



MINISTARSTVO FINANSIJA CRNE GORE

**EKONOMSKI I FISKALNI PROGRAM
ZA CRNU GORU
2010 – 2013**

Podgorica, januara 2011. godine

SADRŽAJ

PREDGOVOR	5
1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE	6
1.1. OPŠTI OKVIR EKONOMSKE POLITIKE	6
1.2. STRUKTURA I GLAVNI AKCENTI EFP 2010-2013	9
2.EKONOMSKI OKVIR	13
2.1.ANALIZA AKTUELNIH MAKROEKONOMSKIH KRETANJA U PERIODU 2009-2010.....	13
2.1.1. Bruto domaći proizvod.....	15
2.1.2.Tržište rada	21
2.1.3. Inflacija	23
2.1.4. Bankarski sektor i likvidnost.....	24
2.1.5. Platni bilans	26
2.2.SREDNJOROČNI MAKROEKONOMSKI SCENARIO	31
2.2.1. Alternativni scenario	36
2.2.2. Mapa rizika i mogućnosti u ekonomiji Crne Gore u periodu 2011-13	40
2.2.3. Output Gap	43
3.JAVNE FINANSIJE	44
3.1. TRENDОВI I PROJEKCIJE	44
3.1.1. Trendovi u javnim finansijama u periodu 2009. – 2010.	44
3.1.2. Osnovna usmerenja i rizici fiskalne politike u srednjoročnom okviru	52
3.1.3. <i>Srednjoročni fiskalni okvir 2011-2013</i>	54
3.1.4. Strukturni deficit	57
3.1.5. Kretanje javnog duga	63
3.1.6. Budžetske implikacije glavnih strukturnih reformi	75
3.2. KVALITET JAVNIH FINANSIJA	76
3.3. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANSIJA	80
4. STRUKTURNE REFORME	81
4.1. SEKTOR PREDUZEĆA	81
4.1.1. Privatizacija	81
4.1.2. Konkurencija, državna pomoć i javne nabavke.....	83
4.1.3. Biznis okruženje i poreska politika	87
4.1.4. Mrežne industrije.....	94
4.2. FINANSIJSKI SEKTOR	105
4.2.1. Bankarski sektor	105
4.2.2. Nebankarski sektor	110

4.3. TRŽIŠTE RADA I SOCIJALNO OSIGURANJE	114
4.3.1. Tržište rada.....	114
4.3.2. Obrazovanje i istraživanje	119
4.3.3. Reforma penzionog sistema	122
4.3.4. Zdravstvena zaštita	124
4.3.5. Socijalna zaštita.....	124
4.4. ADMINISTRATIVNE REFORME	126
4.4.1. Državna uprava	126
4.4.2. Lokalna samouprava	128
4.4.3. Organizacije koje vrše javna ovlaštenja	129

PREDGOVOR

Ekonomsko fiskalni program 2010-2013. (u daljem tekstu: EFP) predstavlja korak dalje u ekonomsko-političkom komuniciranju Vlade Crne Gore sa Evropskom komisijom. U pripremi ovogodišnjeg EFP-a, između ostalog, imali smo za cilj da odgovorimo na komentare i primjedbe Evropske komisije na prošlogodišnji EFP 2009-2012. kao i da anticipiramo zahtjeve pred koje će kao zemlja kandidat Crna Gora biti postavljena sledeće godine u pripremi PEP-a. Glavna tri pozitivna pomaka ovogodišnjeg EFP-a u odnosu na prošlogodišnji su sledeća:

- Priprema ovogodišnjeg EFP-a bila je po prvi put uključena u sklopu redovne pripreme godišnjih nacionalnih fiskalnih dokumenata, srednjeročnog fiskalnog okvira i godišnjeg budžeta. Priprema EFP-a, odnosno u budućnosti Predpristupnog ekonomskog programa (u daljem tekstu: PEP) je dakle integrisana u pripremu najznačajnijih nacionalnih fiskalnih dokumenata.
- Ovogodišnji EFP prvi put sadrži Vladinu procjenu ``output gap`` te strukturnog suficita / deficita.
- U sklopu pripreme ovogodišnjeg EFP-a posebna pažnja bila je posvećena povećanju kvaliteta onog dijela dokumenta koji se odnosi na strukturne reforme. Tekst je sada kraći i koncizniji, a kao njegov poseban kvalitet ocenjujemo njegovu detaljnu procjenu budžetskih efekata mjera i politika, povezanih sa strukturnim reformama.

1. OKVIR I CILJEVI EKONOMSKE POLITIKE

1.1. Opšti okvir ekonomske politike

Završavajući 2009. godinu sa nižim nivoom privredne aktivnosti, izraženim realnim padom BDP-a od 5,7%, crnogorska ekonomija je tokom 2010. godine, a naročito u prvom polugođu bila suočena s prenesenim uticajem ekonomske i finansijske krize. Problem nelikvidnosti i teškoća u održavanju reproduktivnog procesa je uglavnom opredjeljivao ambijent i osnovne trendove u privredi. Evidentno je pritom da je snažan uticaj antikriznih mjera ekonomske politike ublažavao nepovoljne efekte i slabio uticaj krize. U uslovima konsolidacije bankarskog sektora, podrške sektoru malih i srednjih preduzeća i pokretanju proizvodnje u velikim industrijskim sistemima, u trećem kvartalu 2010. godine, ekonomija u svojim vitalnim sektorima, bilježi oživljavanje (industrija, poljoprivreda, turizam), a raspoloživi pokazatelji ukazuju na realni rast i očekivanja da se do kraja 2010. godine dostigne projektovani rast od 0,5%.

Povoljniji eksterni uticaji i razvoj događaja u nacionalnoj ekonomiji, oblikovaće izvjesno prosperitetniji opšti ambijent u 2011. godini. Pritom će ocjene o stabilnosti i utemeljenosti trendova oživljavanja privredne aktivnosti biti od presudne važnosti za validnost i realnost projekcija razvoja. Stabilizacija bankarskog sektora sa procesima dokapitalizacije, uz proces blagog oporavka kreditne aktivnosti banaka i povoljan uticaj projekta euroobveznica i drugih kreditnih aranžmana na javne finansije, činiće okvir za jačanje preduzetničke i investicione aktivnosti. Poboljšanjem biznis ambijenta sa unaprijeđenim uslovima lakoće poslovanja i sistemskim rješenjima usmjerenim na podsticanje privatne preduzetničke inicijative, generisaće se kreativna snaga i uloga novog biznisa. Strukturne reforme u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite i državne uprave, kao osnov dugoročnog sistemskog prilagođavanja, dopriniće uspostavljanju održivosti javnih finansija, a nove moguće investicije u energetiku, turizam, putnu i komunalnu infrastrukturu treba da pokrenu očekivane multiplikativne efekte. Ipak, nužan oprez, s obzirom na još uvijek prisutnu ranjivost ekonomije u uslovima otežane dostupnosti svježeg kapitala i budžetska ograničenja sa mjerama štednje i racionalizacije, treba da upotpuni opštu sliku privrednog okruženja u 2011. godini.

Ekonomska politika i strateški razvojni pravci; Strateški razvojni okvir Crne Gore opredijeljen je procesom pridruživanja EU i evroatlanskim integracijama. Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i sticanjem statusa kandidata za člana EU, otvara se nova faza kvalitativno sadržajnijih odnosa zasnovanih na procesu pregovaranja za članstvo u EU. U tom kontekstu, ekonomska politika računa sa povoljnim odnosom međunarodne zajednice prema naporima da se na bazi evropskih standarda i normi oblikuje i usmjerava razvojni proces. Istovremeno, dugoročna vizija razvoja, sadržana u dokumentu „Crna Gora u XXI vijeku – u eri kompetitivnosti“, omogućava da se artikulišu globalni izazovi vremena i utvrde pravci, opredjeljenja i ciljevi razvoja crnogorskog društva u svim njegovim segmentima. Pritom će orijentacija na jačanje otvorenosti crnogorske ekonomije, jačanje ekonomskih sloboda sa sve stumulativnijim ambijentom za pokretanje preduzetničke inicijative i snaženjem elemenata tržišnosti sistema, sa naporima da se unapređuje konkurentnost na osnovama sopstvenog prirodnog, privrednog i humanog resursa i novog znanja, činiti osnov dugoročnijih razvojnih usmjerenja. Istovremeno, u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore do 2014. godine, definisani su uslovi institucionalne i sistemske podrške politici ravnomjernijeg regionalnog razvoja zemlje, što čini dodatne pretpostavke za dinamiziranje opšteg privrednog rasta.

Konzistentan strateški okvir na kome se temelji ekonomska politika Crne Gore za 2011. godinu čini: Ekonomski i fiskalni program za Crnu Goru 2010-2013. godine, Inovirani program za integraciju Crne Gore u EU 2011-2015. godine, Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija razvoja informacionog društva do 2013. godine, Sektorske strategije razvoja. Na toj osnovi, utvrdiće se i Nacionalni razvojni plan koji će omogućiti implementaciju utvrđenih strateških razvojnih ciljeva. Pretpostavke od kojih se polazi u definisanju ekonomske politike Crne Gore za 2011. godinu su:

- Ostvareni rezultati u 2010. godini. Sagledavanje uticaja ekonomske i finansijske krize na osnovne reproduktivne mogućnosti privrede. Utemeljenje pozitivnih efekata mjera antikriznog paketa u uslovima teškoća u oporavku privrede;
- Očuvani procesi transformacije privrede u skladu s normama i standardima EU;
- Održano interesovanje potencijalnih investitora za ulaganja u kapitalne infrastrukturne projekte i visok nivo stranih direktnih investicija;
- Očuvana makro-ekonomska stabilnost i visok nivo povjerenja stranih kreditora u sigurnost aranžmana u projektima makro-ekonomske podrške;
- Jačanje održivosti sistema javnih finansija u uslovima strukturnih reformi i korišćenja sredstava iz projekta euroobveznica i mogućih kreditnih aranžmana;
- Jačanje regionalne komponente razvoja u uslovima definisanja institucionalne i sistemske podrške politici ravnomjernijeg regionalnog razvoja;
- Jačanje uloge znanja i primjene najnovijih komunikacionih tehnologija i informatičkih dostignuća kao faktora razvoja;

Ograničenja i izgledi za razvoj; Uticaj ekonomske i finansijske krize u znatnoj mjeri je opredjeljivao opšti ambijent i nivo privredne aktivnosti tokom 2009. i 2010. godine, a pored evidentnih rezultata mjera ekonomske politike usmjerenih na ublažavanje tih efekata, generisao je određene dileme, rezerve i limite u pogledu objektiviziranja mogućnosti razvoja u 2011. godini. Ove se u osnovi odnose na pitanja:

- U kojoj mjeri će stabilizovanje opštih uslova u privredi i još uvijek nesiguran proces oporavka privredne aktivnosti biti dovoljno pouzdan indikator za procjene mogućnosti razvoja u narednoj godini;
- U kojim će se razvojnim performansama pozicionirati objektivne razvojne mogućnosti.

Realni razvojni scenario računa sa određenim oprezom u pogledu definisanja osnovnih mjera, parametara i ciljeva razvoja u 2011. godini. U vezi s tim, ograničenja će činiti:

- Ranjivost ekonomije nakon ekonomske i finansijske krize;
- Nelikvidnost u realnom sektoru i uspostavljeni krug dužničko-povjerilačkih odnosa;
- Nedovoljna kreditna aktivnost i podrška banaka realnom sektoru;
- Troškovi i prateći efekti nužnih strukturnih reformi;
- Potreban kapital za podsticanje privredne aktivnosti kroz nove razvojne projekte i novo investiranje;
- Nestabilno međunarodno okruženje i fiskalna kriza u državama ekonomsko monetarne zone.

Očekivanja u pozitivnom smjeru baziraju se na okolnosti da sistem dobro reaguje na globalne tokove oporavka svjetske ekonomije. U tom okviru računa se na:

- Benefite po osnovu ostvarenog statusa kandidata za članstvo u EU u pogledu unaprijeđene dostupnosti pretpristupnih fondova i druge pogodnosti;
- Povoljnije eksterne uticaje iz svjetske ekonomije u kojoj se uspostavlja trend rasta i, s tim u vezi, nakon stabilizacije i oživljavanja proizvodnje, na rast aktivnosti u zemljama u okruženju i zemljama članicama EU (prema procjenama MMF-a, u 2011. godini, očekuje se rast BDP-a u Albaniji 3,2%, Makedoniji 3,0%, Bosni i Hercegovini 3,0%, Srbiji 3,0%, Hrvatskoj 1,6%, Sloveniji 2,4%, Mađarskoj 2,0%, Poljskoj 3,7%, Estoniji 3,5%, Njemačkoj 2,0%, Francuskoj 1,6%, Italiji 1,0% i dr.);
- Visok nivo povjerenja u makro-ekonomsku stabilnost i interes potencijalnih investitora za ulaganja u projekte kapitalne infrastrukture koji mogu proizvesti dugoročan multiplikativni efekat na ukupan razvoj;
- Oživljavanje turističke tražnje u uslovima jačanja sklonosti ka putovanjima u ekonomskim prilikama koje su u usponu.

Okvir koncepta razvoja; Ocjene da je ekonomija Crne Gore na putu oporavka, da će završiti 2010. godinu sa realnim rastom i procjene da će privredna aktivnost jačati i odvijati se na višem nivou u odnosu na 2010. godinu, dominantno će uticati na profil ekonomske politike za 2011. godinu. Pritom razvojni model pretpostavlja ograničenja koja će u tom procesu činiti teškoće uslovljene nelikvidnošću u realnom sektoru i problemi u obezbjeđivanju kreditne podrške razvojnim projektima.

Nužna restriktivnost budžetskog okvira i potreba jačanja održivosti sistema javnih finansija, oblikovaće ambijent makroekonomske stabilnosti i usklađivanja potrošnje s objektivnom snagom sistema u pogledu stvaranja nove vrijednosti. To podrazumijeva mjere za racionalizaciju i smanjivanje javne potrošnje i strukturne promjene u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite i državne uprave koje će biti usmjerene na uspostavljanje održivog sistema u ovim oblastima. Projekat euroobveznica i mogući kreditni aranžmani, doprinijeće stvaranju uslova za dostizanje budžetske ravnoteže u narednim godinama i očuvanje makroekonomske stabilnosti.

U ambijentu prilagođavanja makroekonomskog okvira postkriznim uslovima, osnovno usmjerenje ekonomske politike je na podršku procesima jačanja privredne aktivnosti. Očekivanja su da će preduzete mjere podrške proizvodnji i optimizaciji broja zaposlenih u velikim industrijskim sistemima, uz oporavak berzanskih indeksa, omogućiti porast proizvodnje i objektivizaciju uslova njihovog poslovanja. Unapređivanjem biznis ambijenta u skladu sa akcionim planovima za 2011. godinu i poboljšanom kreditnom aktivnošću banaka u uslovima jačanja razvojnih performansi privrede, uz aktivnost Investiciono razvojnog fonda, obezbijediće se stabilizovanje reproduktivnih tokova i stvaranje uslova za veću dinamiku privredne aktivnosti i privrednog rasta u 2011. godini. U skladu sa procesom oporavka privrede održavaće se jačanje mehanizama tržišnosti sistema i unapređivanja konkurentnosti na bazi sopstvenih, privrednih i humanih resursa, supstitucijom uvoza, trajnom orijentacijom na izvoz i korišćenje potencijala znanja.

Povoljne okolnosti vezane za visok nivo interesovanja investitora treba da imaju efekta u aktivnosti na realizaciji (u aktivnostima koje se odnose na realizaciju) kapitalnih infrastrukturnih projekata. Stvaranjem uslova za realizaciju projekta izgradnje hidroelektrana i autoputa Bar-Boljari, za realizaciju projekta izgradnje risorta na Luštici i drugih hotelskih kapaciteta u turizmu i oblasti komunalne infrastrukture, treba da doprinese aktiviranju domaćih kapaciteta, indukuje novu zaposlenost i snažan uticaj na jačanje likvidnosti i nivoa agregatne tražnje. S tim u vezi su i očekivanja od aktiviranja građevinske aktivnosti i oživljavanja u oblasti građevinarstva.

U uslovima jačanja inostrane tražnje osnažiće se uticaj turističke djelatnosti na ukupan razvoj i efekat međusektorske koordinacije u funkciji povećanja obima i kvaliteta turističke ponude.

Definisanjem uslova institucionalne i sistemske podrške politici ravnomjernijeg regionalnog razvoja stvoreni su uslovi za jaču dinamiku opšteg privrednog rasta po tom osnovu.

Proces oporavka privredne aktivnosti i predviđene mjere treba da omoguće rast ekonomije sa bruto domaćim proizvodom koji je realno veći za 2,5%, rast inflacije od 2,2%, rast zaposlenosti od 1,3% uz stopu nezaposlenosti od 11,3%.

Ciljevi ekonomske politike; Sagledavanje opštih implikacija ekonomske krize na strateške pravce razvoja, razvojne mogućnosti i tokove oporavka privrede u 2011. godini, procjene mogućnosti oblikovanja unaprijeđenog preduzetničkog ambijenta i realizacije aktivnosti na projektima izgradnje kapitalne infrastrukture upućuju na opredjeljenje da je osnovni cilj ekonomske politike u 2011. godini: ***Jača dinamika privrednog rasta uz prioritet jačanja likvidnosti i konkurentnosti privrede.***

Sistem pojedinačnih ciljeva je u funkciji ostvarivanja osnovnog cilja ekonomske politike i usmjeren je na aktiviranje svih potencijala koji mogu doprinijeti većoj dinamici privredne aktivnosti i rasta ekonomije. U tom smislu, stvaranje uslova u kojima sektor malih i srednjih preduzeća, kao osnovni nosilac razvojne koncepcije, može da razvije svoje objektivne kapacitete i uslove za implementaciju dugoročno orijentisanih mjera na stvaranje stabilnog makroekonomskog okvira i sistema održivih javnih finansija, čini osnovu konzistentnog sistema ciljeva ekonomske politike. Pojedinačni ciljevi ekonomske politike usmjereni su na:

- Sprovođenje strukturnih reformi kojima se doprinosi održivosti javnih finansija;
- Unapređivanje ambijenta prepoznatljivog po lakoći poslovanja;
- Definisanje alterantivnih tržišnih rješenja podrške razvojnim projektima malih i srednjih preduzeća;
- Implementaciju sistemskih rješenja podrške politici regionalnog razvoja;
- Realizaciju novih ``greenfield`` investicija.

1.2. Struktura i glavni akcenti EFP 2010-2013

Ekonomska kretanja i projekcije; Ekonomska kretanja tokom 2009-2010. su bila u skladu sa predviđenim Ekonomskim i fiskalnim programom za 2009. Pad realnog BDP-a u 2009. godini je bio neznatno viši nego onaj predviđen Programom, dok je povratak na spori rast projektovan za 2010. zadržan i u sadašnjoj verziji. Za 2011. godinu i srednjoročni period 2011-2013, razvijena su tri makroekonomska scenarija, od kojih su: jedan bazni i dva alternativna scenarija. Za razliku od prošlogodišnjeg Programa, ove godine su urađena dva alternativna scenarija od kojih je jedan makroekonomski scenario višeg rasta i jedan makroekonomski scenario nižeg rasta. Takođe, u skladu sa makroekonomskim scenarijima, razvijeni su bazni fiskalni scenario, koji je osnova Zakona o budžetu za 2011. godinu, i dva fiskalna alternativna scenarija.

Osim standardnog opisa dešavanja u ekonomiji po sektorima, detaljnije su obrađeni sektori po proizvodnoj strani BDP-a, kao i potrošna strana BDP-a za sva tri scenarija. Na taj način detaljno je prezentovana metodologija na koji smo način došli do projekcija kretanja BDP-a u 2010. godini i za naredni period, kako za bazni odnosno budžetski scenario, tako i za dva alternativna scenarija. Takođe,

urađen je kratak osvrt na ``output gap`` crnogorske ekonomije i pitanje strukturnog balansa, teme koje će dalje biti razrađivane u Ministarstvu finansija i koje mogu unaprijediti srednjoročno planiranje, kao i kretanja osnovnih ekonomskih indikatora na osnovu kojih su većinom urađene projekcija kretanja ekonomije u 2010. godini. Za glavne ekonomske indikatore dato je kretanje vrijednosti u prošlosti, kao i projekcije za budućnost, a koje su u značajnoj mjeri uticale na navedene projekcije makroekonomskih trendova. Razrađena je i matrica ili mapa rizika i mogućnosti u ekonomiji, koja sumarno prikazuje kako se u sva tri scenarija odražavaju pojedini ekonomski faktori.

U ovogodišnjem EFP-u detaljnije su objašnjena kretanja u ekonomiji u posljednje dvije godine, dok su u projekcijama i alternativnim scenarijima posebno obrađene oblast likvidnosti i kretanja u bankarskom sektoru, strane direktne investicije i zaposlenost, i kako promjene u tim oblastima mogu imati uticaj na stope rasta ekonomije.

Javne finansije; Uticaj ekonomske krize u velikoj mjeri se osjetio u oblasti javnih finansija. Sa jedne strane, došlo je do značajnog pada u izvornim prihodima koji su imali privremeni karakter, a bili izazvani pregrijavanjem ekonomije, prije svega indirektni porezi (PDV i carine), dok je sa druge strane došlo do značajnog prilagođavanja na strani potrošnje, kako budžeta centralne Vlade, tako i budžeta lokalnih samouprava. Osnovni ciljevi definisani u prethodnom EFP, a to je smanjenje deficita javne potrošnje, smanjenje javne potrošnje i održavanje državnog duga na granici od oko 40% BDP-a u velikoj mjeri su ispunjeni, dok su usvojenim Budžetom za 2011. godinu dodatno popravljani ovi indikatori javnih finansija, tako da se glavne kategorije prihoda i rashoda u trogodišnjem periodu nisu značajnije izmijenile u odnosu na prošlogodišnji EFP.

Fiskalna politika je za naredni srednjoročni period u najvećoj mjeri se pridržava fiskalnih sidara uspostavljenih u prethodnom EFP-u i to: smanjenje tekuće potrošnje i državnog duga; izbalansirani budžet u 2012. i budžetski suficit u 2013. godini; ograničavanje rasta fonda zarada, smanjenje subvencija i smanjivanja izdatih garancija. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koji će dodatno povećati održivost sistema PIO i cjelokupnih javnih finansija.

U fiskalnom dijelu osim navedena tri scenarija, što je novina u odnosu na prošlu godinu, detaljnije su objašnjeni trendovi u javnim finansijama i iznos fiskalnog prilagođavanja u posljednje dvije godine, dat je pregled troškova po funkcionalnoj klasifikaciji i pregled konsolidovane javne potrošnje. Na kraju, data je i sumarna procjena fiskalnih efekata strukturnih politika.

Strukturne reforme; Proces učlanjenja Crne Gore u Evropsku uniju, iskustva i rezultati ekonomskog buma u periodu od 2006-2008. godine, a zatim i recesije čije se posljedice, i pored blagog oporavka u 2010. godini, još uvijek reflektuju na sve aspekte privrede, dovele su do zahtijevanih i spontanih promjena u ekonomskom sistemu Crne Gore. Te promjene traže nov institucionalni okvir. Crna Gora je strukturne reforme prepoznala kao odgovor negativnim uticajima finansijske i ekonomske krize, ali istovremeno i potrebu da se suoči sa strukturnim neravnotežama i blagovremeno prilagođava novim uslovima na tržištu, stvarajući konkurentan sistem za dugoročan i održiv ekonomski rast i razvoj.

Sve mjere ekonomske politike su usmjerene u pravcu prilagođavanja standardima i direktivama Evropske unije, kao i jačanju administrativnih kapaciteta u cilju efikasnije primjene. Prethodni period je u svim oblastima bio obilježen usklađivanjem postojeće regulative sa važećom u EU. Neke od strukturnih promjena su implementirane kroz IPA programe. Iako promjena regulative i obuka kadrova za njenu primjenu izaziva troškove u kratkom roku, kreiranje jedinstvenih pravila smanjuje rizike i otvara vrata investitorima.

U odsustvu monetarnih instrumenata, mjerama fiskalne politike Crna Gora pokušava da utiče na oživljavanje agregatne tražnje u kratkom roku, ali načinom na koji te mjere koncipira u pravcu stvaranja osnove za novi investicioni ciklus, može uticati na srednjoročnu i dugoročnu produktivnost ekonomije. Crna Gora se mjerama fiskalne politike opredijelila za investiranje u kapital umjesto javne potrošnje i indukovane potrošnje domaćinstava.

Može se reći da se sistemske promjene implementiraju u skoro svakoj oblasti ekonomskog sistema Crne Gore sa ciljem da u kratkom roku povećaju agregatnu tražnju i podstaknu ekonomsku aktivnost, a u dugom roku održe rast.

- Veliki infrastrukturni projekti u mrežne industrije i projekti privatizacije i javno privatnih partnerstava u kratkom roku trebaju da utiču na rast investicija, agregatne tražnje i zaposlenosti. Njihov pozitivan uticaj u srednjem i dugom roku se očekuje u uravnoteženju tekućeg bilansa, rastu zaposlenosti i produktivnosti. Kvalitetna infrastruktura predstavlja podršku biznisu, što pozitivno utiče na ekonomski rast u dugom roku.
- Stimulativna poreska politika, atraktivan poslovni ambijent i podrška sektoru malih i srednjih preduzeća u kratkom roku povećava raspoloživi dohodak, stimuliše stvaranje novih proizvoda i biznisa, povećava zaposlenost, što u krajnjem pozitivno utiče na tražnju. U dugom roku, jača konkurencija će povećati produktivnost i u krajnjem životni standard. Crna Gora je već prepoznata kao konkurentan ekonomski sistem, što usmjerava očekivanja na rast stranih direktnih investicija, a u srednjem i dugom roku utiče na ekonomski rast.
- Finansijski, bankarski i nebankarski sektor, je značajno osjetio negativne posljedice recesije, u prvom momentu kroz gubitak povjerenja u bankarski sektor i pad potencijala banaka. Međutim, finansijskom podrškom od strane države i regulatornim mjerama, održana je stabilnost i likvidnost bankarskog sektora i vraćeno povjerenje privrede i stanovništva. Niska kreditna aktivnost uzrokovana povećanim rizikom usljed nelikvidnosti privrede i dalje predstavlja barijeru za investicije u realnom sektoru. S druge strane, regulatorne reforme omogućavaju veću integraciju crnogorskog finansijskog sektora u tržište EU, što će u srednjem roku uticati na rast investicija, a u dugom na ekonomski rast.
- Strukturnim reformama u oblastima tržišta rada, obrazovanja i socijalnog osiguranja stvara se mogućnost za oslobađanje prostora u pružanju javnih usluga privatnom sektoru kroz modele javno-privatnog partnerstva. U kratkom roku te mjere utiču na rast investicija i agregatne tražnje s jedne, i unaprjeđenje kvaliteta javnih usluga sa druge strane. Sistemske promjene koje će uticati na veći stepen prilagođenosti radne regulative prilikama na tržištu i sistema obrazovanja zahtjevima tržišta rada, utiče na smanjivanje strukturnih disbalansa i rast zaposlenosti i produktivnosti u dugom roku. U kratkom roku, politikama priprema i treninga za tržište rada i prilagođenosti obrazovnog sistema zahtjevima na tržištu omogućava pojedincu lakše pronalaženje posla. Sistemskim promjenama u sistemu obrazovanja Crna Gora očekuje povećanje produktivnosti, uglavnom kroz efekte koji se postižu u dugom roku.
- Administrativnim reformama država prepoznaje svoju jasnu i realnu ulogu u onom dijelu pružanja javnih usluga u kom to ne može obavljati privatni sektor, sa ciljem povećanja efikasnosti i smanjenja administrativnih barijera i transakcionih troškova. To je još jedan doprinos konkurentnosti ekonomskog sistema i poslovnog ambijenta, kojim se u srednjem roku može uticati na smanjenje fiskalnih opterećenja privrede i povećanja kvaliteta javnog servisa, dok u dugom roku podstaci investicije i ekonomski rast.

Strukturna neprilagođenost sistema uslovima na tržištu najočiglednija je u neravnomjernom regionalnom razvoju i neravnotežama na tržištu rada. Razlika nastala usljed ubrzanog razvoja južnog i centralnog regiona sa jedne i decenijske stagnacije sjevernog regiona sa druge strane, dovele su do migracija stanovništva iz sjevernog regiona, a usljed toga i smanjenja produktivne upotrebe njegovih

prirodnih resursa. Ekonomskom politikom izgradnje putne infrastrukture, investicijama u energetske potencijale sjevera (termo i hidro) i podsticajima i finansijskom podrškom preduzetništvu i malim i srednjim preduzećima država može da podstakne rast zaposlenosti i dohotka stanovništva, a zatim i tražnju na agregatnom nivou. Neusklađenost na tržištu rada između ponude i tražnje odrazila se nepovoljno na strukturu nezaposlenih. Mjerama u oblastima rada i obrazovanja uticaće se na povećanje znanja i kvalifikacija u kratkom roku, a u dugom roku na povećanju kvaliteta ponude kadrova i ukupnoj produktivnosti ekonomije.

2.EKONOMSKI OKVIR

Poslije pada ekonomije u 2009. godini, i negativnih kretanja u prvoj polovini 2010. godine, a posebno u prvom kvartalu, zabilježen je rast agregatne tražnje sredinom 2010. godine, prije svega uslijed dobre turističke sezone. Rast ekonomije u trećem kvartalu, prema kretanjima indikatora ekonomske aktivnosti, može dovesti do malog realnog rasta BDP-a u 2010. godini, pod uslovom da se rast održi i u posljednjem kvartalu ove godine. Posljednji kvartal 2009. godine bio je veći nego 2008. godine. Kod dva osnovna pokretača rasta u prethodnom periodu, bankarskog sektora i stranih direktnih investicija (u daljem tekstu SDI), naziru se pozitivniji trendovi, mada je kreditiranje i dalje slabo, dok su investicije stabilne¹, ali više u formi interkompanijskog duga. Nastavak ovih trendova mogao bi dovesti do umjerenog realnog rasta u 2011. godini, međutim, oporavak ekonomije neće biti po relativno višim stopama, uobičajenim posle recesije, i zavisice prije svega od dalje konsolidacije bilansa banaka i priliva stranih direktnih investicija u sektorima energetike i turizma.

Osim osnovnog makroekonomskog scenarija za period 2011-2013, Vlada Crne Gore je pripremila i dva alternativna makroekonomska scenarija. Bazni scenario je korišćen kao osnova za usvojeni budžet Crne Gore za 2011. godinu i predviđa rast ekonomije od 2,5% u 2011. godini. Prvi alternativni scenario pretpostavlja višu stopu rasta od 4,5%, dok niži scenario predviđa rast od 0,5%. Detaljna razrada svih makroekonomskih scenarija data je u narednim poglavljima.

2.1. ANALIZA AKTUELNIH MAKROEKONOMSKIH KRETANJA U PERIODU 2009-2010

Kao mala i vrlo otvorena ekonomija koja se i dalje suočava sa izazovima i mogućnostima koje donosi prelazak na tržišni sistem, Crna Gora je bila naročito ranjiva na ekonomsku krizu čiji efekti su se pojavili u posljednjem kvartalu 2008. godine. U periodu od šest do devet mjeseci, od sredine 2008. godine, glavni problem bio je nedostatak povjerenja u bankarski sistem, što je rezultiralo povlačenjem 30% depozita

¹ Investicije u 2010. godini su na istom nivou kao u 2009. godini ako se izuzmu sredstva od dokapitalizacije i djelimične privatizacije EPCG. Dokapitalizacija EPCG iznosila je 41% ukupnih SDI u 2009. godini.

privatnog sektora, kreditna aktivnost je prestala, trgovina na malo je pala za više od 10 %, a proizvodnja i izvoz roba je opao za skoro 40 %. U isto vrijeme direktna strana ulaganja su se nastavila na istom nivou kao prije izbijanja krize (ako se izuzme djelimična privatizacija Elektroprivrede Crne Gore) što je u znatnoj mjeri ublažilo pad ekonomije u 2009. godini, dok je povećanje zaposlenosti u sektoru usluga absorbavalo veći dio radne snage koja je otpuštena iz sektora industrijske proizvodnje. Vlada je uz pomoć akumuliranih depozita iz godina suficita pružila pomoć bankarskom sistemu u cilju poboljšanja likvidnosti. Ekonomija je dostigla najnižu tačku u drugoj polovini 2009. godine, a onda i blag oporavak u drugom i trećem kvartalu 2010. godine².

Crnogorska ekonomija je u 2009. godini doživjela značajan pad. Prema podacima MONSTAT-a za 2009. godinu realni pad ekonomije iznosio je 5,7%. Najteže pogođeni sektori bili su građevinarstvo i industrija (isključujući energetiku), sa stopama pada od 15,3 i 12,4 %, dok je sektor usluga, najdominantniji sektor ekonomije, zabilježio pad od 0.2%. Prema analizi trendova glavnih ekonomskih indikatora koje prati Ministarstvo finansija, evidentno je zaustavljenje pada ekonomije u 2010. godini, dok je u trećem kvartalu zabilježen značajan rast tražnje, koji u zavisnosti od kretanja u posljednjem kvartalu, može dovesti do blagog rasta ekonomije od 0,5%. Napominjemo da MONSTAT još uvijek ne izdaje saopštenja o kvartalnom nivou BDP-a, tako da se projekcije kretanja BDP-a moraju uzeti sa izvjesnom rezervom.

Ekonomska kretanja tokom 2009-2010. su bila u skladu sa prošlogodišnjim Ekonomskim i fiskalnim programom. Pad realnog BDP u 2009. godini je bio neznatno viši (5,7%) nego onaj predviđen Programom (5,3 %) dok je povratak na spori rast (0,5 %) projektovan za 2010. zadržan u sadašnjoj verziji (Tabela 1). Deficit tekućeg računa je značajno smanjen, kao što je i očekivano, ali će biti neznatno izmijenjen u 2010. godini. Takođe, kao što je i predviđeno, kreditna aktivnost je ostala slaba, pošto su strane banke povlačile kapital koji je podržavao bankarski sektor u 2008. godini.

