodi porasli su za 3,3% u poređenju sa 2021. godinom, ali su opali za 4,5 procentna poena kao udio u BDP. Ukupno budžetsko trošenje poraslo je za 11% u poređenju sa 2021. godinom, ali je palo za 1,7 procentnih poena kao procenat BDP.

Tekući izdaci su porasli za 9,8% u odnosu na isti period prošle godine usljed povećanja socijalnih transfera (17,8%) zbog većih dječjih dodataka i penzija i porasta u transferima institucijama i pojedincima (29,3%), gdje su ovi potonji bili neophodni zbog nedostajućih sredstava u Fondu za zdravstveno osiguranje i Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja. Kapitalno trošenje je poraslo za 22%.

**PER prepoznaje potrebu za fiskalnom konsolidacijom, ali njegov fiskalni put pretpostavlja dalji rast u budžetskom deficitu i udjelu javnog duga.** Nedavne trajne mjere oslabile su prihode i dovele do povećanog nivoa javnog trošenja u periodu 2023 - 2025. godine usljed velikih obaveznih sredstava opredjeljenih za zarade u javnom sektoru, socijalne transfere, penzije i Fond za zdravstveno osiguranje. Predviđa se da će troškovi kamata kao udio BDP-a rasti za 0,9 procentnih poena u periodu između 2023. i 2025. godine, dok se očekuje da kapitalno trošenje ostane blizu 5% BDP u ovom periodu, a ne očekuje se da izgradnja dodatne dionice autoputa Bar-Boljare počne prije 2025. godine. Predviđa se da će javni prihodi pasti sa 39,8% BDP koliko su iznosili 2022. godine na 37,8% 2025. godine dok se projektuje da javno trošenje padne samo blago, sa 44,5% na 44% BDP tokom tog perioda. Ovaj projektovani put bi doveo do velikih budžetskih deficita na srednji rok, skokom sa 5,9% BDP-a iz 2023. godine na 6,2% 2025. godine. Primarni deficit bi takođe ostao značajan, blizu 4% BDP u prosjeku. Projektovana fiskalna pozicija je mnogo slabija nego što je bilo predviđeno prošle godine, sa pretpostavljenim ukupnim budžetskim deficitom blizu nule 2024. godine. Očekuje se da veliki javni deficit i dug premaše granice propisane pravilima o fiskalnoj odgovornosti<sup>3</sup>. Nakon pada 2023. godine, projektuje se da će udio duga porasti na skoro 75% 2024. godine (5 procentnih poena više nego što je očekivano u prošlogodišnjem PER-u) i ostati na tom nivou i 2025. godine.

Tabela 3

**Crna Gora - Sastav budžetskih korekcija (% BDP)**

	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	Promjena: 2022-25.
<b>Prihodi</b>	44,3	39,8	39,3	38,0	37,8	-2,0
- Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje	36,2	33,3	32,8	33,0	33,0	-0,2
- Ostalo	8,1	6,5	6,5	5,0	4,8	-1,8
<b>Rashodi</b>	46,2	44,5	45,2	44,2	44,0	-0,6
- Primarni rashodi	43,8	42,9	43,4	42,0	41,3	-1,6
<i>od čega:</i>						
Bruto investicije u fiskalni kapital	4,7	5,0	4,6	4,8	4,8	-0,2
<i>Potrošnja</i>	18,2	16,7	17,7	16,5	15,9	-0,8
Transferi i subvencije	12,5	13,0	13,7	13,8	14,1	1,1
Ostalo	8,5	8,2	7,4	6,8	6,5	-1,7
- Plaćanje kamata	2,3	1,6	1,8	2,2	2,7	1,0
<b>Budžetski saldo</b>	-1,9	-4,8	-5,9	-6,2	-6,2	-1,4
- Ciklično korigovani	0,3	-5,9	-7,5	-8,1	-8,2	-2,3
<b>Primarni saldo</b>	0,5	-3,1	-4,1	-4,0	-3,5	-0,4
- Ciklično korigovani	2,5	-4,9	-5,7	-5,9	-5,5	-0,6
<b>Nivo bruto duga</b>	84,0	76,1	73,6	74,8	74,8	-1,4

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) za 2023. godinu, Proračuni Komisije.



**Očekivano povećanje budžetskog deficita 2023. godine rezultat je nedavno usvojenih mjera koje utiču na obje strane budžeta.** Krajem decembra 2022. godine, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o budžetu za 2023. godinu, koji postavlja za cilj deficit od 5,9% projektovanog BDP, pretpostavljajući realni rast od 4,4% i stabilizaciju inflacije na 5%. U poređenju sa rezultatima iz 2022. godine, prihodi vlade treba da padnu za 0,5 procentnih poena BDP. Projektuje se da će prihodi od rada i poreza na prihod preduzeća porasti za 3,5%, odnosno 26% u poređenju sa 2022. godinom, u skladu sa ekonomskim trendovima, uvođenjem progresivnog oporezivanja prihoda preduzeća i očekivanim otplatama poreskog duga u skladu sa zakonom o reprogramu poreskog duga. Projektovani javni prihod od prihoda od rada je prilično nepromijenjen, na nivou od 2,4% BDP-a, dok se projektuje da javni prihodi od prihoda preduzeća porastu na 2% BDP, sa 1,6% koliko su bili 2022. godine. Očekuju se povećanja prihoda od PDV (5,3%) i akciza (9,4%), pri čemu je povećanje prihoda od akciza dijelom podržano postepenim vraćanjem akciza na gorivo. Projektuje se da prihod od PDV padne za 0,4 procentna poena na 15,5% BDP, dok će prihod od akciza porasti blago na 4,4%. Planira se da doprinosi za socijalno osiguranje značajno padnu na 7,7% BDP sa 8,1% iz 2022. godine. Pošto se program ekonomskog državljanstva završava, manji će se prihodi generisati od taksi iz ovog programa<sup>4</sup>. Međutim, postoji značajno jednokratno povećanje u kategoriji 'drugi prihodi', pošto će se posebna sredstva akumulirana u okviru programa ekonomskog državljanstva u ranijim godinama dodijeliti u budžet za 2023. godinu. Za razliku od toga projektuje se da javno trošenje poraste za 0,7 procentnih poena BDP-a, uglavnom usljed povećanja tekuće potrošnje. Planira se da socijalno trošenje poraste za 17,5% u odnosu na isti period prošle godine ili za 1 procentni poen, na 12,7% BDP, što odražava cjelogodišnji efekat porasta socijalnih transfera uvedenih tokom 2022. godine. Planira se da će sredstva za bruto zarade porasti za 0,7 procentnih poena na 11,1% BDP usljed povećanja zarada u javnom sektoru. Kapitalni budžet je postavljen na 4,6% BDP, nešto manje nego 2022. godine. Otplata duga se procjenjuje na 5,7% BDP što je 0,4 procentna poena više nego 2022. godine.

---

<sup>3</sup> Numerička fiskalna pravila ograničavaju deficit i dug opšte države na ispod 3%, odnosno 60% BD

### ***Budžet za 2023***

- \* Dana 28. decembra, Skupština Crne Gore donijela je Zakon o budžetu za 2023. godinu, ipostavila cilj za deficit na 5,9% projektovanog BDP.
- \* Nacrti zakona, koji su predati na usvajanje Skupštini početkom 2023. godine i imaju za ciljačanje prihodne strane, nisu uključeni u budžetske projekcije.

---

<sup>4</sup> Mogućnost implementacije programa ekonomskog državljanstva zatvoreno je krajem 2022. godine, ali nizprijava će biti obrađen tokom 2023. godine.

**Tabela: Glavne mjere u budžetu  
za 2023. godinu**

**Prihodne mjere\***

Smanjivanje akciza na prodaju  
bezina i gasnih ulja  
(*Procijenjeni uticaj: -0,4%  
BDP*).

Implementacija Zakona o  
reprogramu poreskog duga  
(*Procijenjeni uticaj: 0,2%  
BDP*)

Uvođenje progresivnog  
oporezivanja poreza pravnih lica  
(*Procijenjeni uticaj: 0,4% BDP*)

Jednokratna promjena u  
poreskim prihodima zbog  
implementacije programa  
ekonomskog državljanstva  
(*Procijenjeni uticaj; 0,4% BDP*)

Efekt koji se osjete tokom cijele  
godine zbog ukidanja  
zdravstvenog osiguranja  
(*Procijenjeni uticaj; -0,4%BDP*)

**Mjere na rashodnoj strani\*\***

- Implementacija Zakona o  
zaradama u javnom  
sektoru i granskog  
kolektivnog ugovoraza  
zdravstvene radnike  
(*Procijenjeni uticaj: 0,11% BDP*)
- Implementacija Zakona o  
zaradama u javnom sektoru  
i granskog kolektivnog  
ugovora za zaposlene  
Univerziteta Crne Gore  
(*Procijenjeni uticaj: 0,08% BDP*)
- Implementacija Zakona o  
zaradama u javnom sektoru  
i granskog kolektivnog  
ugovoraza radnike u  
javnom sektoru (brisanje  
ranije "grupe poslovaD")  
(*Procijenjeni uticaj: 1,08%  
BDP*)
- Dodatak za  
novorođenčad  
(*Procijenjeni uticaj:  
0,11%BDP*)
- Dodaci za svu djecu mlađu  
od 18 godina (*Procijenjeni  
uticaj:  
0,41% BDP*)
- Dodaci za majke sa troje i  
više djece (*Procijenjeni  
uticaj: 0,22% BDP*)
- Povećanje minimalnih  
penzija i korigovanje  
penzija u skladu sa  
inflacijom (*Procijenjeni  
uticaj: 0,9% BDP*)

\*Procijenjeni uticaj na prihode  
opšte države.

\*\*Procijenjeni uticaj na prihode  
opšte države.

Izvor: PER

Srednjoročno gledano, PER projektuje povećane deficite zbog visoke tekuće potrošnje, dok se predviđa da će kapitalni budžet ostati stabilan. Fiskalna konsolidacija nije predviđena. Predviđa se da će javni prihodi rasti nominalno, ali se projektuje da će njihov omjer sa BDP pasti. Iako se projektuje da će poreski prihodi ostati stabilni, do pada će doći zbog drugih prihoda u periodu 2023-2025, naime zbog završetka programa ekonomskog državljanstva. Na strani trošenja, zakoni usvojeni u novijem periodu doveli su do velike tekuće potrošnje (gotovo 40% BDP) od 2023.nadalje. Odgovorni činioци uključuju velika sredstva opredjejena za socijalna davanja, zarade u javnom sektoru, Fond za zdravstveno osiguranje, dječje dodatke i subvencije za poljoprivredu. Kapitalni budžet se projektuje na 4,8% BDP u periodu 2024-2025. godine

Uprkos povećanim deficitima, PER projektuje da će se javni dug stabilizovati na blizu 75% BDP u periodu 2024-2025. godine. U prva tri kvartala 2022. godine, Crna Gora je nastavila sa redovnom otplatom duga bez novih zaduživanja, što je zajedno sa jakim nominalnim rastom BDP dovelo do značajnog smanjenja u omjeru javnog duga do kraja septembra 2022. godine - na 71,4% BDP sa 84,7% koliko je bio krajem 2021. godine. PER procjenjuje ukupni javni dug na 76,1% BDP krajem 2022. godine. Ukupne potrebe za finansijskim sredstvima iznosile su 10,6% BDP, što je pokriveno vladinim depozitima (7,6% BDP), novim kreditima (2,4%) i prihodima od privatizacije (0,5%). Uprkos projektovanom porastu primarnog deficita 2023. godine, PER očekuje da će omjer javnog duga pasti na 73,6% BDP, čemu će doprinijeti nominalni rast BDP inegativne korekcije promjene odnosa duga i deficita/suficita vlade (stock-flow - SFA), koji je dijelom povezan sa kontinuiranim korišćenjem depozita vlade da bi se ispunile potrebe za finansijskim sredstvima. U periodu 2024-2025, rast rashoda na kamate, visoki primarni deficiti i stabilizirajući nominalni rast BDP stvaraju prepreke za smanjenje duga, a povećanje omjera duga je samo zadržano negativnim SFA, koji se međutim dalje ne objašnjava u PER. Ne očekuje se da se depoziti vlade koriste za otplatu duga tokom 2024. godine, a samo minimalno 2025. godine. Profil dospelosti javnog duga predstavlja rizik u kontekstu strožijih globalnih finansijskih uslova. Potrebe za otplatom duga će naglo porasti, sa 5,7% BDP 2023. godine na 6,6% tokom 2024. godine i 11,1% BDP tokom 2025. godine, dovodeći potrebe za bruto finansiranjem države na 17,4% BDP 2025. godine. Nastojanja da se upravlja dugom, uključujući hedžing aranžmane koji su zaključeni 2021. godine sa četiri privatne banke da se smanji valutni rizik za kredit iz Kine, smanjili su određene vulnerabilnosti vezane za veliko opterećenje dugom i njegov sastav. Trenutno, oko 95% javnog duga je u eurima dok je 2,7% i 2,3% u američkim dolarima (USD) i drugim valutama. Dok 77% cjelokupnog duga ima fiksne kamatne stope, PER pretpostavlja veliko povećanje u troškovima zaduživanja usljed pooštavanja globalnih finansijskih uslova.

Crna Gora						Dinamika duga		
	<u>Sastav promjena u omjeru duga (%)</u>					Veliki primarni zajedno sa	deficiti rastućim	
	2021.	2022	2023.	2024.	2025.			
<b>Bruto omjer duga (1)</b>	<b>84,0</b>	<b>76,1</b>	<b>73,6</b>	<b>74,8</b>	<b>74,8</b>			
Promjena u omjeru Doprinosi (2)	-21,3	-7,8	-2,6	1,2	0,0			
<b>1. Primarni saldo</b>	<b>-0,5</b>	<b>3,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>3,5</b>			
<b>2. Efekat „grudve” od čega:</b>	<b>-13,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,0</b>			
Izdaci za kamate	2,3	1,6	1,8	2,2	2,7			
Efekat rasta	-11,6	-5,6	-3,1	-2,7	-2,5			
Inflacioni efekat	-4,2	-5,0	-2,7	-1,4	-1,2			

izdacima za kamate treba da dovedu do povećanja omjera javnog duga i BDP. Korišćenje gotovinskih depozita vlade za plaćanje javnog duga projektuje se kao generator pada korekcija SFA tokom 2023. godine. Veoma povoljan efekat

							koji se vidi posljednjih godina treba da
<b>3. SFA</b>	<b>-7,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,5</b>		
{1 Kraj perioda							
{2 Efekat uzima u obzir uticaj izdataka na kamate na akumulirani dug, kao i uticaj realnog rasta BDP i inflacije na omjer duga (kroz denominator).							postepeno nestane, kako nominalni rast BDP
SFA uključuje razlike u gotovinskom i obračunskom računovodstvu, akumulaciju finansijskih sredstava i procjenu vrijednosti i druge efekte.							Bude usporavao a kamate rasle.
<u>Izvor: Program ekonomskih reformi (PER) za 2023. godinu, Proračuni Komisije.</u>							

**PER identifikuje pozitivne i negativne rizike u osnovnom fiskalnom scenariju.** Glavni rizici odnose se na političku nestabilnost i populističke politike koje mogu da dovedu do novih pritisaka da se troši, podrivanja održivosti javnih finansija i kreditnih uslova za buduća zaduženja u vrijeme sve većih obaveza otplate duga. Projekcije prihoda su konzervativne i mogle bi biti veće ako bi se usvojile izmjene i dopune određenih poreskih zakona koje imaju za cilj proširenje poreske baze. Pozitivni prihodni rizici takođe su povezani sa reformom Uprave prihoda i carina, pojačanim mjerama protiv neformalne ekonomije i koncesijom za crnogorske aerodrome. Projekcije javnog trošenja su postavljene na maksimum i možda sadrže i određene tampone. Takođe postoji i specifično pitanje vezano za reviziju budućih statističkih podataka, naime usklađivanje sa metodologijom Evropskog sistema nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) iziskivače reklasifikaciju nekih aktivnosti javnih preduzeće u sektor opšte države, što će potencijalno povećati nivo deficita i duga.

#### *Analliza osjetljivosti*

PER uključuje detaljnu analizu deficita, sa poređenjem između različitih scenarija, kao i sa prethodnim PER-om. Poređenje scenarija uključuje detaljnu matricu rizika u kojoj se utvrđuju potencijalni pozitivni i negativni događaji (v. gore). Međutim, detaljni uticaj svakog pojedinačnog rizika nije kvantifikovan; samo njihov ukupni efekat na budžetski saldo, kako je prikazano u alternativnom scenariju. U scenariju malog rasta, deficit opšte države bi porastao sa 6,5% BDP za 2023. godinu na 7,3% BDP za 2025. godinu. Uz to, omjer duga prema BDP bi dostigao nivo od 79,5% BDP do 2025. godine što implicira veće rizike za fiskalnu održivost.

**Sadašnji sastav javnih finansija dovodi do velikih strukturnih deficita i ostavlja malo prostora za investicije.** Nakon inicijativa koje su usvojene u periodu 2021-2022. godine, veliko javno trošenje je uglavnom rezultat tekućih izdataka (88% ukupnih), dok se resursi za produktivne investicije projektuju na ispod 5% BDP. Nekoliko inicijativa za socijalne transfere, npr. dječji dodatak, usvojeno je bez ogovarajuće procjene potreba i troškova. Ukidanje obaveznih doprinosa za zdravstvo i uvođenje neoporezivog dijela zarada koristilo je građanima sa nižim prihodima i pomoglo da se smanji nezaposlenost. Međutim, ove i druge mjere značajno su oslabile poresku bazu, dok još nisu usvojene korektivne mjere za jačanje javnih prihoda i ograničenje trošenja vlade, naročito na hronično deficitu sklon zdravstveni i penzijski fond.

**Numerička fiskalna pravila se ne poštuju, ali planovi za uspostavljanje nezavisnog fiskalnog savjeta su unaprijeđeni.** Sadašnje srednjoročno fiskalno planiranje krši fiskalna pravila, jer su uvedene brojne fiskalne inicijative bez odgovarajućeg fiskalnog obračuna troškova, što dovodi do velikih strukturnih deficita. Sa ciljem uspostavljanja nezavisnog fiskalnog savjeta da ojača fiskalni nadzor i budžetsku disciplinu, Crna Goraje pripremila izmjene i dopune nacrta Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji je dobio komentare Komisije i treba da bude prezentiran Skupštini na

proljeće. Nekoliko je mjera preduzeto da se poboljša srednjoročni budžetski okvir. One uključuju poboljšanje budžetskog sistema, poboljšanje IT sistema za budžetsko planiranje i uvođenje centralizovanog sistema za obračun zarada da bi se obezbijedila bolja kontrola i efikasnije upravljanje trošenjem na zarade u javnom sektoru.

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

**Konkurentna prednost Crne Gore ima svoje uporište u njenoj geografskoj lokaciji, klimi i krajoliku.** Njena mala i otvorena ekonomija orijentisana je na usluge i u velikoj mjeri fokusirana na turizam kao glavni izvor prihoda. Usluge čine gotovo 80% cjelokupnog izvoza, dok strani turisti direktno generišu preko 20% BDP zemlje. S obzirom na oslanjanje države na jedan sektor i njenu veličinu, ekonomija ostaje vulnerabilna na spoljašnje šokove i izazove klimatskih promjena. Zbog toga je potrebno djelovanje da bi se diverzifikovala ekonomija i povećala dodata vrijednost ekonomskih aktivnosti. Programi razvoja vještina, kao odgovor na prioritete strategije za pametnu specijalizaciju zemlje, kao i djelovanja u oblasti politike vezana za digitalnu i zelenu tranziciju, treba da postanu prioritet za crnogorske vlasti.

Komisija je izvršila nezavisnu analizu crnogorske privrede da bi utvrdila ključne strukturne izazove konkurentnosti i inkluzivnom rastu, koristeći PER Crne Gore i druge izvore. Ova koncizna analiza pokazuje da, uprkos napretku koji je ostvaren, Crna Gora nastavlja da ima više strukturnih slabosti i slabosti koje se javljaju u više sektora privrede. Ključni izazovi u smislu podsticanja konkurentnosti i obezbjeđivanja dugoročnog inkluzivnog rasta ostaju isti kao oni utvrđeni za prethodne godine. To su:

- (i) povećanje zaposlenosti, naročito žena i mladih i rješavanje dugoročne nezaposlenosti;
- (ii) jačanje regulatornog okruženja; i
- (iii) smanjivanje neformalnosti u ekonomiji.

Ova procjena se stoga fokusira na ta tri ključna izazova.

Crna Gora takođe treba da rješava korupciju, poboljša vladavinu prava i jača institucije kako bi unaprijedila konkurentnost. Rješavanje ovih temeljnih pitanja preduslov je za uspješnu transformaciju privrede. Komisija pomno prati napredak u godišnjem izvještaju za Crnu Goru u pitanjima jačanja vladavine prava i borbe protiv korupcije.

Štaviše, Crna Gora treba proaktivno da implementira Mapu puta Energetske zajednice za dekarbonizaciju kako bi postigla usaglašene klimatske i energetske ciljeve i težila ka uspostavljanju instrumenta za određivanje cijena ugljenika koji će biti kompatibilan sa programom EU ETS.

**Ključni izazov 1: Povećanje zaposlenosti, naročito žena i mladih i rješavanje dugoročne nezaposlenosti**

**Sa ekonomskim oporavkom od krize izazvane kovidom-19, pokazatelji tržišta rada takođe nastavljaju da se poboljšavaju i prevazilaze nivo prije krize.** Stopa nezaposlenosti u trećem kvartalu 2022. godine pala je za daljih 1,8 procentnih poena na 13% u poređenju sa istim periodom 2021. godine. Stopa zaposlenosti porasla je sa 46,5% na 52,3% a stopa aktivnosti a 54,6% na 60,1%. Poređenja radi, u EU stopa nezaposlenosti (15-74) bila je 4%, stopa aktivnosti (20-64) bila je 79,4%, a stopa zaposlenosti (20-64) bila je 74,7% u trećem kvartlu 2022. godine. Značajne razlike između tri regiona u zemlji i dalje postoje. Stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu ostala je na visokom nivou od 32,9% u trećem kvartalu 2022. godine i bila je više od tri puta veća od stope nezaposlenosti u primorskom regionu koja je porasla na 10,3%. Dugoročna nezaposlenost ostaje najznačajniji strukturni izazov, sa 75,6% nezaposlenih koji su bez posla duže od 12 mjeseci tokom trećeg kvartala 2022. godine. Najvulnerabilnije grupe na tržištu rada i dalje su žene, mladi, Romi i radnici sa nedovoljno vještina, pri čemu su Romi i osobe sa invaliditetom suočene sa naročitim

izazovima u pristupu tržištu rada. Iako je dostupna određena podrška za ove grupe putem programa zapošljavanja i edukacije, to izgleda nije djelotvorno u pomaganju ovim grupama da se bolje pripreme i integrišu u tržište rada.

**Pandemija je imala značajan negativni uticaj na situaciju mladih na tržištu rada bez dokaza da dolazi do oporavka.** Zaposlenost mladih (15-24) pala je na 18,4% u četvrtom kvartalu 2020. godine sa 26,9% u četvrtom kvartalu 2019. godine. Stopa nezaposlenosti (15-24) je takođe porasla na 42,0% tokom četvrtog kvartala 2020. godine, sa 27,8% u četvrtom kvartalu 2019. godine. Tokom 2021. godine, udio mladih (15-29) koji nisu zaposleni, i nisu u obrazovanju ili obuci (NEET) bio je 26,5%, što je bio pad od 0,1 procentnih poena u poređenju sa 2020. godinom, ali i dalje 5,2 procentna poena iznad nivoa iz 2019. godine i više nego dvostruko od prosjeka u EU-27 (13,1% tokom 2021. godine). To odražava značajne poteškoće u prelasku iz obrazovanja u zapošljavanje i nesklad između vještina koje su stečene kroz formalno obrazovanje i vještina koje se traže na tržištu rada. Takođe ukazuje na premalo relevantnih prilika za posao koje su dostupne mladima. Ovo je strukturni izazov koji je opstao iz vremena prije kovida-19. Kao u EU, pojava rad na platformama takođe raste i u Crnoj Gori i ostaje da se izradi zakonski okvir (ETF, 2022.). Analiza profila NEET populacije Međunarodne organizacija rada (MOR; 2016) ukazuje na veliki i sve veći broj mladih koji završavaju srednje i visoko obrazovanje a nezaposleni su. Stopa zaposlenosti nedavno diplomiranih studenata 2019. godine (u periodu 1-3 godine nakon diplomiranja sa ISCED nivoa 3-8) bila je 65% u Crnoj Gori, a prosječna je u EU bila 81% (OECD, 2021.).

**Situacija žena na tržištu rada je više vezana za ekonomske fluktuacije; iako je pandemija dalje produbila rodni jaz na tržištu rada, pokazatelji tržišta rada za žene su se takođe poboljšali značajnije od pokazatelja za muškarce.** Jaz u zaposlenosti (20-64) između žena i muškaraca pao je za 2,0 procentna poena, na 9,5 procentnih poena; stopa nezaposlenosti žena pala je za 1,2 procentna poena više nego stopa nezaposlenosti za muškarce, a njihova stopa aktivnosti povećala se za 1,5 procentnih poena više nego ista stopa za muškarce u trećem kvartalu 2022. godine, iako stopa aktivnosti žena ostaje značajno ispod (14,1 procentni poen) stope aktivnosti za muškarce koja je 53,2%. Regionalne razlike u situaciji žena na tržištu rada su značajne, pri čemu je stopa aktivnosti žena 20 procentnih poena ispod stope za muškarce koja je 37,6%, dok je njihova stopa zaposlenosti 11,4 procentnih poena ispod stope za muškarce koja je 26,2% u trećem kvartalu 2022. godine. Dobici od zaposlenosti i dalje su veći za muškarce nego za žene. Podaci o rodnom jazu u zaradama nisu dostupni i to otežava kreiranje rodno- senzitivne politike zapošljavanja. Nedostaju rodno senzitivna karijerna orijentacija, programi za podsticanje mladih žena da se uključe u netradicionalne stručne programe i studije, i programi da se pomogne ženama da se vrate na tržište rada nakon dužeg odsustva, na primjer zbog staaranja za djecu. (OECD, 2021.). Crna Gora dobila je 55 poena u Indeksu rodne ravnopravnosti za 2019. godinu, što je ispod prosjeka u EU koji je 67,4. U julu 2021. godine vlada je usvojila novu Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025. godine, u kojoj izlaže jasne operativne ciljeve i mjere za poboljšanje rodne ravnopravnosti, međutim rezultati se tek očekuju. Vlada je 2021. godine usvojila Strategiju i akcioni plan za rano i predškolsko obrazovanje za period 2021-2025. godine. Brojke koje označavaju upis u predškolsko obrazovanje takođe su poboljšane i iznad su nivoa od prije pandemije. U 2022/23 školskoj godini upisano je 24663 djece. Regionalne razlike ostaju sa malim upisom na sjeveru

**Najveći udio nezaposlenih i dalje čine osobe sa nižim nivoom obrazovanja.** Visoka je i dalje dugoročna nezaposlenost; 75,6% nezaposlenih bili su nezaposleni više od godinu dana u trećem kvartalu 2022. godine. U decembru 2021. godine Crna Gora je usvojila Nacionalnu strategiju zapošljavanja za period 2021-2025. godine. Ova ambiciozna Strategija donosi mjere za podršku održivom porastu zaposlenosti, uključujući kroz



jačanje razvoja vještina. Lokalne strategije zapošljavanja u Crnoj Gori usmjeravaju nastojanja da se riješe regionalne razlike uspostavljanjem posebno prilagođenih mjera.

**Kapacitet državne službe za zapošljavanje (Zavod za zapošljavanje Crne Gore - ZZZCG) za posredovanje u zapošljavanju i dalje je slab i nedostaje kontinuirano praćenje aktivnih politika tržišta rada, što onda sa svoje strane sprečava osmišljavanje kvalitetnih, usmjerenih i djelotvornih aktivnih mjera zapošljavanja.** Reforma i spremnost ZZZCG ostaju ključni izazov naročito važan za implementaciju Garancije za mlade. Vlada, zajedno sa multi-sektorskom radnom grupom, unaprijedila je izradu nacрта Plana implementacije Garancije za mlade za koju se očekuje da bude usvojena 2023. godine, pri čemu će pilot primjena početi 2025. godine. Od ključnog će značaja biti da kapaciteti i organizacione strukture ZZZCG budu modernizovane i prilagođene prije nego što se krene sa implementacijom Garancije za mlade. Ostale aktivne mjere tržišta rada koje su usmjerene na mlade i žene imale su u najboljem slučaju mješovite rezultate. Iako se čini da je program samo-zapošljavanja djelotvoran, a za druge dugoročne programe, kao što je program za diplomce, utvrđeno je da su nedjelotvorni (MOR, 2022), ukupna slika je nejasna pošto se djelotvornost aktivnih mjera na tržištu rada analizira u nekoliko zasebnih studija. Crnoj Gori nedostaje opsežno praćenje i procjena uticaja djelotvornosti aktivnih mjera na tržištu rada, uključujući praćenje niza korisnika koji ostaju dugoročno nezaposleni nakon učešća u programima aktivacije. To znači da se još ne radi kontinuirano prilagođavanje politike da bi se obezbijedilo da je politika prikladna svrsi. U toku su nastojanja da se poboljša trenutno nedjelotvorna institucionalna organizacija i funkcionisanje državne službe za zapošljavanje u Crnoj Gori, ZZZCG.

Reformske mjere 1 i 2 imaju za cilj da rješavaju nedostatke u funkcionisanju ZZZCG i da se kreću ka boljim ponudama za zapošljavanje mladih uvođenem Garancije za mlade. *Reformska mjera 1 - Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za realizaciju usluga i mjera putem digitalizacije*, predstavlja nastavak mjere iz PER za period 2022-2024. godine. To nastavlja da bude važna i adekvatna mjera za rješavanje nekih od nedostataka sa kojima se suočava ZZZCG. Međutim, osim digitalizacije, potrebne su i druge organizacione i operativne reforme. *Reformska mjera 2 - Uvođenje Programa Garancije za mlade u Crnoj Gori* nastavlja da bude u skladu sa posvećenošću Crne Gore da poboljša mogućnosti za mlade na tržištu rada i da odgovori na Smjernicu politike 6 iz Zajedničkih zaključaka za 2022. godinu. Podsticajno je da se neke aktivnosti u okviru ove mjere takođe fokusiraju na poboljšanje kapaciteta ZZZCG.

**Nesklad među vještinama ostaje značajan izazov**, naročito za osobe koje završe stručno obrazovanje i obuku i visoko obrazovanje, uprkos nedavnim nastojanjima da se poboljša tranzicija iz obrazovanja i obuke na tržište rada. Kvalitet i relevantnost ukupnog sistema obrazovanja i nedostatak praktičnog iskustva osoba koje završe stručno i visoko obrazovanje predstavljaju dugoročne izazove. Situacija je pogoršana pandemijom kovida-19 i nastavlja da bude reformski prioritet prema deklaracijama iz Osnabrucka i Bolonje (ETF, 2022.). Veliki udio osoba koje su u tranziciji iz programa stručnog obrazovanja i obuke na visoko obrazovanje i druge programe, manje su prikladni za potrebe tržišta. Nesklad u zanimanjima (tj. prekvalifikovanost) je najveća za osobe sa tercijarnim obrazovanjem (oko 14%). Iako je udio osoba sa tercijarnim obrazovanjem i dalje niži od prosjeka u EU, tržište rada ne može da apsorbuje broj osoba koje su završile tercijarno obrazovanje u određenim oblastima kao što su biznis i društvene nauke. Međutim, i dalje postoji nedostatak osoba sa završenim medicinskim fakultetom i prirodnim naukama (ETF, 2019), što pokazuje potrebu da se unaprijedi strategija pametne specijalizacije. Izvještaj OECD o radnim migracijama na Zapadnom Balkanu utvrdio je da se u Crnoj Gori 28% ispitanika ne slaže sa tvrdnjom da vještine naučene u obrazovnom sistemu zadovoljavaju potrebe njihovog posla, a 51% ispitanih firmi je utvrdilo da nedostatak vještina kod kandidata jeste razlog za nepopunjena upražnjena radna mjesta (OECD, 2022.). Očekuje se da u rješavanju ovih nedostataka vještina od

pomoći budu Strategija Crne Gore za cjeloživotno preduzetničko učenje za period 2020- 2024, Nacionalno partnerstvo i Fond za inovacije. Nadalje, Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2020-2024), uz njene akcijske planove, izlaže u glavnim crtama mjere za prevazilaženje nedostatka vještina kod radne snage i poboljšanja efikasnosti i djelotvornosti sistema stručnog obrazovanja i obuke i cjeloživotnog učenja. Reforma sistema za usluge karijerne orijentacije na svim nivoima ostavlja dalji prostor za razvoj (ETF, 2022.). Crna Gora se obavezala prema agendi Zapadnog Balkana za inovacije, istraživanje, obrazovanje, kulturu i mlade, za koju se očekuje da bude smjernica za njene reformske napore. Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih sa dokvalifikacijom i prekvalifikacijom, još uvijek nije odigralo dovoljno istaknutu ulogu, uključujući i pomoć u zelenoj i digitalnoj tranziciji. S obzirom na veoma visok udio dugoročne nezaposlenosti, razvoj i implementacija ovih mjera ostaje od suštinskog značaja.