Tabela 1: Glavna makroekonomska kretanja i izgledi

	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u> ³
BDP (u mil €)	3.086	2.981	3.025
Realni rast	6,9	-5,7	0,5
Deflator (rast)	7,7	2,4	1,0

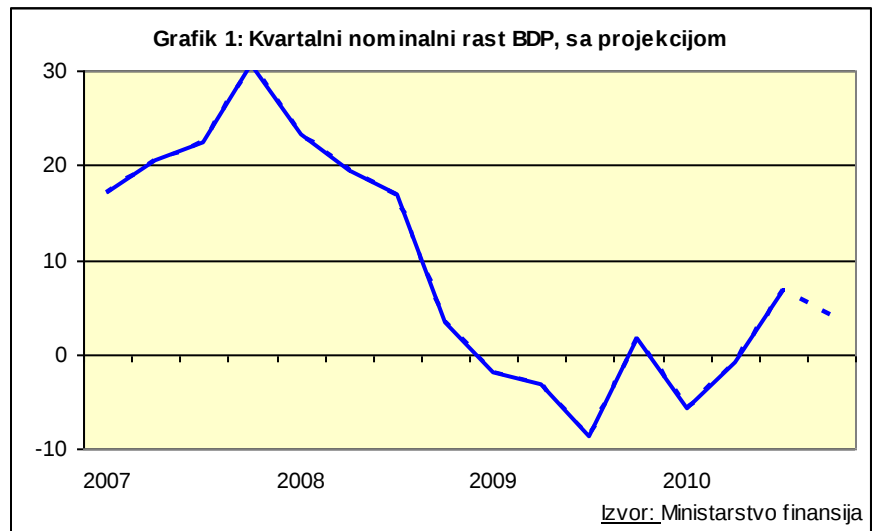
² Ovo je procjena Ministarstva finansija, a ne zvanični podatak MONSTAT-a, koji još uvijek ne objavljuje kvartalne podatke o ostvarenju BDP-a.

³ U tabeli je za 2010. godinu data procjena Ministarstva finansija.

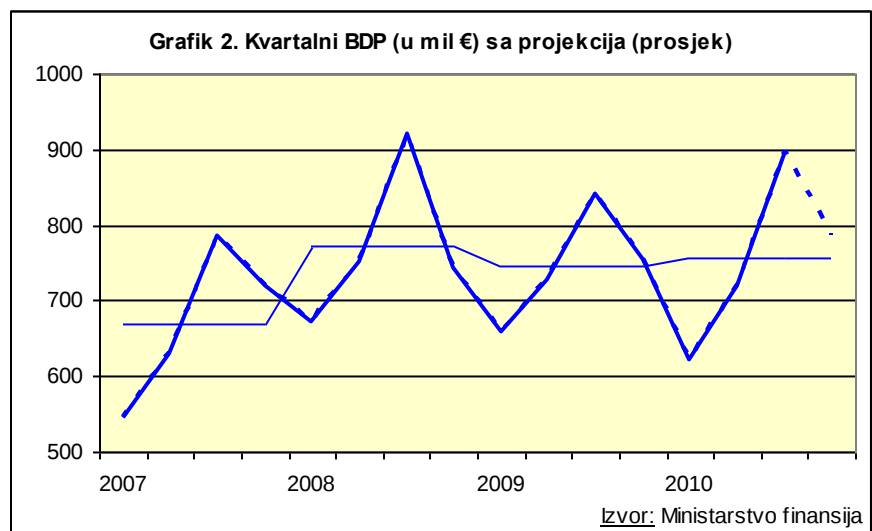
Inflacija	7,7	3,4	0,7
u procentima			
Učešće u rastu BDP-a 1)	6,9	-5,7	0,5
Potrošnja domaćinstva	9,1	-12,0	0,4
Investicije	9,7	-15,1	-4,1
Javni sector	4,1	-1,7	-0,7
Neto izvoz	-16,0	23,1	4,9
Izvoz	-2,2	-9,2	3,4
Uvoz	-13,8	32,3	1,4
u % BDP-a			
Domaći krediti	90,9	81,5	76,8
Godišnji nominalni rast	24,7	-13,5	-4,3
Privatni depoziti	49,4	47,6	48,0
Rast stranih rezervi	-5,0	1,9	-3,5
Rezerve Centralne banke u inostranstvu	9,4	11,6	8,0
Bilans tekućeg računa	-50,7	-30,1	-24,6
Tokovi stranog kapitala	38,1	20,0	21,1
SDI	17,9	30,6	19,8
Banke i drugo	20,2	-10,6	1,3
1/ Pod pretpostavkom da prosječan rast deflatora se odnosi jednako na sve komponente			
<u>Izvor:</u> Monstat, CBCG, i MF			

2.1.1. Bruto domaći proizvod

Kriza bankarskog sistema i ukupna ekonomska očekivanja naglo su prouzrokovala oštar pad likvidnosti krajem 2008. godine i BDP-a početkom 2009. (vidi grafik 1 i 2). Privremeni rast je vidljiv u četvrtom kvartalu 2009. godine kako u privatnom tako i u javnom sektoru, a posljedica je privatizacije EPCG koji je uslovio rast ekonomije u tom kvartalu od procijenjenih 1,6%, ali ukupan trend nelikvidnosti i negativnog rasta vidljiv je do sredine 2010. godine.



Treći kvartal 2010. godine pokazuje značajniji oporavak zasnovan na povoljnim rezultatima turističke sezone, kao i oporavak u sektoru industrijske proizvodnje i padu nezaposlenosti, iako se više radi o sezonskoj fluktuaciji. Oporavak rasta mora biti posmatran u svijetlu vrlo slabog trećeg kvartala 2009, koji je niži od trećeg kvartala 2008. godine, ali ovo daje osnovu za optimizam da će se umjereniji rast nastaviti i u 2010. godini s obzirom da treći kvartal učestvuje sa skoro 1/3 u ukupnom BDPu.



Bankarski sektor se stabilizovao i očekujemo da će rasti kreditna aktivnosti. Tražnja privatnog sektora je jača što je primjetno kroz rast prometa u trgovini i rastu uvoza⁴ u tri posljednja uzastopna kvartala;

⁴ U poglavlju 2.1.4 Platni bilans, podaci za uvoz za prvih šest mjeseci su negativni, međutim preliminarni podaci pokazuju rast uvoza u tri kvartala 2010. u odnosu na 2009. godinu

industrijska proizvodnja se snažno oporavila (s niskog nivoa) kao i poljoprivreda posle prolječnih poplava; izvoz roba je takođe porastao, mada sa niskog nivoa. Stopa nezaposlenosti ima blagi silazni trend u posljednjih 6 mjeseci, iako počinje ponovo da raste poslije sezone, što je i očekivano. Razlog za zabrinutost je, međutim rast broja blokiranih računa kao i visine blokade (u vrijednosnom smislu), povećanje poreskih potraživanja, kredita u kašnjenju i loše aktive, kao i neizvjesnost u prilivu SDI. Dalji rast nelikvidnosti bi mogao zaustaviti oporavak uz prateće negativne posljedice takvog kretanja. Prema okvirnim procijenama Vlade, ekonomija usljed slabe likvidnosti već proizvodi manje od potencijala.

Oporavak tražnje je posebno vidljiv kroz rast prometa u maloprodaji, koji kroz sezonski prilagođene podatke pokazuje rast od 9% u odnosu na najnižu tačku sredinom 2009. godine, što je na nivou trećeg kvartala 2008. godine. Izvoz roba je za 11% veći u prvih osam mjeseci 2010. godine u odnosu na isti period 2009. godine, djelimično kao rezultat povećane proizvodnje aluminijuma, ali je još uvijek 30% niži u odnosu na nivo iz 2008. godine. U istom periodu uvoz se poslije pada u prvoj polovini 2010. u trećem kvartalu oporavio, što je pokazatelj oporavka tražnje.

Na proizvodnoj strani ekonomije postoje pokazatelji povratka rastu u većini sektora (procjene u Tabeli 2). Poljoprivredna proizvodnja je bila snažno pogođena prolječnim poplavama i kišnim vremenom u drugom kvartalu. Proizvodnja se oporavila u trećem kvartalu i očekuje se da će rasti u četvrtom kvartalu i u 2011. godini (oko 8 %). Uz kvalitativno prilagođavanje, u 2009. godini je ostvaren rast fizičkog obima primarne poljoprivredne proizvodnje od oko 3,0% u odnosu na prethodnu godinu. Rast je zabilježen u biljnoj proizvodnji 6,0%, a posebno u proizvodnji povrća 8,0% i voća 11,0%.

Tabela 2 : Izvori rasta po kvartalima, 2009-10

Tablica 2. Rast BDP-a po kvartalu, 2009-10										
	2009	2010 ⁵								
		Q1	Q ₂	Q3	Q ₄	Q1	Q ₂	Q3	Q ₄	
	udio 2009	Sektorski rast kvartal/kvartal								
BDP po sektorima	100	-1.9	-3.2	-8.7	1.6	-5.8	-0.9	6.8	4.2	
Poljoprivreda	8.3	1.9	0.7	-1.5	1.5	-2.6	-1.8	-0.1	0.7	
Industrijska proizvodnja	11.2	3.6	2.0	-3.3	-0.9	-3.3	2.3	2.2	1.0	
Građevinarstvo	5.4	-0.5	-1.3	-0.9	-1.0	-0.4	0.0	0.3	0.3	
Trgovina	12.0	0.3	-1.3	-1.4	-0.7	-0.4	0.6	1.1	0.7	

⁵ Procjena Ministarstva finansija, MONSTAT još uvijek ne objavljuje kvartalni BDP.

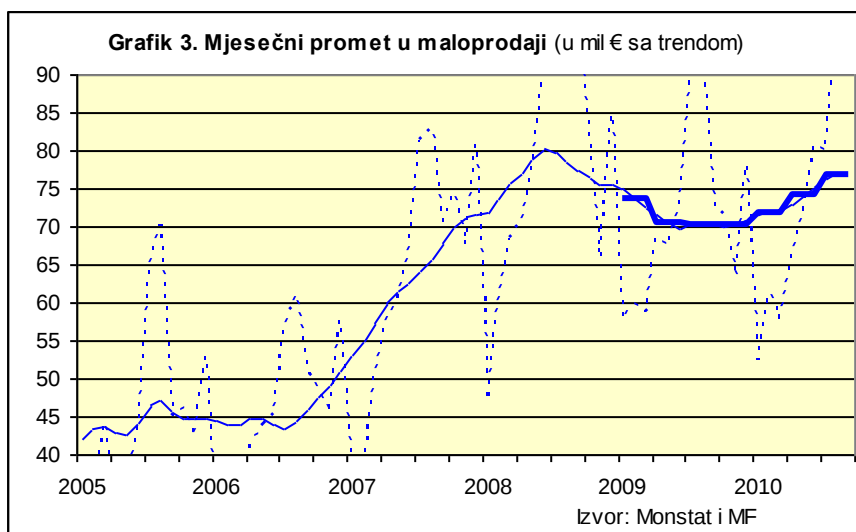
Hoteli	5.1	0.3	0.4	1.4	0.2	-0.1	0.3	0.9	0.1
Finanijsko posred., nekretnine	9.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.3	0.3
Transport	12.5	-4.6	-0.2	1.6	1.8	-0.6	-2.6	0.2	0.4
Javne usluge	18.9	0.6	0.6	0.5	0.6	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Porezi –subvencije	17.1	-3.6	-4.1	-5.0	0.1	1.5	0.2	2.1	1.0

Izvor: MONSTAT i Ministarstvo Finansija

Od početka tranzicije, struktura ekonomije u Crnoj Gori se značajno promijenila. U 2001. godini, industrijski sektor je činio skoro 19% BDP-a, dok u 2009. godini pada na 11% BDP-a. Osim toga industrijski sektor je bio glavni izvor negativnog rasta tokom 2009. i 2010. godine. U godinama visokog ekonomskog rasta, prije izbijanja krize, trgovina i sektor usluga su postali glavni izvor rasta i oporavka (iako je povećana proizvodnja u KAP-u doprinijela rastu u 2010. godini).

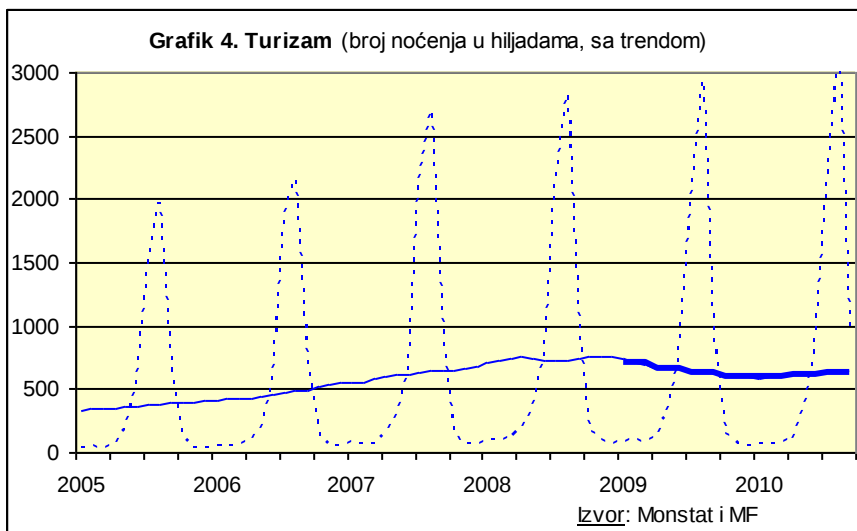
Sektor usluga je počeo značajniji rast u drugom, a naročito u trećem kvartalu 2010. godine. Trgovina je počela oporavak u drugom kvartalu poslije četiri kvartala uzastopnog pada i deset-procenata pada u prometu u maloprodaji sa vrhunca sredinom 2008. na njenu najnižu tačku početkom 2010. godine (vidi grafik 3). Umjeren rast od 6% (na godišnjoj osnovi) u 2011. bi je vratio na njen pretkrizni nivo do kraja te godine. Oporavak u sektoru trgovine je takođe pokrenuo rast u sektoru transporta, pa se očekuje njegov oporavak tokom 2011. godine.

Mjesečni nivo prometa u maloprodaji ima značajnu korelaciju sa kretanjem BDP-a u narednom periodu. Ovaj indikator je bilježio značajan pad od sredine 2008. godine do sredine 2009. godine. Nivo prometa u maloprodaji je pokazao jačanje u svakom od prva tri kvartala 2010. godine i sada je blizu



nivoa iz sredine 2008. godine. Iz toga se može zaključiti da se vratilo povjerenje potrošača, samim tim i potrošnja, čemu je u velikoj mjeri doprinijela uspješna ljetnja turistička sezona.

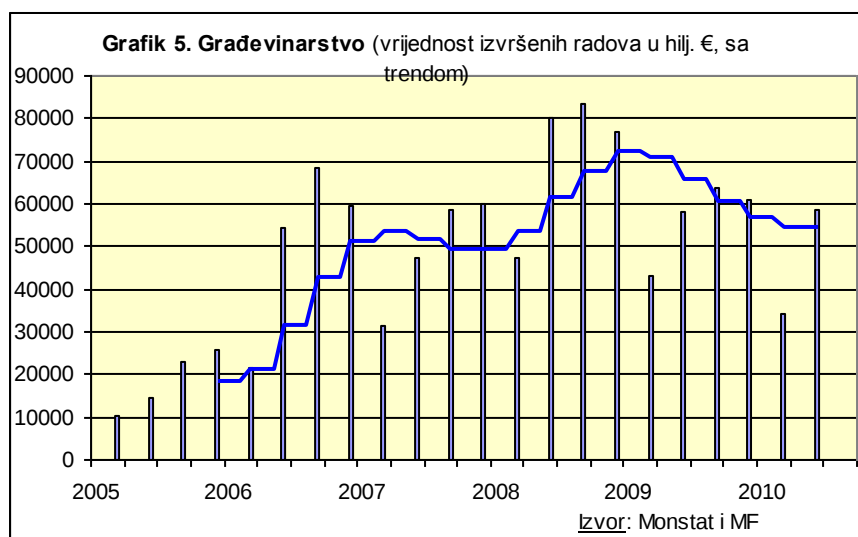
Važno je napomenuti da sektor usluga, uprkos slabom kreditiranju od strane bankarskog sektora i same strukture uslužnih preduzeća, koje većinom čine mala i srednja preduzeća, je sektor koji je zabilježio neznatan pad u 2009. godini od 0,2%, a porastao je tokom ove godine. Turizam se snažno oporavio u 2010. godini, što je vidljivo kroz rast broja noćenja turista od 5,4% u prvih osam mjeseci u odnosu na isti period 2009, a što je 3,4% više u poređenju sa istim pretkriznim periodom 2008. (vidi grafik 4). Dolasci turista su bili viši za 4,6%, dok je broj prekograničnih prelaza



za 9 mjeseci tekuće godine 4% viši nego u istom periodu prošle godine. Turizam postaje takođe diverzifikovaniji sa 18% ostvarenih noćenja u planinskim centrima za prvih osam mjeseci, što daje nadu za rast i u zimskoj turističkoj sezoni. Podaci Svjetskog saveza za turizam i putovanja potvrđuju značaj ovog sektora za crnogorsku ekonomiju sa procjenom da su u 2009. godini direktni i indirektni doprinosi turizma i putovanja činili 20,8 procenata bruto domaćeg proizvoda.

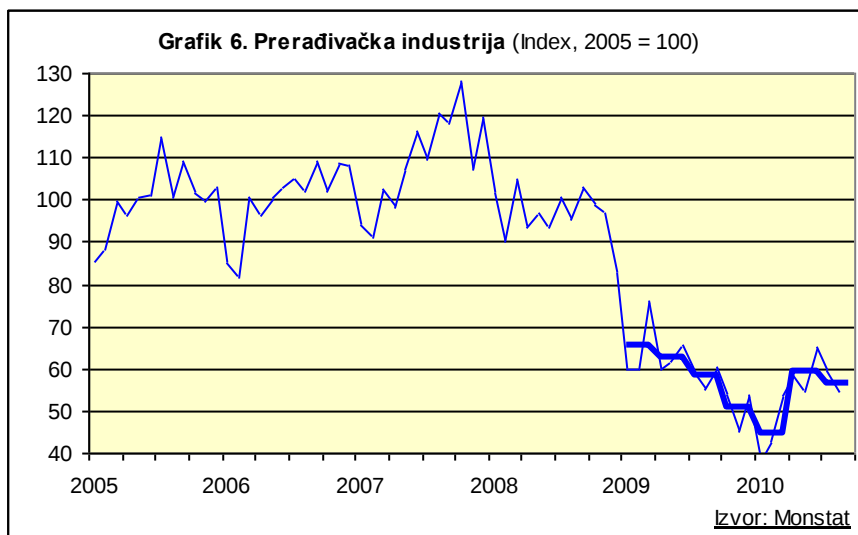
Istovremeno, sektor turizma je u 2009. godini generisao 29.000 radnih mjesta, što čini 17,8% ukupne zaposlenosti. Kretanja u trećem kvartalu su više nego kompenzovala negativne rezultate u prvoj polovini godine, ali su špicevi sezone svake godine u porastu.

Indikatori pokazuju da je aktivnost u građevinarstvu dostigla najnižu tačku u drugom i trećem kvartalu ove godine posle značajnog pada u 2009. godini. Povratak na umjeren rast od oko 5% (na godišnjem nivou) bi vratio aktivnost u ovom sektoru do kraja 2011. godine na nivo iz sredine 2009. godine (ovo bi još uvijek bilo 15-20% ispod vrhunca aktivnosti dostignutog sredinom 2008. (vidi grafik 5).

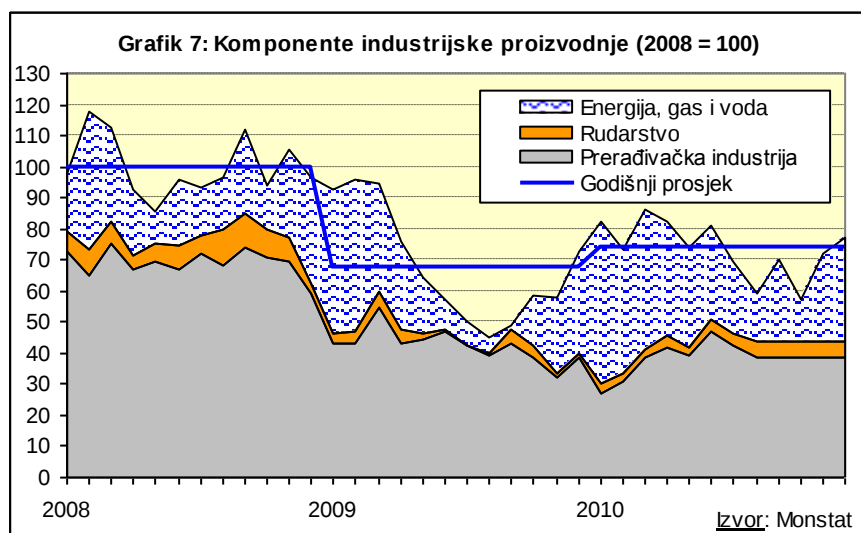


Projekat 1000+ stanova u vrijednosti od 25 mil. € koji je Vlada započela uz pomoć Razvojne banke Savjeta Evrope, može da podstakne rast ovog sektora i doprinese jačem oporavku. Indikator vrijednosti izvršenih građevinskih radova stabilizovao se tokom drugog kvartala, nakon uzastopnog pada u pet kvartala i sada je na istom nivou kao i početkom 2008. godine. Vrijednost izvršenih radova je pala 8,5 % u prva dva kvartala 2010. godine u odnosu na prvu polovinu 2009. godine, ali je vrijednost novih ugovora na zgradama bila 19 % viša. Ovi podaci mogu biti vrlo nepouzdati, ali dokaz o stabilizaciji podržava podatak o povećanju broja radnika na gradilištima u prva dva kvartala 2010. Broj izdatih građevinskih dozvola za devet mjeseci 2010. godine je 59, čija je predračunska vrijednost 246 mil €, dok je za isti period prošle godine bilo izdato 88 građevinskih dozvola predračunske vrijednosti 243 mil €.

Rast prerađivačke proizvodnje i proizvodnje električne energije (vidi grafik 6) je uzrokovan ponovnim otvaranjem termoelektrane Pljevlja (kao i jakih padavina u kišnoj sezoni) i većom proizvodnjom aluminijuma (KAP). Prerađivačka industrija je 9% veća u 2010. godini u odnosu na prethodnu godinu, ali je pitanje da li će i kada dostići nivo iz 2008. godine (rekordno visoke cijene aluminijuma).



Prerađivačka industrija sada ima polovinu udjela u ukupnoj industrijskoj proizvodnji, sa 70 % učešća u 2008. (vidi grafik 7), a proizvodnja baznih metala udio od 40% indeksa prerađivačke industrije, sa 65% učešća u 2008. Proizilazi da proizvodnja baznih metala čini samo 20% ukupne industrijske proizvodnje, sa 45% učešća u 2008, što opet govori da



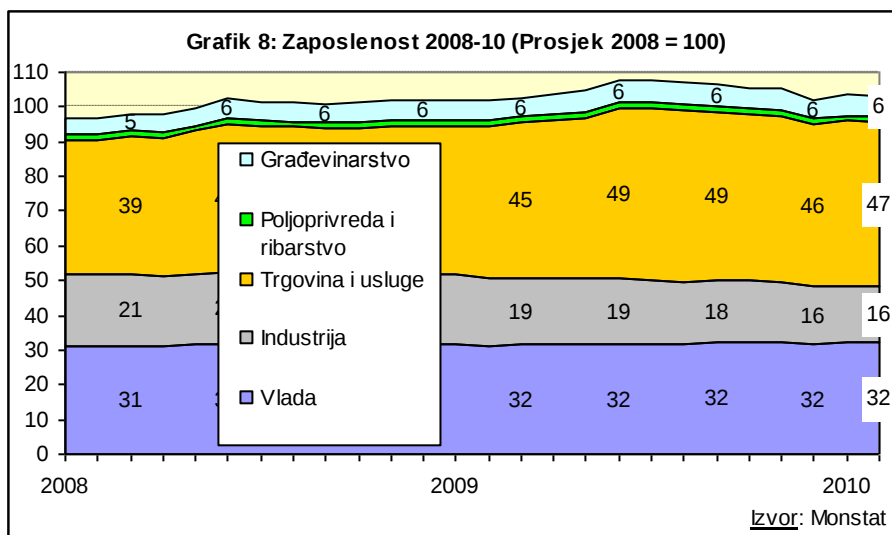
osim povećanja udjela sektora usluga u korist sektora industrije, u sektoru industrije sve značajniji dio

zauzimaju konkurentnije grane i grane manje osjetljive na spoljne efekte kao što je npr. proizvodnja električne energije.

U cilju stvaranja uslova za obezbjeđivanje kratkoročne stabilnosti i dugoročne održivosti Kombinata aluminijuma i Željezare, realizuju se odgovarajući programi prestrukturiranja. U periodu januar-septembar 2010. godine, proizvodnja u KAP-u je povećana za oko 30%, tako da je realno očekivati da se ostvari planirani godišnji obim proizvodnje (80.000 tona aluminijuma).

2.1.2. Tržište rada

Tendencija povećanja zaposlenosti je nastavila sa rastom tokom prve polovine 2009, s obzirom da je tražnja za radnom snagom u sektoru trgovine i usluga apsorbovala i nadmašila rast nezaposlenih koji je nastao prestrukturiranjem u sektoru industrijske proizvodnje (vidi grafikon 8).



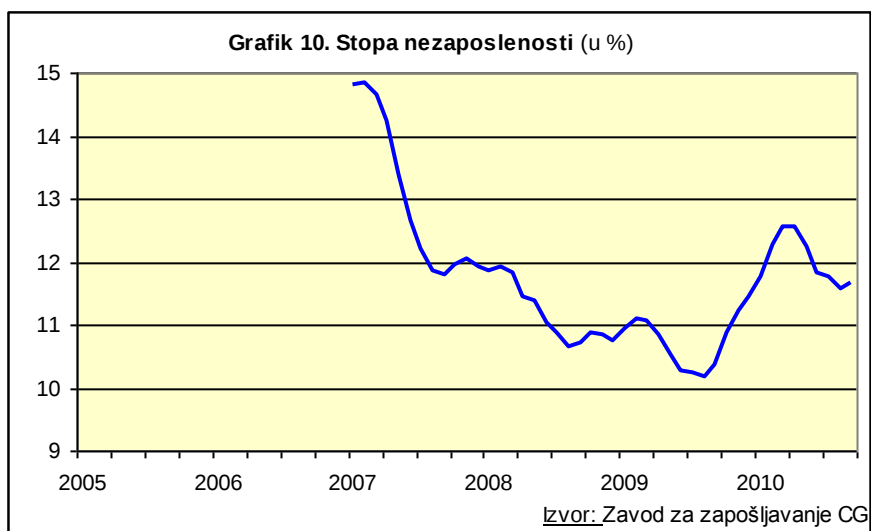
Ovaj trend koji je započeo tranzicijom ukazuje na restrukturiranje ekonomije, koja se značajno oslanjala na proizvodnju metala i na sektor usluga. Nivo zaposlenosti je počeo da stagnira sredinom 2009. godine da bi značajno opao tokom druge polovine godine, ali je nedavno započeo ponovni oporavak koji je smanjio nezaposlenost za 1 procentni poen sa 12,7



procenata s početka 2010. godine (grafik 9.)⁶

Ono što zabrinjava, a što je neophodno, s obzirom na nisku stopu radne aktivnosti stanovništva i strukturu ekonomije (pretežno radno intezivna) je snažniji rast zaposlenosti koji još uvijek izostaje. U periodu januar-septembar 2010. izdato je oko 10,000 radnih dozvola što je značajan pad u odnosu na skoro 14,000 za isti period prethodne godine. U istom periodu 2010. je oglašeno oko 26,200 novih radnih mjesta što je za oko 12,000 manje nego u 2009. godini.

Negativan uticaj na novo zapošljavanje je imala i odluka Vlade o zamrzavanju zapošljavanja u javnom sektoru. Stopa nezaposlenosti, prema podacima Zavoda za zapošljavanje, je porasla za 2,4% sa kraja 2009. godine, i u prvom kvartalu 2010. godine i iznosila je

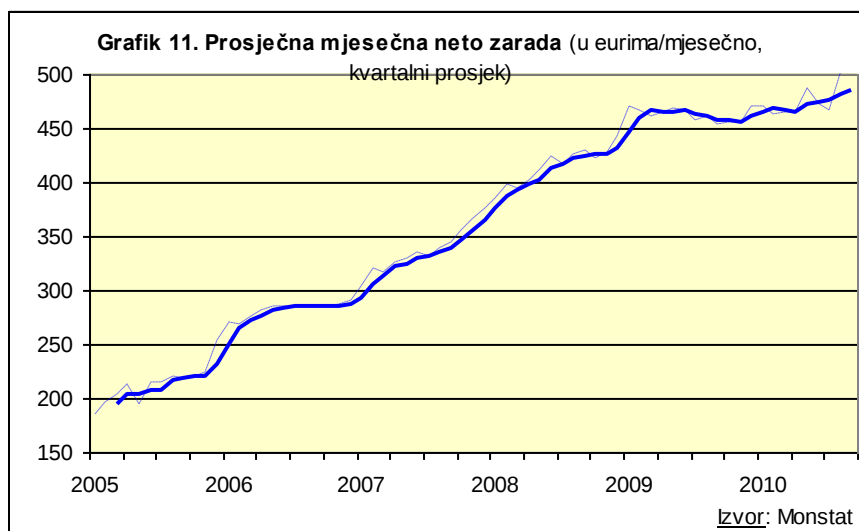


12,6 % radne snage. Sredinom 2010. godine, stopa nezaposlenosti je ponovo počela da opada (vidi grafik 10), i u toku ljetnjih mjeseci zabilježen je pad od 1% i tokom ovog perioda je za 2.600 ljudi smanjena nezaposlenost u odnosu na prethodni period.

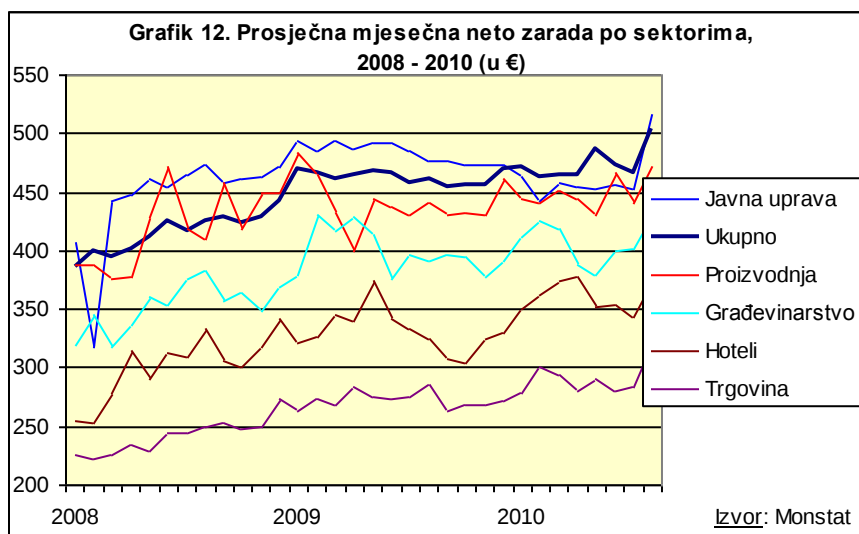
⁶ Broj zaposlenih poslije prvog kvartala je procijenjen, jer ne postoje zvanični podaci poslije tog perioda. MONSTAT je do sada bio zadužen za objavljivanje podataka o zaposlenima u Crnoj Gori na osnovu Metodologije utvrđivanja broja zaposlenih koju je utvrdila Vlada Crne Gore 2005. godine, a na osnovu podataka Fonda PIO i Fonda Zdravstva. Uvođenjem Centralnog Registra poreskih obaveznika od 31.03.2010. godine i Projekta objedinjene registracije obveznika i obveznika plaćanja doprinosa Poreska uprava postaje jedini izvor podataka o svim obveznicima poreza i doprinosa putem obrasca. U toku je usaglašavanje podataka između ovih dviju institucija i iz navedenih razloga došlo je do kašnjenja u objavljivanju navedenih podataka od aprila do danas. Podaci za protekli period, kao i za prethodne godine, biće objavljeni naknadno.

Prosječna neto zarada počinje uzlazni trend početkom 2010. (grafik 11), nakon stagnacije tokom 2009. godine.

Zarade u turizmu su zabilježile jak rast krajem 2009. i početkom 2010. poslije značajnog pada sredinom 2009.



Zarade su se oporavile i u sektoru trgovine, dok su one u industriji stabilnije i nisu zabilježile rast (grafik 12). Zbog budžetskih restrikcija zarade u javnom sektoru nastavljaju pad započet 2009. godine.



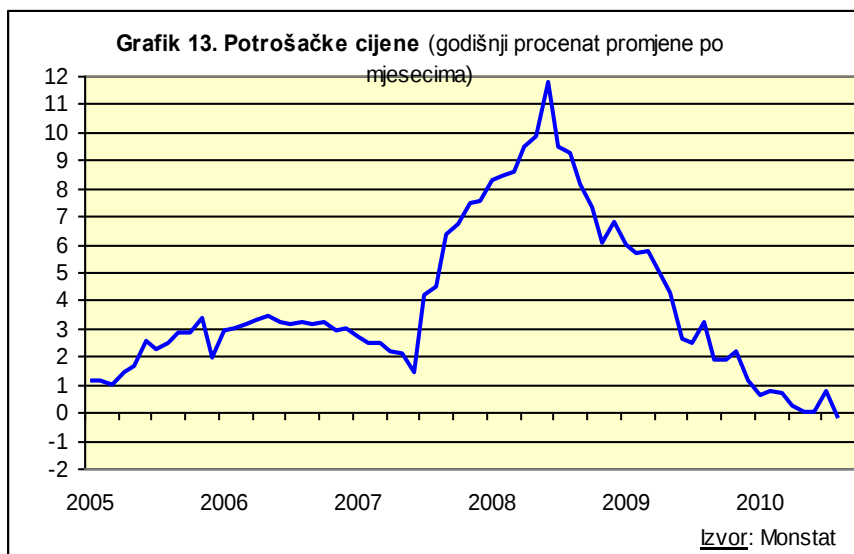
Bitno je napomenuti da se zbog oporezivanja ostalih ličnih primanja (topli obrok i regres) u 2010. godini, promijenila metodologija MONSTAT-a za obračun zarada, kojom se navedena primanja uključuju u zarade, tako da je statistički porast zarada izazvan izmjenom metodologije. Za budući rast ekonomije zaposlenost predstavlja veoma značajan indikator, prije svega zbog činjenice da se zbog restriktivne politike javna potrošnja smanjuje, i da je privatna sve dominantnija, kao i da je crnogorska ekonomija pretežno radno intenzivna.