**Kvalitet i inkluzivnost sistema obrazovanja ostaje ograničena**, kako ističe i Analiza obrazovnog sektora za period 2015-2020 (ESA) (UNICEF i Ministarstvo prosvjete, 2022.). Prema Indeksu ljudskog kapitala za 2020. godinu koji je izdala Svjetska banka, 'dijete rođeno u Crnoj Gori danas imaće kada odraste produktivnost od 63% one produktivnosti koju bi moglo da ima da je imalo potpuno obrazovanje i zdravlje. Tokom PISA testa za 2018. godinu, 44% učenika u Crnoj Gori (starih 15 godina) imali su rezultate ispod nivoa 2 u čitanju, 46% ispod nivoa 2 u matematici i 48% ispod nivoa 2 u nauci. U poređenju s tim, prosjek OECD bio je 14%, odnosno 13% i 16%. Preporuke ESA uključuju poboljšavanje nastavnog plana i programa, interaktivniju nastavu i više angažovanja - što bi iziskivalo adekvatnu obuku nastavnika, povećane stope upisa, obezbjeđivanje podrške najugroženijim grupama, poboljšanje adekvatnosti školske infrastrukture uključujući i stvaranje dovoljno mjesta dostupnih u zemlji, pošto skraćeno vrijeme zbog sistema smjena može da bude štetno za učenje djece u mnogima od gušće naseljenih opština. I na kraju, ESA preporučuje da se za buduću širu reformu obrazovnog sektora uvede koordinirani, finansirani strateški plan sa dobro odabranim prioritetima i djelotvoran po pitanju troškova.

Nadovezujući se na ove preporuke, *Reformska mjera 3 - Izrada integrisanog pristupa poboljšanju kvaliteta obrazovanja i inkluzivnosti* nova je mjera koja ima za cilj pripremu sveopšte, dugoročne Strategije obrazovnog sektora (za period 2024-2030. godine) da bi se gorepomenuti nedostaci rješavali na koordinirani i pravilno budžetirani način. Ova Strategija neće se, međutim, baviti sektorom visokog obrazovanja, za koji nova strategija čeka na usvajanje od 2020. godine. *Reformska mjera 4 - Digitalizacija obrazovanja i razvoja digitalnih vještina* predstavlja nastavak mjere iz PER za period 2022-2024. godine. Ona ostaje relevantna i opravdana i u kontekstu pristupanja EU i u skladu sa nacionalnim prioritetima.

**Crna Gora je usvojila niz reformskih mjera od 2020. godine da bi se poboljšao sistem socijalne zaštite, međutim djelotvornost i održivost ovog sistema nastavlja da izaziva bojazni.** Sa objavljivanjem Mape puta za reforme sistema socijalne i dječje zaštite u julu 2021. godine, očekivalo se da će socijalna zaštita biti bolje prilagođena vulnerabilnim članovima društva, a i da će doprinijeti radnom aktiviranju i održivosti javnih finansija. Međutim, nisu preduzeti dalji koraci u periodu 2021-2022. godine na analizi sa obračunom troškova i vremenskom okviru za implementaciju prioritarnih reformi u skladu sa Mapom puta. Koordinacija između službi za zapošljavanje i socijalnih službi, interoperabilnost relevantnih baza podataka i širenje Informacionog sistema za socijalno staranje (SWIS) nisu napredovali. Zbog toga i dalje podstoji negativan podsticaj za formalni rad (v. ključni izazov 2 dalje u tekstu). Tokom 2021. godine izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti zagarantovale su univerzalna davanja svim domaćinstvima sa djecom mlađom od šest godina, iako se ona ne dijele automatski zbog nepostojanja interoperabilnosti između baza podataka. Uz to, davanja za majke ponovo su uvedena za ranije korisnice, ali ona nisu usmjerena na dječje siromaštvo, jer se dijele ženama koje su postale majke prije nekoliko decenija. Iako se očekuje da univerzalni dječji dodatak pomogne da se smanji siromaštvo djece, postoji nedostatak targetiranih mjera. Ono što je najvažnije, usluge materijalnog obezbjeđenja koje su upravo usmjerene na

siromaštvo su smanjene, čime je smanjen i uticaj socijalnih transfera. Kako takođe navodi Analiza situacije socijalne zaštite Svjetske banke i UNICEFa (Svjetska banka i UNICEF, 2022), prioriteti reforme uključuju poboljšanje socijalne pomoći, ponovnu procjenu adekvatnosti kombinovanih davanja, finaliziranje prelaska na centralizovanu procjenu invaliditeta, poboljšano praćenje i evaluaciju kapaciteta socijalnih službi i njihovu međusobnu koordinaciju, poboljšanje službi zapošljavanja i poreskih organa, obezbjeđivanje interoperabilnosti relevantnih baza podataka, širenje SWIS-a i jačanje adekvatnosti i održivosti penzijskog sistema kroz dugo-očekivanu penzijsku reformu.

*Reformska mjera 5 - Reforma sistema socijalne i dječje zaštite na osnovu Mape puta* predstavlja nastavak mjere iz PER za period 2022-2024. Ona predstavlja reagovanje na snažnu potrebu da se uspostavi dobro-koordinirani i bolje targetirani sistem socijalne zaštite koji obezbjeđuje adekvatnu podršku najvulnerabilnijima, dok takođe podržava politike tržišta rada. Vlada je najavila da umjesto Mape puta, oni planiraju da pripreme Nacionalnu strategiju socijalne i dječje zaštite koja bi integrisala sve postojeće strategije socijalne zaštite, prioritizovala reforme i budžetirala ih, a očekuje se da to dovede do ukupno bolje koordinirane reforme sistema socijalne zaštite.

Ključni izazov 2: Jačanje regulatornog okruženja, uključujući reforme relevantne za digitalnu tranziciju, zelenu tranziciju i klimatske promjene

**Bolje i više poslovno orijentisano institucionalno i regulatorno okruženje doprinijelo bi dinamičnom razvoju crnogorskih preduzeća i pomoglo investicije.** Regulatorno okruženje koči dinamični razvoj lokalnih preduzeća i aktivnosti stranih investitora, kako je detaljno analizirala Komisija u ocjenama PER posljednjih godina. Ovo se prevodi u izgubljene mogućnosti u smislu radnih mjesta (sa uticajem na ključni Izazov 1) i pruža podsticaje, posebno mikro i malim preduzećima da obavljaju neprijavljeni rad i transakcije (čime podstiču pitanja opisana u okviru ključnog izazova 3). Značajna su poboljšanja potrebna da se isprave neefikasnosti i kašnjenja u radu sa administracijom, pretjerana složenost pravnog okvira i administrativno opterećenje od lokalnih poreza i para-fiskalnih naknada. Transparentnost u odlučivanju, proizvoljno tumačenje i sprovođenje zakona od strane javnih vlasti, i pristup finansijskim sredstvima za mala i srednja preduzeća (MSP) takođe su među najznačajnijim oblastima koje treba poboljšati.

Nedavna analiza regulatornog okruženja, koju je finansirala Norveška, a implementirao UNDP, istakla je da ima oko 280 različitih pravnih akata, kao i akata za njihovu implementaciju, koji regulišu samo sektor malih i srednjih preduzeća. Nedovoljna komunikacija i razmjena informacija između državnih i lokalnih vlasti i između samih lokalnih vlasti, istaknuta je kao jedna od najznačajnijih prepreka poboljšanju regulatornog okruženja. Ograničeno učešće opština u izradi nacrtu i implementaciji državnih zakona i strategija ekonomske politike, još jedna je zabrinutost kojom se treba baviti što prije, moguće u Savjetu za konkurentnost.

Najznačajniji putevi koje treba uzeti u obzir kada se rješava ovaj ključni izazov uključuju: (i) digitalizaciju javne uprave i uključivanje digitalnih tehnologija kao podršku firmama; (ii) kontinuirani strukturirani dijalog između organa vlasti i poslovnog svijeta;

(iii) transparentni i inkluzivni zakonodavni i regulatorni procesi, uključujući relevantne državne i lokalne vlasti; (iv) ponovno razmatranje uloge države kroz preduzeća u državnom vlasništvu, njihovo upravljanje i finansijski uspjeh; (v) omogućavanje zelene tranzicije uz podršku države; i (vi) obezbjeđivanje otpornosti regulatornog ekosistema i ključne infrastrukture u vremenu krize.

**Strukturirani dijalog između organa vlasti i poslovnog svijeta nastavio se, ali nivo aktivnosti je opao zbog nedostatka podrške i političke nesigurnosti.** Posljednjih godina, uključenost poslovnih subjekata u regulatorne procese se poboljšala u nizu ključnih oblasti, uključujući i izradu strukturnih reformi PER i podršku ekonomskim operatorima, na primjer mjerama za ublažavanje posljedica kovida-19. Savjet za konkurentnost, koji je dobio zamajac 2021. godine kao perspektivan forum za dijalog između poslovnih subjekata, opština i vlade, nastavio je svoj rad na identifikovanju prepreka za poslovanje i zadržao tehnički nivo saradnje sa državnim upravom. Ažurirani dokument koji je Savjet pripremio 2022. godine identifikovao je 98 različitih prepreka. Međutim, zbog nedostatka političke podrške i interesovanja, ishod ovog rada nije doveo do konkretnih rezultata na strani vlade, osim nekih djelomičnih odgovora na tehničkom nivou i saopštenja nadležnih ministarstava i javnih institucija. U isto vrijeme, uključenost poslovnih partnera u osmišljavanje, kreiranje, i implementiranje mjera koje utiču na poslovne subjekte praktično je zaustavljena jer je bilo malo predloga zakonskih akata koje je vlada usvojila ili Skupština o njima raspravljala.

**Rad na digitalizaciji nastavljen je 2022. godine, iako sporijim tempom.** Prethodnih godina i uprkos u velikoj mjeri nepovoljnoj ekonomskoj situaciji (kriza kovida-19), Crna Gora pokazala je stabilan napredak u oblasti digitalizacije. Prelazak na potpuno elektronske nabavke (tokom 2021. godine) predstavlja značajan reper u rješavanju nedostataka ranijeg sistema nabavki koji se bazirao na upotrebi papira. Nekoliko je strukturnih reformi pokrenuto da se poboljša poslovno i regulatorno okruženje izradom elektronskih servisa vlade, uključujući onlajn registraciju preduzeća, portal za 'jedinственu tačku pristupa' za MSP i širokopojasnu infrastrukturu.

Međutim, tempo reformi digitalne transformacije usporio se 2022. godine zbog internih i eksternih faktora. Produžena politička nesigurnost imala je negativan uticaj na rad administracije i dovela do generalnih kašnjenja i zastoja u procesu odlučivanja. Nadalje, niz teških sajber napada na državnu IT infrastrukturu u drugoj polovini 2022. godine prekinulo je reforme u okviru digitalne transformacije. Ovi sajber napadi podstakli su vladu Crne Gore da jednu od novih reformi fokusira na sajber bezbjednost. Vlada je takođe predložila novu strukturnu reformu za poboljšanje digitalnih vještina zaposlenih u javnoj upravi.

Predložena *Reformska mjera 7 - 'Uspostavljanje pune elektronske registracije preduzeća'* predstavlja nastavak reforme pokrenute u PER 2022-2024. godine i kredibilna je i dobro razvijena. Ona treba da ukanališe proceduru osnivanja i registrovanja preduzeća. Ovoj mjeri bi ipak koristilo da se istraže sinergije i komplementarnost sa novom reformskom mjerom u oblasti sajber-bezbjednosti (Reformska mjera 10).

*Reformska mjera 9 - 'Poboljšanje digitalizacije javne uprave razvojem i poboljšanjem digitalnih vještina'* ima za cilj da razvije i kontinuirano poboljšava digitalne vještine zaposlenih u javnoj upravi, zahvaljujući novoj Digitalnoj akademiji. Ova mjera je čini se veoma relevantna, sa uglavnom jasnim obimom i detaljima predviđenim za različite aktivnosti, iako je potrebo jasnije objašnjenje za činjenicu da li će se nuditi fizički i onlajn kursevi. Izgleda da su troškovi obračunati sa potcjenjivanjem, a trebalo bi istražiti sinergiju sa reformskom mjerom u oblasti sajber-bezbjednosti (Reformska mjera 10), npr. po pitanju mreže eksperata u IKT.

*Reformska mjera 10 - 'Jačanje sajber-otpornosti'* je veoma relevantna u kontekstu sajber-napada na servere vlade tokom 2022. godine i odgovara na preporuku Komisije za prethodni ciklus PER-a. Ova mjera kombinuje zakonodavno djelovanje i izgradnju institucija. Opis i planirane aktivnosti su jasne i razumljive, a vremenski okvir djeluje izvodljiv i utvrđeni rizici dobro definisani. Da bi se obezbijedili maksimalni benefiti i sinergija i da bi se izbjeglo dupliranje aktivnosti (npr. kada se osnivaju CERT timovi, data centri i Agencija za sajber-bezbjednost), reformske mjere treba da uključe svevladine institucije.

*Reformska mjera 11 - 'Poboljšanje infrastrukture za širokopojasni pristup internetu i uvođenje mreža naredne generacije'* nastavlja se iz PER za period 2022-2024. godine i predstavlja podršku razvoju digitalnih servisa na nacionalnom i lokalnom nivou. Ova je mjera veoma opravdana i relevantna i bez sumnje će doprinijeti izradi konkurentne i moderne ekonomije. Potrebno je dati detaljniji opis očekivanih uticaja na konkurentnost, društvo i radnu snagu.

**Vlada je smanjila obim planiranih reformi za preduzeća u državnom vlasništvu i njihova je implementacija sada veoma nesigurna.** Tehnička vlada sa Premijerom Abazovićem na čelu odustala je od reformi najavljenih u PER-u za period 2022-2024. godine i implementacije Zajedničkih zaključaka iz 2022. godine iz Ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske u oblasti preduzeća u državnom vlasništvu. Ambicija reformi PER-a za period 2022-2024. godine bila je da formuliše vlasničku strategiju države i da definiše portfolio ključnih preduzeća koja treba da ostanu u državnom vlasništvu, transformišu strukture upravljanja i prakse u preduzećima u državnom vlasništvu i na kraju poboljša njihove finansijske rezultate. Međutim, nije bilo političkog dogovora o pravcu i obimu takvih reformi među političkim partijama koje podržavaju tehničku vladu. Kao posljedica toga, vlada je povukla svoje ranije planove za holding kompaniju koja bi upravljala preduzećima u državnom vlasništvu i reformisala ih i ograničila obim svojih aktivnosti za 2022. godinu na osnivanje male jedinice u Ministarstvu finansija čija je uloga da prati fiskalne rizike vezane za preduzeća u državnom vlasništvu.

*Reformska mjera 12 - 'Poboljšanje upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu'* nastavlja se iz PER-a za period 2022-2024 u smislu naziva mjere, ali je u potpunosti ponovno osmišljena. Njen konstatovani cilj jeste da se poboljša korporativno upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu i praćenje finansijskih i fiskalnih rizika njihovog rada. Međutim, politički i administrativni rizici reformi su visoki. Iako planirane aktivnosti i ciljevi jesu jasno opisani, konkretniji reformski koraci se uglavnom fokusiraju na nekontroverzne aktivnosti praćenja. Inicijative, koje imaju za cilj da ograniče čisto politička postavljenja u organima upravljanja u preduzećima u državnom vlasništvu i da obezbijede da samo pojedinci sa potrebnim kvalifikacijama budu postavljeni, izgleda nemaju potrebne zaštitne mehanizme. Nacrt predviđa da se odlukom vlade postavi moguća nova procedura selekcije, čime je ona podložna lakim promjenama svake političke partije koja kasnije dođe na vlast. Djelovanja (koja tek treba da se odrede) na poboljšanje regulatornog okvira preduzeća u državnom vlasništvu, njihove finansijske kontrole i smanjenja fiskalnog rizika preduzeća u državnom vlasništvu planiraju se samo za period 2024-2025. godine, barem dijelom u očekivanju bolje političke klime. Treba mobilisati Mehanizam EU za podršku reformama da bi se obezbijedila relevantna ekspertiza i podrška reformama.

**Mjere trgovinskih olakšica i podrške za inovacije i istraživanja nadopunjavaju listu reformi regulatornog okruženja.** PER za Crnu Goru za period 2023-2025. godine dodaje mjere za trgovinske olakšice u kontekstu saradnje u CEFTA kao novu oblast strukturnih reformi u okviru izazova regulatornog okruženja. Ova reformska mjera, koja ima za cilj da njeguje inovacije i pruža podršku za istraživanje i razvoj, nastavlja se iz prošle godine i napreduje dobro. Za razliku od toga, reformska mjera koja ima za cilj da olakša pristup finansijskim sredstvima za MSP osnivanjem Kreditno-garantnog fonda, koja je pokrenuta prošle godine, prekinuta je. Nije ostvaren značajan napredak na ovom projektu nakon neshvatljive ideje da se taj posao povjeri Investiciono-razvojnog fondu.

*Reformska mjera 8 - 'Jačanje nacionalnog ekosistema za inovacije i istraživanje'* nastavlja se iz PER za period 2022-2024. godine. Fokus reforme jeste na konsolidaciji institucionalnog okvira za inovacije i istraživanja i na poboljšanju institucionalne podrške koja se daje naučnicima i istraživačima. Ova je reforma relevantna i usklađena sa strategijama EU. Obezbjedivanje odgovarajućeg administrativnog kapaciteta u Fondu za

inovacije Crne Gore i Savjetu za inovacije i specijalizaciju od ključnog je značaja za uspjeh ove reforme. Stabilno i progresivno sve veće finansiranje iz državnog budžeta još jedan je ključni faktor.

*Reformaska mjera 13 - 'Olakšice za trgovinu robom i uslugama kroz implementaciju Dodatnih protokola 5, 6 i 7 uz CEFTA'* vraća se u PER nakon što nije bila prisutna godinu dana. Ova je mjera relevantna, sa jasnim uticajem na konkurentnost i smanjivanje regulatornog opterećenja. Ove aktivnosti su jasne, ali implementacija nekih djelovanja zavisi od regionalnih dešavanja. U tekstu treba prepoznati rizike povezane sa odloženim ili djelomičnim uvođenjem Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema.

**Regulatorno okruženje za zelenu tranziciju u Crnoj Gori ostaje u ranoj fazi razvoja.** Nacionalni energetska i klimatski plan, koji treba takođe da se uskladi sa energetska i klimatska ciljevima do 2030. godine koji su usvojeni na Ministarskom savjetu Energetske zajednice 2022. godine, i zakonodavstvo 'Paketa čiste energije', u izradi su i očekuje se da budu usvojeni početkom 2024. godine. Kako države članice EU idu ka zelenijim ekonomijama, važno je da i Crna Gora takođe ide u istom pravcu da bi ojačala svoju konkurentnost tokom procesa pristupanja (na primjer, Mehanizam prilagođavanja granice ugljenika) i na kraju da se nosi sa povećanim tržišnim pritiscima. Kao posljedica toga, Crna Gora treba proaktivno da implementira Mapu puta za dekarbonizaciju Energetske zajednice i da teži ka uspostavljanju instrumenta za određivanje cijena ugljenika koji će biti kompatibilan sa mehanizmom ETS EU, uključujući pouzdan i transparentan okvir za praćenje, izvještavanje i verifikaciju emisijagasova sa efektom staklene bašte. Iako je korišćenje obnovljivih izvora energije veliko (oko 43% proizvodnje električne energije 2020. godine došlo je iz obnovljivih izvora, uglavnom hidro-energije i biomase), Crna Gora treba da se pozabavi značajnim izazovima vezanim za energetiku, uključujući i energetska efikasnost. naročito, ona morada donese strateške odluke o tome kako zamijeniti termo-elektranu (na lignit) u Pljevljima koja trenutno proizvodi otprilike 50% električne energije u Crnoj Gori, dadalje smanji emisije CO2 bez pogoršavanja energetska troškova za lokalnu privredu. Paket energetska podrške EU i Akcioni plan Crne Gore utvrdili su niz reformi koje treba implementirati 2023. godine.

Sažeto rečeno, nastojanja Crne Gore da poboljša regulatorno i institucionalno okruženje značajno su se usporila tokom 2022. godine, uglavnom zbog političke situacije u zemlji. Napori se moraju fokusirati na oživljavanje ambicije Crne Gore da izvrši digitalizaciju, reformu preduzeća u državnom vlasništvu i strukturirani dijalog sa društveno-ekonomskim subjektima, s obzirom na produženu političku nesigurnost i spoljašnje izazove (tj. ruski rat i agresiju na Ukrajinu i sajber-napad na državnu IT infrastrukturu) koji predstavljaju izazov za nesmetano funkcionisanje i otpornost državnih institucija i državne uprave. Predložene reforme imaju potencijal da poboljšaju efikasnost i transparentnost regulatornog okruženja, smanje troškove i ograniče prostor za korupciju, ali treba da budu implementirane na blagovremen i nepokolebljiv način. Rad ka inkluzivnom, regulatornom okruženju orjentisanom na biznis i usvajanje kulture u čijem centru je biznis u državnim i lokalnim upravama treba da ostane u fokusu vlasti u predstojećim godinama.

Ključni izazov 3: Formalizacija ekonomije

**Neformalna privreda predstavlja najznačajniju prepreku inkluzivnom, održivom rastu i konkurentnosti Crne Gore.** Neformalni sektor podstiču nedostaci u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabosti na tržištu rada, nedovoljni kapacitet za sprovođenje kod javnih vlasti, korupcija i nepoštovanje poreska zakona. Uticaj neformalne ekonomije naročito je štetan za MSP koja rade zakonito i mikropreduzeća u

sektoru usluga koji dominira ekonomijom. Najmanja preduzeća doživjavaju neformalnu konkurenciju kao najskuplju prepreku poslovanju. Troškovi neformalne ekonomije i korupcije su takođe veći za inovativne kompanije, što naročito ometa razvoj tog sektora privrede koji se bazira na znanju i vještinama.

Politike koje imaju za cilj da smanje dimenzije neformalne ekonomije treba da budu široke i sveobuhvatne zbog raznovrsnih uzroka ove pojave i složenih odnosa između struktura tržišta rada, institucionalnog i regulatornog okruženja, poreza, socijalnih politika i kulturoloških faktora. Oni treba da kreiraju podsticaje i uslove za formalizaciju neformalne ekonomije, da primjene stroge destimulativne mjere i kazne za firme i pojedince koji nastavljaju da rade u neformalnom sektoru i neloyalno se nadmeću sa legitimnim firmama. Javne vlasti takođe treba da preduzmu odlučna djelovanja da zatvore jazove u pravnom i institucionalnom sistemu koji su podložni zloupotrebi. Vlasti treba da koriste široki asortiman mjera za djelotvornu borbu protiv problema neformalne ekonomije.

**Istraživanje iz 2022. godine nudi svježe uvide u neformalnu ekonomiju Crne Gore.** Istraživanje koje je 2022. godine sproveo IPSOS za Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, procjenjuje dimenzije neformalne ekonomije u Crnoj Gori na 20,6% BDP za firme i zaposlene koji rade u formalnom sektoru (pad od 3,9 procentnih poena od istraživanja IPSOS-a iz 2014. godine), i na 37,5% BDP za potpuno neformalni sektor (metodologija MMF-a MIMIC). Procjenjuje se da je prosjek za cijelu EU 4,2%, odnosno 16,8% BDP (MOR, 2016.). Metodologija koja je korišćenja u istraživanju IPSOS-a razlikuje se od metodologije MOR, tako da se ne može napraviti u potpunosti ekvivalentno poređenje. Ipak, istraživanje IPSOS-a pruža korisne informacije o relativnim dimenzijama ovog izazova. Brojke koje govore o neformalnosti na osnovu metodologije MMF-a mogu se međutim porediti sa 47 zemalja Evrope. U ovom kontekstu, Crna Goraje, uz Kosovo i Sjevernu Makedoniju, među tri evropske ekonomije sa najraširenijom neformalnošću.

Najčešće prakse neformalne ekonomije u Crnoj Gori su navodno neformano zapošljavanje i druge forme neformalnih ugovora (naročito u sektoru usluga), neregistrovana prodaja robe i usluga, izbjegavanje poreza na prodaju akciznih roba i obavljanje privredne djelatnosti bez registracije ili potrebne licence. Prema ovom istraživanju, svaki četvrti zaposleni (26,4%) radi ili bez plaćenih poreza i doprinosa ili sa djelom plaćenim porezima i doprinosima, a svako treće preduzeće je uključeno u aktivnosti neformalne ekonomije. Nedostatak kapaciteta državne inspekcije (kao što su inspekcija rada, Uprava prihoda i carina i tržišna inspekcija), rijetke ili čak sporadične sankcije protiv neformalnih firmi, zajedno sa korupcijom među inspektorima i političkom zaštitom smatraju se ključnim elementima za kontinuirani i uspješan rad neformalnih firmi i odgovorne su za opšti neuspjeh kontrole i restriktivnih mjera politike.

**Nedostatak političke podrške i konzistentnosti, uz nestalnu implementaciju, podrivaju nastojanja da se smanji neformalnost.** Iako je cilj smanjenja neformalnosti počeo da figurira kao istaknutiji u prioritetima vlade još 2017. godine, kada je pripremljen i akcioni plan za tu svrhu, većina aktivnosti, o kojima je izvještavano u PER-ovima, fokusirale su se na unutrašnju reorganizaciju, prebacivanje odgovornosti između različitih administrativnih tijela i radnih grupa i interno prijavljivanje, a ne na preduzimanje konkretnih djelovanja na smanjenju neformalnosti. Ograničene aktivnosti preduzete do 2021. godine fokusirale su se na otkrivanje i kažnjavanje nekih neformalnih aktivnosti u sektoru usluga, naročito aktivnosti koje bi mogle da obezbijede brz prihod u državni budžet.

Fiskalna i poreska reforma iz decembra 2021. godine koje se analiziraju u procjeni PER za period 2022-2024. godine, a kojima su ukinuti doprinosi za zdravstvo koje je plaćao i poslodavac i zaposleni na platu, bila je prva velika inicijativa posljednjih godina da se

riješe korijeni neformalnosti. Ova mjera je značajno smanjila troškove radne snage i, barem u skladu sa ekonomskom teorijom, neke od destimulanasa za poslodavce da formalizuju zapošljavanje. Nažalost, statistički podaci nisu bili na raspolaganju da potvrdimo ovu pretpostavku kada je vršeno istraživanje neformalnosti (februar i mart 2022. godine). Poreska reforma praćena je sa još dvije inicijative: (i) proces e- fiskalizacije koji je još uvijek u toku i koji ima za cilj registrovanje i podršku u propisnom oporezivanju svih gotovinskih transakcija na tački prodaje; i (ii) nove akcizne markice, koje podržava primjena pametnih telefona koji omogućavaju korisnicima da provjere autentičnost i zakonitost akciznih roba. Obje ove mjere su primarno bile osmišljene da se povećaju poreski prihodi države, ali su ipak veoma potrebni koraci za rješavanje nekih od nedostataka koji omogućavaju neformalnoj ekonomiji da cvjeta.

**Dalje reforme i djelovanja na smanjenju neformalnosti tek treba da se odrede.** Izvještaj iz istraživanja iz 2022. godine o neformalnoj ekonomiji u Crnoj Gori obezbijedio je neke konkretne preporuke za propratna djelovanja. Međutim, uprkos ovim preporukama, Crna Gora nije napravila novi akcioni plan za neformalnu ekonomiju, koji se obećava već u četiri uzastopna PER-a, čime obaveze preuzete u Zajedničkim zaključcima Ekonomskog i socijalnog dijaloga između EU i zemalja Zapadnog Balkana i Turske iz 2022. godine ostaju neispunjene. Još jednom, razlog je politička nestabilnost i negativan uticaj koji ona ima na rad državne uprave i donošenje odluka. Prema vladi, očekuje se da se 2023. godine definišu propratna djelovanja, sa implementacijom koja će početi tek 2024. godine.

Početak 2023. godine vlada je osnovala radnu grupu za izradu sveobuhvatnog akcionog plana za neformalnost da bi usmjeravala djelovanja cjelokupne državne uprave. Međutim ova radna grupa je izgleda čisto tehničke prirode. Sa tako nisko-profilnim pristupom i bez jasne političke spremnosti da se identifikuju i implementiraju potrebne reforme, akcioni plan je u riziku da ne bude fokusiran na neophodne, pa čak i teške, odluke i konkretne rezultate, već uglavnom na administrativne proizvode (outputs) i veće interno prijavljivanje. Nadajle, političko vođstvo treba da se dopuni procesima rada i mehanizmima implementacije koji uključuju sve relevantne činioce, kao što je to uprocusu osmišljenom za konceptualni rad i konsultacije po PER.

*Reformska mjera 14 - 'Jačanje mehanizama za formalizaciju neformalne ekonomije'* nastavlja se iz reforme poreske uprave iz PER-a za period 2022-2024. godine i nadovezuje se na istraživanje o neformalnosti. Cilj je da se razvije centralni plan djelovanja koji se proteže kroz sve sektore i koji obuhvata sve mjere za smanjenje neformalnosti u privredi. Iako je reforma veoma relevantna i prikladna, ona obezbjeđuje malo ili nimalo informacija o komponenti 1 (obim i suština akcionog plana). Reformske aktivnosti nakon 2023. godine nisu definisane i zavise od izrade i usvajanja akcionog plana. Za razliku od toga, aktivnosti vezane za novi integrisani IT sistem za upravljanje prihodima (komponenta 2) dobro je definisan i jasan.

**Jasna vizija, političko liderstvo, dosljednosti i nepokolebljiva implementacija su potrebni da bi se postiglo više rezultata.** Bilo bi dobro za plan vlade koji tek treba da bude pripremljen i koji treba da se bavi smanjenjem dimenzija neformalne ekonomije da ima pristup u kome se kombinuju posebno usmjerene, odvrćajuće i kontrolne mjere sa daljim podsticajima da se legalizuju neformalne firme i neformalno zapošljavanje. Kao dokaz nalaza iz istraživanja o neformalnosti, potrebna je duboka reforma inspeksijskih organa i njihova digitalizacija, zajedno sa djelovanjem na izgradnji kapaciteta inspekcijai poreskih vlasti. Treba rješavati očigledne nedostatke i nedosljednosti u zakonodavstvu koji omogućavaju da neformalne firme rade. Kontinuirana koordinacija djelovanja između različitih javnih institucija, firmi i drugih subjekata civilnog društva i strukturirani dijalog koji uključuje i lokalne i centralne vlasti od ključnog su značaja za uspješnu i blagovremenu implementaciju svih mjera. Digitalizacija javne uprave i javnih usluga dobar je način da se smanji obim i dimenzije neformalne ekonomije. Odlučnost javnih vlasti da sprovedu pravila kroz administrativna i sudska sredstva igraće jednako važnu ulogu u ovom procesu.



**Rubrika: Praćenje uspješnosti u svjetlu Evropskog stuba za socijalna prava<sup>5</sup>**

Evropski stub za socijalna prava, proglašen 17. novembra 2017. godine od strane Evropskog Parlamenta, Savjeta i Evropske Komisije, predviđa 20 ključnih principa i prava na jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravične uslove rada i socijalnu zaštitu i inkluziju na dobro građana u EU. Akcioni plan Evropskog stuba za socijalna prava, usvojen 4. marta 2021. godine, ima za cilj okupljanje svih relevantnih snaga da bi se principi preveli u djelovanje. Pošto ovih 20 principa daju pravac za postizanje konvergenije na bolje i boljih uslova života i rada u EU, oni su jednako relevantni za države kandidate i potencijalne kandidate. Nova osnažena socijalna dimenzija za Zapadni Balkan uključuje oštiri fokus na zapošljavanje i socijalne reforme kroz bolje praćenje politika (EK, 2018.). Deklaracija ministara Zapadnog Balkana o poboljšanju socijalne politike na Zapadnom Balkanu (6. novembar 2018. godine) potvrđuje da će oni koristiti Stub socijalnih prava za vođenje usklađivanja njihovih tržišta rada i sistema socijalnog staranja sa tim sistemima u EU.

U odnosu na prosjek u 27 članica EU, Crna Gora se suočava sa izazovima vezanim za niz pokazatelja iz Socijalnog semafora (Social Scoreboard) u podršci Evropskom stubu socijalnih prava.

Crna Gora se oporavlja od pandemije kovida-19, a oporavlja se i njeno tržište rada. Ipak, strukturni izazovi na tržištu rada i dalje opstaju. Oni uključuju visoku dugoročnu nezaposlenost i uporne regionalne razlike. Iako se smanjio rodni jaz u zaposlenosti, brojke ostaju ispod prosjeka 27 država EU.

CRNA GORA		
Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada	Rano odustajanje od obrazovanja i obuke (% stanovništva starosti 18-24)	Bolje od prosjeka EU, pogoršavanje
	Nivo digitalnih vještina kod pojedinaca (osnovne ili iznad osnovnih)	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
	Mladi NEET (% ukupnog stanovništva starosti 15-29)	Lošije od prosjeka EU, nema promjene
	Rodni jaz u zaposlenosti	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Omjer kvintila prihoda (S80/S20)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
Dinamično tržište rada i pravični uslovi rada	Stopa nezaposlenosti (% stanovništva starosti 20-64)	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
	Stopa nezaposlenosti (% stanovništva starosti 15-74)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Stopa dugoročne nezaposlenosti (% stanovništva starosti 15-74)	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
	Rast GDPI po glavi stanovnika	Lošije od prosjeka EU, poboljšanje
Socijalna zaštita i inkluzija	U riziku od siromaštva ili isključenosti iz društva (u %)	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
	Stopa rizika od siromaštva ili isključenosti iz društva za djecu (u %)	Lošije od prosjeka u EU, pogoršanje
	Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	Lošije od prosjeka EU, pogoršanje
Socijalna zaštita i inkluzija	Jaz u zaposlenosti osoba s invaliditetom	Lošije od prosjeka u EU, pogoršanje
	Preopterećenost troškovima stanovanj	Bolje od prosjeka EU, poboljšanje
	Djeca mlada od tri godine u formalnom sistemu zaštite djece	Nije primjenjivo**
	Samo-prijavljene nezadovoljene potrebe za medicinskom zaštitom	Bolje od prosjeka EU, poboljšanje

\* Nema dostupnih podataka za 2021. godinu za Crnu Goru. Trend se bazira na poređenu za period 2019-2020.

\*\* Nema podataka o procentu djece upisane u formalne institucije. Brojke vezane za upis su se poboljšale od 2020. do 2021. godine.