2.1.3. Inflacija

Pad privredne aktivnosti u gotovo svim sektorima i smanjenje agregatne tražnje uticalo je na kretanje i ostvareni nivo inflacije u 2009. godini. Inflacija, mjerena indeksom potrošačkih cijena, u decembru 2009. godine u odnosu na decembar 2008. godine iznosila je 1,5% dok je prosječna stopa za period januar-

decembar 2009. u odnosu na isti period 2008. godine iznosila 3,4%. U 2010. godini je nastavljen trend smanjivanja stope inflacije (vidi grafikon 13).

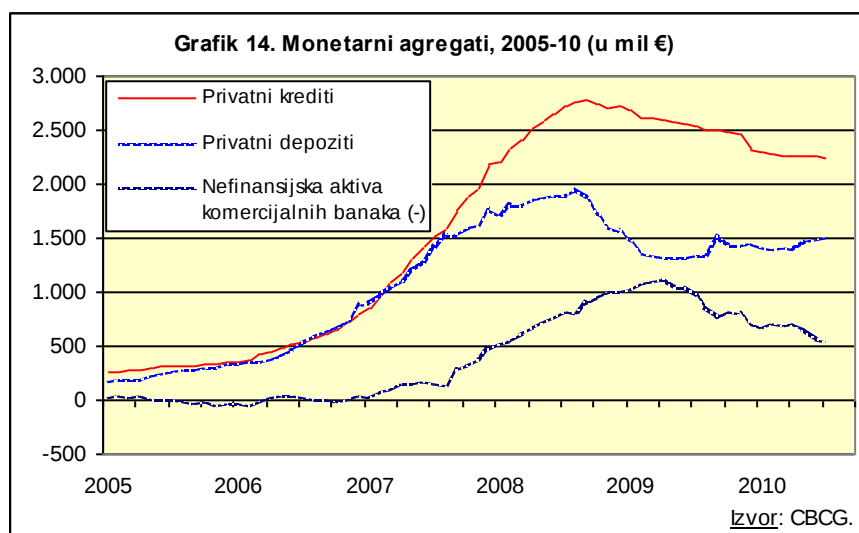
Potrošačke cijene u septembru 2010. godine u odnosu na decembar 2009. godine porasle su za svega 0,2%, godišnja stopa rasta iznosila je 0,3%, dok je prosječna stopa za period januar-septembar 2010. godine, u odnosu na isti period 2009. godine iznosila 0,4%, što je ispod očekivanih stopa i to je dodatno uticalo i na niži nominalni rast prihoda budžeta u toku ove godine.



2.1.4. Bankarski sektor i likvidnost

Oštar pad depozita privatnog sektora je zaustavljen početkom 2009. godine (grafikon 14), djelimično kao odgovor na uvođenje Vladinih garancija na depozite i odobravanjem kredita i garancija bankarskom sektoru. Nakon tog perioda nivo depozita se stabilizovao na oko 48% BDP.

Bankarski sektor je imao i podršku od inostranih vlasnika u početku krize, tako da su strane obaveze banaka porasle za to vrijeme. Od sredine 2009, međutim, strane obaveze banaka opadaju značajno, ali i krediti privatnog sektora.

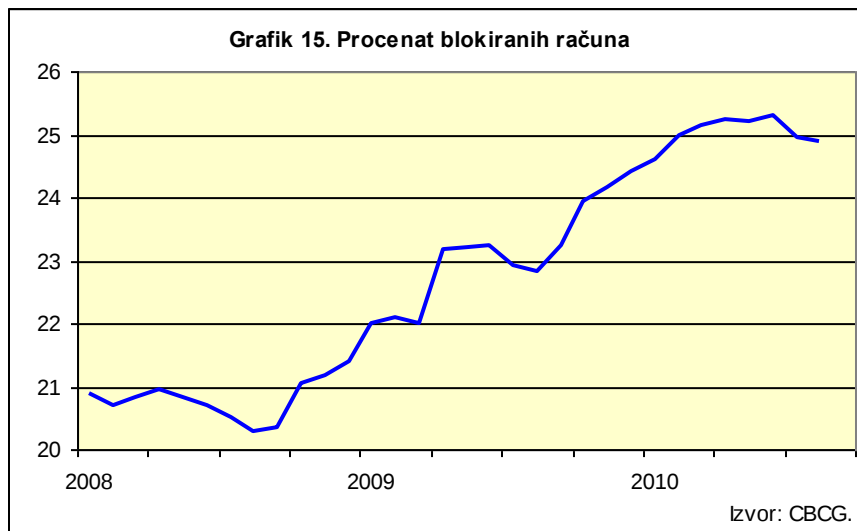


Uprkos tome, smanjenje kredita je znatno manje nego što izgleda na grafiku zbog toga što je dio kredita transferisan matičnim bankama u inostranstvu i knjižen je u bilansima majki banaka, tako da prema procjenama rast kredita u 2010. godini iznosi oko 5%, iako je prema posljednjim zvaničnim podacima došlo do pada kreditne aktivnosti od 4,3%.

Zabrinjavajući signal predstavlja postojan rast broja kompanija u blokadi (vidi grafik 15). Broj blokiranih računa raste s nivoa od 20%

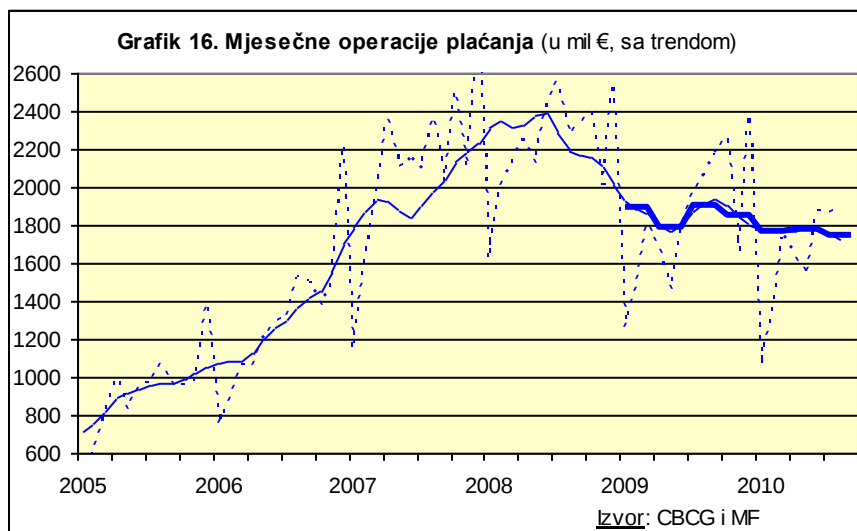
ukupnih računa sredinom 2008. godine na visokih 25% početkom 2010. i od tada se taj broj stabilizuje. Međutim, vrijednost računa u blokadi raste od sredine 2008. godine, oko 90 miliona, na kraju septembra 2010. godine iznosi 220 mil €. Jedan od pokazatelja je i rast broja pravnih lica koja imaju blokirane račune sa oko 9,000 u avgustu 2008. na 13,000 krajem

septembra ove godine. U odnosu na prvi kvartal 2010. broj fizičkih i pravnih lica u blokadi je nešto veći, dok je u odnosu na stanje na kraju drugog kvartala, u trećem kvartalu zabilježen neznatan pad.



Glavni rizik u bankarskom sektoru, iako je likvidnost banaka poboljšana, predstavljaju krediti u kašnjenju, koji pokazuju trend rasta. Učešće nekvalitetne aktive u ukupnim kreditima za treći kvartal 2010. godine iznosi 14,4 %, dok je u posljednjem kvartalu 2009.godine ovo učešće iznosilo 11,4%. Krediti koji kasne sa naplatom za tri kvartala iznose 17,6 % ukupnih kredita, dok je za posljedni kvartal 2009. ovaj podatak iznosio 13,5%. Ključni pokazatelj u projekcijama daljeg rasta kreditne aktivnosti banaka je kreditni potencijal kompanija, što je dosta teško procijeniti, i različiti su podaci po sektorima. Kod nekih sektora kao npr. nekretnine, trgovina, usluge i turizam, pad odobrenih kredita iz 2009. godine i dalje traje, dok kod građevinarstva i transporta krediti bilježe oporavak. Takođe, odobreni krediti sektoru stanovništva su u padu, kao i zaduženost po glavi stanovnika, što sa druge strane može značiti da je proces smanjivanja izloženosti banaka u toku i da je moguće tokom sljedeće godine očekivati predviđeni rast kredita, ali kao što je navdano, ipak će to zavisiti od kretanja kredita u kašnjenju.

Nivo platnog prometa je jedan od najvažnijih vodećih indikatora ekonomske aktivnosti i pokazatelj ukupne likvidnosti ekonomije. (Izuzetno je važan kao indikator kretanja BDP-a u naredna 2-3 kvartala). Nivo platnog prometa značajno je opadao od sredine 2008. godine, sve do sredine 2009. godine. (vidjeti grafik 16 gdje zadebljana linija pokazuje trend).



Nakon toga je privremeno porastao, kao posljedica dokapitalizacije i djelimične privatizacije EPCG, ali je i dalje 20% manje u odnosu na isti period prošle godine.

2.1.5. Platni bilans

Tekući račun bilansa plaćanja je pretrpio najveće promjene u 2009. godini kao posljedica krize krajem 2008. (Tabela 3). Izvoz je pao više od 5 %, dok je uvoz zabilježio pad od značajnih 28%. Osnovne karakteristike platnog bilansa u 2009. godini, su značajno smanjenje uvoza roba, što je dovelo do pada spoljnotrgovinskog deficita, kao i samog deficita tekućeg računa platnog bilansa, značajan pad izvoza i visok neto priliv stranih direktnih investicija. U 2009. godini, najveći priliv stranih direktnih investicija je ostvaren kao posljedica djelimične privatizacije EPCG. Pad u izvozu je u najvećoj mjeri uzrokovan padom izvoza prerađivačke industrije, prije svega aluminijuma, dok je pad uvoza izazvan padom agregatne tražnje, kako privatne, tako i javne.

U tabeli 3. dat je platni bilans Crne Gore u milionima € , po godinama 2008-2009. i uporedno za prva dva kvartala 2010. u odnosu na isti period 2009:

Tabela 3: Platni bilans Crne Gore	2008	2009	I -II 2009	I-II 2010	% promjene
A. TEKUĆI RAČUN (1+2+3+4)	-1.564.286	-896.271	-551.517	-512.456	-7,1
1. Robe*	-2.082.340	-1.371.496	-639.501	-607.662	-5,0
1.1. Izvoz	467.384	296.284	134.408	155.161	15,4

1.2. Uvoz	2.549.724	1.667.780	773.909	762.823	-1,4
2. Usluge	399.381	384.521	40.675	42.933	5,6
2.1. Prihodi	750.591	680.487	180.674	188.806	4,5
2.2. Rashodi	351.210	295.965	140.000	145.872	4,2
3. Dohodak	45.613	5.327	9.336	27	-99,7
3.1. Prihodi	168.642	162.722	81.877	75.433	-7,9
3.2. Rashodi	123.029	157.395	72.541	75.406	3,9
4. Tekući transferi	73.060	85.377	37.973	52.246	37,6
4.1. Prihodi	109.308	117.681	54.584	66.598	22,0
4.2. Rashodi	36.248	32.304	16.611	14.352	-13,6
B. KAPITALNI I FINANSIJSKI RAČUN	1.329.746	539.817	397.062	326.373	-17,8
B1. Kapitalni račun	-463	1.959	1.992	-273	-113,7
B2. Finansijski račun	1.330.209	537.858	395.070	326.646	-17,3
1. Direktne investicije	551.709	910.907	326.285	310.535	-4,8
1.1. U inostranstvo	-73.704	-32.890	-15.367	-26.083	69,7
1.2. U Crnu Goru	625.414	943.797	341.652	336.618	-1,5
2. Portfolio investicije	-15.528	-41.851	-29.120	-617	-97,9
2.1. Sredstva	-11.642	-38.261	-27.890	3.343	-112,0
2.2. Obaveze	-3.886	-3.590	-1.231	-3.960	221,8
3. Ostale investicije	638.726	-274.607	23.241	-78.755	-438,9
3.1. Sredstva	-179.100	-310.673	-51.428	-91.145	77,2
3.2. Obaveze	817.827	36.066	74.668	12.390	-83,4
B3. Promjena rezervi CBCG	155.301	-56.590	74.664	95.484	27,9
C. NETO GREŠKE I OMAŠKE	234.540	356.454	154.455	186.082	

U prvoj polovini 2010. godine, prema preliminarnim podacima MONTAT-a, ukupna robna razmjena sa inostranstvom iznosila je 896,2 miliona eura, od čega se na izvoz odnosilo 142 miliona eura, a na uvoz 754 miliona eura. Posmatrano po kvartalima, u drugom kvartalu 2010. godine ostvarena je najveća vrijednost izvoza od kraja 2008. godine, u iznosu od 86,4 miliona eura, što je za 66,1% više u odnosu na isti kvartal 2009. godine. U toku 2010. godine, i dalje je pokrivenost uvoza izvozom mala, što odražava prije svega karakter crnogorske ekonomije, sa dominantnim učešćem sektora usluga – prije svega

turizma, čija kretanja u velikoj mjeri uzrokuju nivo uvoza roba i usluga tj. rast prometa u turizmu uzrokuje veći uvoz. Ovo naročito u 2010. godini, kada je kreditna aktivnost banaka bila slaba, pa rast uvoza nije finansiran rastom kreditne aktivnosti banaka tj. povećanjem zaduženja stanovništva i privrede.

Kretanja u prvoj polovini 2010. godine ukazuju na postepeni oporavak ekonomske i spoljnotrgovinske aktivnosti. Podaci o međunarodnoj razmjeni Crne Gore sa inostranstvom u odnosu na uporedni period (prva dva kvartala 2009. godine) pokazuju pad spoljnotrgovinskog deficita, suficit na računu usluga, tekućih transfera i dohotka. Zabilježen je oporavak izvoza roba (rast za 15,4%), dok uvoz i dalje ima trend usporavanja (pad za 1,5%). Prema preliminarnim podacima, deficit tekućeg računa platnog bilansa, u prvoj polovini 2010. godine, iznosio je 508,8 miliona eura, što je za 7,7% manje u poređenju sa istim periodom prethodne godine. Na smanjenje deficita tekućeg računa uticalo je smanjenje spoljnotrgovinskog deficita, kao i povećanje suficita na računu usluga i tekućih transfera. U sektoru usluga, pozitivan rezultat zabilježen je jedino u oblasti transporta, dok za razliku od prethodne godine, kada su bila značajna ulaganja u energetske sektor, u strukturi stranih direktnih investicija u 2010. godini dominiraju ulaganja u finansijski sektor (dokapitalizacija banaka), telekomunikacije i turizam.

Tabela 4: Kretanje bilansa plaćanja u % BDP, 2008-10.

	Procjena		
	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010⁷</u>
	u % BDP-a		
Tekući račun	-50,7	-30,1	-24,6
Izvoz	39,5	32,8	35,4
Usluge	24,3	22,8	24,3

⁷ Procjena Ministarstva finansija

Robe	15,1	9,9	11,1
Uvoz	-94,0	-65,9	-63,7
Ostalo tekuće	3,8	3,0	3,6
Neto greške i omaške	7,6	12,0	0,0 ⁸
Kapitalni i finansijski	38,1	20,0	21,1
Banke i ostalo	20,2	-10,6	-5,3
Direktne strane investicije	17,9	30,6	19,8
Vladine pozajmice (neto)			6,6
Rezerve (pad)	5,0	-1,9	3,5
Izvori: CBCG i Ministarstvo finansija.			

Što se tiče projekcije do kraja 2010. godine, procjene Vlade su da će uvoz ostvariti rast u odnosu na prethodnu godinu, dok bi izvoz roba i usluga trebao da raste za 1%. Rast uvoza uglavnom je uzrokovan rastom aktivnosti u turizmu (dobra turistička sezona), dok će sa druge strane smanjenje investicione aktivnosti dovesti do smanjenja uvoza. Očekuje se da će i ostale komponente tekućeg računa (dohoci i transferi) doživjeti oporavak. Interesantno je vidjeti podatke koji se odnose na neto greške i omaške u 2008. i 2009. godini. Razlog za ovako visok nivo su prije svega veći prihodi od turizma (plaćanje u gotovini), neregistrovane doznake iz inostranstva, potcijenjen iznos izvoza itd. Ovako visok nivo greški nije neuobičajen u zemljama u tranziciji, u ovom slučaju izgleda da je nivo agregatne tražnje i potrošnje bio viši nego što je statistički registrovan. U 2010. godini, deficit tekućeg računa finansiraće se najvećim dijelom iz stranih direktnih investicija, vladinih pozajmica, vjerovatno jednim dijelom iz neutvrđenih izvora (neto greške i omaške), iako smo za potrebe projekcije u Tabeli 3 projektovali da nema neto greški i omaški.

Očekuje se da će tokovi finansiranja banaka prema inostranstvu iz 2009-2010. polako slabiti i nestati u 2011. i da će direktne strane investicije vjerovatno opadati s visokog nivoa sa više od 30 procenata BDP-a (iz 2009. godine) prema nižem nivou u odnosu na procenat učešća u BDP-u.

⁸ Za potrebe projekcije, stavljen je iznos 0, mada je iz podataka za prva dva kvartala evidentno da neto greške i omaške iznose 186 mil €, više nego u istom periodu prethodne godine, iz čega će se dio deficita tekućeg računa finansirati.

2.2.SREDNJOROČNI MAKROEKONOMSKI SCENARIO

Oporavak ekonomije u narednom periodu zavisiće od čitavog niza faktora, prije svega od trougla-zaposlenost, bankarski sektor i strane direktne investicije. Rast broja zaposlenih u privatnom sektoru će zavisići od dva primarna izvora obezbijedivanja sredstava – bankarski krediti (kroz ino investicije u bankarski sektor i rast kreditiranja), kao i nivoa i strukture stranih direktnih investicija. Takođe, oporavak crnogorske ekonomije će u izvjesnoj mjeri zavisići i od oporavka privredne aktivnosti u okruženju i EU zemljama. Srednjoročne stope rasta crnogorske ekonomije moraju biti posmatrane u svijetlu sljedećih karakteristika:

- Tranzicija ka tržišnoj ekonomiji je započela prije deset godina, kasnije nego u drugim zemljama, i bila je ometana neizvjesnostima oko pitanja nezavisnosti do 2006. godine. Ekonomija još nije dostigla njen potencijalni nivo, i osim perioda od kraja 2006. godine do trećeg kvartala 2008. godine kada je bila izražena ciklična komponenta rasta, već u toku 2010. godine, prema procjenama Vlade, ekonomska aktivnost je ispod potencijala.⁹
- Kao vrlo mala ekonomija, relativno male nominalne investicije, posebno u radno intezivan sektor mogu dovesti do većih stopa rasta od navedenih srednjoročnih projekcija;
- U ekonomiji Crne Gore postojano raste učešće uslužnih djelatnosti koje uglavnom proizvode dobra i usluge koje imaju dodatnu vrijednost, u odnosu na prerađivačku industriju, koja osim što smanjuje učešće u BDP-u uglavnom proizvodi sirovine ili poluproizvode. Takođe, u okviru industrijske proizvodnje raste proizvodnja konkurentnije robe kao što je energija, koja čini 60% ukupne proizvodnje. Ove tendencije vode ka jačanju konkurentnosti ekonomije i otpornosti na spoljne šokove, kao i dinamičnijim stopama rasta.
- U bankarskom sektoru još uvijek nije završena konsolidacija bilansa, neophodna nakon pada depozita od oko 30 % krajem 2008. godine. Krediti privatnom sektoru nastavljaju da padaju (20 % u odnosu na maksimalni nivo iz sredine 2008. godine), kao posljedica pokušaja banaka da smanje izloženost rizicima, ali je značajan procenat ovih kredita knjižen u bilansima majki banaka. Kada bi se i ovo uzelo u obzir, vjerovatno je u 2010. godini došlo do izvjesnog kreditnog rasta. Likvidnost bankarskog sektora je bolja nego prošle godine, međutim zabrinjava broj kredita u kašnjenju koji nastavlja da raste, što ukazuje na rastuću nelikvidnost privrede i stanovništva.
- Od naročite važnosti za Crnu Goru, zbog veličine i izloženosti, je rast ekonomija u Eurozoni i uopšte u okruženju, koji bi posebno imali pozitivan efekat na turizam i priliv SDI.

Bazni scenario predviđa rast ekonomije od 2,5% u 2010. godini i to je rast na kome je zasnovan i usvojen budžet za 2011. godinu. Projekcije rasta za 2011. i 2012. godinu u ovom EFP su nešto niže nego u prošlogodišnjim projekcijama. U svakom slučaju rast od 2,5% projektovan je na osnovu trenutnih kretanja u ekonomiji, analizi "output gap"-a, vodećih ekonomskih indikatora i realnih očekivanja u kreditnoj aktivnosti banaka, priliva SDI i kretanjima na tržištu rada.

⁹ Razlika između potencijalnog i realnog rasta detaljnije je objašnjena u poglavlju 2.2.4

Razlike između baznog, višeg i nižeg scenarija u najvećem dijelu proističu iz različitih pretpostavki o kretanju ekonomije u 2011. godini, odnosno dinamike vraćanja rasta ekonomije poslije recesije, tako da su u sva tri scenarija stope rasta približno iste za period 2012-2013, mada je bazna godina (2011.) različita.¹⁰ Takođe, u poglavlju 2.2.4. po prvi put je dat kratak osvrt na potencijalni "output gap", odnosno razliku između potencijalnih i mogućih stopa rasta, koji u slučaju da su naše pretpostavke tačne i da postoji negativni gap, može dovesti do većih stopa rasta ekonomije u srednjem roku. Procijene "output gap"-a su rađene po prvi put i detaljnije će biti razrađene u prvome PEP-u koji će Crna Gora, kao zemlja kandidat pripremiti u narednoj godini.

Značajnije su međutim implikacije koje mogu da izazovu stope rasta predviđene u nižem scenariju, koji u trenutnim ekonomskim okolnostima u Evropi nijesu isključene.

U tabeli 5. dat je sumarni makroekonomski prikaz baznog scenarija i dva alternativna scenarija za srednjoročni period 2011-2013:

Tabela 5: Scenariji		Bazni scenario					Scenario višeg rasta			Scenario nižeg rasta		
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>		<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
BDP (u mil €)	2.981	3.025	3.170	3.363	3.585		3.231	3.444	3.671	3.106	3.296	3.513
<i>Realni rast</i>	-5,7	0,5	2,5	3,5	4,0		4,5	4,0	4,0	0,5	3,5	4,0
<i>Deflator (stopa)</i>	2,4	1,0	2,2	2,5	2,5		2,2	2,5	2,5	2,2	2,5	2,5

¹⁰ Detaljnije razlike između scenarija prikazane su u potpoglavlju 2.2.2. Mapa rizika i mogućnosti u ekonomiji Crne Gore u periodu 2011-13

Bazni makroekonomski scenariji 2011-2013.

Bazni srednjoročni makroekonomski scenario za period 2011-2013. polazi od predviđanja da će se trend oporavka koji je započeo u trećem kvartalu 2010. nastaviti uz nešto niži početni rast i više stope u periodu 2012-2013, mada se ne može zanemariti činjenica da postoje rizici koji se odnose na bankarski sektor i priliv stranih direktnih investicija koji bi mogli usporiti ovaj oporavak i rast.

Bazni scenario predviđa umjeren oporavak u periodu 2011-2013. te rast ekonomije od 2,5-4,0 procenta realnog rasta u 2011-2013. (vidi tabelu 6). Ne očekuje se snažniji rast inflacije, ali je njen rast oko 0,7% viši nego onaj projektovan za eurozonu, dok je ispod nivoa stope inflacije koji je projektovan za ekonomije Centralne i Istočne Evrope u istom periodu.

U baznom scenariju, glavni doprinos rastu treba da bude od rasta u sektoru usluga, većinom iz sektora turizma i od rasta potrošnje domaćinstava koja bi trebala da se održava na nivou od 84% učešća u BDP-u, na bazi umjerenog rasta zaposlenosti i zarada.

Tabela 6: Bazni scenario		Bazni scenario			
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
BDP (u mil €)	2.981	3.025	3.170	3.363	3.585
<i>Realni rast</i>	-5,7	0,5	2,5	3,5	4,0
<i>Deflator (stopa)</i>	2,4	1,0	2,2	2,5	2,5
(u % BDP)					
Ključne karakteristike:					
Bilans tekućeg računa	-30,1	-24,6	-19,3	-18,2	-17,3
Izvoz	32,1	35,4	36,3	37,2	38,1
Uvoz	-65,4	-63,7	-59,2	-59,1	-59,1
Drugo	3,2	3,6	3,7	3,7	3,7
Privatni depoziti	47,6	48,0	48,0	48,0	48,0
Krediti domaćih banaka	81,5	76,8	76,7	76,0	76,9
Potrošnja domaćinstva	84,0	84,0	84,0	84,0	84,0
Investicije u bruto kapital	27,1	22,9	18,1	17,9	17,8
Državna potrošnja	22,2	21,4	20,8	20,1	19,3
(doprinos rastu, u procentnim poenima)					
Relani rast BDP-a:	-5,7	0,5	2,5	3,5	4,0
Potrošnja domaćinstva	-12,0	0,4	2,1	2,9	3,4
Investicije u bruto kapital	-15,1	-4,1	-4,3	0,4	0,6

Državna potrošnja	-1,7	-0,7	0,0	-0,1	-0,1
Neto izvoz	23,1	4,9	4,7	0,3	0,1
Izvoz	-9,2	3,4	1,8	2,2	2,4
Uvoz	32,3	1,4	2,9	-1,9	-2,4
(% godišnjeg rasta, osim ako nije drugačije navedeno)					
Ključne pretpostavke:					
Rast zaposelnosti	0,4	0,2	1,3	1,8	2,0
Rast zarada	6,1	9,3	2,2	2,5	2,5
Nezaposlenost (pad, kraj godine)		11,6	11,1	10,3	9,2
SDI (u % BDP-a)	30,6	19,8	17,3	17,4	15,0
Novi krediti (% rast kredita)	-13,5	-4,3	4,6	5,2	7,8
Rast izvoza	-21,4	11,8	7,3	8,7	9,2
Rast uvoza	-32,8	-1,2	-2,5	5,9	6,6
<u>Izvori:</u> MONSTAT, CBCG i Ministarstvo finansija					

Pozitivan doprinos rastu BDP-a bi mogao doći kroz rast bruto investicija u osnovna sredstva s obzirom na projektovani umjereni rast bankarske aktivnosti. U isto vrijeme predviđen je rast privatnih depozita u skladu s rastom BDP-a. Novi bankarski krediti bi trebalo da dostignu nivo rasta od 4,6% odnosno 5,2 % u periodu 2012-2013. i, kao rezultat tih kretanja, nezaposlenost bi trebala da blago opada. Javna potrošnja bi istovremeno trebala da nastavi konsolidaciju tako da bi to trebalo da ima blagi negativni uticaj na rast BDP-a.

Deficit tekućeg računa bi trebao da ostane još uvijek relativno visok, mada pokazuje tendenciju smanjivanja, odražavajući sadašnji značajan doprinos rastu koji ima potrošnja i investiciona aktivnost, ali je za to neophodan uslov kombinacije visokih stranih investicija i umjerenog rasta bankarske aktivnosti.

Poboljšanje biznis ambijenta i jačanje aktivnosti malih i srednjih preduzeća i održavanje proizvodnje u velikim industrijskim sistemima s efektima na aktivnost preduzeća sa kojima su

povezana, utićaće na stvaranje uslova za novo zapošljavanje i porast zaposlenosti za oko 1,3% u odnosu na 2010. godinu.

Očuvano interesovanje stranih investitora u uslovima oživljavanja ekonomije trebalo bi da rezultira održavanjem rasta stranih direktnih investicija. Pretpostavke se baziraju na realizaciji projekata kapitalne infrastrukture u srednjem roku (autoput Bar-Boljare, hidroelektrane na Morači, male hidroelektrane, vjetrogeneratori, projekti izgradnje hotelskih kapaciteta – Luštica, Ada Bojana, Valdanos i dr, objekti za tretman čvrstog otpada i otpadnih voda i drugi objekti lokalne i regionalne komunalne infrastrukture) i povlačenju sredstava od potpisanih kreditnih aranžmana koji su u najvećoj mjeri usmjereni na infrastrukturne projekte (trenutno je oko 130 miliona eura nepovučениh sredstava). Očekivani nivo stranih direktnih investicija je na nivou od oko 550 mil € u 2011. godini.

2.2.1. Alternativni scenario

Scenario višeg rasta (vidi tabelu 7.) predviđa jači podsticaj bruto investicija u fiksni kapital u 2012-2013, zbog višeg nivoa stranih direktnih investicija i većeg izvoza nego u baznom scenariju. Takođe, kreditni rast je veći u odnosu na bazni scenario. Strane direktne investicije (SDI) su veće za 1,5 % BDP-a u obje godine nego u baznom scenariju i dosežu 18 % BDP-a u 2012., prije pada na 15,3 % u 2013. Ukupno, iznos SDI je 100 mil € veći tokom tri godine nego u baznom scenariju, što je u skladu sa planiranim otpočinjanjem izgradnje hotelskih kapaciteta i ulaganjima u infrastrukturu. Kao rezultat većih SDI, investiciona potrošnja učestvuje dodatnih 1,4 % BDP-a u sve tri godine (takođe zbog većeg rasta kredita), što takođe podstiče potrošnju domaćinstava za 1,6 % BDP-a u odnosu na bazni scenario. Ovaj scenario takođe predviđa, veći rast izvoza, naročito u 2011. godini kada se očekuje da izvoz raste 2,1 % više nego u baznom scenariju. Ukupni rast izvoza u sve tri godine je 2,6 % viši nego u baznom scenariju. Kombinovani podsticaj u 2011. godini doprinosi rastu 3,2 %, međutim, djelimično je neutralisan, zbog porasta uvoza za 1,2%, tako da njegov konačan doprinos rastu BDP-a iznosi 2%. Pregled razlika između baznog scenarija i scenarija višeg rasta, kao i scenarija nižeg rasta, dat je u pregledu osnovnih ekonomskih varijabli u poglavlju 2.2.3. Mapa rizika i mogućnosti u ekonomiji Crne Gore u periodu 2011-2013.

Tabela 7: Scenario višeg rasta	Scenario višeg rasta				
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
BDP (u mil €)	2.981	3.025	3.231	3.444	3.671

<i>Realni rast</i>	-5,7	0,5	4,5	4,0	4,0
<i>Deflator (stopa)</i>	2,4	1,0	2,2	2,5	2,5
(u % BDP)					
Ključne karakteristike:					
Bilans tekućeg računa	-30,1	-24,6	-19,3	-18,3	-17,4
Izvoz	32,1	35,4	36,3	37,2	38,1
Uvoz	-65,4	-63,7	-59,2	-59,1	-59,1
Drugo	3,2	3,6	3,6	3,6	3,6
Privatni depoziti	47,6	48,0	48,0	48,5	48,5
Krediti domaćih banaka	81,5	76,8	75,5	74,7	75,4
Potoršnja domaćinstva	84,0	84,0	84,0	83,8	83,6
Investicije u bruto kapital	27,1	22,9	18,5	18,5	18,6
Državna potrošnja	22,2	21,4	20,5	19,6	18,8
(doprinos rastu, u procentnim poenima)					
Relani rast BDP-a:	-5,7	0,5	4,5	4,0	4,0
Potoršnja domaćinstva	-12,0	0,4	3,8	3,2	3,1
Investicije u bruto kapital	-15,1	-4,1	-3,6	0,8	0,9
Državna potrošnja	-1,7	-0,7	0,0	-0,1	-0,1
Neto izvoz	23,1	4,9	4,3	0,1	0,1
Izvoz	-9,2	3,4	2,5	2,4	2,4
Uvoz	32,3	1,4	1,8	-2,2	-2,4
(% godišnjeg rasta, osim ako nije drugačije navedeno)					
Ključne pretpostavke:					
Rast zaposelnosti	0,4	0,2	2,3	2,0	2,0

Rast zarada	6,1	9,3	2,2	2,5	2,5
Nezaposlenost (pad, kraj godine)		11,6	10,3	9,2	8,1
SDI (u % BDP-a)	30,6	19,8	18,1	18,1	15,3
Novi krediti (% rast kredita)	-13,5	-4,3	5,0	5,5	7,6
Rast izvoza	-21,4	11,8	9,4	9,2	9,2
Rast uvoza	-32,8	-1,2	-0,7	6,4	6,6
<u>Izvori:</u> MONSTAT, CBCG i Ministarstvo finansija					

Tekući račun bilansa plaćanja bi pretrpio manje promjene, i dalje ostao na 17,4 % BDP-a u 2013. godini, čak iako bi potrošnja domaćinstva pala u odnosu na BDP, depoziti privatnog sektora bi se neznatno povećali. Međutim, veći deficit tekućeg računa bi bio finansiran većim nivoom stranih direktnih investicija.

Kao i u baznom scenariju, državna potrošnja bi i dalje negativno uticala na agregatnu tražnju nego u scenariju višeg rasta. Izvoz bi i dalje bio viši za oko 2,6% BDP-a u periodu 2011- 2013, u odnosu na bazni scenario. Veći nivo investicionih aktivnosti bi, međutim, uticao na pad nezaposlenosti tako da bi do kraja 2013. godine, nezaposlenost iznosila 8,1%. Stopa nezaposlenosti bi u ovom scenariju zavisila i dijelom od trenutnih politika smanjenja zaposlenosti u javnom sektoru koji se sprovodi na centralnom i lokalnom nivou.

Scenario nižeg rasta¹¹ (vidi tabelu 8) razlikuje se od baznog scenarija u rastu izvoza i investicione aktivnosti, koji su značajno niži u periodu 2011-13, dok je rast kredita usporen. Rast izvoza u 2011. je skoro 3 % niži nego u baznom scenariju, dok je u 2013. godini isti kao u baznom scenariju. Ovaj scenario pretpostavlja sporiji rast prihoda od turizma od samo 4 % u 2011. i 7 % nakon 2011, što bi bilo u skladu sa sporijim rastom u Evropi, kao i ponovni pad prerađivačke industrije.

Tabela 8: Scenario nižeg rasta	Scenario nižeg rasta				
	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
BDP (u mil €)	2.981	3.025	3.106	3.296	3.513

¹¹ Detaljnije objašnjenje razlika između nižeg i baznog scearija data je u poglavlju 2.2.3.