<sup>5</sup> Tabela uključuje 16 glavnih pokazatelja Socijalnog semafora (Social Scoreboard) koji se koriste da se uporede rezultati država članica EU.

(<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>).

Ovi pokazatelji se takođe porede za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku. Procjena uključuje rezultate zemlje u odnosu na prosjek 27 članica EU (rezultati lošiji/bolji/otprilike na nivou projekta 27 članica EU; generalno podaci za ovo poređenje su iz 2021. godine) i pregled trendova za indikator na osnovu najnovijeg dostupnog trogodišnjeg perioda za zemlju (poboljšanje/pogoršanje/nema promjene). Podaci se mogu pronaći u Aneksu B. NEET: lica koja nisu zaposlena i nisu uključena u obrazovanje i obuku; GDPI: bruto raspoloživi prihod domaćinstva.

Podaci o jazu u zaradama ili o jazu u zaposlenosti osoba s invaliditetom nisu dostupni. Međutim, trendovi proteklih godina pokazuju da se situacija u ovom potonjem pogoršava.

**Neusklađenost vještina i slabo obezbjeđivanje učenja odraslih utiče na prelazak iz škole u svijet posla i dovodi do toga da radnici nisu dovoljno pripremljeni da nađu odgovarajuće i održivo zaposlenje.** Kvalitet i relevantnost ukupnog Sistema obrazovanja i nedostatak praktičnih vještina kod učenika koji završe stručno obrazovanje i obuku i visoko obrazovanje predstavljaju dugoročne izazove koje je pogoršala pandemija. Nivo digitalnih vještina u Crnoj Gori nastavlja da se pogoršava. Crna Gora nastavlja da ima višu stopu od prosjeka u EU-27 u smislu osoba koje rano napuštaju obrazovanje i obuku, iako je ta stopa počela da opada prošle godine.

**Zaposlenost i dalje ostaje najbolji put da se izađe iz siromaštva.** 38,9% populacije i 45,5% djece bili su u riziku od siromaštva i isključenosti iz društva 2021. godine, pri čemu su oba ova podatka zabilježila pad u odnosu na 2020. godinu. Očekuje se da planirana Nacionalna strategija socijalne i dječje zaštite bazirana na Mapi puta reformi Sistema socijalne i dječje zaštite riješi sistemske nedostatke na prioritizovani i budžetirani način. Crna Gora je nastavila da ima veće troškove stanovanja od prosjeka u EU-27, a takođe je iznad prosjeka EU-27 prema neispunjenim medicinskim potrebama koje prijavljuju sami pacijenti.

**Prikupljanje blagovremenih i pouzdanih podataka treba da bude održivo i ojačano.** Zavod za statistiku Crne Gore najznačajniji je proizvođač primarnih podataka, međutim, on je ograničen svojim ograničenim resursima. Treba nastaviti sa nastojanjima da se statistički podaci o zaposlenosti i socijalna statistika više usklade sa standardima EU i da se statistički podaci šalju Eurostatu sistematično i na vrijeme. Nedostatak interoperabilnosti između baza podataka i nedostatak zvaničnog prikupljanja podataka kao što su podaci o socijalnom staranju i rodnom jazu u zaradama, otežava praćenje nekoliko važnih pokazatelja, kao što je stopa upisa djece u obrazovanje. To takođe predstavlja i dodatnu prepreku u osmišljavanju aktivnih politika tržišta rada, izradi individualnih planova aktiviranja i raspodjeli socijalnih davanja.

## 5. PREGLED IMPLEMENTACIJE SMJERNICA POLITIKE KOJE SU USVOJENE NA EKONOMSKOM I FINANSIJSKOM DIJALOGU 2022. GODINE

Svake godine od 2015, Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske usvaja smjernice politike za sve partnere u regionu sa određenim ciljevima. Te smjernice predstavljaju zajedničke stavove učesnika o mjerama politike koje treba implementirati kako bi se rješavale makro-finansijske vulnerabilnosti i strukturne prepreke za rast. Rezon koji je u osnovu smjernica politike sličan je onome koji je u preporukama konkretno vezanim za svaku zemlju koje se obično usvajaju u okviru Evropskog semestra za države članice EU. Implementacija smjernica politike se ocjenjuje od strane Komisije u narednoj godišnjoj procjeni PER. Sljedeća tabela prikazuje ocjene Komisije u odnosu na implementaciju smjernica politike za 2022. godinu koje su zajednički usvojene od strane EU i Zapadnog Balkana i Turske nanjihovom Ekonomskom i finansijskom dijalogu na ministarskom nivou 24. maja 2022. godine.

Smjernice politike (SP) za 2022. godine	Sumarna ocjena
<p><b>SP 1.</b></p> <p>Ojačati fiskalnu održivost ponovnim predlogom uvođenja prvobitno planiranih mjera prihoda budžeta za 2022. uz istovremeno pružanje dodatne ciljne podrške ugroženim domaćinstvima i preduzećima ako je potrebno da se ublaži uticaj negativnih šokova.</p> <p>Iskoristiti višak prihoda da se obuzda deficit za 2022.</p> <p>Usvojiti novu srednjoročnu fiskalnu strategiju sa budžetom za 2023. godinu, uključujući konkretne mjere konsolidacije i ciljanje primarnog suficita od 2024. i kontinuirano smanjenje javnog duga u srednjem roku, ukoliko oporavak bude čvrsto utemeljen.</p>	<p><b>SP 1 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>1) Nije implementirana:</b> Iako je budžet za 2022. dva puta rebalansiran, mjere za povećanje prihoda nijesu bile uvedene. Naprotiv, usvojena su privremena smanjenja akciza na gorivo i PDV-a na osnovne prehrambene proizvode. Rebalans budžeta za septembar 2022. značajno je podigao potrošnju za niz novih socijalnih davanja (uključujući nova davanja za svu djecu i za majke troje i više djece, velika povećanja minimalnih penzija) što generalno nije bilo dobro ciljano i što je trajno povećalo potrošnju.</p> <p><b>2) Značajno implementirana:</b> Snažan ekonomski rast doveo je do porasta prihoda, uglavnom od PDV-a što je, uz rashode koji su bili niži od planiranih, dovelo do ukupnog budžetskog deficita od 4,8% BDP-a, što je znatno niže od projektovanog u revidiranom budžetu i nešto ispod prvobitnog cilja budžeta za 2022.</p> <p><b>3) Nije implementirana:</b> Nakon što je dvijema vladama izglasano nepovjerenje u parlamentu (u aprilu i avgustu 2022), što rezultira vladom u tehničkom mandatu, nije pripremljena sveobuhvatna fiskalna strategija.</p>

<p><b>SP 2.</b></p> <p>Implementirati preporuke procjene upravljanja javnim investicijama (PIMA), dajući prioritet ključnim radovima javne infrastrukture u okviru raspoloživog fiskalnog prostora, uz izbjegavanje izuzetaka u vezi sa odabirom projekata.</p> <p>Usvajati izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzeti konkretne korake ka formiranju Fiskalnog savjeta.</p> <p>Na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih rashoda, pripremiti konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, odbici, krediti, odlaganja, itd.) i podijeliti ovu analizu sa Komisijom.</p>	<p><b>SP 2 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>1) Nije implementirana:</b> Nakon što je MMF pripremio PIMA izvještaj sredinom 2021. godine, PIMA akcioni plan je uključen u Strategiju reforme upravljanja javnim finansijama za 2022-2026. Međutim, nijesu preduzete nikakve konkretne aktivnosti na sprovođenju njegovih preporuka u cilju poboljšanja upravljanja javnim investicijama.</p> <p><b>2) Djelimična implementacija:</b> Izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti su pripremljene i upućene Komisiji na komentare u januaru 2023. Vlada ima za cilj da završi konsultacije i pošalje predlog amandmana u skupštinsku proceduru.</p> <p><b>3) Nije implementirana:</b> Uz tehničku podršku MMF-a, u 2021.godini je napravljen pregled poreskih izuzeća Crne Gore 2021. Međutim, nijesu preduzeti nikakvi konkretni koraci u pripremi analize/kvantifikacije ekonomskog uticaja skale poreskih oslobođenja.</p>
<p><b>SP 3.</b></p> <p>Pažljivo procijeniti i analizirati kretanja cijena i pripremiti se za korišćenje ograničenih alata koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira, kako bi se osigurali stabilnost cijena.</p> <p>Osigurati transparentno i tačno izvještavanje o kvalitetu imovine i adekvatnom rezervisanju, kao i blagovremeno praćenje nalaza iz Pregleda kvaliteta imovine, i nastaviti da smanjuje praznine u podacima, posebno u pogledu sektora nekretnina.</p> <p>Nastaviti sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući osiguranje depozita, i ubrzati napore da se</p>	<p><b>SP 3 je značajno implementirana.</b></p> <p><b>1) Djelimična implementacija:</b> Centralna banka je pažljivo pratila evoluciju dinamike cijena i registrovala izvjesna povećanja kamatnih stopa na pozajmice što je proisteklo iz pooštavanja monetarne politike Eurozone. Fiskalna politika, koja je dovela do velikih povećanja neto plata, je takođe dodala na osnovne inflatorne pritiske, a Centralna banka nije koristila makroprudencijalne alate da obuzda jaki rast kredita i ograniči višak tražnje koja je takođe doprinijela višoj inflaciji, s obzirom na jednostrano euroizovani režim deviznog kursa.</p>

obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita.

**2) Značajna implementacija:**

Nenaplativi krediti (NPL) su bili u opadajućem trendu nakon porasta nakon Pregleda kvaliteta aktive (AQR) za 2021. godinu, a sva praćenja AQR-a su završena. Rezervisanje problematičnih kredita je bilo adekvatno. Što se tiče sektora nekretnina, Centralna banka je zatražila od banaka da izračunaju odnos kredita i duga sa prihodima prilikom davanja kredita, ali ostaju praznine u podacima za sektor nekretnina u širem smislu.

**3) Značajna implementacija:**

Napravljen je progres sa ključnom legislativom u daljem usaglašavanju sa EU zakonodavstvom, uključujući amandmane na Zakon o sanaciji kreditnih institucija. Kreditna linija EBRD-a prema Fondu za zaštitu depozita ostaje u upotrebi, što je postepeno povećalo racio pokrivenosti osiguranih depozita. Centralna banka je formirala Odjeljenje za sanaciju, dok su sve banke dostavile planove sanacije. Ipak, ostvaren je ograničen napredak u legislativi i aktivnostima za jačanje šireg insitucionalnog okvira za efikasnije rješavanje nesolventosti. U inoviranom pokušaju, Centralna banka je formirala radnu grupu ključnih aktera da adresira nedostatke u sudskom procesu i pravnom okviru za naplatu potraživanja.

**SP 4: Završiti analizu prepreka za poslovanje u lokalnoj administraciji, predložiti poboljšanja institucionalnog i regulatornog okruženja po ovoj osnovi i početi ih sprovoditi.**

**Nastaviti sa implementacijom digitalnih usluga za mikro, mala i srednja preduzeća i dati prioritet razvoju i implementaciji interaktivne platforme e-uprave za transakcione elektronske usluge.**

**SP 4 je ograničeno implementirana**

**1) Djelimična implementacija:**

Analiza podrške razvoju mikro, malih i srednjih preduzeća koja je fokusirana na saradnju između lokalnih i centralnih vlasti, publikovana je u aprilu 2022. Analiza je obezbijedila preporuke za unapređenje ukupnog administrativnog i zakonskog okvira za sektor MSP i komunikacije između opština i vlade, koja, ipak, nije

<p><b>Usvojiti strateški plan za „Montenegro works“ i izvršiti analizu crnogorskih državnih preduzeća radi pripreme predloga optimalnog portfelja državnog vlasništva .</b></p>	<p>implementirana. Paraleleno, Savjet za konkurentnost je nastavio sa radom na identifikovanju barijera za biznis i održavao je saradnju na tehničkom nivou sa državnom administracijom. Dokument koji je proizveo Savjet u 2022. godini, identifikovao je 98 barijera i konkretnih rezultata vlade.</p> <p><b>2) Ograničena implementacija:</b> U prvoj polovini 2022, Vlada je ponudila e-payment prilike i elektronsku identifikaciju (digitalne ID karte), za izabrani broj usluga. Vlada je takođe unaprijedila korisničko iskustvo i obim open data portala (data.gov.me). Ipak, politička nestabilnost i sajber napad u drugoj polovini 2022. su zaustavili napore ka daljem razvoju interaktivne e government platforme i progres ka PER reformama.</p> <p><b>3) Ograničena implementacija:</b> U <b>julu 2022</b>, Vlada je odlučila da promijeni svoj strateški pristup u reformi državnih preduzeća, te je likvidirala ‘Montenegro Works’, koje je osnovala prethodna Vlada. Umjesto toga je formirano malo odjeljenje u Ministarstvu finansija za monitoring fiskalnih rizika, dok plan još uvijek neodređenih reformi državnih preduzeća tek treba da bude pripremljen na osnovu analize koja treba da se uradi u 2023. Postojeći planovi ne adresiraju strategiju vlasništva države i porfolio ključnih preduzeća koji treba da ostanu u vlasništvu države.</p>
<p><b>SP5</b></p> <p><b>Sprovesti anketu o neformalnoj ekonomiji i procijeniti kratkoročne efekte programa „Evropa sad“.</b></p> <p><b>Analizirati rezultate i unijeti u sveobuhvatan akcioni plan za borbu protiv neformalne ekonomije i početi njegovu implementaciju.</b></p>	<p><b>SP 5 je ograničeno implementirana.</b></p> <p><b>1) Značajna implementacija:</b> Sveobuhvatna anketa o neformalnoj ekonomiji je kompletirana u julu 2022.godine, ali analiza efekata poreske reforme</p>



<p><b>Osigurati strukturnu saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u razvoju i implementaciji plana, uključujući i održavanje mjera i podsticaja za legalizaciju neformalnih preduzeća i zaposlenih.</b></p>	<p>(Programa „Evropa sad”) na neformalnosti nije još finalizovana.</p> <p><b>2) Nije implementirana:</b> Rezultati ankete o neformalnosti još uvijek nisu analizirani. U februaru 2023. je formirana radna grupa za izradu nacrtu Akcionog plana, ali je rok izrade dokumenta kraj 2023.godine, sa mogućom implementacijom tek 2024.</p> <p><b>3) Nije implementirana:</b> Kako izrada i implementacija akcionog plana još uvijek nije počela, stepen saradnje ne može da bude ocijenjen.</p>
<p><b>SP6</b></p> <p><b>Finalizirati, u saradnji sa svim relevantnim ministarstvima, njihovim agencijama i zainteresovanim stranama, Plan implementacije Garancija za mlade, usvojiti ga i pokrenuti njegovu implementaciju.</b></p> <p><b>Na osnovu Mape puta reformi socijalne pomoći i usluga socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori, utvrditi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za njeno sprovođenje i nastaviti sa sprovođenjem reformi.</b></p> <p><b>Nastaviti sa naporima da se reformiše obezbjeđivanje mjera aktivne politike tržišta rada sa naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostaviti kontinuirani mehanizam praćenja.</b></p>	<p><b>SP 6 je ograničeno implementirana:</b></p> <p><b>1) Djelimična implementacija.</b> Radna grupa u kojoj su učestvovalе zainteresovane strane je pripremila prvi draft plana implementacije za Garancije mladih sredinom 2022, i trenutno radi na finalizaciji dobijenih komentara. Očekuje se da će plan biti usvojen 2023. godine, a da će se primjenjivati od 2025.</p> <p><b>2) Ograničena implementacija:</b> Projektni zadatak za analizu troškova pripreme finansijskog plana za reformu socijalne i dječje zaštite je pripremljen, ali nije predat zbog izglasavanja nepovjerenja prethodnoj vladi u prvom kvartalu 2022. Očekuje se da će ovaj posao biti integrisan u pripremi nove strategije za socijalnu i dječju zaštitu, koja treba da bude pripremljena 2023.</p> <p><b>3) Ograničena implementacija:</b> Monitoring implementacije nacionalne strategije zapošljavanja ostaje izazov, kao i u slučaju prethodne strategije, zbog oskudnosti podataka. Iako je određeni broj studija sproveden u vezi sa aktivnim mjerama politike zapošljavanja, mehanizam konstantnog monitoringa aktivnih mjera na tržištu rada još uvijek nedostaje. Efektivnost, efikasnost</p>

	troškova i aktivne politike na tržištu rada stoga ostaju nedovoljne.
--	--

---

<sup>6</sup> Detaljni opis metodologije koja je korišćena da se procijeni implementacija smjernica politike mogu se naći u Dijelu 1.3 Pregleda Komisije i ocjene za Crnu Goru Programa ekonomskih reformi za 2017. godinu. Dostupno na [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overview-and-country-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overview-and-country-assessments_en)

<sup>7</sup> Nakon smanjivanja iznosa akciza za prodaju bezolovnog goriva i gasnih ulja za 50% u junu 2022. godine, vlada je ovu odluku produžila, ali je nastavila da smanjuje procenat smanjenja (840%, 25% i 15%) što je odraz stbiizacije u cijenama naftnih derivata na međunarodnom tržištu. Najnovija odluka predviđa smanjenje od 15% i važi do 27. februara 2023. godine. Odluka da se smanji stopa PDV-a na prodaju i uvoz osnovnih prehrambenih proizvoda (brašno, suncokretovo ulje i so) istekla je krajem 2022. godine, dok je odluka da se smanji stopa PDV-a na hleb (0%) i pelet za ogrjev (sa 21% na 7%) na snazi do kraja 2023. godine.



## **ANEKS A: PROCJENA DRUGIH OBLASTI I STRUKTURNIH REFORMSKIH MJERA UKLJUČENIH U PER ZA PERIOD 2023-2025. GODINE**

### Upravljanje javnim finansijama

Reforme upravljanja javnim finansijama (PFM) tokom protekle dvije godine dovele su do uvođenja programskog budžetiranja, uključujući prve elemente budžetiranja prema rezultatima (učinku). Dodatne zakonodavne promjene su potrebne da bi se završile ove reforme, kao što je osnivanje Fiskalnog savjeta i prelazak na obračunsko računovodstvo. Nova strategija upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine usvojena je u decembru 2022. godine. Kapitalno budžetiranje, upravljanje dugom i upravljanje sredstvima iziskuju dalje reforme. Nedostatak interoperabilnosti raznih IT sistema ostaje prepreka nekima od reformi. Određeni je napredak u budžetskoj transparentnosti ostvaren 2021. godine. Međutim, okvir za praćenje i izvještavanje još nije operativan, zbog IT problema. I na kraju, civilno društvo nije sistematično uključeno u praćenje implementacije programa reforme upravljanja javnim finansijama.

*Reformska mjera 12 - 'Poboljšanje upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu'*

analizirano je u okviru ključnog izazova za jačanje regulatornog okruženja.

### Zelena tranzicija

Crna Gora je preuzela obaveze po Zelenoj agendi za Zapadni Balkan i obavezala se da postigne karbonsku neutralnost do 2050. godine. U procesu je izrade nacionalnog energetskeg klimatskog plana koji treba da bude pripremljen 2024. godine. Crna Gora treba da se pozabavi značajnim izazovima u oblasti energetike, saobraćaja i Trans-evropskih mreža, a naročito budućnošću termo-elektrane Pljevlja koja koristi ugljen, i koja proizvodi otprilike 50% električne energije u zemlji. Ekološki uticaj izgradnje i eksploatacije naredne dionice autoputa Bar-Boljare treba da se neutrališe. Upravljanje otpadom i tretman otpadnih voda još je jedna oblast u kojoj je potreban značajan rad. Zagađenje vazduha ostaje najznačajniji razlog za brigu u regionima Pljevalja, Podgorice i Nikšića. Umjereno poboljšanje je postignuto u zaštiti i biodiverzitetu prethodnih godina, ali je potreban dalji napredak da bi se zemlja uskladila sa standardima EU.

*Reformska mjera 18 - Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu'* nastavlja se iz PER za period 2022- 2024. godine i ostaje relevantna, usljed brojnih ekoloških bojazni u Crnoj Gori. Aktivnosti planirane za 2022. godinu bile su odložene za 2023. godinu. Blagovremena implementacija reformi zavisi od usvajanja Zakona o upravljanju otpadom i povezanih podzakonskih akata, koji bi npr. targetirali proizvođače plastike. Uticaji reforme mogu biti teški za mjerenje kratkoročno gledano, pošto statistički podaci o plastičnom otpadu i njegovoj reciklaži nisu dostupni.

### Digitalna transformacija

Digitalizacija javnog sektora i razvoj transakcionih usluga e-vlade za građane i firme zauzimali su istaknuto mjesto u prioritetnim reformama koje je vlada realizovala posljednjih godina. Ovaj je proces dobio dodatni zamajac tokom pandemije kovida-19, ali niz sajber- napada u drugoj polovini 2022. godine ozbiljno je prekinulo vladine digitalne servise i u prvi plan istaklo pitanje sajber-bezbjednosti koje je ranije u bilo donekle zanemareno. Pristup širokopojasnoj mreži od ključnog je značaja za digitalizaciju ekonomije i javnih servisa i za implementaciju strategije Crne Gore za pametnu specijalizaciju u IKT

sektoru. Do maja 2022. godine, oko 82% domaćinstava u Crnoj Gori bila su mještena u područjima gdje je dostupna širokopojasna konekcija veike brzine (definisana kao 30 Mbit/s), ali stvarno korišćenje je mnogo niže, na otprilike samo 48% domaćinstava. U međuvremenu, 19% domaćinstava je i dalje 2021. godine bilo bez pristupa internetu, uprkos tome što je to bilo tehnički dostupno, a ta je brojka išla i do 37% ruralnim krajevima.

Reformske mjere koje se bave digitalnom transformacijom analiziraju se u dijelu koji se odnosi na ključni izazov za jačanje regulatornog okruženja.

#### Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije

Analiza ovih oblasti i sa njima povezanih reformskih mjera daje se u dijelu o ključnom izazovu za jačanje regulatornog okruženja i ključnom izazovu za formalizaciju ekonomije.

#### Istraživanje, razvoj i inovacije

Javne i privatne investicije u istraživanje, razvoj i inovacije su male. Crna Gora se ipak smatra novim inovatorom na Evropskom semaforu inovacija za 2022. godinu, sa sumarnim indeksom inovacija od 47,5% u odnosu na 100% u EU. Međutim, razlika u uspješnosti Crne Gore u odnosu na EU je sve veća. Veze između akademskog svijeta, istraživačkih institucija i biznisa su i dalje slabe. Tek 2,2% mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori ulažu u istraživanje i razvoj, dok je na regionalnom nivou to 22%. Istraživači su zaposleni gotovo isključivo od strane vlade ili u sektoru visokog obrazovanja. Sa stopom od 0,36% BDP ulaganja u istraživanja i razvoj (2019. godine), trošenje Crne Gore u ovoj oblasti je samo preko jedne šestine prosjeka u 28 zemalja EU (2,18% BDP 2019. godine). Usvajanje strategije pametne specijalizacije (S3) u junu 2019. godine omogućava Crnoj Gori da svoje oskudne resurse u oblasti istraživanja i razvoja koncentriše u konkretnim sektorima da bi jačala inovacije u ključnim oblastima kao što su poljoprivreda i prerada hrane, energetika i održiva životna sredina, održivi zdravstveni turizam i IKT.

Reformska mjera 8 - '*Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema*', se analizira u okviru ključnog izazova za jačanje regulatornog okruženja.

#### Reforme u oblasti ekonomske integracije

Nizak nivo prerade lokalnih proizvoda i male dimenzije firmi podrivaju konkurentnost Crne Gore na izvoznom tržištu. Najveći izvoz Crne Gore uključuje proizvode male dodate vrijednosti koji se izvoze u rinfuzi, i to aluminijum, boksit i električnu energiju. Prerađena roba, građevinski materijali, mehanizacija, saobraćajna oprema i hrana su glavni uvozni artikli. Postoji značajan potencijal da se poveća trgovina unutar regiona u okviru CEFTA (Centrlano-evropski sporazum o slobodnoj trgovini) i sa EU, pošto trgovinske povlastice daju pristup tržištu EU bez carina za 98,6% crnogorskih proizvoda.

Tokom 2021. godine vanjska trgovina Crne Gore u robi porasla je za 20,5% u poređenju sa prethodnom godinom i gotovo se oporavila i vratila na nivo prije pandemije. EU je i dalje najznačajniji inostrani trgovinski partner Crne Gore, i čini 43% njene ukupne trgovine (tj. 31,1% ukupnog izvoza i 45,7% ukupnog uvoza robe). Sa druge strane trgovina sa zemljama CEFTA činila je 30,5%. EU je i dalje glavni izvor priliva stranih direktnih investicija za Crnu Goru.

Reformska mjera 13 - *'Olakšavanje trgovine robama i uslugama kroz implementaciju CEFTA dodatnih protokola 5, 6 i 7'* analizira se u okviru ključnog izazova za jačanje regulatornog okruženja.

#### Reforme energetskeg tržišta

Strateške odluke su potrebne za transformaciju strukture energetskeg tržišta i rješavanje energetske efikasnosti. Električna energija u Crnoj Gori uglavnom potiče od termo-elektrane na ugljen (lignit) u Pjevljima i hidro-energije. Termo-elektrana obezbjeđuje oko 50% ukupne proizvodnje energije u zemlji i od suštinskog je značaja za sigurnost snabdijevanja i stabilnost i pouzdanost energetskeg sistema zemlje. Međutim, termo-elektrana Pljevlja ostaje glavni zagađivač u Crnoj Gori i radi uz kršenje Direktive o velikim postrojenjima sa sagorijevanjem, jer je dostigla maksimalni broj radnih sati u novembru 2020. godine. Nalaženje alternativnog rješenja za proizvodnju električne energije ili snabdijevanja je imperativ, ali nijedna odluka u tom smislu se ne očekuje dok vlada ne usvoji Nacionalni energetske i klimatski plan početkom 2024. godine. Korišćenje obnovljive energije je na visokom nivou. Tokom 2020. godine, oko 44% proizvodnje električne energije u zemlji je bilo iz obnovljivih izvora, uglavnom hidro-energije i biomase. Proteklih godina su napravljena ulaganja u vjetro-elektrane, ali Crna Gora je daleko od toga da iskoristi u potpunosti svoje vjetro-potencijale. Pokrenuti su i veliki projekti solarnih elektrana, ali su naišli na početne probleme sa vlasništvom nad zemljom i tehničke probleme, i većina ih ima značajna kašnjenja.

Reformska mjera 17 - *'Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti'* nastavlja se na raniji ciklus PER. Ova reforma ostaje relevantna i kredibilna iako njen uticaj, s obzirom na dimenzije potreba za energetskeg efikasnošću jeste ograničen. Godišnje aktivnosti (ciklične u svojoj prirodi) implementirane su na vrijeme. Međutim, finansijska sredstva za program za predstojeće godine značajno su smanjena.

#### Reforme saobraćajnog tržišta

Crna Gora bi imala velike koristi od izrade i poboljšanja saobraćajne infraskrukture i obezbjeđivanja dobrih veza sa evropskim saobraćajnim koridorima. Geografski položaj Crne Gore čini da je jako važno da ona poboljša saobraćajne veze sa širim regionom i ostatkom Evrope. Međutim, strateško upravljanje za razvoj ovog sektora treba revidirati da bi se uzeli u obzir razvojni prioriteti EU i obaveze po Ugovoru o saobraćajnoj zajednici (održiva i pametna mobilnost), da bi se udaljilo od sadašnjeg naglaska na drumskom saobraćaju. Crna Gora ima jako slab rezultat u konektivnosti. Napredak u poboljšanju i modernizaciji kratkih dionica putne i željezničke mreže je spor i uglavnom se radi zahvaljujući sredstvima EU. Prioritizacija daljih investicija mora da odražava raspoloživi fiskalni prostor i da bude održiva. Dalja su djelovanja potrebna da bi se željezničko tržište otvorilo za konkurenciju i da bi se završile regulatorne reforme koje su godinama bile zanemarene. (Trenutno suspendovani) tender za koncesiju za održavanje i modernizaciju dva glavna aerodroma Crne Gore u Podgorici i Tivtu mogao bi da pomogne da se riješi ograničena dostupnost Crne Gore avio putem.

Reformska mjera 17 - *'Unapređenje međugraničnih prelaza - otvaranje zajedničke željezničke granične stanice Bijelo Polje'* jeste nova i relevantna mjera, ali nije dovoljno ambiciozna za stratešku reformu u sektoru saobraćaja. Ona se bavi samo malim projektom velikom planu (proširenje TEN-T mreže na Zapadnom Balkanu). Čini se da je reforma moguća već 2024. godine. Glavni rizik - nedostatak koordinacije između Ministarstva kapitalnih investicija, Ministarstva

finansija i Željezničke infrastrukture Crne Gore i nedostatak angažmana Željezničke infrastrukture u reformi - nije dovoljno obrađeno i ublaženo.

#### Poljoprivreda, industrija i usluge

Crna Gora je neto uvoznik hrane, i uvozi u prosjeku vrijednost od 500 miliona eura godišnje, a izvozi 50 miliona eura. Poljoprivredni izvoz u EU ostaje uglavnom neiskorišćeni potencijal zbog ograničenog obima poljoprivredne proizvodnje i potrebe da se ispune uslovi EU u oblasti veterine i zdravlja bilja. Poljoprivredna proizvodnja se uglavnom sastoji od malih, često porodičnih gazdinstava sa velikim troškovima proizvodnje, ograničenom organizacijom i nedostatkom odgovarajuće opreme. Razvoj ekološke poljoprivrede, lokalnih i regionalnih brendova i prerade hrane nalazi se među prioritetima strategije pametne specijalizacije.

Industrijska baza ostaje skromna i ograničava je loša diverzifikacija proizvodnje i slaba produktivnost radne snage. Proizvodnja proizvoda sa velikom dodatom vrijednošću ostaje ograničena, a lokalna industrija ima nizak stepen izloženosti evropskim i globalnim lancima nabavke. Nastojanja vlade fokusiraju se na pružanje podrške MSP i politike vezane za MSP, što je prirodan izbor za malu privredu. Industrijska politika dobija kontinuiranu podršku države, ali pristup finansijskim sredstvima ostaje značajna prepreka za mikro i mala preduzeća.

Usluge, naročito turističke usluge, glavni su izvoz Crne Gore. One čine oko 80% ukupnog izvoza 2019. godine, sa prihodima od turizma koji su se krajem 2022. godine oporavili i vratili na nivo od prije pandemije. Ovaj sektor obezbijedio je preko 73% bruto dodate vrijednosti 2021. godine i zapošljavao je oko tri četvrtine radne snage. Strategija pametne specijalizacije Crne Gore iz 2019. godine identifikovala je zdravstveni turizam kao područje za razvoj, koje bi dijelom nadomjestilo sezonski aspekt turizma. Dalje diverzifikacija sektora usluga osim turizma smanjila bi vulnerabilnost ekonomije na spoljašnje faktore, kao što su pandemije, geopolitički rizici i klimatske promjene.

*Reformska mjera 16 - 'Investicije usmjerene ka razvoju poljoprivrede i ruralnih područja'* nastavlja se iz prethodnih ciklusa PER i inkorporira elemente Zelene agende za Zapadni Balkan. Ova reforma je ciklična u svojoj prirodi, povezana sa implementacijom IPARDa i zavisi od finansiranja iz IPARD-a. Ova mjera je relevantna, kvalitetna i dobro razvijena i objašnjena. Vremenski okvir i planiranje aktivnosti u peirodu 2023-2024. godine izgleda donekle optimistično, s obzirom na specifičnosti finansiranja iz EU.

*Reformska mjera 15 - 'Razvoj zelenih vrsta smještajnih kapaciteta i usluga'* nastavlja se iz prethodnih ciklusa PER. Aktivnosti planirane za 2022. godinu nisu izvršene i prenesene su u 2023. godinu. Ova mjera uključuje komponentu 'ozelenjavanja' koja se fokusira na razvoj 'zelenog' smještaja (inkorporiranje ekološki pogodnih tehnologija, standarda emisije, energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije, itd.). Ova mjera je relevantna i opravdana, ali opis i aktivnosti kada se pročitaju izgledaju kao sažetak na visokom nivou nekog akcionog plana, s obzirom na diverzitet i široki obim različitih djelovanja.

Pokazatelji, dio o finansiranju i rizicima stoga su ostali veoma generički i ne daju informacije koje su potrebne da se potvrdi kredibilitet i napredak reforme.

## Obrazovanje i vještine

Ova oblast i Reformske mjere 3 i 4 analizirane su ranije u tekstu u Dijelu 4 u okviru Ključnog izazova 1.

## Zapošljavanje i tržište rada

Ova oblast i Reformske mjere 1 i 2 analizirane su ranije u tekstu u Dijelu 4 u okviru Ključnog izazova 1.

## Socijalni dijalog

**Crna Gora nastavlja redovno da konsultuje socijalne partnere, ali potrebni su dalji naponi da bi se obezbijedilo da su te konsultacije dosljedne u svim sektorima i institucijama.** Tripartitni Socijalni savjet nastavio je sa svojim sastancima i redovno se konsultuje po pitanju relevantnih odluka. Međutim, i dalje je ograničena djelotvornost socijalnog dijaloga i usmjeravaje konsultacija socijalnih partnera u svim relevantnim ministarstvima i sektorima. Svijest o radu i podrška Socijalnom savjetu ostaju ograničeni i ometaju usmjeravanje konsultacija socijalnih partnera. Nakon određenih kašnjenja, i nakon usvajanja novog Zakona o radu 2019. godine, ažurirani opšti kolektivni ugovor stupio je na snagu 31. decembra 2022. godine.

## Socijalna zaštita i inkluzija

Ova oblast i Reformska mjera 5 analizirani su ranije u tekstu u Dijelu 4 u okviru Ključnog izazova 1.