<i>Realni rast</i>	-5,7	0,5	0,5	3,5	4,0
<i>Deflator (stopa)</i>	2,4	1,0	2,2	2,5	2,5
(u % BDP)					
Ključne karakteristike:					
Bilans tekućeg računa	-30,1	-24,6	-19,4	-18,4	-17,5
Izvoz	32,1	35,4	36,0	36,9	37,8
Uvoz	-65,4	-63,7	-59,3	-59,1	-59,1
Drugo	3,2	3,6	3,8	3,8	3,8
Privatni depoziti	47,6	48,0	47,5	47,0	46,5
Krediti domaćih banaka	81,5	76,8	76,8	76,4	77,5
Potoršnja domaćinstva	84,0	84,0	84,5	85,3	85,7
Investicije u bruto kapital	27,1	22,9	17,4	16,4	15,9
Državna potrošnja	22,2	21,4	21,3	20,5	19,6
(doprinos rastu, u procentnim poenima)					
Relani rast BDP-a:	-5,7	0,5	0,5	3,5	4,0
Potoršnja domaćinstva	-12,0	0,4	0,9	3,8	3,8
Investicije u bruto kapital	-15,1	-4,1	-5,4	-0,5	0,2
Državna potrošnja	-1,7	-0,7	0,0	-0,1	-0,1
Neto izvoz	23,1	4,9	4,9	0,3	0,0
Izvoz	-9,2	3,4	0,8	2,2	2,4
Uvoz	32,3	1,4	4,1	-1,9	-2,4
(% godišnjeg rasta, osim ako nije drugačije navedeno)					
Ključne pretpostavke:					
Rast zaposelnosti	0,4	0,2	0,2	1,8	2,0

Rast zarada	6,1	9,3	2,2	2,5	2,5
Nezaposlenost (pad, kraj godine)		11,6	12,0	11,2	10,2
SDI (u % BDP-a)	30,6	19,8	17,4	16,8	14,3
Novi krediti (% rast kredita)	-13,5	-4,3	2,7	5,5	8,2
Rast izvoza	-21,4	11,8	4,5	8,7	9,2
Rast uvoza	-32,8	-1,2	-4,4	5,8	6,6
<u>Izvori:</u> MONSTAT, CBCG i Ministarstvo finansija					

Priliv SDI je 1,3 % BDP-a niži u periodu 2011-2013. nego u baznom scenariju, ili u apsolutnom iznosu, ukupno 75 mil €, što za posljedicu ima direktni efekat na smanjenje BDP-a za približno isti iznos. Kada se kombinuje sa uticajem značajno nižeg kreditnog rasta u bankarskom sistemu, ovo ima efekat smanjenja investicione aktivnosti do 16% BDP-a u 2013. poređeno sa 17,8 % u baznom scenariju. Niže investicije smanjuju realni rast BDP-a u prosjeku 0,8% u periodu 2011-13, dok potrošnja domaćinstva 2011. i 2012. takođe smanjuje rast BDP-a za dodatnih 0,4%. Niža tražnja dovodi do manjeg uvoza, tako da je ukupan efekat na rast ograničen na prosječno 1% u 2011. Kombinovani podsticaj zbog niže potrošnje domaćinstva, nižih investicija i nižeg izvoza smanjuje rast u 2011. za 3,2 %. Međutim, ovaj negativni uticaj je djelimično neutralisan, zbog višeg izvoza koji doprinosi rastu od 1,2 %, tako da imamo konačni efekat na smanjenje od 2%.

Tekući račun platnog bilansa bi pretrpio manje korekcije nego u baznom scenariju – i dalje bi bio na 17,5% BDP u 2013. Dok potrošnja domaćinstava stabilno raste procentualno u odnosu na BDP, dijelom finansirana padom u depozitima privatnog sektora.

Kombinacijom nižeg izvoza i investicione aktivnosti, kao što je pretpostavljeno na osnovu slabijeg rasta kredita i potrošnje domaćinstava, nezaposlenost bi nakon rasta u 2011. počela da opada, čime bi u 2013. dosegli najniži nivo nezaposlenosti zabilježen sredinom 2009. od 10,2%.

2.2.2. Mapa rizika i mogućnosti u ekonomiji Crne Gore u periodu 2011-13

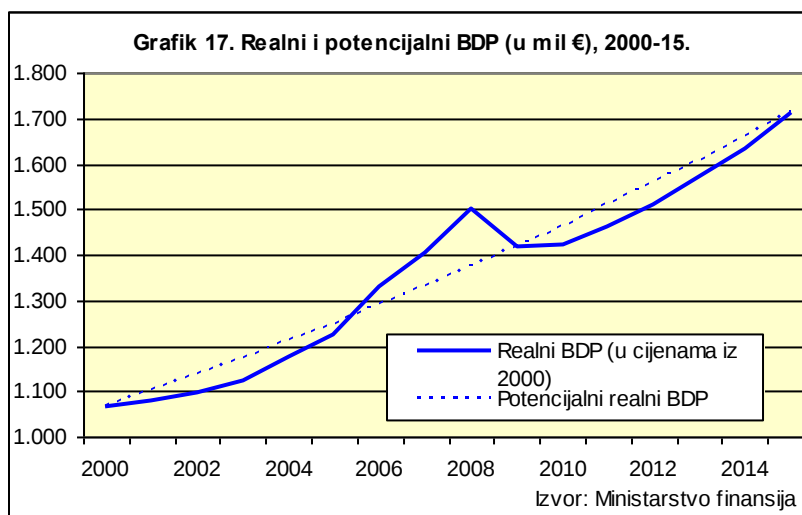
Tabela 9. prezentuje ocjene rizika i mogućnosti koji mogu da negativno ili pozitivno utiču na bazni scenario za 2011-2013. Detaljno se prikazuje kako su različiti rizici ili mogućnosti predstavljene u nižem i višem scenariju rasta.

Tabela9.

	Rizik	Stanje u 2010. godini	Bazni scenario	Scenario "višeg rasta"	Scenario "nižeg rasta"
	Izvoz	Izvoz će se povećati za 12 odsto u 2010, nakon pada od 21 odsto u 2009. Oporavak je uglavnom zbog rasta u turizmu (do 8%) i prodaje aluminijuma (do 25%).	Projektovano povećanje prihoda od turizma za 8 odsto u 2011. i do 10 odsto na godišnjem nivou nakon toga. Izvoz aluminijuma je projektovan da bude stabilan, na nivou sa kraja 2010. do 2013. i da će imati koristi od blagog porasta cijena nakon 2011. Ostali izvoz je projektovan da raste prosječno za oko 8 odsto na godišnjem nivou u srednjem roku.	Početni podsticaj rasta u turizmu (od 11% u 2011) ili stalni porast izvoza aluminijuma od 15 % povećao bi realni rast BDP za 1 procentni poen u 2011-12.	Sporiji rast u turizmu -4% u 2011 i 7% nakon toga- ili povratak na nivo izvoza aluminijuma kao u 2009 g. uticao bi na smanjenje realnog rasta BDP-a za 1% u 2011. i ostaje nepromijenjen u periodu nakon toga.
	Strane direktne investicije	SDI su pale na 600 mil € u 2010, sa 911 mil € u 2009, ali su i dalje voma visoke sa 20 procentnih poena BDP-a i više nego u 2008.g.	SDI pada na 15 p.p. BDP-a do 2013.g. a bruto investicije padaju od 23 p.p. BDP-a u 2010.g. na 18 p.p. BDP-a u 2011. i nakon toga.	SDI opadaju polako na 15,5 % BDP-a do 2013. a bruto investicije opadaju na 18,5% BDP-a. investicije doprinose 1,5% više BDP-u u periodu 2011-13.	SDI padaju brzo na 14,5 % BDP-a do 2013 a bruto investicije opadaju na 16% BDP-a. Investicije doprinose 2,5 % manje BDP-u u periodu 2011-13.
	Bankarska kreditna aktivnost	Bankarski krediti nastavljaju da padaju, ali se mogu stabilizovati.	Bankarski krediti rastu 5 posto u periodu 2011-2012 i 8 posto u 2013.	Bankarski krediti rastu brže u periodu 2011-2012 i 8 posto u 2013.	Kreditu rastu sporije i rast 2011 3%.
	Likvidnost stanovništva	Broj blokiranih računa je dostigao vrhunac na kraju godine. Likvidnost je i dalje slaba.	Nelikvidnost se ublažava i depoziti se stabilizuju na 48% BDP-a.	Likvidnost se poboljšava i privatni depoziti rastu na 48,5% BDP-a.	Likvidnost se pogoršava i privatni depoziti padaju na 46,5 % BDP-a.
	Potrošnja domaćinstva	Povećana potrošnja dodatno povećava relani rast za 0,5%.	Potrošnja domaćinstva se postepeno oporavlja i doprinosi raelnom rastu BDP-a od 2 i 3% u periodu 2011-2013.	Potrošnja domaćinstva se postepeno oporavlja i doprinosi raelnom rastu BDP-a od 3 i 4% u periodu 2011-2013.	Potrošnja domaćinstva doprinosi samo 1% do 4 % realnom rastu.
	Investiciona potrošnja	Dalji pad investicione potrošnje dovodi do pada 4% BDP-a.	Investicije smanjuju realni rast BDP-a u 2011. godini 4%, nakon toga dolazi do oporavka investicija što doprinosi rastu BDP-a 0,5 % u 2012 i 2013.	Investicije smanjuju realni rast BDP-a u 2011. godini 3,5%. Nakon toga dolazi do oporavka investicija što doprinosi rastu BDP-a 1,0 % u 2012. i 2013.	Investicije smanjuju realni rast BDP-a u 2011. godini 5,5%, i do 2013. ne doprinosi rastu.
	Uvoz	Uvoz pada ispod 64% BDP-a i tekući račun pada ispod 25%.	U svim scenarijima, uvoz se stabilizuje ispod 60 % BDP-a i deficit tekućeg računa pada na 17,5%. Investicije i izvoz su više u višem scenariju ali je potrošnja domaćinstva niža, što utiče na smanjenje pritiska na uvoz. Suprotna situacija je u nižem scenariju.		
	Stopa nezaposlenosti	Nakon rasta, stopa nezaposlenosti bi na kraju godine mogla pasti na oko 11,6%.	Nezaposlenost pada na 9,2 % na kraju 2013, dok zarade rastu u skladu sa stopom inflacije.	Nezaposlenost pada na 8,1% na kraju 2013, dok zarade rastu u skladu sa stopom inflacije.	Nezaposlenost pada na 10,2 % na kraju 2013, dok zarade rastu u skladu sa stopom inflacije.

2.2.3. Output Gap

Svi srednjoročni scenariji su zasnovani na osnovnoj pretpostavci da je potencijalna stopa realnog rasta u Crnoj Gori oko 3,2 % godišnje. Nedostatak osnovnih podataka ne dozvoljava procjenu na osnovu faktorske produktivnosti, ali po ovim pretpostavljenim stopama rasta, Crna Gora može očekivati da povрати nivo rasta prije tranzicije (tako što je korigovan nagore sa niskim stopama rasta u srednjem roku) oko 2015. Od 2000. godine, BDP je pao na 75 % njegovog nivoa prije tranzicije, a i prema procjenama EBRD-a do 2015. godine može se očekivati povratak na nivo BDP-a prije tranzicije.



Stopa od 3,2% je blizu geometrijskog prosjeka koji je ostvaren u proteklih deset godina. Stope rasta su bile ispod potencijala u godinama poslije tranzicije (vidi grafik 17), sve do 2006. godine, kada dostižu potencijalni nivo, a zatim, BDP raste preko svog srednjoročnog potencijala sve do početka krize u Crnoj Gori u trećem kvartalu 2008. godini. U 2009. godini, došlo je do povratka BDP-a na njegov potencijalni nivo, dok je u 2010. godini došlo do pada ispod njegovog potencijala. Prema baznom scenariju, realni BDP će ponovo dostići svoj srednjoročni potencijalni nivo u 2015. godini.

Treba napomenuti da projekcije "output gapa" moramo uzeti sa rezervom, zbog kratke serije podataka. Međutim kao što je već navedeno "output gap" može, u slučaju da postoji, da značajno opredijeli srednjoročne stope rasta. Upravo uslijed činjenice da postoji potencijalno "output gap", u našim projekcijama rasta ekonomije u 2012. i 2013. godini date su približno iste stope rasta u sva tri scenarija, jer očekujemo da pad ekonomije ispod realnih stopa rasta u 2010. i ako dođe do niže stope rasta u 2011. godini bude kompenzovan u periodu do 2015. godine.

Takođe, treba napomenuti da bi potencijalni rast uslijed krize mogao da dovede do potpunog gubitka jednog dijela proizvodnih potencijala crnogorske ekonomije, što bi dovelo do sporijeg oporavka ekonomije u srednjem roku, odnosno ispod prosječnih 3,2%.

3.JAVNE FINANSIJE

3.1. TRENDVI I PROJEKCIJE

Javnu potrošnju Crne Gore čine:

- √ Budžet Crne Gore sa državnim fondovima (koji čine sastavni dio Budžeta od 2008. godine), i to :
Fond Penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond zdravstvenog osiguranja; Fond za obeštećenje i
Zavod za zapošljavanje;
- √ Budžeti lokalne samouprave (Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica i 19 opština)

Izmjenama organskog zakona o budžetu 2007. godine, dotadašnji vanbudžetski fondovi dobili su status državnih fondova, i od 2008. do 2010. godine svi fondovi su postali sastavni dio budžeta Crne Gore. Samim tim, došlo je do poboljšanja transparentnosti budžeta i kontrole trošenja budžetskih sredstava.

3.1.1. Trendovi u javnim finansijama u periodu 2009. – 2010.

Uticaj ekonomske krize u velikoj mjeri se osjetio u oblasti javnih finansija. Sa jedne strane, došlo je do značajnog pada u izvornim prihodima koji su imali privremeni karakter, a bili izazvani pregrijavanjem ekonomije, ogromnim rastom bankarskih kredita i agregatne tražnje. Tu se prije svega misli na indirektnu poreze (PDV i carine). To je dovelo do prilagođavanja na strani potrošnje, kako budžeta Crne Gore, tako i budžeta lokalnih samouprava.

U narednoj tabeli (tabela 10) dati su podaci o realizovanoj potrošnji za 2008. i 2009. godinu, ostvarenim prihodima za 2008. i 2009. godinu, kao i procjena javne potrošnje i prihoda za 2010. godinu:

Tabela 10.

JAVNA POTROŠNJA	Završni račun 2008		Završni račun 2009		Procjena 2010	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP

Izvorni javni prihodi	1544,44	50,06	1352,97	45,39	1265,68	41,84
Porezi	926,40	30,03	795,66	26,69	755,78	24,98
Doprinosi	339,91	11,02	307,54	10,32	349,73	11,56
Takse	36,09	1,17	29,03	0,97	28,75	0,95
Naknade	165,76	5,37	105,58	3,54	88,27	2,92
Ostali prihodi	67,28	2,18	60,34	2,02	38,81	1,28
Primici od otplate kredita	9,00	0,29	54,81	1,84	4,34	0,14
Izdaci	1556,55	50,46	1524,04	51,13	1386,49	45,83
Tekuća javna potrošnja	1245,67	40,38	1299,34	43,59	1228,63	40,62
Tekući izdaci	574,95	18,64	561,02	18,82	585,03	19,34
Transferi za socijalnu zaštitu	350,42	11,36	413,07	13,86	424,50	14,03
Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru	237,55	7,70	235,06	7,89	198,37	6,56
Kapitalni izdaci	310,89	10,08	251,21	8,43	157,86	5,22
DEFICIT/SUFICIT	-12,12	-0,39	-171,07	-5,74	-120,81	-3,99
Primarni deficit	11,69	0,38	-145,55	-4,88	-91,40	-3,02
Otplata duga	145,62	4,72	187,78	6,30	143,25	4,74
Otplata glavnice rezidentima	52,84	1,71	76,65	2,57	21,47	0,71
Otplata glavnice nerezidentima	19,91	0,65	25,40	0,85	43,34	1,43
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	72,86	2,36	85,73	2,88	78,44	2,59
Otplata garancija	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nedostajuća sredstva	-157,73	-5,11	-358,85	-12,04	-264,05	-8,73
Finansiranje	157,73	5,11	358,85	12,04	264,05	8,73
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	14,91	0,48	125,66	4,22	5,71	0,19
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	13,05	0,42	148,64	4,99	200,00	6,61
Prihodi od privatizacije	38,56	1,25	129,75	4,35	32,64	1,08
Korišćenje depozita	87,00	2,82	-45,20	-1,52	25,71	0,85

U sistemu javnih finansija, poslije pada izvornih prihoda, većinom “privremenih”, i rasta deficita i duga u 2009., u toku 2010. godine, iako se prihodi nisu oporavili, deficit javnih finansija će se po procjenama smanjiti na oko 4% BDP-a sa 5,74 % BDP-a za 2009. godinu. Primarni deficit javnih finansija će se smanjiti sa 4,88% BDP-a u 2009. na 3,02% BDP-a u 2010. godini.

Javni prihodi

Kod prihodne strane, osim značajnog pada prihoda u ukupnom učešću u BDP-u za 8% u 2010. godini u odnosu na 2008. godinu, došlo je i do izmjena strukture direktnih i indirektnih prihoda (45:55) u odnosu na (35:65) u periodu snažnog ekonomskog rasta (2006-2008). Istovremeno došlo je do izmjene strukture PDV kao najznačajnijeg budžetskog prihoda, gdje je došlo do promjene odnosa uvoznog i unutrašnjeg PDV-a (58:42).

U narednoj tabeli (tabela 11.) dato je kretanje izvornih javnih prihoda u periodu 2008-2010. podijeljenih na direktne, indirektno i ostale prihode:

Tabela 11.

Izvorni javni prihodi 2008-2010.						
O P I S	Ostvarenje 2008		Ostvarenje 2009		Procjena 2010 ¹²	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
IZVORNI JAVNI PRIHODI	1544.44	50.06	1352.97	45.39	1341.02	44.33
1. PORESKI PRIHODI	1266.31	41.04	1103.20	37.01	1144.40	37.83
<i>a) Direktni porezi</i>	544.39	17.64	483.65	16.22	479.37	15.85
Porez na dohodak fizickih lica	141.67	4.59	121.37	4.07	105.86	3.50
Porez na dobit pravnih lica	62.80	2.04	54.74	1.84	49.58	1.64
Doprinosi	339.91	11.02	307.54	10.32	323.93	10.71
<i>b) Indirektni porezi</i>	721.92	23.40	619.55	20.78	665.03	21.98
Porez na imovinu	38.09	1.23	19.80	0.66	18.83	0.62
Porez na dodatu vrijednost	440.06	14.26	370.78	12.44	398.86	13.19

¹² Procjena izvornih prihoda za 2010. godinu urađena je na osnovu ostvarenja za devet mjeseci i očekivanih kretanja u posljednjem kvartalu godine.

Lokalni porezi	120.30	3.90	128.68	4.32	149.89	4.96
Akcize	72.93	2.36	49.12	1.65	48.87	1.62
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	42.00	1.36	42.25	1.42	38.79	1.28
Ostali republički porezi	8.53	0.28	8.92	0.30	9.79	0.32
2. NEPORESKI PRIHODI	278.13	9.01	249.76	8.38	196.62	6.50
Takse	36.09	1.17	29.03	0.97	30.11	1.00
Naknade	165.76	5.37	105.58	3.54	110.02	3.64
Ostali prihodi	67.28	2.18	60.34	2.02	49.65	1.64
Primici od otplate kredita	9.00	0.29	54.81	1.84	6.84	0.23

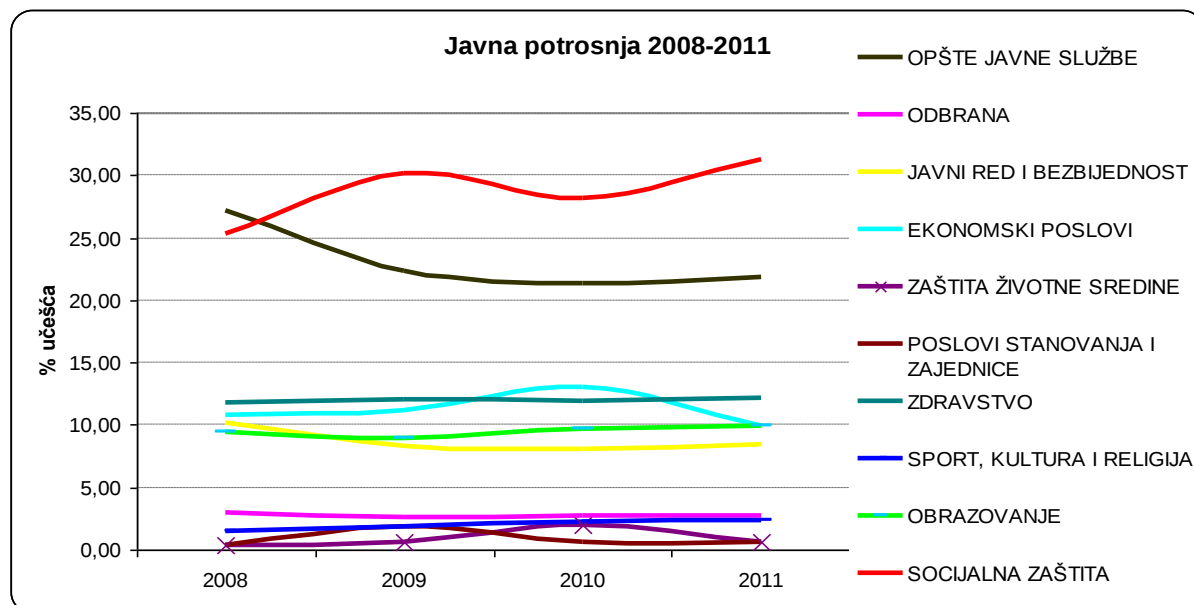
Ostvareni nivo izvornih javnih prihoda u 2010. godini u velikoj mjeri korespondira sa nivoom razvijenosti crnogorske ekonomije, umanjenih za dio koji se odnosi na neplaćene prihode uslijed rasta nelikvidnosti. Za razliku od perioda od kraja 2006. do kraja 2008. kada je naplata prihoda bila veća od potencijala ekonomije uslijed snažnog priliva investicija i bankarskih kredita, u 2010. godini prihodi su vjerovatno ispod potencijalnih. Porez na dobit je glavni razlog za odstupanje prihoda u odnosu na plan za 2010. godinu, i to uslijed izmjene zakonske regulative kojom je omogućeno da se porez ne plaća avansno. Ostali prihodi ostvaruju se po planu ili čak iznad plana kao npr. porezi i doprinosi na zarade. Manja stopa inflacije od planirane i rast poreskog duga za 30 mil. u odnosu na kraj 2009. god. doprinijeće manjoj naplati prihoda od planiranih.

Javna potrošnja

U 2008. godini, u periodu visokog rasta crnogorske ekonomije, javna potrošnja je zabilježila nivo od 1,55 milijardi €, ili preko 50% BDP-a. U 2009. godini javna potrošnja dostiže rekordnih 51% BDP-a iako je uslijed restriktivne fiskalne politike potrošnja smanjena za 9%, prije svega uslijed potpune integracije dva najveća državna fonda u budžetu, Fonda za zdravstveno osiguranje i Fond PIO, pada ekonomije i revizije BDP-a od strane MONSTATA. Budžetom za 2010. godinu javna potrošnja je smanjena na nivo od 48,9% BDP-a u 2010. godini, dok prema podacima za 10 mjeseci i procjeni za posljednja dva mjeseca očekivano da javna potrošnja na kraju 2010. iznosi 45,8% BDP-a. Takođe, kod tekuće potrošnje u 2010. godini došlo je do porasta za socijalna davanja i penzije u odnosu na plan, za 18 mil eura ili 0,6% BDP. Međutim kod svih ostalih kategorija tekuće potrošnje će se uslijed ušteda više nego kompenzovati ovo povećanje.

Iz priloženog grafika (grafik 18) može se vidjeti učešće pojedinih funkcija u javnoj potrošnji po godinama:

Grafik 18.



Posmatrano po funkcijama najveće učešće u javnoj potrošnji, po svim godinama, ima socijalna zaštita, sa 25% javne potrošnje u 2008. na 31 % u 2011. Druga po veličini učešća, u javnoj potrošnji je funkcija opšte javne službe (u koju je uključena i potrošnja lokalne samouprave), koja u navedenom periodu bilježi opadajući trend 27% na 21%. Sljedeća po veličini kategorija sa prilično ujednačenim nivoom učešća u svim godinama je funkcija zdravstva sa 11,7-12 %. Slijede funkcije ekonomski poslovi i obrazovanje sa po 10%, i javni red i bezbjednost sa učešćem od 10% u 2008. i 8,5 % u 2011.

Funkcije sa najmanjim učešćem su odbrana sa 3%, sport, kultura i religija sa 2%, poslovi stanovanja i zajednice i zaštita životne sredine sa oko 1% učešća u javnoj potrošnji.

Smanjenje javne potrošnje i deficita

U tabeli 12. dat je u procentima BDP-a uticaj mjera koje su sprovedene na prihodnoj i rashodnoj strani od izbijanja krize, sprovedene prije svega kroz Rebalans budžeta za 2009. godinu usvojenim u julu 2009, mjerama štednje i usvojenim budžetom za 2010. godinu:

Tabela 12.

	2009	2010
	% BDP-a	
Glavne mjere na strani prihoda	-0.9	0.1
Smanjenje stope poraza na dohodak u dvije faze na nivo od 9%	-1.0	-1.0
Smanjenje stopa doprinosa	-0.6	0.0
Povećanje stopa doprinosa	0.0	0.5
Povećanje akciza na duvanske proizvode i gorivo	0.7	0.3
Eliminacija poreskih izuzeća	0.0	0.3
Glavne mjere na strani rashoda	7.2	1.6
Smanjenje kapitalnog budžeta	4.0	0.0
Smanjenje kapitalnih izdataka u tekućem budžetu	1.0	0.0
Smanjenje fonda zarada u javnom sektoru	0.9	0.2
Smanjenje rashoda za materijal i usluge	2.0	1.0
Primjena novih stopa doprinosa	0.0	0.5
Projekat "Posao za vas"	-0.6	0.0
Socijalni program za restrukturiranje KAP-a	-0.1	-0.1
Neto uticaj	6.3	1.7

Iz tabele 12. se može vidjeti da je ukupan neto uticaj prilagođavanja u periodu 2009-2010. 8% BDP-a. Zbog smanjenja poreskih stopa u 2009. godini neto uticaj na strani prihoda je negativan, dok su prilagođavanja na rashodnoj strani u posmatranom periodu „teška” gotovo 9% BDP-a, 4% je smanjen kapitalni budžet, a 5% tekuća potrošnja.

Vlada je, imajući u vidu posljedice ekonomske krize, već u februaru 2009. godine započela mjere štednje u cilju smanjivanja javne potrošnje. Te mjere obuhvatile su, između ostalog, prestanak zapošljavanja u javnom sektoru, racionalizaciju svih kategorija izdataka, posebno diskrecione potrošnje. Rebalansom budžeta, usvojenim u julu 2009. godine potrošnja je smanjena za 4% BDP-a, dok je po osnovu mjera štednje potrošnja dodatno smanjena u odnosu na rebalans budžeta za oko 50 mil. eura, što je uprkos padu prihoda od 84,34 mil. € u odnosu na plan po rebalansu, rezultiralo deficitom od 4,40 % BDP-a.¹³

Usvojenim budžetom centralne Vlade i lokalnih samouprava za 2010. godinu došlo je do daljeg smanjenja javne potrošnje, tako da je javna potrošnja smanjena za 93 mil. eura ili preko 3% BDP-a. Iako je centralni budžet (sa državnim fondovima) za 2010. godinu na nivou izvršenja za 2009. god, bitno je

¹³ Treba napomenuti da je, usled izmjena i dopuna „organskog” Zakona o budžetu, izmijenjena metodologija obračuna deficita/suficita, i da je primjenom novog načuna obračuna, deficit uvećan za oko 1 % BDP-a, uključivanjem dijela otplate obaveza iz prethodnog perioda u tekuću potrošnju („iznad crte”).

napomenuti da je tekuća potrošnja za 11 mil. eura manja, da su se uključivanjem dva najveća državna fonda (FZ i PIO) potrošnja realno povećala za preko 40 mil. eura (u prethodnom periodu fondovi su mogli koristiti depozite i kredite za povećanje potrošnje). Takođe, budžetom za 2010. planiran je iznos od 63 mil. eura kredita i donacija koji finansiraju potrošnju (po GFS bi u velikom dijelu bili iznad crte), i u maloj mjeri će se ostvariti u toku 2010. godine što se vidi iz izvršenja (15,4 mil. eura do kraja oktobra 2010. godine).

Procjenjuje se da će javna potrošnja u 2010. godini iznositi 1.386,49 mil. €, što je manje za 137,5 mil. € ili 4,55 % BDP-a za 2010. godinu u odnosu na izvršenje u prošloj godini. Kod rashodne strane došlo je do daljeg smanjenja diskrecionih izdataka i manjim dijelom kapitalnog budžeta, iako je došlo do povećanja izdataka po osnovu penzija, socijalnih davanja i kamata u ukupnom iznosu od 53 mil. eura u odnosu na 2009. godinu.

Smanjivanje fonda zarada jedna je od osnovnih mjera koja je sprovedena u periodu 2009-2010. godine, u cilju smanjenja javne potrošnje. U tom smislu donijete su izmjene Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, čime je između ostalog data mogućnost pune kontrole zapošljavanja u Ministarstvu finansija. Zatim, Vlada je usvojila Kadrovski plan koji podrazumijeva restriktivno zapošljavanje, kao i kriterijume koje mora da ispuni potrošačka jedinica da bi ostvarila novo zapošljavanje (na svaka tri penzionisana službenika u javnom sektoru ili dva proglašena tehnološkim viškom može se zaposliti jedan službenik), ostavljena je mogućnost potrošačkim jedinicama da korišćenjem internih transfera obezbijede neophodno zapošljavanje. Donijeta je Odluka o uvećanju zarada državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova, kojom su tačno definisana radna mjesta kojima pripada uvećanje i time je smanjen fond zarada, a u isto vrijeme prepoznati poslovi koji su posebno značajni sa stanovišta rada sa strankama i naplate prihoda. Varijabilni dio zarade je sa druge strane u potpunosti ukinut.

U prethodnom periodu, kao nastavak ovih mjera Ministarstvo finansija počelo je kontrolu stvarnog obračuna zarada svih potrošačkih jedinica koji se finansiraju iz budžeta, što je dalo značajne rezultate i uštede u prethodnom periodu. Na osnovu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, Vlada je donijela odluku o otpremninama, kojim su stvorili uslovi za otpuštanje kadrova, i ukoliko se ispune uslovi iz Kadrovskog plana zaposli deficitarni kadar.

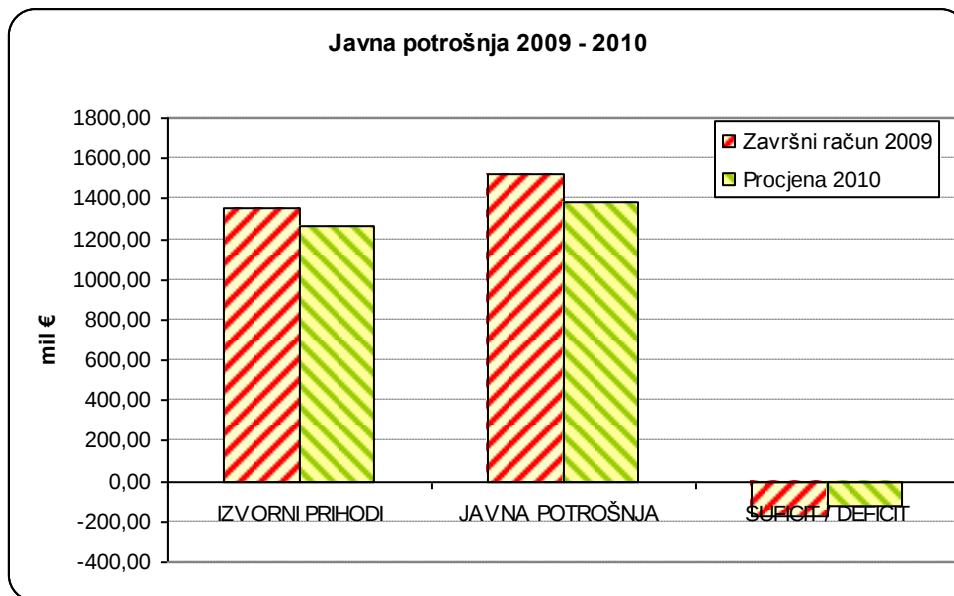
U saradnji sa Direkcijom za javne nabavke detaljno se operacionalizovala procedura za davanje saglasnosti na tender, čime se omogućila veća kontrola i predvidljivost u planiranju rashoda po tom osnovu.

Što se tiče izvršenja za devet mjeseci 2010. godine i Budžet Vlade i opština je u balansu, prije svega zbog manjeg izvršenja kapitalnog budžeta i manjeg povlačenja kredita i donacija. Projekcija Ministarstva finansija je da će se deficit javnog sektora u 2010. godini zadržati ispod 4%, iako će prihodi biti manji za oko 40 mil. €, dok će kod nekih kategorija doći do uvećanja prije svega povećanjem izdataka za penzije i socijalna davanja.

Procjenjuje se da će deficit javne potrošnje za 2010. godinu biti manji u odnosu na prošlu godinu za 50,26 mil. € ili 1,75 % BDP-a. Deficit budžeta se procjenjuje na 3,96 % BDP-a, dok je procijenjeno da će lokalna samouprava ostvariti neznatan deficit. Procjenjuje se da će primarni deficit za 2010. godinu biti manji za 1.86% BDP-a, tj sa prošlogodišnjih 4,88% smanjiće se na 3,02% BDP-a.

Iz grafika 19. se jasno može vidjeti da je u odnosu na 2009. godinu došlo do pada nivoa izvornih prihoda i nivoa javne potrošnje, ali i deficita.

Grafik 19.