## Zdravstvena zaštita

**Iako je dostupnost usluga zdravstvene zaštite adekvatna, pružanje primarne zdravstvene zaštite je nedovoljno.** Prema Zakonu o obaveznom zdravstvenom osiguranju svaki građanin ima pravo na zdravstvenu zaštitu. Iako su podaci o realnoj pokrivenosti oskudni, a procjene se kreću od 99,3% (za ljude stosti 65 i više) do 81,3 (18-24 godine starosti) (CeMI, 2017.), procjenjuje se da gotovo 100% populacije jeste obuhvaćeno zahvaljujući reformi iz 2017. godine koja je pokrivenost proširila na osnovu prebivališta (SZO, 2022). Ipak, direktna plaćanja (out-of-pocket) građana su velika, i činila su oko 39% 2019. godine (SZO, 2022), u poređenju sa 14,39% u EU 2020. godine. Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) je utvrdila da je gotovo 10% svih domaćinstava imala katastrofalno trošenje na zdravstvo 2017. godine (SZO, 2020). U isto vrijeme, finansiranje zdravstvenog sistema je poraslo i dostiglo 11% BDP 2019. godine, što ukazuje na neefikasno korišćenje sredstava (SZO, 2022.). Crna Gora je 2022. godine prešla na sistem zdravstvenog osiguranja koji se u potpunosti finansira iz poreza, ali postoje bojazni po pitanju njegove dugoročne finansijske stabilnosti (SZO, 2022).

Iako se dostupnost usluga zdravstvene zaštite (broj bolničkih kreveta i medicinskog osoblja) može uporediti sa prosjekom u EU, pružanje primarne zdravstvene zaštite i mjere prevencije ostaju nedovoljno razvijene. Nezadovoljene medicinske potrebe koje pacijenti sami prijavljuju ostaju ispod prosjeka EU. Nakon skoka na 3,1% 2019. godine, ova stopa je pala na 1,6% 2020. godine, u poređenju sa stopom u EU koja je 2021. godine bila 4,8%. Nezadovoljene potrebe za stomatološkom zdravstvenom zaštitom koje prijavljuju sami pacijenti bile su 3,3% 2020. godine, dok su 2021. godine u EU bile na 5,0%. Relativno niske stope nezadovoljenih potreba vjerovatno se mogu objasniti širokom pokrivenošću zdravstvenom zaštitom u Crnoj Gori, iako su nezadovoljene potrebe uglavnom izazvane direktnim (out-of-pocket) troškovima (SZO, 2022.). Vlada je usvojila Strategiju za poboljšanje zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata (2019-2023) 2019. godine koja se fokusira na poboljšanje i praćenje kvaliteta

zdravstvene zaštite. Međutim, Crnoj Gori nedostaje operativni sistem za praćenje koji bi omogućio donošenje odluka u zdravstvenoj zaštiti na bazi podataka (SZO, 2022.).

*Reformska mjera 6 - 'Digitalizacija zdravstvenog sistema u Crnoj Gori'* nadovezuje se na Mjeru 8 iz prethodne godine, i proširuje je na telemedicinu i e-zdravlje kako bi se obuhvatila šira digitalizacija sistema zdravstvene zaštite. Cilj je da se poboljšaju postojeće usluge zdravstvene zaštite i da se dodaju nove kako bi se obezbijedili bolji pristup, dostupnost i pristupačnost. Aktivnosti planirane u okviru ove mjere su ambiciozne i adekvatne.

**ANEKS B: PREGLED NAJZNAČAJNIJIH POKAZATELJA PO OBLASTI/SEKTORU**

Oblast/Sektor	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	EU-27 Prosjek (2021. ili posljednja godina)
<b>Energetika</b>						
Zavisnost od uvoza energije (%)	40,5%	31,1%	32,9%	27,4%	Nije primjenjivo	55,60%
Energetski intenzitet: Kilogrami naftnog ekvivalenta (KGOE) na hiljadu eura	263,25	259,50	258,14	280,25	Nije primjenjivo	110,35
Udio obnovljivih izvora energije u finalnoj energetskej potrošnji	39,69%	38,80%	37,72%	43,77%	39,89%	21,7%
<b>Saobraćaj</b>						
Željeznička mreža Gustina (metara linija na km <sup>2</sup> površine zemlje)	18,1 <sup>w</sup>	18,1 <sup>w</sup>	18,1 <sup>w</sup>	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo
Stopa motorizacije (putničkih automobila na 1000 stanovnika)	310,6 <sup>w</sup>	331,7 <sup>w</sup>	350,3 <sup>w</sup>	Nije primjenjivo	356,7 <sup>w</sup>	Nije primjenjivo
<b>Poljoprivreda</b>						
Udio bruto dodate vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	8,4%	8,2%	7,9%	9,1%	8,0%	1,8%
Udio zaposlenosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	7,9%	8,0%	7,1%	7,5%	6,4% <sup>w</sup>	4,3% (2020)
Iskorišćeno poljoprivredno područje (% ukupne površine zemlje)	18,6% <sup>w</sup>	18,6% <sup>w</sup>	18,6% <sup>w</sup>	18,7% <sup>w</sup>	18,7% <sup>w</sup>	40,6% (2020)
<b>Industrija</b>						
Udio bruto dodate vrijednosti (osim građevinarstva)	11,3%	12,5%	11,9%	13,5%	12,5%	19,9%
Doprinos zaposlenosti (% ukupne zaposlenosti)	9,5%	9,9%	9,5%	10,1%	10,2% <sup>w</sup>	16,1%
<b>Usluge</b>						
Udio bruto dodate vrijednosti	73,4%	72,3%	72,3%	70,1%	73,8%	79,2%
Doprinos zaposlenosti (% ukupne zaposlenosti)	75,0%	73,1%	73,4%	74,1%	76,7% <sup>w</sup>	70,9%

**Istraživanje, razvoj i inovacije**

Intenzitet istraživanja i razvoja u odnosu na BDP (izdaci na istraživanje i razvoj kao % BDP)	0,35%	0,50%	0.36% <sup>w</sup>	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	2,26%
Izdatak za istraživanje i razvoj						
Eura po stanovniku	24,10€	37,7€	28,7€ <sup>w</sup>	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	734,5

**Digitalna ekonomija**

Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće	71%	72%	74%	80%	81%	92.5% <sup>(2022)</sup>
Udio ukupne populacije koja je koristila internet u tri mjeseca prije istraživanja (NB: populacija 16-74 godine)	71,3%	71,5%	73,5%	78%	82,2%	90% <sup>(2022)</sup>

**Trgovina**

Izvoz robe i usluga (kao % BDP)	41,1%	42,9%	43,8%	26,0%	42,8%	50,4%
Uvoz robe i usluga (kao % BDP)	64,5%	66,7%	65,0%	61,0%	62,2%	46,7%
Trgovinski bilans (kao % BDP)	-44,9%	-46,2%	-44,1%	-41,5%	-41,7%	Nije primjenjivo

**Obrazovanje i vještine**

Osobe koje rano napuštaju obrazovanje i obuku (stanovništva starosti 18- 24)	5,4%	4,6%	5,0%	3,6%	6,7%	9,7%
Mladi koji nisu ni zaposleni ni u obrazovanju i obuci (NEET) (% stanovništva starosti 15-29)	21,4%	21,0%	21,3%	26,6%	26,5%	13,1%
Djeca starosti manje od 3 godine u formalnom sistemu dječje zaštite (% djece mlađe od 3 godine)	32,89% <sup>w</sup>	34,13% <sup>w</sup>	37,21% <sup>w</sup>	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	36,2%
Pojedinci koji imaju osnovne ili iznad osnovnih ukupnih digitalnih						



vještina (% populacije 16-74 godine)	50%	Nije primjenjivo	52,2%	U	47,2%	53,92%
<b>Zapošljavanje i tržište rada</b>						
Stopa zaposlenosti (% populacije starosti 20-64)	58,2%	59,8%	60,8%	55,2%	54,2%	73,1%
Stopa nezaposlenosti (% radne snage starosti 15-74)	16,1%	15,2%	15,2%	17,9%	16,6%	7%
Stopa dugoročne nezaposlenosti (% radne snage starosti 15-74)	12,5%	11,4%	12,0%	13,4%	11,0%	2,8%
Rodni jaz u zaposlenosti (Razlika u procentnim poenima između stopa zaposlenosti muškaraca i žena starosti 20-64)	13,8 pps.	13,8 pps.	13,3 pps.	12,9 pps.	11,1 pps.	10,8 pps.
Jaz u zaposlenosti na osnovu invaliditeta (Razlika u procentnim poenima u stopi zaposlenosti između osoba sa i bez invaliditeta)	25,8 pps.	21,2 pps.	18,7 pps.	28,0 pps.	Nije primjenjivo	23,1 pps.
Realni bruto raspoloživi prihod domaćinstava (povećanje po glavi stanovnika, Index = 2008)	Nije primjenjivo	4,234	4,241	4,449	4,338	110,27

w: Podaci su dostavljeni od strane i pod odgovornošću nacionalnog zavoda za statistiku i objavljeni kako su dobijeni i bez provjere kvaliteta ili poštovanja statističke metodologije EU

**Sistem socijalne zaštite**

Stopa lica u riziku od siromaštva ili stopa isključenosti iz društva (AROPE) (% populacije)	42,2%	41,2%	36,6%	37,8%	38,9%	21,7%
Stopa djece u riziku od siromaštva ili stopa isključenosti iz društva kod djece (% populacije 0-17 godina)	49,0%	48,5%	43,5%	45,0%	45,5%	24,4%
Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	24,84%	23,72%	16,95%	18,71%	27,2%	37,08%
Omjer udijela prihodnog kvintila S80/S20 za raspoloživi prihod po polu i starosnoj grupi (Poređenje omjera ukupnog prihoda koji su primili 20% lica sa najvišim prihodom i prihoda koji su primili 20% lica sa najnižim prihodom)	7,57	7,37	6,72	5,96	5,8	4,97
Preopterećenost troškovima stovanja (% populacije)	15,1%	14,7%	11,7%	9,4%	8,0%	8,3%
<b>Zdravstvena zaštita</b>						
Nezadovoljene potrebe za medicinskom zaštitom koje prijave sami pacijenti (lica starija od 16 godina)	2,7%	2,3%	3,1%	2,1%	1,6%	4,8%
Direktni (out-of-pocket) izdaci za zdravstvenu zaštitu (% ukupnih izdatka za zdravlje)	42,17%	39,61%	38,56%	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	14,39% <sup>(2020)</sup>

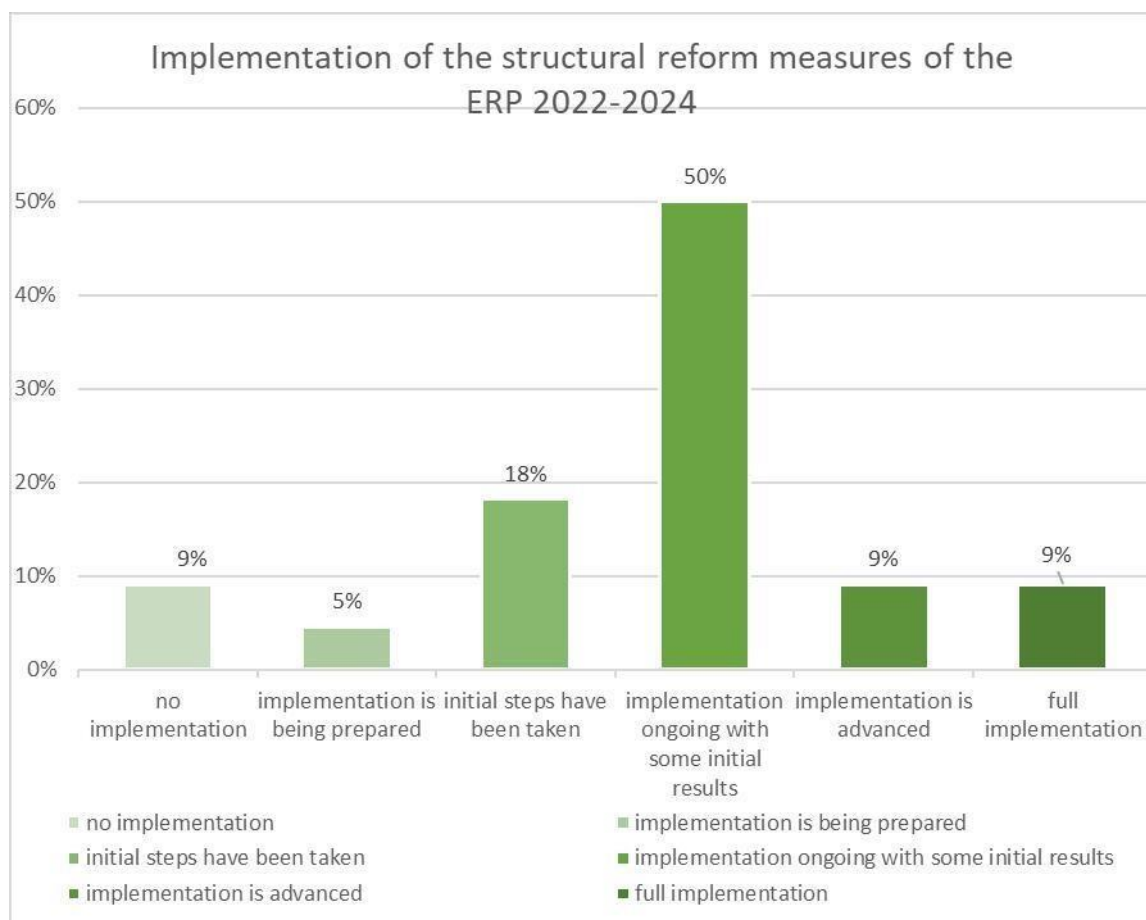
Izvor podataka u Aneksu B: EUROSTAT, ukoliko nije drugačije naznačeno

## ANEKS C: NAPREDAK SA STRUKTURNIM REFORMSKIM MJERAMA IZ PER ZA PERIOD 2022-2024. GODINE

Crna Gora je ostvarila ograničen napredak u mjerama planiranim za 2022. godinu, sa prosječnim rezultatom od **2,85** od 5. Izvještanje o strukturnim reformskim mjerama 2022. godine je generalno dobrog kvaliteta, sa dovoljno informacija obezbijedenih o napretku reformi. Procjena korišćenjem pokazatelja učinka obezbjeđena je gotovo za sve reforme.

Implementacija je bila snažna za neke mjere, kao što je Mjera 2 o novim radnim šemama i ravnoteži rada i života i Mjera 20 o finansijskoj podršci domaćinstvima koja imaju za cilj da primjenjuju mjere energetske efikasnosti. Implementacija je bila slabija za mnoge druge mjere, kao što je Mjera 3 za uvođenje Programa garancije za mlade u Crnoj Gori i Mjera 9 o uspostavljanju potpuno elektronskog registrovanja preduzeća. Nije bilo implementacije za Mjere 4 i 21 - za povećanje zapošljivosti odraslih poboljšanjem njihovih vještina i kompetencija potrebnih na tržištu rada i za smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa zanošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu.

Implementacija strukturnih reformskih mjera prema PER 2022-2024.



## **ANEKS D: USKLAĐENOST SA USLOVIMA PROGRAMA**

Vlada Crne Gore predala je Program ekonomskih reformi za period 2023-2025. godine Komisiji 25. januara 2023. godine.

### *Koordinacija između ministarstava*

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja koordiniralo je rad na pripremi PER za 2023. godinu. Među-ministarska radna grupa obuhvatila je sva nadležna ministarstva.

### *Konsultacije ključnih subjekata*

Nacionalni koordinator PER-a organizovao je prve konsultacije o dizajnu mjera PER-a u septembru 2022. godine. Još jedna javna rasprava o nacrtu PER održana je u decembru 2022. godine, uključujući okrugli sto.

### *Makro okvir*

Ovaj program predstavlja jasnu i konciznu sliku prošlih ekonomskih dešavanja i pokriva sve relevantne podatke dostupne u vrijeme predavanja ovog programa. Informacije koje su ovdje date su koherentne, koncizne i dobro strukturirane. Statističke tabele su potpune sa gotovo svim relevantnim podacima, ali ostaju slabosti, na primjer po pitanju platnog bilansa kapitala i tabela finansijskih računa. Makroekonomski okvir je koherentan, konzistentan i dovoljno sveobuhvatan i obezbjeđuje dobru osnovu za evaluaciju politike irasprave.

### *Fiskalni okvir*

Fiskalni okvir je dovoljno detaljan, u skladu sa navedenim ciljevima politike i konzistentan sa makroekonomskim okvirom PER. Međutim, program je u određenoj mjeri nejasan po pitanju srednjoročnih dešavanja, naročito po pitanju uticaja jednokratnih mjera koje su nedavno usvojene. Ukupno gledano faktori iza prihoda i izdataka projektovanih po PER se baziraju na postojećim zakonodavnim mjerama i predstavljeni su jasno. Neke prihodne mjere, koje nisu uključene u makro i fiskalne scenarije PER, usvojene su nakon što je PER predat i mogu poboljšati učinak budžetskih prihoda. Fiskalno izvještavanje Crne Gore ne radi se po standardima ESA2010 i stoga ne ispunjava obavezu Komisije za fiskalnim notifikacijama.

### *Strukturne reforme*

Dijelovi PER koji se odnose na strukturne reforme poštuju smjernice. Posebni dio daje informacije o implementaciji smjernica za politiku za 2022. godinu. Izvještavanje o napretku u strukturnim reformama za 2022. godinu je generalno dobrog kvaliteta. PER za period 2023-2025 godine izlaže 19 reformskih mjera i strukturira sve njih dobro u smislu obima, vremenskog okvira i budžeta za planirane aktivnosti. Međutim, ograničenje broja stranica za strukturne reforme je značajno prekršeno.

## LITERATURA

Centre for Monitoring and Research (CeMI) (2017), *Health Care System and Patient's Rights in Montenegro*.

European Commission (2018), *Commission Communication on "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans"*, COM(2018)65final.

European Commission (2020), *Commission Communication on An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, COM(2020) 641 final

European Commission (2020), *2020 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2020) 660 final

European Commission (2022) *Montenegro 2022 Report*, SWD(2022) 335 final

European Social Policy Network (2021), *Adequacy, accessibility and availability of healthcare in the Western Balkans and Turkey: Overview of the state of healthcare*.

European Training Foundation (ETF) (2022), *Country fiche 2021 Montenegro -Education, Training and Employment Developments*.

European Training Foundation (ETF) (2019), *Skills mismatch measurement in Montenegro*.

Government of Montenegro, *Economic Reform Programme 2022-2024 and Economic Reform Programme 2023-2025*

European Training Foundation (ETF) (2023), – *Key Policy Developments in Education, Training and Employment – Montenegro 2022*.

European Training Foundation (ETF) (2021), *Selfie for Workbased learning pilots in Georgia, Montenegro, Serbia, Turkey*.

European Training Foundation (ETF) (2022), *National Career Development Support system review: Montenegro*.

European Training Foundation (ETF) (2022), *Embracing the Digital Age: The Future of Work in the Western Balkans. Country Report Montenegro*.

International Labour Organization (ILO) (2016), Dragan Djuric, *Labour market transitions of young women and men in Montenegro*.

International Labour Organization (2019), *Decent Work Country Programme 2019-2021: Montenegro*.

International Labour Organization (2022), *Impact evaluation of the Professional Training for Graduates (PTG) programme of Montenegro*.

IPSOS (2022), *Research among households and businesses, with the aim of determining the scope and structure of the gray economy in Montenegro*

Milorad Katnic and Colin C. Williams, Employment and Social Affairs Platform – ESAP (2018), *Diagnostic Report on Undeclared Work in Montenegro*.

Montenegrin Employers Federation (2014), *Informal economy in Montenegro Report*.

Montenegrin Foreign Investors Council (2022), *White Book 2021: Investment Climate in Montenegro 2021*.

Nuclear Threat Initiative (NTI) and Johns Hopkins Center for Health Security (2019),

*Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability*.

OECD (2021), “Montenegro profile”, in *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook*.

OECD (2022), *Labour Migration in the Western Balkans: Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits*.

Pension and Disability Fund of Montenegro (2018), *Statistics*.

UNDP National Human Development Report (2016), *Informal work: from challenges to solutions*.

UNICEF Montenegro and Ministry of Education of Montenegro (2022), *Education Sector Analysis 2015-2020*.

United Nations Development Programme, UNDP (2016), *National Human Development Report 2016 - Informal work: from challenges to solutions*.

The World Bank Group, *DataBank*.

World Bank (2017), *Revving Up the Engines of Growth and Prosperity in the Western Balkans*.

World Bank (2020), *Doing Business Report*.

World Bank and UNICEF (2022), *Montenegro Social Protection Situational Analysis*. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Special Report 2020*.

World Health Organisation, European Observatory on Health Systems and Policies (2022), *Health systems in Action: Montenegro*.

WTO, *Country profile – Montenegro*.

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

**Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske,  
Brisel, 16. maj 2023. godine**

Crna Gora je predala svoj Program ekonomskih reformi za period 2023-2025. godine na dan 25. januar 2023. godine. Smjernice politike koje su izložene u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga od 24. maja 2022. godine realizovane su u ograničenoj mjeri.

Pomognuta snažnim turističkim izvozom i brzim rastom privatne potrošnje, crnogorska ekonomija rasla je dvocifreno u prvoj polovini 2022. godine, ali je počela da usporava u kasnijim mjesecima godine. Osnovni scenario izložen u PER-u projektuje da će se rast realnog BDP-a usporiti do prosječnih 4% u period 2023-2025 i da će biti baziran na kontinuiranom oporavku turizma, snažnom povećanju investicija i usporenom, ali i dalje pozitivnom rastu privatne potrošnje. Ravnoteža rizika preteže na negativnu stranu, jer bi domaća politička nestabilnost i veći finansijski troškovi mogli da imaju negativan uticaj na investicije; usporeni rast kod trgovinskih partnera mogao bi da umanjí turistički izvoz; dok bi rizici vezani za negativne posljedice ruskog rata protiv Ukrajine mogli da dovedu do daljeg povećanja cijena energenata i hrane, čime bi se umanjio raspoloživi prihod. Uvoz može da poraste više nego što se očekuje ukoliko se investicioni planovi realizuju.

Novije mjere, uključujući odluku da se ukinu doprinosi za zdravstvo, oslabili su bazu prihoda i, zajedno sa nizom novih, uglavnom trajnih povećanja u obaveznom trošenju doveli do značajnog povećanja u ciljanom deficitu u revidiranom budžetu za 2022. godinu, na više od 8% BDP-a. Međutim, stvarni ishod je niži, na ispod 5% BDP-a, jer su visoka inflacija i snažan realni rast podstakli posredne prihode dok je trošenje na investicije i zarade bilo niže od predviđenog budžetom. U nedostatku bilo kakvih mjera konsolidacije, PER projektuje budžetski deficit na otprilike 6% BDP u periodu 2023-2025, što implicira da će se pro-ciklični fiskalni položaj i javni dug stabilizovati na visokom nivou od blizu 75% BDP.

Projektuje se da će potrebe za otplatom duga naglo porasti, naročito tokom 2025. godine, što u kombinaciji sa strožijim finansijskim uslovima povećava ranjivost i zahtijeva oprezniju fiskalnu poziciju. Fiskalna održivost treba da se poboljša putem srednjoročnog plana baziranog na konkretnim mjerama konsolidacije. Proširivanje poreske baze, kanalisanje poreskih izuzeća i ugradnja novih inicijativa za budžetske prihode da bi se poništile novije mjere koje smanjuju prihode, doprinijeli bi ponovnoj izgradnji fiskalnog prostora i smanjenju javnog duga. Jačanje dugoročne održivosti javnih finansija iziskuje poboljšanja u fiskalnom upravljanju i upravljanju javnim investicijama. Nove rashodne inicijative su usvojene, a da se prethodno nisu na pravi način ocijenile njihove fiskalne implikacije. Velikim infrastrukturnim projektima treba bolje upravljanje i prioritizacija, u svjetlu veoma ograničenog raspoloživog fiskalnog prostora. Aktivnosti kojima bi se poradilo na implementaciji planova da se uspostavi nezavisna fiskalna institucija doprinijele bi jačanju fiskalnog upravljanja i discipline.

Inflacija se ubrzala i dostigla vrhunac od 17,5% u novembru 2022. godine, vođena uglavnom inflacijom cijena uvezene hrane, i od tada je u laganom padu. U izabranom monetarnom okviru, koji ograničava prostor za bavljenje inflatornim pritiskom, od suštinskog je značaja fiskalna

kontrola da bi se suzbili rizici da se inflacija čvrsto zadrži na podignutom nivou. Bankarski sektor ostaje zdrav. Usljed ekonomskog oporavka poboljšali su se ključni indikatori finansijske stabilnosti. Priliv likvidnosti zbog depozita tokom 2022. godine takođe je predstavljao podršku kreditnom rastu. Bankarski sistem ima adekvatne zaštitne slojeve kapitala i profitabilnosti. Ostaje važno da se nastavi sa jačanjem praćenja kvaliteta aktive banaka koje je usmjereno ka budućnosti i da se obezbijedi dovoljno rezervi, nakon završetka Pregleda kvaliteta aktive tokom 2021. Vlasti su takođe ostvarile napredak u reformama finansijskog sektora, uključujući unapređenje ključnog zakonodavstva kao što je Zakon o kreditnim institucijama i Zakon o sanaciji kreditnih institucija koji usklađuje crnogorsko zakonodavstvo i nadzor sa okvirom EU. Opsežnije procjene rizika ne mogu se obaviti zbog neraspoloživosti podataka, naročito statističkih podataka o nekretninama. Napredak bi mogao biti brži u jačanju širokog pravnog, pravosudnog i regulatornog okvira, što iziskuje saradnju između ministarstava, a van mandata centralne banke kako bi se ubrzala sanacija nekvalitetnih kredita.

Politička stabilnost i odlučnost biće odlučujući u zadržavanju ekonomske otpornosti, uz podršku djelotvornom korišćenju IPA sredstava i implementaciji Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan. To će takođe biti od ključnog značaja za podsticanje inkluzivnog rasta, povećanje konkurentnosti i otvaranje novih radnih mjesta i ubrzanje prelaska na zeleniju i digitalniju ekonomiju, dok u isto vrijeme obezbjeđuje fiskalnu stabilnost i rad na usklađivanju sa pravnom tekovinom EU. To treba da pomažu intenzivirani, značajni naponi da se radi na strukturnim reformama u ključnim oblastima, uključujući i rješavanje korupcije, poboljšanje vladavine prava, jačanje transparentnosti i jačanje institucija i socijalnog dijaloga.

Tri posebne oblasti strukturnih reformi u smislu podsticanja konkurentnosti i dugoročnog inkluzivnog rasta u Crnoj Gori su: (1) jačanje regulatornog okruženja, (ii) smanjenje neformalne ekonomije i (iii) povećana zaposlenost, naročito žena i mladih, te rješavanje dugoročne nezaposlenosti.

Vlasti treba da se fokusiraju na to da regulatorno okruženje učine više orjentisanim na biznis. To uključuje dalje njegovanje digitalizacije javne uprave i razvoj usluga elektronske vlade, a u isto vrijeme jačanje tehnološke (sajber)bezbednosti javne IT infrastrukture. Zelena tranzicija i priprema za uvođenje Mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika (CBAM), treba da budu ugrađeni i kanalisani od strane vlade. Postoji urgentna potreba da se reformiše upravljački okvir i nadzor nad preduzećima u državnom vlasništvu u skladu sa najboljim evropskim praksama da bi se poboljšali njihovi rezultati i ograničili fiskalni rizici. I dalje postoji velika korist od kontinuiranog dijaloga i saradnje, koji uključuju državne i lokalne uprave, poslovne subjekte i partnere iz civilnog društva.

Jasna vizija, političko vođstvo i dobra saradnja između poslovnih subjekata, organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, državnih i lokalnih vlasti takođe treba da razbije sadašnji obrazac nominalnog napretka i nepravilne implementacije reformi koje imaju za cilj da smanje obim i veličinu neformalne ekonomije. Opsežni akcioni plan za smanjenje neformalne ekonomije tek treba da se formuliše, a jasne reforme i djelovanja treba da budu pripremljeni i realizovani na osnovu tog plana.

Iako su se sa ekonomskim oporavkom od krize COVID-19 pokazatelji tržišta rada poboljšali, a neki i prevazišli nivo od prije krize, uporno slaba aktivnost i visoka stopa nezaposlenosti, naročito među ženama, mladima i licima sa slabim vještinama i dugoročno nezaposlenima i dalje predstavljaju strukturni izazov. Stopa mladih koji nisu ni zaposleni, ni u obrazovanju i obuci ostaje visoka i ne pokazuje znake oporavka od krize. Očekuje se da Crna Gora početkom 2023. godine usvoji Plan implementacije garancije za mlade koji se bavi ovom situacijom. Neusklađenost u vještinama i dalje je prepreka prelasku mladih u svijet zaposlenosti. Poboljšanje djelotvornosti aktivnih mjera tržišta rada, njihovo praćenje i osmišljavanje na



osnovu dokaza i djelotvorna realizacija i dalje nedostaju. Koordinacija između službi za zapošljavanje i socijalnih službi zabilježila je ograničeni napredak i stoga i dalje postoje negativni podsticaji za uključivanje u tržište rada. I dalje postoji napredak u jačanju socijalnog dijaloga koji je zabilježen 2021. godine. Nastojanja vlade da poboljša širi ekosistem za inovacije dovela su do konkretnih koraka sa uspostavljanjem Fonda za inovacije.

Učesnici pozdravljaju to što je Crna Gora postigla u objavljivanju usaglašenih indeksa potrošačkih cijena. I dalje postoji nedostatak u podacima u nacionalnim računima, istraživanju i razvoju, statistici tržišta rada, kratkoročnoj poslovnoj statistici i platnom bilansu. Crna Gora treba dalje da izvrši usklađivanje sa novim obavezama u kratkoročnoj poslovnoj statistici, a monetarni i finansijski statistički podaci zaslužuju dodatnu pažnju. Crna Gora treba takođe da tretira kao prioritetan prenos notifikacija o proceduri pri prekomjernom deficitu (EDP) i prenos vladinih finansijskih statističkih podataka (GFS) jer Eurostat u ovoj fazi, nije u mogućnosti da ocijeni njihovu usaglašenost, s obzirom na to da se za GFS ne prenose nikakvi podaci, a u prethodnom periodu je za EDP prenošeno veoma malo podataka.

U svjetlu navedene ocjene, učesnici ovim putem pozivaju Crnu Goru da:

1. usvoji odgovarajuće fiskalno stanje u 2023. godine kako bi se pomoglo smanjenju inflacije, istovremeno pružajući podršku ugroženim domaćinstvima i firmama, ukoliko je potrebno; usvoji novu srednjoročnu fiskalnu strategiju sa budžetom za 2024. godinu, uključujući konkretne mjere konsolidacije koje treba da dovedu do primarnog suficita od 2025. godine i smanjenje javnog duga u srednjoročnom period; obezbijedi odgovarajuća sredstva za nove fiskalne inicijative prije njihovog usvajanja..
2. sprovede procjenu upravljanja javnim investicijama (eng. Public Investment Management Assessment - PIMA), uz stavljanje prioriteta na ključne javne infrastrukturne radove u okviru raspoloživog fiskalnog prostora i izbjegavanje izuzetaka kod selekcije projekata; usvoji planirane amandmane na Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzme konkretne korake ka formiranju Fiskalnog savjeta; na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih rashoda, koju treba podijeliti sa Komisijom, pripremi budžetske preporuke za smanjenje poreskih rashoda (kao što su izuzeća, umanjenja, krediti, odlaganja obaveza).
3. nastavi sa pažljivom analizom kretanja cijena i pripremi se za korišćenje ograničenih alata koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira, kako bi se osigurala stabilnost cijena; dalje jačati okvir za izvještavanje i upravljanje rizicima u bankarskom sistemu da bi se osiguralo vjerodostojno izvještavanje o kvalitetu aktive i nastavilo smanjenje nedostataka u podacima, naročito na tržištu nekretnina; nastavi sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući osiguranje depozita i ubrza napore da obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzu i efikasnu sanaciju nekvalitetnih kredita (NPL).
4. poboljša institucionalno i regulatorno okruženje i poboljša energetska otpornost i prelazak na sprovođenje Zelene agende; dalje digitalizuje i pojednostavi administrativne procedure za mikro, mala i srednja preduzeća i da prioritet sajber bezbjednosti, zaštiti podataka i kontinuitetu usluga e-uprave; pripremi mapu puta za reformisanje državnih preduzeća (DP), pripremi okvir za praćenje i upravljanje državnim preduzećima i razvije objektivne kriterijume za izbor njihovih upravljačkih tijela.
5. na osnovu rezultata istraživanja neformalne ekonomije, da donese akcioni plan za smanjenje neformalne ekonomije; osigura saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u sprovođenju plana, uključujući prevenciju i podsticaje za legalizaciju preduzeća koja posluju u sivoj ekonomiji i zaposlenih; razvije analizu inspeksijskih službi i relevantnog pravnog okvira

za optimizaciju rada inspektora, minimizirajući diskrecione odluke i nedosljednosti u inspekciji ovlašćenja.

6. pripremi aktivnosti za implementaciju pilot programa Garancije za mlade planirane za 2025. godinu, analizira njegov učinak, i paralelno identifikuje i implementira neophodne strukturne, operativne i organizacione promjene koje priprema Zavod za zapošljavanje Crne Gore za isporuku usluga potpune Garancije za mlade kao i drugih funkcija; nastavi sa naporima da se reformiše obezbjeđivanje mjera aktivne politike tržišta rada sa naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostavi kontinuirani mehanizam praćenja koji će omogućiti rad zasnovan na dokazima iz dizajna aktivne politike tržišta rada; na osnovu Mape puta reformi socijalne pomoći i socijalne i usluga dječije zaštite u Crnoj Gori, uspostavi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za reformu sistema socijalne i dječije zaštite i krenuti u sprovođenje reformi.