Ekonomska kriza se snažno odrazila i na budžete jedinica lokalne samouprave. Sistem javnih finansija u 2009. i početkom 2010. godine obilježio je pad tekućih prihoda, rast neizmirenih obaveza i nelikvidnosti, rast kreditnih zaduženja, visok nivo budžetskog deficita i nerealno planiranje njegovog finansiranja, kao i visok nivo zaposlenosti u organima lokalne uprave, javnim preduzećima i ustanovama čiji je osnivač opština. Zbog navedenih problema većina jedinica lokalne samouprave sprovodi program ušteda i racionalizacije u organima lokalne uprave kao i javnim preduzećima čiji su osnivači opštine, plan reprograma obaveza prema dobavljačima, rješavanje problema tehnoloških viškova.

U drugoj polovini 2010. godini došlo je do stabilizovanja sistema javnih finansija na lokalnom nivou, s tim što je evidentno da je otplata obaveza iz prethodnog perioda još uvijek na značajno visokom nivou.

Imajući u vidu finansijske probleme opština, Ministarstvo finansija je predložilo da se izmijene zakonska rješenja koja regulišu sistem finansiranja opština, vodeći računa istovremeno o stabilnosti izvora finansiranja i optimalnosti rashoda opština koji treba da budu primjereni funkcijama koje trenutno imaju lokalne samouprave, kako bi se osigurala stabilnost finansija na dugi rok i redovno servisirale zakonske obaveze opština.

Usvojene izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave obrazlažu se potrebom da se:

- dodatno unaprijedi sistem finansiranja zakonom utvrđenih funkcija lokalne samouprave,
- usaglase postojeća rješenja sa izmjenama materijalnih zakona koji se tiču lokalne samouprave, posebno po pitanju ukidanja pojedinih izvora sredstava koja direktno utiču na likvidnost budžeta jedinica lokalne samouprave,
- dodatno unaprijedi poslovni ambijent kroz ukidanje fiskaliteta koji su imali neznatan neto efektat na prihode opština, imajući u vidu malo učešće u prihodima i troškove njihovog administriranja,
- usaglase postojeća rješenja sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i međunarodnim konvencijama o lokalnoj samoupravi.

3.1.2. Osnovna usmerenja i rizici fiskalne politike u srednjoročnom okviru

Uzimajući u obzir navedene fiskalne rizike, kao i činjenicu da bi visok nivo javne potrošnje doveo do dužeg i sporijeg oporavka crnogorske ekonomije, fiskalna politika je za naredni srednjoročni period definisala sljedeće osnovne ciljeve i usmerenja:

- Uspostavljanje održivog sistema javnih finansija kroz pridržavanje ranije definisanih fiskalnih „sidara“ i pravila. Glavna fiskalna sidra u periodu do 2013. godine su: smanjenje tekuće potrošnje i državnog duga; izbalansirani budžet u 2012. godini i budžetski suficit u 2013. godini; ograničavanje rasta fonda zarada, smanjenje subvencija kroz istovremeno smanjivanje učešća mandatornih troškova; povećanje Kapitalnog budžeta (misli se na kapitalni budžet Centralne Vlade) do nivoa od oko 3% BDP-a u 2013. godini i mogućnost finansiranja kapitalnih projekata kroz modele privatno javnog partnerstva; strukturni prihodi treba da pokrivaju tekuću potrošnju i veći dio kapitalnog budžeta. Na taj način, tekuća javna potrošnja bi u 2013. godine došla na nivo od oko 35 % BDP-a.
- *Uspostavljanje održivog penzijskog sistema;* Kroz potpuno integrisanje u sistem državnog Trezora od 2010. godine, primici i izdaci Fonda PIO su evidentirani i procesuirani preko državnog trezora. Na taj način poboljšana je transparentost budžeta i kontrola trošenja budžetskih sredstava, a istovremeno i likvidnost. Istovremeno, od 2011. godine će se izdaci „konsolidovanog zdravstva“ – uključujući javne zdravstvene institucije prikazivati detaljno kroz ekonomsku klasifikaciju, a ne kao transfer, kakav je sada slučaj, i na taj način će se dodatno poboljšati transparentnost budžeta. U decembru 2010. godine u Skupštini Crne Gore su usvojene izmjene zakona koje tretiraju oblast penzijsko-invalidskog osiguranja i koji će dodatno povećati održivost sistema PIO i cjelokupnih javnih finansija, u dugom roku.

Kod ostvarivanja tih ciljeva i usmjerenja koristiće se i sljedeće mjere, odnosno instrumenti ekonomske, a posebno fiskalne politike:

- vođenje stroge politike zapošljavanja u vidu racionalizacije broja zaposlenih i korišćenja internih transfera (zakonska mogućnost prelaska zaposlenog iz jedne potrošačke jedinice u drugu),

definisanje tehnoloških viškova u javnom sektoru, prekvalifikacija radne snage i centralizacija obračuna zarada;

- stvaranje uslova za fleksibilniju poziciju Vlade u kreiranju budžetske potrošnje, prije svega kroz smanjenje mandatornih obaveza u odnosu na diskrecionu potrošnju;
- povećanje tekuće potrošnje samo za razvojne projekte, uz istovremeno ukidanje neracionalnih programa javne potrošnje;
- smanjivanjem potrošnje stvorile bi se pretpostavke za dodatno smanjivanje poreskih stopa, ili njihovo zadržavanje na trenutnom nivou.

Pri projektovanju makroekonomskih i fiskalnih indikatora za naredni period, treba imati u vidu sljedeće faktore, koji mogu predstavljati rizik za javne finansije Crne Gore u 2011. godini i posmatranom srednjoročnom okviru:

- Izdaci po osnovu penzija i socijalnih davanja pokazuju tendenciju rasta. Penzije su veće u 2011. godini u odnosu na planirani iznos za 2010. godinu za 6,8%, dok su socijalni transferi veći 22,7 % za 2011. u odnosu na plan 2010. godine, i postoji mogućnost njihovog rasta i u narednim godinama. Osim toga, uslijed povećanja obaveza po osnovu evropskih integracija, u narednom periodu se mogu očekivati povećani izdaci za osnivanje novih institucija i kofinansiranje zajedničkih projekata. S druge strane, smanjivanje javne potrošnje u 2011. godini u cilju obezbjeđenja održivosti sistema javnih finansija, imaće negativan efekat u vidu dodatne kontrakcije agregatne tražnje, što će negativno uticati na ekonomski rast. Dodatni negativan uticaj na nivo javne potrošnje imaće troškovi saniranja posljedica od poplava u jedanaest crnogorskih opština.
- Nastavlja se neizvjesnost u bankarskom sektoru; iako je toku 2010. primjetan rast depozita stanovništva od 6,4 % i rast likvidnosti bankarskog sektora, za ovaj sektor su i dalje karakteristični brojni problemi. Jedan od najznačajnijih je visok nivo kredita u kašnjenju, i izloženost prema sektorima koji su naročito pogođeni krizom, kao što su prerađivačka industrija i građevinarstvo. Istovremeno, konsolidacija i još uvijek neizvjesna buduća politika kreditiranja značajnih banaka u sistemu - Crnogorske komercijalne banke, Hypo Alpe Adria banke i Prve banke bitno doprinose neizvjesnosti procjene neto kreditiranja za 2011. godinu. Tržišno učešće ovih banaka je i dalje visoko, iako je palo sa oko 70% u prethodnim godinama na oko 52%. Rast kreditiranja drugih banaka, ne mogu u potpunosti kompenzovati pad kreditne aktivnosti navedene tri banke. U kontekstu bankarskog sektora treba posmatrati i rastuću nelikvidnost privrede kojoj naš bankarski sistem predstavlja jedini izvor finansiranja.
- Više puta je u ovom tekstu navedeno da su SDI, uz bankarske kredite, bile glavni generator rasta ekonomije u periodu buma, i sigurno će biti značajni faktor rasta u narednom periodu, čak i u 2009. godini zabilježele su rast od 65% u odnosu na 2008. godinu. Međutim uprkos činjenici da postoji čitav niz projekata spreman za realizaciju, neizvjesnost oko priliva SDI je prisutna uzimajući u obzir opštu opreznost u investiranje u rizičnije projekte i stanje na finansijskom tržištu.
- Neizvjesnost oporavka kompanija u sektoru prerađivačke industrije. Oporavkom cijene aluminijuma u drugoj polovini 2010. godine smanjen je pritisak na KAP, dok cijena čelika na svjetskom tržištu ne

omogućavaju profitabilno poslovanje kompanija iz ovog sektora, što čak i na kratak rok ugrožava njihovo funkcionisanje. U toku je restrukturiranje ovih kompanija u cilju smanjenja troškova do nivoa koji bi mogao obezbijediti profitabilno poslovanje.

3.1.3. Srednjoročni fiskalni okvir 2011-2013

Osnovne konture baznog fiskalnog scenarija koji se bazira na baznom makroekonomskom scenariju (vidi potpoglavlje 2.2.), predstavljene su u sljedećoj tabeli (tabela 13). Njegova osnovna karakteristika je eliminacija deficita u javnim finansijama do 2012. godine te prelazak u suficit u visini 1,7% BDP u 2013. godini. Ovakva fiskalna konsolidacija biće realizovana uz nastavak restriktivne politike na strani rashoda. Predviđa se smanjenje rashoda za 4 posto BDP (sa 44 na 40% BDP) uz stagnaciju izvornih javnih prihoda na nivou od 42% BDP. Zbog povećanja plaćanja kamata, primarni suficit bi trebao da naraste na 3,2% BDP u 2013. godini. U nastavku ovog potpoglavlja data je detaljnija prezentacija ovog scenarija.

Tabela 13.

Srednjoročni fiskalni scenario 2011-2013 (u procentima BDP-a)			
	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Izvorni prihodi	42.0	42.1	42.0
Javna potrošnja	44.4	42.2	40.3
Deficit	-2.4	-0.1	1.7
Primarni deficit	-0.9	1.5	3.2
Nominalni BDP u mil €	3,170	3,363	3,585
Nominalni rast	4.8	6.1	6.6
Realni rast	2.5	3.5	4.0

JAVNA POTROŠNJA	Procjena 2010		Plan 2011		Projekcija 2012		Projekcija 2013	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
IZVORNI PRIHODI	1265,68	41,84	1331,90	42,01	1417,53	42,15	1506,33	42,01
Porezi	755,78	24,98	811,15	25,58	866,11	25,75	923,04	25,74
Doprinosi	349,73	11,56	359,61	11,34	380,37	11,31	403,60	11,26

Takse	28,75	0,95	30,02	0,95	32,59	0,97	34,33	0,96
Naknade	88,27	2,92	82,84	2,61	85,98	2,56	90,27	2,52
Ostali prihodi	38,81	1,28	43,95	1,39	47,72	1,42	50,04	1,40
Primici od otplate kredita	4,34	0,14	4,34	0,14	4,75	0,14	5,06	0,14
JAVNA POTROŠNJA	1386,49	45,83	1408,64	44,43	1420,03	42,22	1446,47	40,34
TEKUĆA JAVNA POTROŠNJA	1228,63	40,62	1245,90	39,30	1251,13	37,20	1264,80	35,27
Tekući izdaci	585,03	19,34	736,30	23,22	732,48	21,78	735,69	20,52
Transferi za socijalnu zaštitu	424,50	14,03	438,95	13,84	446,72	13,28	453,75	12,65
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	198,37	6,56	55,23	1,74	56,20	1,67	59,19	1,65
KAPITALNI IZDACI	157,86	5,22	162,75	5,13	168,90	5,02	181,67	5,07
SUFICIT / DEFICIT	-120,81	-3,99	-76,74	-2,42	-2,50	-0,07	59,86	1,67
PRIMARNI DEFICIT	-91,40	-3,02	-28,19	-0,89	49,08	1,46	114,56	3,20
OTPLATA DUGA	143,25	4,74	174,44	5,50	157,52	4,68	158,43	4,42
Otplata glavnice rezidentima	21,47	0,71	41,51	1,31	27,29	0,81	28,96	0,81
Otplata glavnice nerezidentima	43,34	1,43	56,34	1,78	61,66	1,83	69,40	1,94
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	78,44	2,59	76,59	2,42	68,57	2,04	60,07	1,68
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	-264,05	-8,73	-251,18	-7,92	-160,02	-4,76	-98,57	-2,75
FINANSIRANJE	264,05	8,73	251,18	7,92	160,02	4,76	98,57	2,75
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	5,71	0,19	5,00	0,16	2,00	0,06	0,00	0,00
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	200,00	6,61	151,00	4,76	111,00	3,30	72,00	2,01
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	32,64	1,08	22,00	0,69	21,00	0,62	21,00	0,59
Donacije	0,00	0,00	1,92	0,06	2,06	0,06	2,23	0,06
Korišćenje depozita države	25,71	0,85	71,26	2,25	23,96	0,71	3,34	0,09

Osnovno usmjerenje fiskalne i budžetske politike u 2011. godini biće uspostavljanje održivog sistema javnih finansija kroz pridržavanje ranije definisanih fiskalnih „sidara“.

Izvorni prihodi za 2011. godinu planirani su u iznosu od 1.331,90 mil. € ili oko 42 % BDP-a. Najveće učešće u prihodima imaju porezi 25,58% BDP-a i doprinosi 11,34 % BDP-a.

Javna potrošnja za 2011. godinu, planirana je u iznosu od 1.408,64 mil. € ili 44,43 % BDP-a, od čega tekuća javna potrošnja iznosi 39,30 % BDP-a, dok su kapitalni izdaci planirani 5,13 % BDP-a. Planirani deficit javne potrošnje za 2011. godinu iznosi 76,74 mil €, odnosno 2,42 % BDP-a, dok je primarni deficit planiran u iznosu od 28,19 mil. € ili svega 0,89% BDP-a. Posmatrano po ekonomskoj klasifikaciji najveće učešće u izdacima imaju transferi za socijalnu zaštitu – 438,95 mil. € ili 13,84 % BDP-a, izdaci za bruto zarade – 399,75 mil. € ili 12,6 % BDP-a i rashodi za materijal i usluge u iznosu od 173,97 mil. € ili 5,5% BDP-a. Predloženim Budžetom za 2011. godinu dodatno će se poboljšati karakteristike javnih finansija tako da će javna potrošnja pasti za dodatnih 1,5 % BDP-a, deficit će pasti za 1,58 % BDP-a, primarni deficit će pasti za 2,13 % BDP-a, u odnosu na 2010. godinu, dok će državni dug uprkos značajnom zaduženju u cilju finansiranja deficita ostati na oko 43% BDP-a.

Treba napomenuti da iznos javne potrošnje od 44.43% BDP-a u 2011. godini uključuje određene izdatke koji su predmet konsolidacije kao npr. doprinosi na teret poslodavca kada je poslodavac država, komunalne naknade, tako da konsolidovana javna potrošnja iznosi 43,1% u 2011. godini, 44,8% u 2010.godini, dok za 2009. godinu konsolidovana javna potrošnja iznosi 50,1% BDP-a.

Zakonom o budžetu za 2011. godinu planirano je dalje smanjenje budžetske potrošnje, u odnosu na prethodni period, pa je budžetska potrošnja planirana na 1253,7 miliona € ili 39,5% BDP-a, što je za 44,4 mil. eura manje u odnosu na usvojeni Budžet za 2010. godinu, od čega je tekući budžet smanjen za 4,8 miliona €, a kapitalni budžet za 39,6 miliona €, dok je u odnosu na BDP potrošnja smanjena za 3,4% BDP-a. Za narednu godinu planirano je smanjenje deficita od skoro 2% BDP-a u odnosu na plan za 2010, pa je planirani deficit za 2011. godinu 83,02 miliona €, što čini 2,62% BDP-a. Primarni deficit (bez kamata), koji je za 2010. godinu planiran na 3,8% BDP-a, projektovan je na 1,14% BDP-a za 2011. godinu ili 36,24 miliona €.

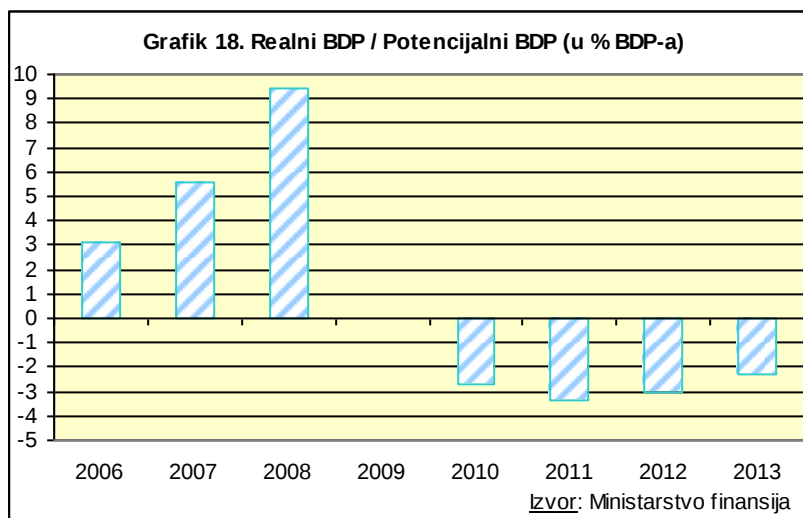
Za period 2011-13, projektovan je postepeni rast izvornih prihoda u apsolutnom iznosu sa 1331,9 mil. € u 2011. godini na 1506 mil. € u 2013. godini, dok se kao procenat BDP-a očekuje blagi pad sa 42-41,2 % BDP-a. Najveći rast se očekuje kod indirektnih prihoda, posebno kod poreza na dodatu vrijednost, akciza i carina, dok se kod direktnih poreza može očekivati izvjestan rast zbog projektovanog rasta zaposlenosti, koji će međutim biti djelimično amortizovan uslijed zamrzavanja zarada i zapošljavanja u javnom sektoru. Projekcije rasta javnih prihoda urađene su prije svega na projektovanim stopama oporavka ekonomije, kretanju inflacije u navedenom periodu i elastičnosti kretanja prihoda u odnosu na stope rasta BDP-a, i očekuje se da će prihodi tek u 2013. doći na nivo ostvarenja iz 2008. godine, kada je ciklična komponenta prihoda iznosila po procijenama Vlade oko 6% BDP-a.

Procjena izvornih prihoda za 2011. godinu je veća za oko 45 mil. € ili 1,4 % BDP-a, u odnosu na procjenu prihoda za 2010. godinu. Takođe, kod projekcije prihoda treba uzeti u obzir rezultate dolje navedene analize (poglavlje Strukturni deficit) o procijeni strukturnog deficita, i veće naplate prihoda od planiranih, dijelom i kroz smanjenje poreskog duga, koje ima tendenciju rasta tokom 2010. godine.

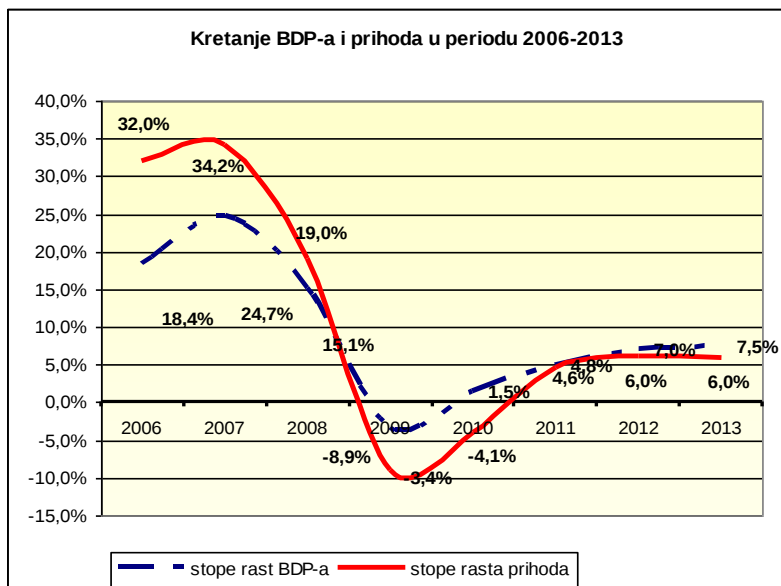
Sa rashodne strane u narednom trogodišnjem periodu u cilju ostvarivanja suficita na kraju perioda, planirano je malo povećanje rashoda, prije svega materijala i usluga, dok će glavne kategorije rashoda kao što su zarade, penzije i socijalna davanja ostati na približno sadašnjem nivou, a iznos subvencija će se prepoloviti. Glavni uzrok rasta tekućih izdataka u prethodnom periodu bile su upravo zarade u javnom sektoru i penzije. Stoga je Vlada već donijela čitav niz akata, kojima se strogo reguliše zapošljavanje u javnom sektoru i utvrđuju principi i prioriteti u zapošljavanju. Očekuje se da će u navedenom periodu doći do pada javne potrošnje kao % BDP-a sa 44,4 % u 2011. na 40,3% u 2013. godini. Osnovni cilj je da u srednjoročnom periodu dođe do pada tekuće javne potrošnje i to sa 39,3 % na ispod 35% u 2013. godini, uz istovremeno zadržavanje kapitalnog budžeta na oko 5% BDP-a.

3.1.4. Strukturalni deficit /grafik 20 a ne 18

Zasnovan na jednostavnom modelu procjene datom u poglavlju 2.2.4, realni BDP je bio iznad potencijalnog u periodu 2006-2008, zatim bilježi pad na nivo blizu potencijalnog u 2009. godini, i na tom nivou će ostati (prema projekcijama centralnog budžetskog scenarija za 2010. godinu) u srednjem roku, kao što se može vidjeti na grafiku br. 20.

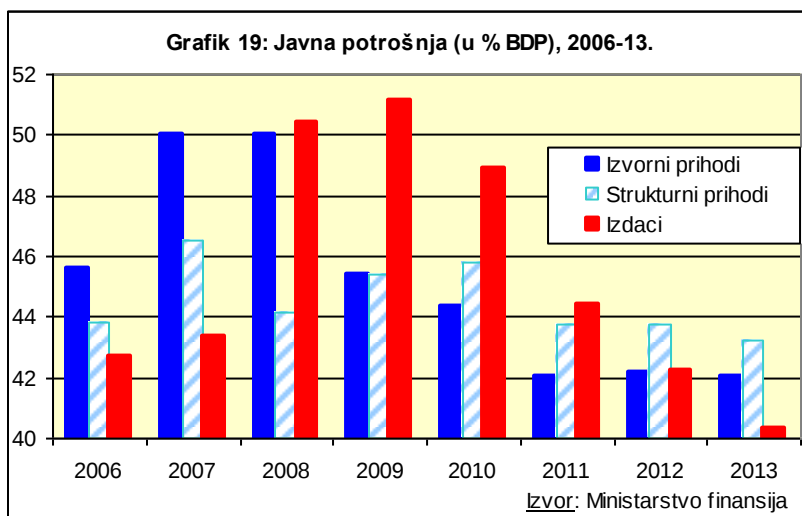


U grafiku br. 21 dat je uporedni prikaz nominalne stope rasta BDP-a i stopa rasta prihoda u periodu 2006-2009. godine, kao i očekivane stope rasta za srednjoročni period 2011-2013. Iz grafika se može

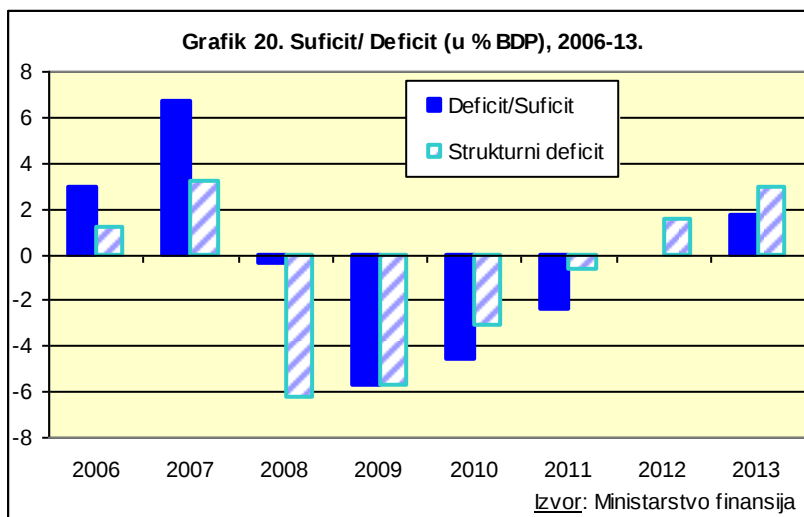


vidjeti kako su u periodu intenzivnog rasta, a potom pada ekonomije, prihodi pokazivali neujednačeno odstupanje od kretanja BDP-a, što je prije svega uzrokovano cikličnom komponentom rasta. U narednom periodu očekujemo da će elastičnost biti manje volatilna i da će se promijene prihoda uglavnom pratiti stope nominalnog rasta BDP-a.

Ostvareni izvorni javni prihodi su u periodu 2006-2007. naplaćeni iznad potencijalnih, a u 2008. godini su bili za čak 6% BDP-a iznad potencijalnih (grafik 22). U ovim okolnostima, i kontekstu suficita od skoro 7% BDP-a u 2007. godini, rashodi su u odnosu na prethodnu godinu porasli takođe skoro 7 procentnih poena BDP-a.



Ovo znači da su javne finansije u 2008. godini bile izbalansirane, međutim strukturni deficit je iznosio oko 6% BDP-a (grafik 23). Sa izbijanjem krize, u 2009. godini, ova činjenica je izašla na vidjelo u trenutku kada se ekonomski rast vratio u okvire potencijalnog, i kao posljedica, deficit javnih finansija u 2009. godini dostigao je nivo od 5,7% BDP-a. Međutim u 2010. godini strukturni deficit je ispod stvarnog, dok u 2011. strukturni deficit iznosi svega 0,5% BDP-a.



Alternativni scenariji

Vlada Crne Gore je razvila dva alternativna makroekonomska, i u skladu sa njima fiskalne scenarije koji obuhvataju srednjoročni period. Fiskalne projekcije su bazirane na makroekonomskom scenariju, koji podrazumijeva brži/sporiji rast ekonomije od onog predviđenog budžetskim scenariom. Napominjemo da u slučaju manjeg ili višeg rasta u 2011. godini veoma je teško procijeniti brzinu oporavka ekonomije u periodu 2012-2013. Tako niža stopa rasta u 2011. bi mogla dovesti do više stope rasta u 2012. nego što je projektovano. Scenariji se, kao što smo objasnili u markoekonomskom dijelu, razlikuju u zavisnosti od

očekivanog povratka stope rasta BDP-a, npr. u osnovnom scenariju i u nižem scenariju to se očekuje 2012. godine i 2013. godine, dok u pozitivnom scenariju to očekujemo već sljedeće godine.

Nižim scenarijom predviđeno je da u 2011. godini, stopa rasta BDP-a iznositi 0,5% i niži nivo rashoda, pa se značajniji oporavak očekuje tek u 2012. godini. Kod višeg scenarija očekuje se viša stopa rasta BDP-a, samim tim i viša stopa rasta izvornih prihoda, dok se kod izdataka očekuje da raste tekuća potrošnja i neznatni rast kapitalnog budžeta.

Bitno je istaći da, kod sva tri makroekonomska scenarija u srednjem roku očekujemo povratak budžeta u suficit, naravno u različitim procentima i nominalnim iznosima, i to je osnovno opredjeljenje naše fiskalne politike.

Fiskalni scenario višeg rasta

Ovim scenarijom se predviđa da će u navedenom periodu doći do rasta nivoa bankarskih kredita i većeg priliva ino investicija, što će se odraziti kroz rast privatne potrošnje i rast bruto investicija u ekonomiji. Nivo javnih prihoda će porasti, uz rast uvoza.

Tabela 14.

Srednjoročni fiskalni scenario višeg rasta 2011-2013 (u procentima BDP-a)			
	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Izvorni prihodi	42.60	42.27	41.64
Javna potrošnja	43.85	41.77	39.83
Deficit	-1.19	0.50	1.82
Primarni deficit/suficit	0.30	1.98	3.28
<i>Nominalni BDP u mil €</i>	<i>3,231</i>	<i>3,444</i>	<i>3,671</i>
<i>Nominalni rast</i>	<i>6.8</i>	<i>6.6</i>	<i>6.6</i>
<i>Realni rast</i>	<i>4.5</i>	<i>4.0</i>	<i>4.0</i>

Povećani nivo prihoda, uz pretpostavku da potrošnja bude na nižem nivou u odnosu na potrošnju iz osnovnog scenarija, doveo bi do suficita u 2012. godini od 0,50% BDP-a, do 1,82 % u 2013. godini. Suficitom u 2013. godini finansirala bi se otplata duga u iznosu od 152 mil. €, dok bi se ostatak koristio za povećanje depozita, povećanje kapitalnih investicija (5% BDP-a) ili eventualnu prijevremenu otplatu skupog duga.

Tabela 15.

JAVNA POTROŠNJA	Projekcija 2011		Projekcija 2012		Projekcija 2013	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
IZVORNI PRIHODI	1376.23	42.60	1423.84	41.34	1454.86	39.63
Porezi	848.33	26.26	873.40	25.36	887.10	24.16
Doprinosi	382.95	11.85	394.43	11.45	402.13	10.95
Takse	28.20	0.87	29.80	0.87	31.47	0.86
Naknade	70.44	2.18	75.16	2.18	80.14	2.18
Ostali prihodi	41.90	1.30	46.41	1.35	49.16	1.34
Primici od otplate kredita	4.41	0.14	4.63	0.13	4.87	0.13
KONSOLIDOVANA JAVNA POTROŠNJA	1416.58	43.85	1438.49	41.77	1462.22	39.83
TEKUĆA JAVNA POTROŠNJA	1254.86	38.84	1265.55	36.75	1274.41	34.71
Tekući izdaci	722.10	22.35	716.38	20.80	713.98	19.45
Transferi za socijalnu zaštitu	435.87	13.49	441.21	12.81	448.22	12.21
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	53.69	1.66	54.64	1.59	56.43	1.54
KAPITALNI IZDACI	161.72	5.01	172.94	5.02	187.81	5.12
SUFICIT / DEFICIT	-38.43	-1.19	-14.65	-0.43	-7.36	-0.20
PRIMARNI DEFICIT	9.82	0.30	36.22	1.05	46.41	1.26
OTPLATA DUGA	166.44	5.15	150.72	4.38	152.11	4.14
Otplata glavnice rezidentima	40.51	1.25	26.29	0.76	27.96	0.76
Otplata glavnice nerezidentima	55.34	1.71	60.66	1.76	68.40	1.86
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	70.59	2.18	63.77	1.85	55.75	1.52
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	-204.87	-6.34	-165.37	-4.80	-159.47	-4.34

FINANSIRANJE	204.87	6.34	165.37	4.80	159.47	4.34
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	5.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	131.00	4.05	80.00	2.32	25.00	0.68
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	22.00	0.68	19.00	0.55	19.00	0.52
Korišćenje depozita države	46.87	1.45	66.37	1.93	115.47	3.15

Fiskalni scenario nižeg rasta

Kao što je već navedeno stopa oporavka ekonomije poslije krize u finansijskom sektoru je veoma neizvjesna tako da je Vlada razvila i model niže stope rasta. Evidentno bi došlo do povećanje budžetskog deficita u 2011. godini, pad prihoda bi se u manjem dijelu kompenzovao smanjenjem rashoda i povećanjem zaduženja. Suficit od 0,29% u ovom scenariju javio bi se u 2013. godini.

Tabela 16.

Srednjoročni fiskalni scenario nižeg rasta 2011-2013 (u procentima BDP-a)			
	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Izvorni prihodi	40.50	41.54	40.51
Javna potrošnja	44.63	42.58	40.22
Deficit	-4.14	-1.04	0.29
Primarni deficit	-2.58	0.50	1.82
<i>Nominalni BDP u mil €</i>	<i>3,106</i>	<i>3,296</i>	<i>3,513</i>
<i>Nominalni rast</i>	<i>2.7</i>	<i>6.1</i>	<i>6.6</i>
<i>Realni rast</i>	<i>0.5</i>	<i>3.5</i>	<i>4.0</i>

JAVNA POTROŠNJA	Projekcija 2011		Projekcija 2012		Projekcija 2013	
	mil €	% BDP	mil €	% BDP	mil €	% BDP
IZVORNI PRIHODI	1258.08	40.50	1369.10	41.54	1423.40	40.51
Porezi	814.84	26.23	826.79	25.08	861.26	24.51
Doprinosi	377.29	12.14	388.61	11.79	398.15	11.33
Takse	27.79	0.89	29.36	0.89	31.16	0.89
Naknade	69.40	2.23	74.05	2.25	79.34	2.26
Ostali prihodi	41.28	1.33	45.73	1.39	48.67	1.39
Primici od otplate kredita	4.34	0.14	4.56	0.14	4.82	0.14
JAVNA POTROŠNJA	1386.58	44.63	1403.49	42.58	1413.22	40.22
TEKUĆA JAVNA POTROŠNJA	1224.86	39.43	1240.55	37.64	1244.41	35.42
Tekući izdaci	722.10	23.24	716.38	21.73	713.98	20.32
Transferi za socijalnu zaštitu	435.87	14.03	441.21	13.39	448.22	12.76
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	53.69	1.73	54.64	1.66	56.43	1.61
KAPITALNI IZDACI	161.72	5.21	162.94	4.94	168.81	4.80
SUFICIT / DEFICIT	-128.50	-4.14	-34.39	-1.04	10.18	0.29
PRIMARNI DEFICIT	-80.25	-2.58	16.47	0.50	63.95	1.82
OTPLATA DUGA	166.44	5.36	150.72	4.57	152.11	4.33
Otplata glavnice rezidentima	40.51	0.00	26.29	0.00	27.96	0.00
Otplata glavnice nerezidentima	55.34	0.00	60.66	0.00	68.40	0.00
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	70.59	0.00	63.77	0.00	55.75	0.00
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	-294.94	-9.49	-185.11	-5.62	-141.93	-4.04
FINANSIRANJE	294.94	9.49	185.11	5.62	141.93	4.04
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	5.00	0.16	0.00	0.00	0.00	0.00
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	190.00	6.12	140.00	4.25	70.00	1.99
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	22.00	0.71	19.00	0.58	19.00	0.54

Korišćenje depozita države	77.94	2.51	26.11	0.79	52.93	1.51
----------------------------	-------	------	-------	------	-------	------

3.1.4 Kretanje javnog duga

Javni dug Crne Gore na 30.09.2010. god. iznosi 1.279,2 mil. eura ili 42,3% BDPa. Unutrašnji dug iznosi 361,5 mil. eura ili 12,0% BDP-a, dok spoljni dug iznosi 917,7 mil. eura ili 30,3% BDP-a.¹⁴ Depoziti Ministarstva finansija na dan 30.09.2010. godine iznosili su 275,9 mil eura, uključujući i 38.477 unči zlata, tako da je neto iznos državnog duga oko 33,2 % BDP-a.

Tabela 17. Stanje javnog duga na 30.09.2010. godine

Stanje javnog duga			
Kreditor	Stanje duga	Bdp	Ino dug/bdp
Ino dug u euro (milioni)			
Međunarodne finansijske institucije ¹⁵	476,4	3,025.0	15,7%
Bilateralni meki zajmovi ¹⁶	135,1	3,025.0	4,5%
Bankarske institucije ¹⁷	306,2	3,025.0	10,1%
UKUPNO Ino dug	917,7	3,025.0	30,3%
Domaći dug u euro (milioni)			
Stara devizna štednja	99.9	3,025.0	3.3%
Dug lokalnih samouprava	46.4	3,025.0	1.5%
Obaveze po osnovu obeštećenja	79.1	3,025.0	2.6%

¹⁴ Ukupan dug javnog sektora Crne Gore (javni dug uvećan za dug preduzeća u većinskom državnom vlasništvu) iznosi 1.587,9 mil. eura ili 52,5% BDP. Iznos obaveza preduzeća u većinskom državnom vlasništvu izračunat je na osnovu garancija Vlade, podataka Centralne banke i podataka dostavljenih od strane preduzeća.

¹⁵ Svjetska banka (IBRD, IFC, IDA), Pariski klub, EIB, EBRD, CEB, Evropska zajednica, KfW.,

¹⁶ Bilateralni ugovori sa Vladama Austrije, Mađarske, Poljske, Francuske Španije, Eurofima, Češka Exim Banka, Mađarska Exim banka, Societe Generale za IT i Steiermarkische Bank und Sparkassen AG za vatrogasna vozila:

¹⁷ Kreditni aranžmani za potrebe budžeta (Eurobond, Credit Suisse, Erste Bank)

Kredit kod poslovnih banaka	27.2	3,025.0	0.9%
Kredit nefinansijskih institucija	20.9	3,025.0	0.7%
Zaostale penzije	32.5	3,025.0	1.1%
Državni zapisi	55.5	3,025.0	1.8%
UKUPNO Domaći dug	361.5	3,025.0	12.0%
UKUPAN JAVNI DUG	1,279.2	3,025.0	42.3%

U prethodne dvije godine, kao što je prikazano u tabeli 18, došlo je do uvećanja javnog duga. Do njegovog povećanja, najviše je došlo iz razloga rasta spoljnog duga, koji je, od kraja 2008. godine, do 30.09.2010. godine, uvećan za 436 miliona eura, od čega je zaduženje, u visini od 306 miliona eura, predstavljalo zajam države za potrebe finansiranja budžetskog deficita, izazvanog nastalom ekonomskom krizom

Tabela 18. kretanje javnog duga u periodu 2008 – 2010. godine

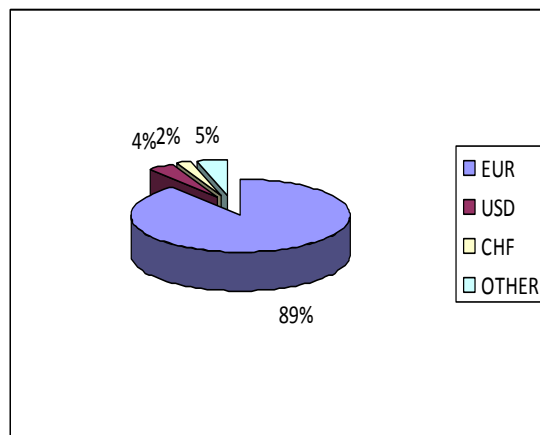
	31.12.2008.	31.12.2009.	30.09.2010.
Ino dug	481,7	699,9	917,7
Unutrašnji dug	413,0	440,3	361,5
Javni dug	894,7	1.140,2	1.279,2
Javni dug/BDP	26,8%	38,0%	42,3%

U pogledu glavnih parametara javnog duga, koji se odnose na: valutnu i kamatnu strukturu, ročnost, pokazatelji su povoljni. Pomenuti parametri su u skladu sa Strategijom upravljanja javnim dugom za period 2008-2010. godine, kao i sa smjernicama Nacrta Strategije za upravljanje javnim dugom za period 2011-2013. godina¹⁸.

¹⁸ Strategija upravljanja javnim dugom za period 2011-2013. godina, je urađena u skladu sa srednjoročnim makroekonomskim projekcijama predviđenim Zakonom o budžetu za 2011. godinu. Strategija je pripremljena u saradnji sa konsultantom obezbijeđenim od strane MMF-a. Svrha strategije za upravljanje dugom jeste davanje smjernica za finansiranje rashoda državnog budžeta uz smanjenje troškova duga, uzimajući u obzir relevantne rizike, uz obezbjeđenje da se poslovi upravljanja dugom sprovode konzistentno u datom makroekonomskom okruženju. Takođe, nova Strategija daje određene smjernice vezano za dalja zaduživanja, upravljanja sredstvima Vlade, odnosno depozitima, garancijama i transfernim kreditima.

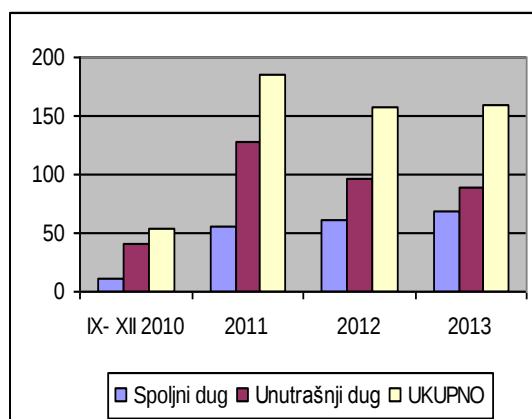
Što se tiče valutne strukture duga, kao što je prikazano u grafiku 24, 89% ukupnog javnog duga izražen je eurima, dok je 9% duga izražen u drugim valutama. U tom dijelu, Vlada će nastaviti politiku zaduživanja i uzimanja zajmova u eurima.

Grafik 24 Valutna struktura javnog duga na 30.09.2010. godine



U pogledu otplate duga, otplata je relativno ujednačena, kao što je prikazano u grafiku 25. U dijelu ročnosti otplate kredita, prosječna ročnost je relativno duga i iznosi oko 9,4 godina, što je uzrokovano činjenicom da je većina kredita zaključena sa Međunarodnim finansijskim institucijama.

Grafik 25. Otplata javnog duga za period 30.09.2010 – 2013. godine



U pogledu kamatne strukture javnog duga, značajan dio eksternog dug ima fiksnu kamatnu stopu. U posljednje vrijeme, došlo je do povećanja zaduženja sa varijabilnom kamatnom stopom, uglavnom zbog zajmova komercijalnih banaka. Na kraju 2010. godine, eksterni dug sa fiksnom kamatnom stopom iznosi 65% neizmirenog eksternog duga. Domaći dug uglavnom ima fiksnu kamatnu stopu, tako da je ukupni dug sa fiksnom kamatnom stopom, na kraju 2010. godine, iznosi 70% ukupnog duga.

Tabela 19. Servisiranje javnog duga u prva tri kvartala 2010. godine

Budžetska pozicija	Plaćeno u prva tri kvartala 2010. godine
4611 – Otplata glavnice rezidentima	37,1
4612 - Otplata glavnice nerezidentima	32,3
4630 – Otplata obaveza iz prethodnih godina	82,6
4151 – Otplata kamate rezidentima	5,0
4152 – Otplata kamate nerezidentima	18,3
UKUPNO	175,3

Spoljni dug

Stanje ino duga u toku 2010. godine uvećano je najviše uslijed emisije Euorobveznica u iznosu od 200,0 mil. eura, koja je realizovana u septembru mjesecu 2010. godine, kao i povlačenjem sredstava potpisanih kreditnih aranžmana: kredita IBRD za projekat "Zdravstvo" u iznosu od oko 0,6 mil. eura, projekat „Energetska efikasnost” u iznosu od 0,5 mil. eura i projekat „MIDAS” u iznosu od 0,9 mil. eura, Mađarskog kredita u iznosu od 1,6 mil. eura, EBRD kredita za željeznicu u iznosu od 2,1 mil. eura, IDA kredita u iznosu od oko 1,5 mil. eura, sredstva kredita za finansiranje projekta „Nabavka specijalnih vozila za gašenje požara i spasavanje” kod austrijske banke Steiermarkische Bank und Sparkassen AG u iznosu od 12,9 mil. eura, EIB kredita za željeznicu u iznosu od 7,0 mil. eura, EIB kredita za projekat otpadne vode za Opštinu Nikšić u iznosu od 1,0 mil. eura i EIB kredita za projekat „Putevi i mostovi” u iznosu od 3,0 mil. eura, sredstva robnog kredita Vlade Španije za reciklažni centar u Podgorici u iznosu od 3,0 mil. eura, poljskog kredita u iznosu od 0,2 mil. eura, KfW kredita za projekat vodosnabdijevanja (faza II i faza III) u ukupnom iznosu od oko 2,2 mil. eura, kao i kredita Exim Banke iz Mađarske za finansiranje projekta izgradnje škole u Baru u iznosu od 0,3 mil. eura. Evidentirano je i povlačenje sredstava robnog kredita Erste Bank iz Austrije namijenjenih finansiranju projekta Fonda zdravstva u iznosu od 6,0 mil. eura.

Stanje ino duga dijelom je uvećano i zbog porasta vrijednosti dolara u odnosu na euro, što je uslovalo porast eurske vrijednosti dolarskih kredita. Stanje ino duga je umanjeno po osnovu redovnih otplata glavnice u iznosu od oko 32,3 mil eura.

U iznos spoljnog duga nijesu uključene obaveze po osnovu neriješenih dužničkih pitanja prema Libiji, Kuvajtu, Češkoj i Slovačkoj i UBS banci po osnovu obveznica izdatih u okviru Londonskog kluba. Dug prema vladama ove četiri zemlje Crnoj Gori je pripao po osnovu raspodjele nealociranog duga (5,88% od 38% za Srbiju i Crnu Goru), i shodno Sporazumu o pitanjima sukcesije iz Beča 29. juna 2001. godine rješava se usaglašenim stavovima u okviru Komiteta za podjelu finansijske aktive i pasive bivše SFRJ.

Što se tiče API obveznica, očekuje se da će se tokom 2011. godine održati pregovori sa predstavnicima UBS banke, u cilju iznalaženja mogućnosti za bilateralno rješavanje ovog pitanja. Ukupan iznos obaveze

po osnovu neriješenih dužničkih pitanja vjerovatno će iznositi oko 1% BDP-a i uključen je u projekcije kretanja duga u periodu 2010-2013. Navedeni podatak o stanju ino duga podrazumijeva iznose angažovanih (povučenih) kreditnih sredstava po pojedinim kreditima.

Tabela 20. Podaci o stanju ino duga i iznosu nepovučenih sredstava kredita

Inostrani dug		
Kreditor	Stanje duga	Nepovučena sredstva
Međunarodna banka za obnovu i razvoj (IBRD)	178,9	29,7
Međunarodna finansijska organizacija (IFC)	5,7	
Zemlje članice Pariskog kluba kreditora	123,3	
Međunarodna organizacija za razvoj (IDA)	57,4	8,4
Evropska investiciona banka (EIB)	72,4	35,0
Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD)	20,3	0,6
Razvojna banka Savjeta Evrope	0,7	
Evropska Zajednica	5,5	
Kreditna banka za obnovu - Njemačka (KfW)	12,2	50,5
Austrijski kredit	10,1	
Madjarski kredit	14,0	0,5
Poljski kredit	11,6	0,1
Societe Generale - Education IT	1,1	
Francuski kredit	8,5	
EUROFIMA - dug Željeznice	26,0	
Češki EXIM - dug Željeznice	37,7	
Steiermarkische Bank und Sparkassen AG	22,0	
Erste Bank	30,0	
Credit Suisse Bank	76,2	
Spanski kredit za izgradnju deponije	3,9	1,0
Exim Bank Mađarska	0,2	4,0
EUROBOND	200,0	
UKUPNO	917,7	129,8

Unutrašnji dug

Unutrašnji dug je u prva tri kvartala 2010. godine smanjen za 78,8 mil. eura u odnosu na kraj 2009. godine. Pad unutrašnjeg duga u prva tri kvartala 2010. godine uzrokovan je smanjenjem duga po osnovu restitucije za oko 21,8 miliona eura, smanjenjem zaduženosti opština za oko 14,2 miliona eura, otplatom kredita kod komercijalnih banaka i nefinansijskih institucija u iznosu od oko 37,1 miliona eura, otplatom redovne rate duga po osnovu obeštećenja penzionerima u iznosu od 15,3 miliona eura i otplatom redovne rate za deviznu štednju u iznosu od 9,1 miliona eura. S druge strane, unutrašnji dug je povećan za oko 16,9 miliona eura i to: uslijed zaduženja u iznosu od 6,0 miliona eura za realizaciju i završetak radova na izgradnji zgrade Uprave policije, uslijed zaduženja u iznosu od 5,0 miliona eura za restauraciju spomenika kulture na Cetinju i emisijom Državnih zapisa u iznosu od 5,9 miliona eura.

Ukupna obaveza po osnovu restitucije iznosi oko 79,1 mil. eura, što je za 21,8 mil. eura manje nego na kraju 2009. godine. Smanjenje iznosa duga po osnovu restitucije uzrokovano je otplatom redovne rate po osnovu restitucije i otkupom obveznica FO01 i FO02 od strane Države na berzi. Vlada je, u cilju smanjenja unutrašnjeg duga, u januaru 2009.godine počela i u 2010.godini nastavila otkup obveznica restitucije, po osnovu obeštećenja bivših vlasnika, prije roka dospeljeća, i do sada je otkupljeno oko 25,5 mil. obveznica, za šta je plaćeno oko 5,5 mil. eura u 2009.godini i 2,9 miliona eura u 2010.godini. Vlada je u 2008. godini usvojila Odluku o otkupu obveznica devizne štednje građana za 2016. i 2017. god, i do sada je otkupljeno obveznica u vrijednosti od 1,22 mil. eura, od čega u 2009. godini 0,5 mil. eura i u prvom, drugom i trećem kvartalu 0,04 mil. eura.

Dug opština iznosi oko 64,0 miliona eura, prema najnovijim podacima dostavljenim od strane opština, i u tabeli je prikazan na dva načina:

- u stanje ino duga uključen je dug opština po Ugovorima koje je potpisala Vlada Crne Gore sa ino kreditorima, a sa opštinama potkreditne sporazume, u iznosu od 17,6 miliona eura (iznos povučenih sredstava)
- u stanje domaćeg duga, kao dug lokalnih samouprava prema kreditnim institucijama, u iznosu od 46,4 miliona eura.

Garancije

Vlada izdaje garancije u skladu sa Organskim zakonom o budžetu, u okviru ograničenja koja utvrđuje godišnjim zakonima o budžetu, kao i Zakona o državnoj pomoći, kao i u skladu sa smjernicama Strategije upravljanja dugom za period 2008-2010. godina, Takođe, Organskim zakonom o budžetu predviđeno je da korisnici kredita plaćaju naknadu za rizik od 0,5% od iznosa garancije.

Povećanje iznosa izdatih garancija u prethodne dvije godine uzrokovan je prije svega intervencijom države u cilju poboljšanja likvidnosti bankarskog sektora i pomoći prerađivačkoj industriji koja je naročito

bila pogođena krizom. Do početka finansijske krize, Vlada je izdavala garancije za važne infrastrukturne i razvojne projekta, koji su se realizovali preko javnih preduzeća (putna, željeznička infrastruktura, vazdušni saobraćaj, komunalni projekti). U prethodnom predriodu, garancije su se izdavale za kreditne aranžmane, uglavnom kod Međunarodnih finansijskih institucija, gdje zamoprimac nije bio u mogućnosti da dobije kredit, bez navedenog vida obezbjeđenja ili gdje je država prepoznala interes da podrži određeni projekat. Takođe, izdavanjem garancija, za zamoprimca su se obezbjeđivali i povoljniji finansijski uslovi kreditiranja. Namjera Vlade je da se, u narednom periodu, iznos garancija ograniči samo na kredite za infrastrukturne projekte kod međunarodnih finansijskih institucija. Zakonom o Budžetu za 2010. godinu predviđene su garancije u iznosu od 72,8 miliona, od čega 42,8 miliona za važne infrastrukturne projekte.

Ukupan iznos ino i domaćih garancija Crne Gore na 30.09.2010. godine je oko 289,9 mil.eura, ili 9,6% BDP-a, odnosno 22,7% javnog duga. Kako je prikazano u tabeli 21, Ino garancije Crne Gore iznose 251,7 miliona eura ili 8,3% BDP-a, odnosno 19,7% javnog duga.

Tabela 21. Ino garancije

Kreditor	Zajam	Zamoprimac	Potpisani iznos	Stanje duga na 30.09.2010.
EIB	Projekat evropskih puteva	Monteput	24.000.000	24.000.000,00
EIB	Rekonstrukcija elektroenergetskog sistema	EPCG	11.000.000	7.811.472,00
EIB	Modernizacija aerodroma	JP Aerodromi CG	12.000.000	10.800.000,00
EIB	Mala i srednja preduzeća preko poslovnih banaka	Poslovne banke	91.000.000	43.217.000,00
EBRD	Modernizacija aerodroma	JP Aerodromi CG	11.000.000	7.246.974,00
EBRD	Projekat izgradnje regionalnog vodovoda – južni krak faza I	JP Regionalni vodovod	8.000.000	7.666.666,67
EBRD	Projekat izgradnje regionalnog vodovoda – južni krak faza II	JP Regionalni vodovod	7.000.000	6.708.333,33

EBRD	Projekat obnove zeljeznicke infrastrukture – faza III	JP Zeljeznice CG	4.000.000	890.709,63
EBRD	Projekat hitne obnove zeljeznicke infrastrukture II	Zeljeznicka infrastruktura AD Podgorica	15.000.000	650.000,00
KfW	Perucica	EPCG	3.580.000	1.871.831,97
KfW	Piva	EPCG	16.000.000	2.572.039,37
KfW	Trafostanica Ribarevine	EPCG	5.400.000	536.000,00
KfW	Zamjena filtera u TE Pljevlja i prosirenje trafostanica Podgorica-Ribarevine	EPCG	15.000.000	8.863.740,00
KfW	Opportunity banka	Opportunity banka	15.000.000	15.000.000,00
KfW	NLB	NLB	16.000.000	16.000.000,00
OTP	KAP	KAP	49.680.000	49.680.000,00
EXIM Kina	Nabavka i remont brodova	Crnogorska plovdba	47.396.000,00	
WTE Wassertechnik	Projekat otpadnih voda	Opština Budva	29.250.000,00	
Abu Dabi Fond za razvoj	Projekat vodosnabdijevanje	Regionalni vodovod	18.977.884,37	
Credit Suisse	Podrska Zeljezari Niksic A.D.	Zeljezara Niksic	26.300.000,00	26.162.358,65
Deutsche Bank	Podrska Kombinat aluminijuma Podgorica	Kombinat aluminijuma Podgorica	22.000.000,00	22.000.000,00
UKUPNO NA 30.09.2010.				251.677.125,62

Domaće garancije Crne Gore na 30.09.2010. godine, kao što je prikazano u Tabeli 22., iznose 38,2 mil. eura, ili 1,3% BDP-a, odnosno oko 3% javnog duga.

Tabela 22. Domaće garancije

Kreditor	Zajmoprimac	Potpisani Iznos	Stanje duga na 30.09.2010.
NLB Montenegrobanka	Rudnici boksita A.D. Nikšić	5.000.000,00	5.000.000,00
Podgorička banka	Pobjeda A.D. Podgorica	2.970.000,00	2.970.000,00
Hipotekarna banka A.D.	Montenegro Airlines	2.700.000,00	2.700.000,00
NLB Montenegrobanka	Montenegro Airlines	1.800.000,00	1.800.000,00
Erste banka A.D. Podgorica	CG fond za solidarnu stambenu izgradnju	3.800.000,00	3.800.000,00
Erste bank A.D. Podgorica	Željeznički prevoz Crne Gore	7.000.000,00	7.000.000,00
Erste banka A.D. Podgorica	Pobjeda A.D. Podgorica	3.500.000,00	3.500.000,00
Erste banka A.D. Podgorica	Regionalni vodovod	7.000.000,00	7.000.000,00
Hipotekarna banka A.D.	MI-RAI GROUP DOO Nikšić	800.000,00	800.000,00
NLB Montenegrobanka	Gradir Montenegro doo Nikšić	900.000,00	900.000,00
NLB Montenegrobanka	Gradir Montenegro doo Nikšić	700.000,00	700.000,00
NLB Montenegrobanka	Gradir Montenegro doo Nikšić	2.000.000,00	2.000.000,00
UKUPNO NA 30.09.2010.		38.170.000,00	38.170.000,00

U pogledu rizika vezano za izdate garancije, eventualni rizik može postojati vezano za garancije izdate za kreditne aranžmane za pomoć Kombinat aluminijuma Podgorica i Željezari Nikšić. Međutim, država preko svojih predstavnika u Bordu direktora i Skupštini akcionara prati situaciju u navedenim kompanijama i u slučaju eventualnih poteškoća u izvršenju obaveza, može blagovremeno djelovati. U slučaju eventualnog aktiviranja garancija, Vlada Crne Gore raspolaže depozitima kojim može izmiriti nastale obaveze. Takođe, u slučaju aktiviranja garancija, postoji i mogućnost step – in, odnosno preuzimanja kredita, čime bi država preuzela obaveze servisiranja kredita, na način kako je to predviđeno kreditnim aranžmanima, čime bi se smanjila izloženost države po navedenim garancija. Kombinat aluminijuma Podgorica i Željezare Nikšić uredno izmiruju svoje obaveze po kreditnim aranžmanima.

Također, važno je napomenuti da su Zakonom o Budžetu za 2011. godinu, predviđene subvencije za navedene dvije kompanije, u iznosu od 25 miliona eura, što predstavlja određenu rezervu u slučaju da se obaveze ne servisiraju blagovremene, na osnovu čega bi se obaveze servisirale iz navedenih sredstava.

Projekcija kretanja javnog duga za period 2010 - 2013. godina

U skladu sa projekcijom kretanja javnog duga, za kraj 2010. godine, predviđeno je da ukupan javni dug iznosi 41.79% BDP-a. Do povećanja duga, u odnosu na kraj 2009. godine, koji je iznosio 38% BDP-a, došlo je do najviše uslijed emisije euroobveznica u septembru mjesecu 2010. godine¹⁹.

U narednom periodu, u skladu sa projektovanim kretanjem BDP iz baznog scenarija, predviđeno je blago povećanje javnog duga do 2012. godine, nakon čega se očekuje da će se iznos duga smanjivati. Na povećanja će najviše uticati rast spoljnog duga, iz razloga dodatnog zaduživanja za potrebe budžeta, u visini do 180 miliona eura, za 2011. godinu, za 2012 i 2013. godinu, predviđeno je dodatno zaduženje u visini od 110, odnosno 72 miliona eura. U pomenutom periodu, 2011-2013. godina, doći će do smanjenja domaćeg duga, zbog veće otplate domaćeg duga u odnosu na nove obaveze. Navedene projekcije, napravljene su u skladu sa planom zaduženja za potrebe budžeta, planiranim povlačenjima sredstava, odnosno zaključenjem novih kreditnih aranžmana, kao i predviđenim otplatama državnog duga. Projekcije će zavisiti takođe od ostvarenja privatizacionih prihoda, i eventualnog servisiranja izdatih garancija.

Tabela 23. Kretanje državnog duga na osnovu centralnog scenarija

Vrsta duga	2010.	2011.	2012.	2013.
BDP	3025	3170	3363	3585
Ino dug	911.15	1037.02	1117.66	1153.86
BDP%	30.12	32.71	33.23	32.19
Domaći dug	352.9	322.22	256.72	189.92
BDP%	11.67	10.16	7.63	5.30
Ukupno	1264.05	1359.24	1374.38	1343.78
BDP%	41.79	42.88	40.87	37.48

¹⁹ U skladu sa smjenicama Nacrta Strategije upravljanja dugom 2011-2013, Vlada će voditi politiku da rezerve u obliku gotovine i drugih likvidnih sredstava ne treba da padaju ispod praga od 60 miliona eura, što je približno jednako mjesečnoj budžetskoj potrošnji Vlade za plate i penzije

U slučaju višeg rasta BDP, predviđeno je niže zaduživanje nego u osnovnom scenariju za potrebe u budžeta za 2011, 2012 i 2013. godinu, dok će zbog porasta BDPa, odnos državnog duga prema BDP-u biti nešto niža. Takođe, neće biti promjena u odnosu na osnovni scenario u dijelu povlačenja sredstava, kao i otplate glavnice domaćeg i stranog duga.

Tabela 24. Kretanje državnog duga u slučaju alternativnog fiskalnog scenarija (višeg rasta)

vrsta duga	2010. godina	2011. godina	2012. godina	2013. godina
BDP	3025	3231	3444	3671
Ino dug	911.15	1018.02	1067.66	1056.86
BDP%	30.12	31.51	31.00	28.79
Domaći dug	352.9	322.22	256.72	189.92
BDP%	11.67	9.97	7.45	5.17
Ukupno	1264.05	1340.24	1324.38	1246.78
BDP%	41.79	41.48	38.45	33.96

U skladu sa planiranim modelom nižeg rasta BDP-a, predviđeno je zaduženje za potrebe budžeta u iznosu od 190 miliona eura, za 2011. godinu, dok je za ostale godine predviđeno zaduženje u iznosu predviđenom za osnovni scenario i scenario višeg rasta, dok će ostale stavke (dodatno zaduženje, otplata kredita) ostati iste. Sredstva za potrebe finansiranja budžeta, biće obezbijeđena ili od strane međunarodnih finansijskih institucija (Svjetska banka, MMF i dr.) ili putem izdavanja euroobveznica. U tom pravcu, vode se pregovori sa SB oko zaključivanja kredita Development Policy Loan, kojim be se obezbijedilo oko 80 miliona US dolara, dok bi se ostatak novca pribavio od drugih međunarodnih institucija. Takođe, kao izvor za finansiranja budžeta, eventualno može poslužiti i emisija euroobveznica, koju je Crna Gora već izvršila u 2010. godini, koja je uspješno završena i dala pozitivne reakcije kod međunarodnih finansijskih insititucija.

Tabela 25. Kretanje državnog duga u slučaju alternativnog fiskalnog scenarija (nižeg rasta)

vrsta duga	2010. godina	2011. godina	2012. godina	2013. godina
BDP	3025	3106	3296	3513
Ino dug	911.15	1077.02	1127.66	1180.86
BDP%	30.12	34.68	34.21	33.61
Domaći dug	352.9	322.22	256.72	189.92
BDP%	11.67	10.37	7.79	5.41
Ukupno	1264.05	1399.24	1384.38	1370.78
BDP%	41.79	45.05	42.00	39.02

Važno je napomenuti da se u svim scenarijima razlikuje nivo državnog duga dat projekcijama od nivoa duga koji bi bio izračunat na osnovu budžetskih scenarija. Razlika koja se javlja između planirane otplate obaveza i pozajmica datih u Budžetu Crne Gore, i projekcijama kretanja državnog duga datim u ovom poglavlju, javlja se iz razloga što u projekcijama kretanja javnog duga u Budžetu nije uključeno otplata dijela domaćeg duga koji se odnosi na sudska rješenja i obaveze iz prethodnog perioda državnih institucija, povlačenje sredstava iz već potpisanih a do sada nepovučениh kredita, kao i preuzimanje duga javnih preduzeća.

Što se tiče upravljanja dugom, bitno je napomenuti da se radi na implementaciji cash flow projekcija, da je u toku izrada nova Strategija o upravljanju dugom za period 2011 – 2013. godine, i da se u saradnji sa domaćim bankama pokušava uspostaviti sistem jednostavnijeg zaduživanja i plasiranja slobodnih sredstava. Takođe, nova Strategija definisaće smjernice za dalje upravljanjem parametra koji se što kvalitetnije vođenje javnog duga, kao što su valutna i kamatna strukturu, ročnost, upravljanje likvidnošću, depozitima i sl. Navedena strategija priprema se u saradnji sa konsultatom obezbjeđenim od strane MMF-a. Takođe, Ministarstvo finansija uspostavilo je saradnju i sa predstavnicima UNDP-a, u cilju obezbjeđivanja saradnje i pomoći u oblasti unapređenja cash flow menadžmenta i upravljanja javnim dugom. Shodno tome, uspostavljena je saradnja sa Ministarstvom finansija Republike Slovačke, gdje se predviđa tehnička saradnja, odnosno posjeta predstavnika ministarstva Republike Slovačke, Ministarstvu finansija Crne Gore u dijelu daljeg unapređenja gore navedenih oblasti.

U skladu sa preporukama koje će sadržati Strategija, narednom periodu Vlada će voditi računa da usklađivanjem ročnosti i korišćenjem fleksibilnijih instrumenata zaduživanja svede troškove držanja visokog iznosa depozitnih sredstava na optimalan nivo. U tom pravcu, predviđene su aktivnosti na razvoju domaćeg tržišta, odnosno veće fokusiranje na domaće bankarsko tržište kroz emisije

kratkoročnih državnih zapisa, kao i emitovanje dugoročnih obveznica, uz manje kamatne stope, nego one koje važe na međunarodnom tržištu, čime će doći i do smanjenja troškova zaduženja.

3.1.6. Budžetske implikacije glavnih strukturnih reformi

Tabela 26. daje sumarni pregled fiskalnih efekata programa i mjera usvojenih i predloženih strukturnih politika koje su detaljno obradjene u poglavlju 4. U 2010. godini budžetski rashodi povezani sa strukturnim politikama iznose -315,2 miliona €, odnosno 10.4% BDP. Taj iznos se onda postepeno smanjuje usljed strukturnih reformi. U 2011. godini iznosi -200,97 miliona €, u 2012. godini -167,3 miliona € i u 2013. godini 157,7 miliona €. Najveći uticaj na visinu neto budžetskih rashoda povezanih sa strukturnim politikama imaju reforma penzionog sistema, socijalna zaštita, tržište rada, energetika (subvencioniranje potrošača električne energije), tekući izdaci povezani sa saobraćajnom infrastrukturom i državna pomoć. S druge strane se najveći prihodi očekuju od privatizacije.

Postepeno smanjivanje neto budžetskih rashoda povezanih sa strukturnim politikama u 2011. godini i dalje je djelimično posljedica neraspologanja sa podacima o izdacima za državnu pomoć (u 2010. godini iznosili su oko 50 miliona €, ali će se u sledećim godinama znatno smanjiti). U 2011. godini će se značajno povećati i rashodi za podršku sektoru malih i srednjih preduzeća.

Pored gore navedenih direktnih budžetskih efekata strukturnih politika od velikog su značaja i investicije Crne Gore u energetiku i infrastrukturu. Energetski projekti, koji će se sprovoditi do 2016 godine, uključuju dalekovod Podgorica-Tirana, male hidroelektrane, vjetroelektrane, hidroelektrane na Morači, hidroelektranu Komarnica i investicije povezane sa kablom između Italije i Crne Gore. Sveukupne investicije u ove projekte iznose oko 1.050 miliona € i investicija u revitalizaciju pruge Bar-Beograd i Podgorica-Nikšić koja iznosi oko 100 miliona €. Ovi se projekti uglavnom finansiraju međunarodnim kreditima, ali za jedan broj Vlada Crne Gore obezbeđuje garancije.

TABELA 26: Neto fiskalni efekti strukturnih politika u €: sumarni prikaz na osnovu analiza u poglavlju 4

	2010	2011	2012	2013
4.1. SEKTOR PREDUZEĆA				
4.1.1.PRIVATIZACIJA	+2.128.500	+56.771.061	+29.242.031	+25.144.282
4.1.2.KONKURENCIJA, DRŽAVNA POMOĆ I JAVNE NABAVKE				
Sprovođenje politike konkurencije	-183.119	-189.395	-223.780	-277.730
Državna pomoć	-50.000.000			
4.1.3. BIZNIS OKRUŽENJE I PORESKA POLITIKA				
Unapređenje poslovnog ambijenta (Rad savjeta za regulatornu reformu, Projekt regulatorne reforme i unapređenja poslovnog ambijenta)	-120.000	-210.000	-150.000	-150.000
Podrška sektoru MSP (Investiciono razvojni fond - krediti, stimulisanje zapošljavanja i preduzetništva Zavoda za zapošljavanje)	-7.621.382*	-21.000.000		
4.1.4. MREŽNE INDUSTRIJE				
Energetika (Subvencije za potrošače električne energije) ****	-30.000.000,00	-27.000.000,00		
Transport				

Putna infrastruktura i drumski saobraćaj (Rekonstrukcija raskrsnica na državnim putevima, Redovno održavanje puteva, Jadransko-Jonski autoput) ****	-14.980.000	-12.000.000	-10.000.000	-10.000.000
Željeznički saobraćaj (Tekuće i investiciono održavanje infrastrukture) ****	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000	-10.000.000
Elektronske komunikacije				
Radio-difuzija	-150.000	-900.000	-2.200.000	
Poštanska djelatnost		-1.674.652		
4.3. TRŽIŠTE RADA I SOCIJALNO OSIGURANJE				
4.3.1. TRŽIŠTE RADA *****	-23.337.000	-18.490.000	-18.440.000	-19.730.000
4.3.2. OBRAZOVANJE I ISTRAŽIVANJE	-621.403	-1.244.000	-1.316.000	-1.440.000
4.3.3. REFORMA PENZIONOG SISTEMA ***	-132.360.000	-124.650.000	-116.730.000	-108.730.000
4.3.4 REFORMA ZDRAVSTVENOG SISTEMA		-11.128.450	-6.594.901	
4.3.5. SOCIJALNA ZAŠTITA **	-47.929.389	-53.262.238	-54.860.106	-56.505.909
4.4. ADMINISTRATIVNE REFORME				
4.4.1. DRŽAVNA UPRAVA				
Racionalizacija državne uprave		+4.000.000	+4.000.000	+4.000.000
Suzbijanje sive ekonomije		+20.000.000	+20.000.000	+20.000.000
UKUPNO NETO BUDŽETSKI EFEKTI	-315.173.793	-200.977.676	-167.2727.787	-157.689.357

* Prvih 11 mjeseci.

** Socijalna zaštita predstavlja ukupan iznos davanja iz budžeta i povećanje socijalnih davanja za 5 % imaće neto uticaj na povećanje rashoda u iznosu od oko 5 mil. eura godišnje.

*** Dat iznos predstavlja razliku između ukupnih troškova po osnovu penzija i dobrinasa i prihoda po osnovu dobrinasa odnosno neto izdvajanja iz budžeta za koje se u narednom periodu očekuje smanjivanje

**** **Iznos u tabeli predstavlja ukupan budžetski iznos godišnjih izdvajanja**

***** Izdaci u ovoj kategoriji obuhvataju budžetske rashode Zavoda za zapošljavanje, Fonda rada, Agencije za mirno rješavanje radnih sporova i u manjoj mjeri efekte promjene zakonske regulative

3.2. KVALITET JAVNIH FINANSIJA

U 2011. godini došlo je do napretka u oblasti javnih finansija. Navedeni napredak ogleda se, između ostalog, u usklađivanju procedure pripreme budžeta. Ministarstvo finansija je prije zakonskog roka Vladi pripremiло i poslalo Nacrt zakona o budžetu Crne Gore za 2011. godinu. Samim tim, Vlada je usvojila Prijedlog zakona o budžetu i 21. oktobra ga dostavila Skupštini. Takođe, Skupština je 2. novembra usvojila Zakon o budžetu, što je ranije u odnosu na 30. novembar koji je zakonom utvrđen rok.

Struktura obrazloženja budžeta za 2011. godinu je značajno unaprijeđena i usklađena je sa strukturom izrade Ekonomskog fiskalnog programa.

a) Reforma penzionog sistema

Imajući u vidu da je Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju donesen prije 7 godina i neophodnost unapređenja ovog zakona u skladu sa evropskom praksom, Skupština Crne Gore je, u okviru reforme penzijskog sistema, usvojila Zakon o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Izmjene i dopune Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju odraz su odgovornosti prema budućnosti i usmjerene su na održivost i redovnost isplata iz sistema PIO. Na ovaj način gradi se stabilan i dugoročno održiv penzijski sistem. Osnovne izmjene koje će uticati na održivost penzionog sistema na dugi rok su povećanje starosne granice kao uslov za sticanje prava na penziju i promjena metodologije za usklađivanje penzija. U glavi 4 – Strukturne reforme, dato je detaljno obrazloženje penzione reforme.

b) Izmjene i dopune zakona o finansiranju lokalne samouprave

U cilju održivosti sistema javnih finansija, od 2011. godine, važe Izmjene i dopune Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojima se ukidaju neki izvori prihoda opština koji se u praksi nisu pokazali kao efikasni, dok je istovremeno izmijenjena raspodjela zajedničkih (dijeljenih) prihoda u korist lokalnih budžeta, a neki, do sada prihodi centralnog budžeta, postali su izvorni lokalni prihodi.

Ukinuti su sljedeći izvori prihoda opština:

- Porez na potrošnju
- Porez na firmu ili naziv
- Porez na igre na sreću

Izmijenjena je raspodjela između centralnog i lokalnih budžeta, čime će se povećati prihodi budžeta opština u 2011. godini. Istovremeno će prihodi centralnog budžeta za isti iznos biti niži. Predložene izmjene su sljedeće:

- Naknade za korišćenje prirodnih dobara (koncesione naknade); prema izmjenama - 70% od naplaćenih naknada pripadaće opštinama, umjesto dosadašnjih 30%
- Porez na promet nepokretnosti; prema izmjenama 90% od naplaćenog poreza pripadaće opštinama (80% direktno opštini na čijoj teritoriji je porez naplaćen a 10% ide za finansiranje Egalizacionog fonda) umjesto dosadašnjih 70%
- Naknade za igre na sreću; do sada su bile 100% prihod Budžeta, a prema predlogu izmjena 40% ovog prihoda biće korišten za finansiranje Egalizacionog fonda

- Porez na upotrebu putničkih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica; do sada 100% prihod Budžeta prema predlogu izmjena biće korišten za finansiranje Egalizacionog fonda
- Porez na dohodak fizičkih lica; do sad je 21% (10% direktno opštinama i Glavnom gradu, Prijestonici Cetinje 15% i 11 % za Egalizacioni fond) naplaćenog poreza bio udio opština u raspodjeli, a prema predlogu izmjena od sada će opštinski udio biti veći, 12% poreza na dohodak fizičkih lica opštinama, Podgorica 13% i Cetinje 16%, dok Egalizacioni fond ostaje 11 %.
- Takođe, izmjenama zakona planirano je ustupanje opštinama 30 % prihoda od naknade za korišćenje putničkih motornih vozila i njihovih priključnih vozila koja se plaća pri registraciji vozila.
- Istovremeno sa Izmjenama i dopunama zakona o finansiranju lokalne samouprave, od 2011. godine važe i Izmjene i dopune Zakona o porezu na nepokretnosti, kojima se predviđa povećanje važećih poreskih stopa, a procijenjeni fiskalni efekat iznosi 8 mil € u 2011. godini.
- Za 2012. godinu, povećano je učešće kod koncesija za šume na 70%, dok će u 2011. godini ostati na 50%.
- Uvodi se učešće opština kod koncesija od morskog dobra 50% od 2013.godine, a 20% u 2012.

c) Izmjene i dopune Zakona o akcizama

Izmjenama i dopunama zakona o akcizama došlo je do povećanja akciza na duvan i duvanske proizvode, sa ciljem usklađivanja sa regulativama EU. Planirano je da u roku od pet godina akcize na duvan i duvanske proizvode budu usklađene sa prosjekom u EU. Izmjenama i dopunama zakona o akcizama procijenjeni fiskalni uticaj iznosiće 12-15 miliona € u 2011. godini. Izmjene ovog zakona odnose se na povećanje akciza na cigarete i povećanje akciza na pivo. Takođe, po ovom osnovu treba računati i na dodatno povećanje prihoda od poreza na dodatnu vrijednost, koji će povećanjem prodajnih cijena cigareta biti veći.

d) Izmjena metodologije prikazivanja izdataka

Još jedna važna promjena koja će uticati na kvalitet i transparentnost javnih finansija je izmjena prikazivanja izdataka po ekonomskoj klasifikaciji kod jednog dijela budžetskih korisnika. U okviru transfera nijesu bile prikazane bruto zarade, kapitalni izdaci, rashodi za materijal i usluge i ostali izdaci, tako da ekonomska budžetska klasifikacija nije pokazivala stvarne iznose pojedinih kategorija izdataka. Budžetom Crne Gore za 2010. godinu, institucije kulture su prikazane detaljno po ekonomskoj klasifikaciji. U 2011. planirano je da se prilagodi ekonomska klasifikacija i kod „konsolidovanog sistema zdravstva“ – Fonda za zdravstveno osiguranje i javnih zdravstvenih institucija, odnosno da se zarade kod Fonda prikažu posebno. Na taj način, sada su sve zarade koje se isplaćuju iz Budžeta centralne Vlade pokazane na posebnoj poziciji što omogućava transparentnost i bolju kontrolu.

e) Reforma kapitalnog budžeta

U 2010. godini Vlada je donijela „Odluku o izradi kapitalnog budžeta“ u cilju daljeg unaprijeđenja kapitalnog budžeta, koja će se primjenjivati od 2011. godine, umjesto dosadašnjih Smjernica za izradu kapitalnog budžeta. Navedenom Odlukom unaprijeđuje se proces pripreme i izrade kapitalnog budžeta, preciznije se definiše kapitalni projekat, sadržina kapitalnog projekta, uslova i kriterijuma na osnovu kojih se određuju prioriteti prilikom izbora kapitalnih projekata, kandidovanja kapitalnih projekata od strane potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave. Razvoj sistema planiranja kapitalnog budžeta zahtijeva uvođenje novih procedura, formulacija i preciznije definisanje obaveza potrošačkih jedinica i jedinica lokalne samouprave prilikom pripreme i planiranja kapitalnih projekata.

f) Jačanje administrativnih kapaciteta

U 2010. godini u saradnji sa predstavnicima Međunarodnog monetarnog fonda razrađivana je ideja srednjoročnog budžeta, i tokom naredne godine planira se izmjena organskog Zakona o budžetu kojim će se stvoriti formalne pretpostavke za uvođenje srednjoročnog budžeta, čime će se proces planiranja budžeta i ostvarivanja fiskalnih ciljeva značajno unaprijediti. Osim toga, preko UNDP-ja, uspostavljena je saradnja sa Vladom Republike Slovačke koja se tiče unaprijeđenja makroekonomskog projektovanja i uvođenja ESA 95 metodologije i standarda u srednjem roku.

g) Izlazak na evropsko tržište kapitala

Važno je napomenuti da je Crna Gora, po prvi put, u 2010. godini izdala euroobveznice u vrijednosti od 200 mil. €. Cijela emisija je uspjela, uz kamatnu stopu od 7,875 % godišnje, na period od pet godina. Ovo pokazuje da investitori imaju povjerenja u crnogorsku ekonomiju i sistem javnih finansija. Ono što dodatno ohrabruje je što je nakon emisije, u septembru, nastavljen intenzivan promet ovim hartijama od vrijednosti.

h) Kontrola zapošljavanja u javnom sektoru i fonda zarada

Smanjivanje fonda zarada jedna je od osnovnih mjera koja je sprovedena kako bi smanjili javnu potrošnju, i u tom smislu donijete su izmjene Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, čime je između ostalog data mogućnost pune kontrole zapošljavanja Ministarstvu finansija. Zatim, Vlada je usvojila Kadrovski plan koji podrazumijeva restriktivno zapošljavanje, kao i kriterijume koje mora da ispuni potrošačka jedinica da bi ostvarila novo zapošljavanje (na svaka tri penzionisana službenika u javnom sektoru ili dva proglašena tehnološkim viškom može se zaposliti jedan službenik), ostavljena je

moгуćnost potrošačkim jedinicama da korišćenjem internih transfera obezbijede neophodno zapošljavanje. Donijeta je Odluka o uvećanju zarada državnim službenicima i namještenicima za obavljanje određenih poslova, kojom su tačno definisana radna mjesta kojima pripada uvećanje i time je smanjen fond zarada za preko 2 miliona eura, a u isto vrijeme prepoznati poslovi koji su posebno značajni sa stanovišta rada sa strankama i naplate prihoda. Varijabilni dio zarade je sa druge strane u potpunosti ukinut.

U prethodnom periodu, kao nastavak ovih mjera Ministarstvo finansija počelo je kontrolu stvarnog obračuna zarada svih potrošačkih jedinica koji se finansiraju iz budžeta, što je dalo značajne rezultate i uštede u prethodnom periodu. Na osnovu Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, Vlada je donijela odluku o otpremninama, kojim se stvara prostor za otpuštanje kadrova i ukoliko se ispune uslovi iz Kadrovskog plana zaposli deficitarni kadar.

3.3. INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH FINANSIJA

S obzirom na izazove sa kojima se susrijeće Crna Gora i strateškim orijentacijama za rad Ministarstva finansija, prepoznati su osnovni ciljevi koji su dio programa rada Ministarstva finansija za naredni četvorogodišnji period:

- podržavanje vladinih prioriteta kroz održive i konkurentne javne finansije;
- optimizacija nivoa i strukture javno-finansijske potrošnje;
- obezbjeđivanje javno-finansijskih prihoda potrebnih za izvršenje javnih usluga i to kroz dalje unaprijeđivanje fiskalne politike kroz povećanje efikasnosti poreske i carinske administracije;
- uspostavljanje sopstvenog i dugoročno-održivog sistema za izrađivanje makroekonomskih i fiskalnih projekcija;
- nastavak procesa sistematskog uklanjanja poslovnih administrativnih barijera u cilju podsticanja produktivnosti činilaca ekonomskog sistema, kao i preventivnog djelovanja na deformativne pojave, kao što je na primjer korupcija;
- obezbjeđivanje okvira za zdravo upravljanje fiskalnim resursima u svim javnim institucijama;
- upravljanje javnim dugom na efikasan i troškovno racionalan način;
- poboljšavanje kvaliteta usluga koje se pružaju različitim zainteresovanim akterima;
- demonstrirati rukovodeću ulogu Ministarstva finansija između javnih institucija u pogledu dobrog upravljanja, odgovornosti te transparentnosti poslovanja;
- izgradnja odgovarajućih struktura koje će biti odgovorne za sveukupno uspostavljanje i efikasno funkcionisanje finansijskog menadžmenta sredstava EU pomoći.

Preuzete obaveze Crne Gore prema međunarodnim organizacijama, prvenstveno u sklopu procesa integracija u Evropsku uniju zahtijevaju osnivanje novih institucija koje će imati status potrošačkih jedinica u okviru budžeta Crne Gore. U uslovima ekonomske krize i neophodne racionalizacije budžetskih izdataka, maksimalno se vodi računa da osnivanje novih institucija ne doprinese povećanju tekuće potrošnje. U tom smislu, prostor za smještaj novih institucija obezbijeđen je u okviru prostora koji već koriste javne institucije, a administracija novoosnovanih institucija je obezbijeđena preuzimanjem zaposlenih iz resornih ministarstava i ostalih državnih institucija. U odnosu na institucionalni okvir javnih finansija, planiran i djelimično implementiran u 2010. godini, faktičko stanje je sljedeće:

- Uprava za ugljovodonike, u nadležnosti Ministarstva ekonomije, nije otpočela sa radom u 2010. godini, kako je bilo planirano, već će sa radom otpočeti u 2011. godini;

- U nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja, bilo je predviđeno da budu osnovane sljedeće institucije: Fond rada i Agencija za mirno rješavanje radnih sporova

Međutim, Fond rada ima status državnog fonda, zajedno sa Fondom penzijsko invalidskog osiguranja, Fondom za zdravstveno osiguranje i Zavodom za zapošljavanje, dok Agencija za mirno rješavanje radnih sporova ima karakter posebne institucije – potrošačke jedinice.

Osim toga, u skladu sa Zakonom o državnoj imovini, osnovana je institucija - Zaštitnik za imovinsko pravne interese Crne Gore, koja je otpočela sa radom u 2010. godini.

U srednjoročnom okviru, zaključno sa 2013. godinom, implementiraće se reforma institucionalnog okvira u nadležnosti Ministarstva kulture. Do sada su preduzeti sljedeći koraci:

- Osnovana je Uprava za sport, u nadležnosti Ministarstva prosvjete i sporta, koja je do ove godine imala status programa u okviru Ministarstva kulture;
- Institucije kulture, do 2010. godine programi u okviru Ministarstva, od 2010. godine imaju status posebnih potrošačkih jedinica;
- Planira se da se od više postojećih institucija kulture formira javna institucija - Uprava za zaštitu kulturnih dobara, shodno Zakonu o zaštiti kulturnih dobara, usvojenom u 2010. godini;
- Planirano je da se, u okviru programa „Cetinje – grad kulture 2010-2013“ formira više institucija, sa sjedištem na Cetinju, iz oblasti savremene umjetnosti, filmske produkcije, menadžmenta i regionalnog povezivanja u oblasti kulture;
- Planira se osnivanje Regionalnog centra kulturnih aktivnosti u Pljevljima.

4. STRUKTURNE REFORME

4.1. Sektor preduzeća

4.1.1. Privatizacija

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Glavni metod privatizacije u 2010. godini je bio javni tender. U 2010. godini obavljene su aktivnosti na pripremi i realizaciji tendera za privatizaciju društava nastalih u postupku restrukturiranja i privatizacije u kompanijama u sektoru transporta („Željeznica Crne Gore“ AD Podgorica i „Luka Bar“ AD Bar): DOO »Obezbjedenje i protivpožarna zaštita« Bar, AD MONTECARGO Podgorica, AD „Kontejnerski terminal i generalni tereti“ Bar i »Pomorski poslovi« Bar). Aktivnosti na realizaciji tendera za privatizaciju društva DOO „Pomorski poslovi“ Bar su uspješno okončane, dok su aktivnosti na privatizaciji i AD „Montecargo“

Podgorica u završnoj fazi. Ostale privatizacije započete u 2010. godini zbog smanjene zainteresovanosti investitora nijesu uspješno realizovane. Takođe obavljene su aktivnosti na pripremi tendera za prodaju većinskih paketa akcija u kompanijama „Montenegroairlines“ AD Podgorica, Institut „Dr Simo Milošević“ Igalo i HTP „Ulcinjaska rivijera“ AD Ulcinj. Započete su i aktivnosti na pripremi tendera za privatizaciju društva »Pošta Crne Gore« DOO Podgorica.

U okviru projekata valorizacije atraktivnih turističkih lokaliteta i bivše vojne imovine započete su aktivnosti na pripremi tendera za lokalitete Kasarna »Orjenski bataljon« u Kumboru; ostrvo „Mamula« – Herceg Novi i skladište »Rakite« - Herceg Novi, dok su aktivnosti na sprovođenju tendera za valorizaciju lokaliteta Valdanos, kroz dugoročni zakup, u završnoj fazi.

Osnovni razlog za neuspješno okončanje većeg broja postupaka privatizacije u 2010. godini je smanjena zainteresovanost investitora u uslovima globalne finansijske i ekonomske krize. Vlada Crne Gore će u 2011. nastojati da okonča započete projekte privatizacije koji nisu završeni u 2010. godini.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Privatizacija u 2011. godini biće usmjerena na projekte u turizmu i saobraćaju. Tok procesa privatizacije u 2011. godini će tako biti dominantno determinisan uspjehom postupka dokapitalizacije nacionalne aviokompanije „Montenegroairlines“ AD Podgorica i valorizacije turističkih lokaliteta kojim će se definisati koncept razvoja turističke infrastrukture u primorskoj oblasti Crne Gore. Blagi oporavak svjetske ekonomije nosi i očekivanja da će se neuspjeli projekti privatizacije tokom 2010. godine okončati uspješno u 2011. godini.

Konkretni projekti za 2011. godinu su sljedeći:

- Putem javnog međunarodnog tendera u 2011. godini će se sprovesti procedura izbora investitora za valorizaciju turističkih lokaliteta kroz primjenu modela javnog i privatnog partnerstva i dugoročni zakup: Ada Bojana, Velika plaža, Njivice, Utjeha, Buljarica i Jaz i nastaviti aktivnosti na valorizaciji vojno-turističkih kompleksa „Mediteran“, Žabljak, "Bigovo – Trašte", Kotor. Nakon sprovođenja tenderske procedure očekuje se uspješno okončanje tendera za valorizaciju lokaliteta „Valdanos“ – Ulcinj.
- Na osnovu donijetih odluka Savjeta za privatizaciju nastaviće se priprema tendera za sljedeća društva: „Montenegro airlines“ AD Podgorica, „Željeznički prevoz Crne Gore“ AD Podgorica, „Željeznička infrastruktura Crne Gore“ AD Podgorica, „Montecargo“ AD Podgorica, »Obezbjedenje i protivpožarna zaštita« Bar, AD „Kontejnerski terminal i generalni tereti“ Bar, »Pomorski poslovi« Bar, „Jadransko brodogradilište“ AD Bijela, N.I.G. „Pobjeda“ AD Podgorica, Institut „Dr Simo Milošević“ AD Igalo, "Zora" AD Berane, „Duvanski kombinat“ AD Podgorica, HTP „Budvanska rivijera“ AD Budva, HTP „Ulcinjaska rivijera“ AD Ulcinj, „Institut crne metalurgije“ AD Nikšić, „Barska plovdba“ Bar, „Pošta Crne Gore“ DOO Podgorica i DOO "Montenegro bonus" Cetinje.

U domenu sprovođenja procesa privatizacije nije predviđeno donošenje novih zakonskih i podzakonskih akata, niti osnivanje novih institucija.

Budžetski efekti programa i mjera

Planirana realizacija značajnih projekata primjenom modela javno-privatnog partnerstva i dodjela koncesija na korišćenje ključne infrastrukture u domenu sektora turizma i transporta će, pored pozitivnih ekonomskih efekata u odnosnim sektorima, ograničiti buduće direktne prihode Vlade CG po osnovu privatizacije. Ipak, indirektni pozitivni efekti projekata na poreske prihode Budžeta, posebno zbog dugoročnog karaktera, su prepoznati kao stabilna osnova za finansiranje budućih kapitalnih projekata iz budžetskih izvora.

Procjena uticaja privatizacije planirane u narednom periodu na budžetske prihode je sljedeća:

Tabela 27:

Planirana privatizacija	Projektovani prihod
AD "Montecargo" Podgorica	8,958,304
AD "Kontejnerski terminal i generalni tereti" Bar	20,420,160
"Montenegro airlines", AD Podgorica	4,662,910
"Željeznički prevoz Crne Gore" AD Podgorica (dio – Održavanje)	13,773,164
"Luka Bar" AD Bar	21,755,489
"Jadransko brodograđilište" AD Bijela	11,625,102
N.I.G. "Pobjeda" AD Podgorica	3,280,737
Institut "Dr Simo Milošević" AD, Igalo	16,803,132
HTP "Ulcinjaska rivijera" AD Ulcinj	22,390,563
"Barska plovdba", Bar	4,501,180
UKUPNO	112,280,177

Napomena: Procjena je data na osnovu pondera ostvarenih prihoda i nominalnih vrijednosti akcija koje su prodane u postupku privatizacija u periodu 2007.-2009. godine.

Tabela 28: Uticaj privatizacije na budžetske prihode/rashode, u EUR

	2010	2011	2012	2013
Privatizacija				
Neto budžetski uticaj	2,128,500.00	56,771,060.9	29,242,030.9	25,144,282.3
Direktan uticaj na budžetske prihode	2,150,000.00	57,344,506.0	29,537,405.0	25,398,265.0
Direktan uticaj na budžetske rashode	21,500.00	573,445.06	295,374.05	253,982.65

Napomena: Zakonom o privatizaciji predviđeno je da se 1% od privatizacionih prihoda koristi za pokrivanje troškova privatizacionog postupka.

4.1.2. Konkurencija, državna pomoć i javne nabavke

4.1.2.1. Konkurencija

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Analiza odredbi važećeg Zakona o zaštiti konkurencije (»Službeni list RCG« broj 69/05 i 37/07), a naročito iskustvo u njegovoj primjeni, je pokazalo da je u cilju potpunog usklađivanja sa pravilima EU u oblasti zaštite konkurencije, potrebno donijeti Novi Zakon o zaštiti konkurencije. Aktivnosti na donošenju Novog Zakona o zaštiti konkurencije nisu okončane u skladu sa planiranom dinamikom.

Razlog za kašnjenje u donošenju Novog Zakona o zaštiti konkurencije su jedinstveni zakonodavni pristupi koji još uvijek ne dozvoljavaju potpunu primjenu direktnih pravila konkurencije, obzirom da je prije svega potrebno izvršiti izmjene važećih sistemskih zakona, kako bi bili u mogućnosti da uvedemo zajednički standard u odnosu na pravila konkurencije EU-e, koja su u potpunosti u skladu sa *Acquis communautaire* EU. Ovo se prije svega odnosi na novi Zakon o prekršajima koji je usvojila Skupština Crne Gore decembra 2010.godine. Imajući u vidu značaj prekršaja iz oblasti zaštite konkurencije na tržištu, Zakon o prekršajima, predviđa da se za teže prekršaje iz oblasti konkurencije na tržištu može propisati novčana kazna u visini od 1 do 10% od ukupnog godišnjeg prihoda učesnika na tržištu.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

U 2011. godini planirano je donošenje novog Zakona o zaštiti konkurencije, kao i odgovarajućih podzakonskih akata u roku od pola godine od dana stupanja na snagu zakona, čime će se upotpuniti zakonski okvir u oblasti zaštite konkurencije. Prednost nacrtu Zakona u odnosu na važeći zakon je i u preciznom definisanju sankcija, pored ostalog i u uvođenju periodičnih novčanih kazni, a kao poseban stimulativni element za efikasnije otkrivanje kartela, predviđena je mogućnost oslobađanja ili smanjenja kazne za učesnike koji su spremni da sarađuju sa Agencijom (Leniency program).

Iskustvo u primjeni važećeg zakona poslužilo je u identifikovanju eventualnih slabosti koje će donošenjem novog Zakona o zaštiti konkurencije biti u potpunosti otklonjene.

U Upravi je trenutno popunjeno, zajedno sa direktorom, 11 službenih mjesta. Mogućnosti za povećanje broja zaposlenih ili rješavanje statusa angažovanih lica na radnim mjestima, koja su upražnjena, bile su usporene mjerama Vlade Crne Gore, donijetim zbog finansijske krize. U cilju obuke zaposlenih u Upravi, u junu 2010. godine otpočeo je AIM projekat koji će trajati 18 mjeseci. Strani eksperti biće podrška u pripremi novog Zakona o zaštiti konkurencije i pripremi podzakonskih akata o zaštiti konkurencije. U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta kao neophodne podrške u primjeni budućeg zakonodavnog okvira planirano je održavanje praktičnih treninga i seminara na temu zaštite konkurencije, kao i preduzimanja aktivnosti na podizanju svijesti o konkurenciji (Competition Advocacy).

Budžetski efekti programa i mjera

Preliminarni proračun planiranih budžetskih rashoda povezanih sa implementacijom novog zakona iznose: 183.118,54€ u 2010, 189.395,00€ u 2011, 223.780,00€ u 2012 i 277.730,00€ u 2013.godini. Ovi iznosi će biti predmet usaglašavanja sa Ministarstvom finansija, uz poštovanje budžetskih smjernica i srednjoročnih okvira.

Uticaj implementacijom novog zakona i djelovanja Agencije za zaštitu konkurencije na budžetske prihode/rashode, u EUR²⁰

	2010	2011	2012	2013
Implementacija novog zakona i djelovanja Agencije za zaštitu konkurencije	-	-		
Neto budžetski uticaj	-183.118,54	-189.395,00	-223.780,00	-277.730,00
Direktan uticaj na budžetske prihode				
Direktan uticaj na budžetske rashode	183.118,54	189.395,00	223.780,00	277.730,00

4.1.2.2. Državna pomoć

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

U proteklom periodu od strane Skupštine i Vlade Crne Gore usvojen je set propisa o državnoj pomoći, i to: (i) Zakon o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG", br.74/09); (ii) Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći ("Službeni list CG", br.27/10); (iii) Uredba o načinu vođenja evidencije o državnoj pomoći ("Službeni list CG", br.27/10) i (iv) Uredba o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći ("Službeni list CG", br.27/10). Predmetni propisi su pripremljeni u saradnji sa EU ekspertima i najvećim dijelom su usaglašeni sa Acquis-em i Ugovorom o osnivanju EZ.

Ekonomska kriza imala je za posljedicu povećanje apsolutnog iznosa dodijeljene državne pomoći u Crnoj Gori. U 2009. godini dodijeljena je državna pomoć u ukupnom iznosu od 50.553.187,99 eura, što u odnosu na 2008. godinu predstavlja povećanje od 10,15% (45.895.844 eura), a u odnosu na 2007. godinu povećanje od 103,46% (24.847.000 eura). Učešće državne pomoći u BDP-u je povećano sa 0,88% u 2007, na 1,49% u 2008. i na 1,68% u 2009.godini. Osnovna karakteristika dodijeljene državne pomoći u 2009. godini ogleda se u značajnom povećanju dodijeljene državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje, s jedne strane, i u nedodijeljivanju tzv. "dobrih" državnih pomoći, to jest za istraživanje i razvoj, programe zaštite životne sredine, uštede energije i povećanje korišćenja alternativnih i obnovljivih izvora energije, s druge strane. Ovo je posljedica potrebe da se preduprijede i saniraju posljedice ekonomske krize koja je obilježila 2010. godinu. ‘

²⁰ Uprava za zaštitu konkurencije do sada nije imala tarifnik, te nije bilo moguće iskazati prihode od djelovanja Agencije za zaštitu konkurencije. Nakon usvajanja Novog Zakona o zaštiti konkurencije stvoriće se mogućnost donošenja Tarifnika.

Učešće državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje u ukupno dodijeljenoj državnoj pomoći u 2007. godini je bilo 2,75%, u 2008. godini 0%, a u 2009. godini 61,91%, odnosno 31,3 miliona eura. 79,18% tog iznosa (24,788 mil. eura) dodijeljeno je Kombinatima aluminijuma Podgorica (KAP) i Rudniku boksita Nikšić (RBN) u cilju obezbjeđivanja dugoročne održivosti poslovanja ovih preduzeća.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Imajući u vidu veličinu i ekonomski značaj KAP-a za ekonomiju Crne Gore i sprovedene programe sanacije i restrukturiranja, realno je očekivati da će u narednom periodu učešće državne pomoći po osnovu sanacije i restrukturiranja, a samim tim i ukupan iznos dodijeljene državne pomoći, biti smanjen. Ovo naročito ako se ima u vidu da je u 2010. godini kroz proces restrukturiranja prošao i drugi, za crnogorske prilike, veliki sistem - Željezara Nikšić. Istovremeno, u narednom periodu javna sredstva će biti u većoj meri usmjerena na dodijeljivanje tzv. "dobrih" državnih pomoći za istraživanje i razvoj, programe zaštite životne sredine, uštede energije i povećanje korišćenja alternativnih i obnovljivih izvora energije.

Takođe, u narednom periodu će se:

- pripremiti objedinjeni popis propisa na osnovu kojih su vršene dodjele, odnosno na osnovu kojih se dodjeljuje državna pomoć i isti sa predlogom mjera dostaviti Vladi u cilju njihovog usaglašavanja sa legislativom iz ove oblasti;
- obezbijediti IT sistem za evidencije državnih pomoći, kako bi svi zainteresovani subjekti imali mogućnost uvida u način i postupak dodjele državnih pomoći.

Navedena rešenja će doprinijeti daljoj izgradnji transparentnog sistema državne pomoći.

Budžetski efekti programa i mjera

Postojeći Budžet ne kvantifikuje posebno budžetske efekte državne pomoći. Iznosi državne pomoći koji se prikazuju u Godišnjem izvještaju odnose se samo na realizovanu pomoć, tako da će u izvještaj za 2010. ući i dio iznosa koji je odobren Kombinatima aluminijuma u 2009. godini, pa se za 2010. može očekivati približno isti procenat učešća dodijeljene državne pomoći u BDP-u.

Na kraju, ako se ima u vidu činjenica da su veliki crnogorski sistemi (KAP i ŽNK) prošli fazu restrukturiranja, realno je za očekivati da će u narednom periodu iznos ukupno dodijeljene državne pomoći u BDP biti znatno smanjen.

4.1.2.3. Javne nabavke

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Politika djelovanja vezana za sistem javnih nabavki u Crnoj Gori u 2010. godini bila je vezana za izradu novog Zakona o javnim nabavkama. Zakon će obezbijediti realizaciju obaveza iz člana 41 Privremenog sporazuma o daljem usaglašavanju zakonodavstva javnih nabavki sa sistemom Evropske Unije i drugim

propisima i standardima Unije, odnosno usaglašavanje sa Direktivom 32004R0017 za sektor komunalnih usluga, novom direktivom u oblasti zaštite prava i potpuno harmonizovanje sa Direktivom 32004R0018 kojom su predviđeni novi postupci u dijelu koji se odnosi na nove procedure, granične vrijednosti javnih nabavki, rokove za trajanje javnog poziva i druga poboljšanja teksta Zakona.

U okviru IPA Projekta pomoći 2007 "Dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori" koji je počeo da se realizuje od juna 2009 godine, obezbijeđena je pomoć u harmonizaciji zakonodavstva. U sklopu ovog projekta odrađen je dizajn, razvoj i podrška rada web-baziranog sistema za prikupljanje i objavu obavještenja o javnim nabavkama kao i strategija za uvođenje elektroničkog sistema javnih nabavki.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

U drugom kvartalu 2011. godine uradiće se priprema radnog teksta podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki, obrazaca i standardnih formulara. Predlog novih-inoviranih podzakonskih propisa, obrazaca i standardnih formulara za sprovođenje novog Zakona o javnim nabavkama, saglasno obavezi za njihovo donošenje i rokovima definisanim zakonskim rješenjima istih, biće završen u III kvartalu 2011. godine. Ove aktivnosti pratiće Izrada priručnika o javnim nabavkama i druge stručne literature radi lakše implementacije Zakona o javnim nabavkama, podzakonskih propisa, obrazaca i formulara, poslužiti kao pomoć zaposlenim na poslovima javnih nabavki u vršenju poslova i primjeni propisanih procedura javnih nabavki. Takođe, donijeće se Program stručnog usavršavanja i osposobljavanja (obuke) u oblasti javnih nabavki za 2012. i 2013. godinu.

Program će obuhvatiti organizaciona pitanja izvođenja stručnih obuka, sadržaj segmenata stručnog usavršavanja i osposobljavanja prema kategorijama lica (službenici za javne nabavke, zaposleni na poslovima javnih nabavki i drugi zaposleni koji prate javne nabavke i revizije, državne revizore, sudije i saradnike nadležnog suda, ponuđače, medije i dr.), trening trenera i drugih zainteresovanih lica i subjekata.

2012. godinu obilježiće Izrada komentara propisa o javnim nabavkama, radi lakše implementacije Zakona o javnim nabavkama, podzakonskih propisa, obrazaca i formulara, što će poslužiti kao pomoć zaposlenim na poslovima javnih nabavki u vršenju poslova i primjeni propisanih procedura javnih nabavki, a takođe će se intenzivirati obuke u oblasti javnih nabavki.

Uvođenje novog Zakona o javnim nabavkama biće praćeno izradom novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za javne nabavke.

Budžetski efekti programa i mjera

Budžetski efekti u smislu angažovanja dodatnog broja zaposlenih nijesu predstavljeni jer će dinamika zapošljavanja biti naknadno utvrđena.

4.1.3. Biznis okruženje i poreska politika

Poreski aspekt biznis okruženja

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Politika oporezivanja u 2010. godini predstavljala je kontinuitet dosadašnjih aktivnosti u toj oblasti sa mjerama usmjerenim na ublažavanje posljedica finansijske krize i prevazilaženje nelikvidnosti, uključujući primjenu instituta reprograma poreskog i neporeskog duga, kao i odloženo plaćanje carinskog duga. Poseban akcenat je dat aktivnostima vezanim za usklađivanje poreskog i carinskog zakonodavstva sa Acquis-em.

U 2010. godini održan je imidž konkurentnog poreskog sistema koji podrazumijeva niske i ujednačene poreske stope²¹ i kontinuirano smanjenje administrativnih barijera i troškova poreskih obveznika. Kako bi se stvorili povoljniji uslovi za poslovanje i poboljšala likvidnost poreskih obveznika Vlada je preduzela sljedeće mjere:

- Usvojila je uredbu²² kojima se omogućava odloženo plaćanje poreskog i carinskog duga, a čija primjena neće negativno uticati na prihode budžeta države, već samo na dinamiku njihovog ostvarivanja.
- Utvrdila je prijedloge Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnosti, koji su usvojeni u Skupštini Crne Gore decembra 2010. godine i kojima se obezbijavaju stabilniji izvori finansiranja funkcija lokalne samouprave na duži rok i to kroz povećanje pojedinih stopa poreza²³ i ustupanje novih prihoda lokalnoj samoupravi od strane države. Imajući u vidu neznatno učešće u prihodima i troškove administriranja pojedini opštinski fiskaliteti (poreza na potrošnju, poreza na firmu, poreza na igre na sreću), su ukinuti, što dodatno unapređuje poslovni ambijent. Primjenom usvojenih rješenja, pozitivni efekti za budžete opština na godišnjem nivou, uz primjenu konzervativne metode procjene, iznosili bi cca 20,5 mil.€, a ostvarili bi se po osnovu povećanja postojeće stope poreza na nepokretnosti i oporezivanja pojedinih vrsta nepokretnosti (objekti koji nijesu izgrađeni u skladu sa zakonom, ugostiteljski objekti koji se nalaze u zoni prioritnog turističkog lokaliteta). Zbog povećanja procenta ustupljenih prihoda opštinama (od poreza na promet nepokretnosti, koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava) negativni efekti na budžet države bi na godišnjem nivou iznosili između 15,5 mil. € – 17,0 mil. €.
- Intenzivirane su aktivnosti na zaključivanju ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja što će stvoriti povoljniji ambijent za privlačenje stranih investicija i dalje stimulisanje ekonomsko-finansijskih odnosa država ugovornica. U 2010. godini Crna Gora je zaključila Sporazum o

²¹ Stopa poreza na dobit pravnih lica i poreza na dohodak fizičkih lica iznosi 9%.

²² Uredba o odloženom plaćanju carinskog duga („Sl. list Crne Gore“, br. 13/10); Uredba o uslovima za odlaganje naplate poreskih i neporeskih potraživanja („Sl. list Crne Gore“, br. 67/09 i 23/10) i Uredba o odloženom plaćanju poreza na dobit pravnih lica („Sl. list Crne Gore“, br. 23/10)

²³ Predlaže se novi raspon stopa poreza na nepokretnosti od 0,10 % do 1,00 % tržišne vrijednosti nepokretnosti (prema važećem rješenju raspon je od 0,08 % do 0,80 %)

izbjegavanju dvostrukog oporezivanja sa Republikom Irskom, a pregovori za zaključivanje ovih sporazuma su započeti sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Belgijom.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Pored navedenog, ekonomska politika na području poreskih aspekata biznis okruženja u 2011. godini zasnivaće se na sljedećim elementima:

- Ministarstvo finansija priprema izmjene Zakona o administrativnim taksama, kojima će se ukinuti obaveza plaćanja takse za pojedine spise i radnje pred carinskim organima (npr. podnošenje carinske deklaracije, izdavanje obavezujuće informacije), a sve u cilju ispunjenja obaveza iz SSP.
- Pored održavanja konkurentnog poreskog sistema kroz izmjene postojećih poreskih propisa, namjera je da se poboljšanje poreske kulture poreskih obveznika a time i dobrovoljno plaćanje poreza unaprijedi kroz sistem elektronske registracije i plaćanja svih poreskih oblika, koji se planira realizovati do kraja 2012. godine. Takođe, podizanju nivoa poreske discipline treba da doprinese i potpuna implementacija modela objedinjene registracije i naplate poreza na dohodak i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Naime, iz razloga što još uvijek nije uspostavljena tehnička infrastruktura (elektronski potpis) neophodna za funkcionisanje modela objedinjene naplate, njegova primjena je odložena za prvi kvartal 2011. godine.
- Kontinuirano će se raditi i na uspostavljanju efikasnog i kvalitetnog servisa poreskim obveznicima sa profesionalnom administracijom čime bi se obezbijedila veća transparentnost i manja diskreciona prava, i time osigurala bolja pravna sigurnost poreskim obveznicima i bolji uslovi poslovanja.

Budžetski efekti programa i mjera

Budžetski efekti programa i mjera ekonomske politike na području poreskih aspekata biznis okruženja mogu se ocijeniti samo indirektno kroz sljedeće elemente:

- Kako zbog smanjenja ekonomske aktivnosti tako i zbog mjera ekonomske politike u 2009. godini zabilježeno je 14,4% smanjenje državnih prihoda od poreza u odnosu na 2008. godinu.
- Antikrizne poreske mjere koje se primjenjuju od januara 2010. godine, za prvih osam mjeseci ove godine, u odnosu na isti period predhodne godine doprinijele su povećanju budžetskih prihoda od poreza u iznosu od 1,6%. Prihodi od doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za prvih osam mjeseci ove godine veći su za 24,2 %, što je posledica veće poslovne aktivnosti i povećanja stope ovih doprinosa za 1,8 procentnih poena.
- Uz primjenu konzervativne metode procjene, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Zakona o porezu na nepokretnosti donijeće pozitivne efekte za budžete opština u iznosu cca 20,5 mil.€ na godišnjem nivou. Istovremeno će zbog povećanja

procenta ustupljenih prihoda opštinama negativni efekti na budžet države na godišnjem nivou iznositi između 15,5 mil. € – 17,0 mil.€.

Unaprijeđenje poslovnog ambijenta

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

U 2009. godini, su uspostavljeni dodatni institucionalni kapaciteti za unaprijeđenje poslovnog okruženja u Crnoj Gori, osnivanjem Savjeta za regulatornu reformu i unaprijeđenje poslovnog ambijenta i Odjeljenja za unaprijeđenje poslovnog ambijenta u Ministarstvu finansija. Na operativnom nivou najznačajnije aktivnosti su implementirane kroz Projekat regulatorne reforme i donošenje omnibus zakona, Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta.

Završena je prva faza aktivnosti na tzv. Giljotini propisa, koja podrazumijeva: (i) popis sve regulative i administrativnih postupaka na nacionalnom nivou, (ii) započete aktivnosti na uvođenju Regulatory Impact Assessment (RIA) ²⁴, (iii) sprovedene aktivnosti na pojednostavljenju procesa registracije preduzeća kroz objedinjavanje procedure za izdavanje matičnog broja kod Centralnog registra Privrednog suda (umjesto kod MONSTAT-a kako je to prethodno bio slučaj), (iv) objedinjenje procedure registracije obveznika poreza i doprinosa kod Poreske uprave, (v) Zakonom o unaprijeđenju poslovnog ambijenta smanjenje sudske i administrativne takse, olakšane procedure za zapošljavanje stranaca, ukinuto obnavljanje registracije preduzeća, stavljeni van snage Zakoni o javnim preduzećima i društvenim djelatnostima koji predstavljaju zaostavštinu socijalističkog sistema.

Potencijalni problemi i rizici u realizaciji reformi koje se odnose na unaprijeđenje poslovnog ambijenta se odnose na još uvijek nezrelu svijest državne administracije za potrebom stvaranja business friendly regulative i stvaranja što jednostavnijih administrativnih procedura za biznis. Istovremeno, postoji rizik kod implementacije Zakona o elektronskom potpisu za čiju punu operativnost je potrebno osnivanje tzv. sertifikacionog tijela.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Planovi za kratkoročni i srednjoročni period se odnose na dalju implementaciju aktivnosti predviđenih Projektom regulatorne reforme i unaprijeđenja poslovnog ambijenta i to:

- Završetak tzv. Giljotine propisa, koji će rezultirati davanjem preporuka o regulativni koju je potrebno izmijeniti ili ukinuti;
- Potpuno uvođenje analize efekata propisa (tzv. RIA) u proces donošenja regulacije;

²⁴ RIA će shodno dinamici predviđenoj Projektom biti uspostavljena do kraja 2011. godine

- Uspostavljanje jedinstvenog mjesta za registraciju preduzeća objedinjavanjem procedure kod Centralnog registra i Poreske uprave;
- Reforma regulative i procedura za izdavanje građevinskih dozvola;
- Unaprijeđenje izvršnog postupka kroz donošenje novog Zakona o izvršnom postupku;
- Pojednostaljšivanje postupka zapošljavanja stranaca;
- Proširenje obuhvata kreditnog registra u skladu sa novim Zakonom o Centralnoj banci.

Budžetski efekti programa i mjera

Finansijski efekti ovih aktivnostisu predviđeni u budžetima resornih institucija. Sredstva predviđena za rad Savjeta za regulatornu reformu i unaprijeđenje poslovnog ambijenta su u iznosu od 150.000 eura za 2011. godinu i u istom iznosu će se projektovati za naredne dvije godine, to jest za 2012. i 2013. Projekt regulatorne reforme i unaprjeđenja poslovnog ambijenta iznosi 950.000 dolara, od toga je 700.000 doprinos IFC, dok je 250.000 doprinos Savjeta za regulatornu reformu.

Nakon završetka obuke za Regulatory Impact Assessment, koja će obuhvatiti i obuku o primjeni tzv. Standard cost modela, moći će se dati precizniji podaci o efektima ovakve vrste izmjene regulative na budžet. Okvirnim procjenama se može reći da su efekti sprovođenja procesa Giljotine i uvođenja RIA obično desetostruki u odnosu na uložena sredstva.

Tabela 29: Uticaj mjera na području unaprjeđenja poslovnog ambijenta na budžetske prihode/rashode, u EUR

	2010	2011	2012	2013
Rad Savjeta za regulatornu reformu	- 100.000	-150.000	-150.000	-150.000
Neto proračunski uticaj				
Direktan uticaj na proračunske prihode				
Direktan uticaj na proračunske rashode	- 100.000	150.000	150.000	150.000
Projekt regulatorne reforme i unaprjeđenja poslovnog ambijenta				
Neto proračunski uticaj	20.000	60.000		

Direktan uticaj na proračunske prihode				
Direktan uticaj na proračunske razhode		60.000		

Programi podrške sektoru MSP

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Brojke ukazuju na dinamičan rast MSP i njihov sve veći značaj u crnogorskoj privredi. I pored svjetske ekonomske krize koja je imala negativnog uticaja na poslovanje sektora MSP u Crnoj Gori i koja je posebno izražena posljednje dvije godine, pokazatelji ukazuju na to da je došlo do ostvarivanja 3 definisana strateška cilja i to:

- povećanje broja MSP preduzeća u 2006-2009, sa 11.522 na 15.229, odnosno za 32.17% (projekcija ostvarenja je bila 30%),
- povećanje broja zaposlenih u MSP 2006-2009, sa 85.065 na 105.038, odnosno za 23,48% (projekcija ostvarenja je bila 20%),
- povećanje učešća MSP u izvozu u 2005- 2009 sa 22,23% na 31% (projekcija ostvarenja je bila 30%)
- Povećanje učešća MSP u BDP na 60% do kraja 2010. godine²⁵.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Aktuelne i buduće politike i mjere razvoja malih i srednjih preduzeća odnose se na sljedeće:

1. Izrada i implementacija Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća, kroz četiri strateška cilja: poboljšanje poslovnog okruženja, jačanje finansijske podrške, jačanje konkurentnosti MSP i promocije preduzetništva i podrška početnicima u biznisu – start up.
2. Jačanje institucionalne podrške za razvoj malih i srednjih preduzeća kroz unaprjeđivanje kapaciteta postojećih regionalnih/lokalnih biznis centara i formiranje novih biznis inkubatora na sjeveru (Berane); nastaviće se podrška za razvoj klusterskog povezivanja i iniciraće se aktivnosti na formiranju tehnološkog parka.
3. Stimulisanje izvozne orijentacije i jačanje konkurentnosti MSP, kroz organizovanje radionica / obuke za korišćenje informacija koje Tržišno informativni servis pruža, izradu sektorskih studija tržišta za promotivne događaje (međunarodni sajmovi, poslovni susreti, i sl.), i kreiranje direktorijuma izvoznika – baza podataka crnogorskih izvoznika i proizvoda namijenjenih za izvoz. Radiće se na izradi projekta „Podsticanje konkurentnosti na mikro nivou“, čiji je osnovni cilj da se procijeni trenutni nivo konkurentnosti crnogorskih preduzeća kroz analizu poslovnih

²⁵ Ne postoje zvanične procjene o učešću MSP u BDP od 2003. godine

performansi. Takođe je planirana izrada razvojnih programa za tržišta na kojima postoje najveće mogućnosti za izvoz crnogorskih preduzeća (tržište Albanije, Turske, zemlje CEFTE).

4. Jačanje finansijske podrške - Inverciono-razvojni fond za 2011. godinu ima u planu da pruži set finansijskih mjera podrške sektoru mikro, malih i srednjih preduzeća i preduzetnicima. Podrška će se ogledati kroz tri instrumenta: kreditna podrška; implementacija kreditno-garantne šeme i faktoring. Zavod za zapošljavanje Crne Gore će i u 2011. podsticati razvoj preduzetništva i malog biznisa dodjeljujući kreditna sredstva za ekonomski opravdane biznis ideje koje u sebi sadrže novo zapošljavanje kroz Inovirani program samozapošljavanja.
5. Unaprjeđivanje biznis znanja kroz realizaciju programa edukacije i treninga u oblastima poslovnih vještina menadžmenta, marketinga, poslovne komunikacije, internacionalizacije i izvoza kroz organizovanje seminara i radionica. Planirano je da se uradi analiza potreba za obukom u malim i srednjim preduzećima, zatim da se formira konsultantski registar za mala i srednja preduzeća kao i usvajanje nacionalnog kvalifikacionog okvira. Dalje će se realizovati aktivnosti iz Akcionog plana Strategije za preduzetničko učenje.

Budžetski efekti programa i mjera

Finansiranje podrške sektoru MSP od strane novoformiranog Inverciono-razvojnog fonda u prvih 11 mjeseci 2010. godine govori o odobravanju ukupno 89 projekata ukupne vrijednosti 7,662,547.00 €. Planirani iznos sredstava za kredite u 2011. godini je 20 mil. €, dok je planirani garantni potencijal 20 mil. €.

U prvih 11 mjeseci 2010.godine, Zavod za zapošljavanje Crne Gore je u okviru Inoviranog programa za kontinuirano stimulisanje zapošljavanja i preduzetništva odobrio 427 kredita u vrijednosti 2,808,000.00²⁶ € čijom realizacijom je omogućeno otvaranje 562 novih radnih mjesta. Za 2011. godinu planiran je 1 mil. € sredstava za kreditiranje.

Tabela 30: **Uticaj mjera na području podrške sektoru MSP na budžetske prihode/rashode, u EUR**

	2010	2011	2012	2013
Inovirani program za kontinuirano stimulisanje zapošljavanja i preduzetništva Zavoda za zapošljavanje	Prvih 11 mjeseci			
Neto budžetski uticaj	41,164.75			
Direktan uticaj na budžetske prihode	2,506,164.75			
Direktan uticaj na budžetske rashode	2,465,000.00	1,000,000.00*		

²⁶ Odbreno 2,808,000.00€, isplaćeno 2,465,000.00€

4.1.4. Mrežne industrije

4.1.4.1. Energetika

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Električna energija. Sistemski okvir i liberalizacija tržišta električne energije. U aprilu 2010. godine usvojeni su novi Zakon o energetici ("Sl. list CG", br. 28/10) i Zakon o energetskej efikasnosti ("Sl. list CG", br. 29/10), čime je zaokružen zakonodavni okvir u oblasti energetike. Zakon o istraživanju i proizvodnji ugljovodonika ("Sl. list CG", br. 41/10) usvojen je u julu 2010. godine. Tržište električne energije otvoreno je za sve potrošače, osim za domaćinstva, počev od 1. januara 2009. godine. Od 1. januara 2015. godine tržište treba da bude otvoreno i za domaćinstva. Donošenjem Odluke o otvaranju tržišta električne energije u Crnoj Gori, kao i većeg broja drugih dokumenata, stvorene su osnovne normativne pretpostavke za uvođenje konkurencije u elektroenergetskom sektoru Crne Gore. Do pojave konkurencije u snabdijevanju, svi krajnji kupci imaju pravo da se snabdijevaju kod javnog snabdjevača, po važećim regulisanim tarifama, osim kupaca koji se snabdijevaju po posebnim ugovorima.

Cijene i subvencioniranje potrošača električne energije. U 2009. godini nije bilo povećanja cijena električne energije. U decembru 2009. godine Regulatorna agencija za energetiku je donijela odluku o cijenama električne energije za 2010. godinu. Na osnovu te odluke, prosječne cijene za krajnje potrošače u odnosu na odobrene za 2009. godinu smanjene su za 15,72 %.

U cilju zaštite potrošača i iznalaženja mogućnosti urednijeg plaćanja računa za električnu energiju, Vlada Crne Gore je u toku 2009. godine subvencionirala potrošače električne energije u ukupnom iznosu od oko 40,32 miliona €. U toku 2010. godine Vlada Crne Gore je subvencionirala sljedeće potrošače električne energije: korisnike socijalno zaštitnih prava, Kombinat aluminijuma AD Podgorica i Željezaru Nikšić AD Nikšić. Zakonom o Budžetu Crne Gore za 2010. godinu za subvencije u 2010. godini predviđena su sredstva u ukupnom iznosu od 30 miliona €. Sa programom subvencija biće nastavljeno i tokom 2011. godine, tako da je Zakonom o budžetu za 2011. godinu, predviđeno 27 miliona eura za tu svrhu.

Investicije i proizvodni kapaciteti. U cilju obezbjeđenja uslova za izgradnju novih i revitalizaciju i optimizaciju postojećih elektroenergetskih objekata, izvršena je djelimična privatizacija i dokapitalizacija Elektroprivrede Crne Gore AD Nikšić, nakon čega je italijanska kompanija A2A S.p.A postala vlasnik 43,7 % akcija EPCG.

U toku 2009. godine realizovane su brojne aktivnosti na revitalizaciji proizvodnih elektroenergetskih objekata (TE "Pljevlja", HE "Perućica" i HE "Piva"), a vrijednost ukupnih investicija je bila 35,9 miliona €. Najveća ulaganja su bila u TE "Pljevlja" i to u iznosu od 27,5 miliona €, što je rezultiralo povećanjem snage za oko 8,5 MW. Kao rezultat ovih ulaganja očekuje se povećanje godišnje proizvodnje TE "Pljevlja" za oko 300 GWh, što će uticati na smanjenje elektroenergetskog deficita. Završeni su radovi na izgradnji dalekovoda 400 kV Podgorica - Tirana u dijelu koji je na crnogorskoj teritoriji i izvršen je tehnički prijem. Vrijednost ovih radova je oko 11 miliona €, a vrijednost ukupnog projekta je 43,9 miliona €.

Na osnovu dvostepenog postupka sprovedenog po Javnom oglasu za pretkvalifikaciju za davanje koncesija za korišćenje vodotoka za izgradnju malih hidroelektrana u Crnoj Gori, objavljenom u septembru 2009. godine, izabrani su u junu ove godine prvorangirani ponuđači za 5 vodotoka. Nakon što je Vlada donijela odluke o davanju koncesija, sa izabranim ponuđačima potpisani su ugovori o koncesiji za svih 5 vodotoka. Procijenjena visina ukupnih investicija za izgradnju malih hidroelektrana na tim vodotocima je oko 52 miliona €. Procijenjena vrijednost ukupnih investicija za izgradnju malih hidroelektrana na 8 vodotoka za koje su ugovori o koncesiji potpisani u septembru 2008. godine je oko 87 miliona €. Ovi projekti nemaju fiskalnog i makroekonomskog uticaja u 2010. godini.

Poslije javnog nadmetanja koje je sprovedeno po Javnom oglasu za izbor investitora za izgradnju vjetroelektrana i zakup zemljišta, potpisani su u julu i avgustu 2010. godine ugovori sa izabranim investitorima za izgradnju vjetroelektrana na lokalitetima Možura i Krnovo. Ukupna procijenjena vrijednost investicija za izgradnju vjetroelektrana na ovim lokalitetima je 135 – 155 miliona €, što zavisi od ukupne instalisane snage vjetroelektrana. Ovi projekti nemaju fiskalnog i makroekonomskog uticaja u 2010. godini.

Nafta i naftni derivati. Funkcionisanje preduzeća na području nafte i njenih derivata organizovano je kao tržišna djelatnost. Snabdijevanje naftnim derivatima potrošača u Crnoj Gori vrši veći broj naftnih kompanija, pa se može reći da su principi konkurencije ostvareni.

Ugali. Tender za davanje koncesije za eksploataciju uglja iz ležišta Maoče (na području Pljevalja), uz uslov izgradnje termoelektrane snage oko 500 MW, koji je objavljen 9. novembra 2009. godine, nije uspio zbog nepostojanja interesovanja investitora za ovaj projekat.

Povećanje energetske efikasnosti. Ostvareni gubici električne energije u prenosnoj mreži u 2009. godini veći su od plana za 4,2%, a manji od ostvarenja u prethodnoj godini za 3,5%. Procenat gubitaka električne energije u prenosnoj mreži poslednjih godina ima tendenciju smanjenja. Ukupni gubici ostvareni u distributivnoj mreži u 2009. godini su za 12,6% veći od plana, a za 0,4% veći od ostvarenja u prethodnoj godini. Gubici u distributivnoj mreži su i dalje znatno veći od optimalnih. Za dalje smanjenje gubitaka električne energije neophodno je realizovati nove investicije i aktivnosti.

Krajem prošle godine uspješno je završen sveobuhvatni projekat „Godina energetske efikasnosti“, u okviru kojeg su realizovane prioritetne aktivnosti za unapređenje energetske efikasnosti, kroz realizaciju 17 različitih programa. Izvršena je obuka stručnjaka za vršenje energetske pregleda zgrada i pripremljeni izvještaji o izvršenim energetske pregledima, realizovane brojne aktivnosti na poboljšanju energetske efikasnosti u obrazovnim i zdravstvenim ustanovama.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Planirano je da se u narednom periodu realizuju sljedeće aktivnosti na području energetske politike Crne Gore:

- Izrada inovirane Energetske politike Crne Gore i inovirane Strategije razvoja energetike Crne Gore do 2025. godine, u cilju redefinisavanja prioriteta za unapređenje energetskog sektora i stvaranja povoljnijeg okvira za ulaganje u energetski sektor;
- Objavljivanje trećeg tendera za izgradnju malih hidroelektrana;
- Usvajanje Nacionalnog akcionog plana za energetske efikasnost za period 2010-2012. godina;
- Aktivnosti u okviru Projekta izgradnje Jonsko-jadranskog gasovoda;
- Objavljivanje tendera za istraživanje nafte i gasa u crnogorskom podmorju - Blok 3 (ima za cilj izbor investitora odnosno strateškog partnera za razvoj sektora nafte i gasa i bolje pozicioniranje Crne Gore na energetskom tržištu).

Investicije i proizvodni kapaciteti na području električne energije. Izgradnja novih kapaciteta na području električne energije predstavlja centralno usmerenje crnogorske energetske politike. Na tom području se predviđaju sledeći glavni projekti:

- U toku su aktivnosti na realizaciji Projekta izgradnje hidroelektrana na rijeci Morači. U otvorenom i dvostepenom postupku dodjele koncesije za hidroelektrane na rijeci Morači (4 kaskadne HE na Morači, ukupne snage 238 MW, moguće godišnje proizvodnje od oko 721 GWh) u maju 2010. godine izabrani su kvalifikovani ponuđači za učešće u drugom stepenu tenderskog postupka. Prema očekivanoj dinamici, završetak tenderskog postupka i potpisivanje koncesionog ugovora bi trebalo da budu završeni početkom 2011. godine. Ukupna investicija za realizaciju ovog projekta je procijenjena na oko 540 miliona €. Analize pokazuju veoma povoljan uticaj ovog Projekta na BDP, zaposlenost, fiskalni bilans i tekući račun platnog bilansa za period od 2010-2016²⁷. U slučaju realizacije Osnovnog tehničkog rješenja I (4 kaskadne HE, ukupne snage 238 MW, moguće godišnje proizvodnje od oko 721 GWh) porast BDP-a u 2016. godini u odnosu na Nulti scenario (scenario po kojem se neće graditi HE na Morači) iznosi 390 miliona € mjereno nominalnim cijenama, odnosno 346,5 miliona € mjereno konstantnim cijenama iz 2010. godine. Kumulativni pozitivni fiskalni uticaj na budžet Crne Gore za period od 2011-2016 u odnosu na Nulti scenario iznosi 174,3 miliona € mjereno nominalnim cijenama, odnosno 166,4 miliona € mjereno konstantnim cijenama iz 2010. godine.
- Za HE Komarnica (snage 168 MW, prosječne godišnje proizvodnje 232 GWh) u toku su pripreme za izradu detaljnog prostornog plana za prostor na kojem je planirana izgradnja HE Komarnica i strateške procjene uticaja na životnu sredinu, kao i pripreme za nastavak istražnih radova koji su neophodni za izradu idejnog projekta. Procijenjena vrijednost ovog projekta je 177 miliona €.
- U toku su aktivnosti na Projektu izgradnje podmorskog interkonektivnog kabla između EES Crne Gore i Italije. Sporazum između Crne Gore i Republike Italije o izgradnji podmorske elektroenergetske interkonekcije između prenosnih mreža Crne Gore i Italije potpisan je 6. februara 2010. godine, a 23. novembra 2010. godine potpisani su i sljedeći ugovori: Ugovor o

²⁷ Vidi studiju Univerziteta Mediteran „Procjena ekonomskih efekata uticaja izgradnje sistema hidroelektrana na rijeci Morači” iz septembra 2010.

kupoprodaji putem upisa akcija iz nove emisije u postupku povećanja kapitala, Strateški i akcionarski ugovor i Ugovor o koordinaciji projekata. Procijenjena vrijednost ovog projekta je oko 758 miliona €. Planirano je da Crnogorski elektroprenosni sistem AD izgradi neophodnu unutrašnju infrastrukturu u Crnoj Gori (trafo stanicu u reonu Tivta sa priključkom na postojeću 400 kV mrežu, kao i dalekovod 400 kV Pljevlja – Tivat/Kotor) sa vrijednošću investicije oko 100 miliona €.

Budžetski efekti programa i mjera

Gore navedeni programi i mjere energetske politike Crne Gore imaju za rezultat sljedeće aktuelne i potencijalne efekte na budžetske prihode i rashode, koji se za sada ne mogu preciznije definisati:

- U 2009. godini realizovane su brojne aktivnosti na revitalizaciji proizvodnih elektroenergetskih objekata (TE "Pljevlja", HE "Perućica" i HE "Piva"), a vrijednost ukupnih investicija je bila 35,9 miliona €.
- Subvencije za potrošače električne energije u ukupnom iznosu od 40,32 miliona € u 2009, 30 miliona € u 2010. godini, kao i 27 miliona € u 2011. godini.
- U 2010. se vrše aktivnosti tehničkog prijema crnogorskog dijela dalekovoda 400 kV Podgorica – Tirana, čija je vrijednost oko 11 miliona €.
- Procijenjena vrijednost ukupnih investicija za izgradnju malih hidroelektrana na 8 vodotoka za koje su ugovori o koncesiji potpisani u septembru 2008. godine je oko 87 miliona €. Ovi projekti nemaju fiskalnog i makroekonomskog uticaja u 2010. godini.
- Ukupna procijenjena vrijednost investicija za izgradnju vjetroelektrana na lokalitetima Možura i Krnovo je 135 – 155 miliona €, što zavisi od ukupne instalisane snage vjetroelektrana. Ovi projekti nemaju fiskalnog i makroekonomskog uticaja u 2010. godini.
- Ukupna vrijednost Projekta izgradnje hidroelektrana na rijeci Morači je procijenjena na oko 540 miliona €. Kumulativni pozitivni fiskalni uticaj ovog projekta na budžet Crne Gore za period od 2011-2016 iznosi 174,3 miliona € mjereno nominalnim cijenama, odnosno 166,4 miliona € mjereno konstantnim cijenama iz 2010. godine.
- Procijenjena vrednost projekta HE Komarnica je 177 miliona €.
- U toku su aktivnosti na Projektu izgradnje podmorskog interkonektivnog kabla između EES Crne Gore i Italije. Procijenjena vrijednost ovog projekta je oko 758 miliona €. Planirano je da Crnogorski elektroprenosni sistem AD izgradi neophodnu unutrašnju infrastrukturu u Crnoj Gori (trafo stanicu u reonu Tivta sa priključkom na postojeću 400 kV mrežu, kao i dalekovod 400 kV Pljevlja – Tivat/Kotor) sa vrijednošću investicije oko 100 miliona €.

4.1.4.2. Transport

Razvoj saobraćaja opredjeljuje Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore usvojena 3. jula 2008. godine. Osnovni ciljevi strateškog razvoja saobraćajnog sistema Crne Gore su: poboljšanje sigurnosti i bezbjednosti u cilju očuvanja ljudskih života, materijalnih vrijednosti i očuvanja državnih sredstava;

integracija u EU i poboljšanje konkurentnosti domaće transportne privrede; povećanje kvaliteta saobraćajnih usluga; stimulacija ekonomskog rasta kroz efikasniji i jeftiniji transport; minimiziranje negativnog uticaja razvoja transporta i saobraćajne infrastrukture na životnu sredinu i društvo ukupno.

Putna infrastruktura i drumski saobraćaj

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Oblast drumskog saobraćaja je normativno pravno uređena i u skladu je sa EU regulativom. U oblasti putne infrastrukture u 2010. godini izvodile su se sljedeće aktivnosti:

- Redovna aktivnost presvlačenja magistralnih i regionalnih puteva kao i Program rekonstrukcije raskrsnica na državnim putevima Crne Gore koji je Vlada usvojila 16. jula 2009. godine. Predmetnim programom predviđena je rekonstrukcija 10 raskrsnica u mreži državnih puteva. Predračunska vrijednost za izradu projektne dokumentacije je cca 560.000,00 €, a za izvođenje radova je cca 4.420.000,00. Sredstva za realizaciju programa raskrsnica su planirana kapitalnim budžetom Direkcije za saobraćaj za 2010. godinu, sa predviđenim završetkom radova do kraja 2011. godine.
- Projekat izgradnje autoputa Bar-Boljare: nakon eliminisanja prvorangiranog hrvatskog konzorcijuma „Konstruktor – IGH – Tehnik“ sa tendera za izgradnju autoputa, pristupilo se pregovaranju sa drugoplasiranim grčko-izraelskim konzorcijumom „Aktor – HCH“, tako da još nije izabran izvođač radova.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva će u narednom periodu nastaviti sa usklađivanjem nacionalnih propisa sa propisima Evropske Unije.

U oblasti putne infrastrukture u narednom periodu izvodit će se sledeće aktivnosti:

- Na tenderu za redovno održavanje u narednom četvorogodišnjem periodu od 2010-2014 godine kao najbolji ponuđač izabran je Crnogoraput A.D. Podgorica. Redovno održavanje državnih puteva finansiraće se iz opštih sredstava tekućeg budžeta, za što je u 2010. godini bilo izdvojeno 10 mil. €, a u 2011. godini će takođe biti izdvojeno 10 mil. €.
- Nastaviće se aktivnosti oko realizacije izgradnje autoputa Bar-Boljare. Fiskalni uticaj tog projekta će biti procenjen naknadno, nakon što bude izvestan razvoj situacije sa pregovorima između koncesionara i finansijera.
- Jadransko-Jonski autoput (JJA). Na osnovu urađenog Generalnog projekta procijenjena cijena kompletnog projekta je oko 7 miliona eura do nivoa Glavnog projekta, a u Budžetu za 2011. godinu planirana su sredstva u iznosu od 2 milion eura. Planom redovnog i investiciono održavanja, rekonstrukcije i izgradnje državnih puteva za 2010. godinu bilo je predviđeno da izrada tehničke dokumentacije za JJA otpočne u I kvartalu 2010. godine, a završetak je planiran

do kraja 2012. godine. Međutim, realizaciji planiranog nije se moglo pristupiti iz razloga što je izrada prostorno tehničke dokumentacije u toku.

Budžetski efekti programa i mjera

Gore navedeni programi imaju za rezultat sledeće aktualne i buduće efekte na budžetske rashode:

- Program rekonstrukcije raskrsnica na državnim putevima Crne Gore: 560.000,00 € za izradu projektne dokumentacije te cca 4.420.000,00 € za izvođenje radova; ukupno 4.980.000,00 € u 2010. godini.
- Redovno održavanje puteva u periodu od 2010-2014 godine: 10 mil. € u 2010. i 10 mil. € u 2011. godini. Iznosi za period 2012-2014 predviđeni su takođe na 10 mil. € godišnje, sa mogućim predlogom povećanja na 15 mil. € od 2012. godine.
- Jadransko-Jonski autoput (JJA): procijenjena cijena kompletnog projekta je oko 7 miliona eura do nivoa Glavnog projekta. U Budžetu za 2011. godinu planirana su sredstva u iznosu od 2 miliona eura.
- Aktivnosti oko realizacije izgradnje auto puta Bar-Boljare. Fiskalni uticaj tog projekta će biti procenjen naknadno, nakon što bude izvjestan razvoj situacije sa pregovorima između Aktora i EIB-a.

Vazdušni saobraćaj

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Oblast vazdušnog saobraćaja je normativno pravno zaokružena. Crna Gora je ratifikovala multilateralni sporazum između Evropske Zajednice i njenih država članica.

Montenegro Airlines, čiji je većinski vlasnik Vlada sa 99.88% akcija, je u fazi privatizacije i objavljen je tender za prodaju 30% akcija kompanije, u skladu sa ranije utvrđenim modelom privatizacije, kojim je predviđena dokapitalizacija u iznosu od 30% procijenjene vrijednosti kompanije, uz ponudu odabranom investitoru korišćenja call opcije nakon dvije godine za kupovinu dodatnih akcija u iznosu od najmanje 21%, ukoliko investitor u tom periodu ispuni uslove definisane od strane Tenderske komisije.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

U budućem periodu akcenat će biti na ratifikovanju novih međunarodnih konvencija, kao i na jačanju bilateralnih aktivnosti sa drugim državama.

Nastaviće se proces privatizacije Montenegro Airlines-a po utvrđenom modelu. Montenegro Airlines će raditi na širenju flote, na otvaranju novih destinacija (u planu su Brisel i Milano) i na povećanju frekvencija na postojećim.

Agencija za civilno vazduhoplovstvo nastavlja sa jačanjem stručnih kapaciteta. Trenutno Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Agencija koriste tehničku pomoć EU iz IPA 07 projekta za donošenje nove legislative.

Budžetski efekti programa i mjera

Očekuje se da će privatizacija "Montenegro airlines" donijeti budžetske prihode u iznosu od 4,662,910 eura (vidi poglavlje 4.1.1.)

Željeznički saobraćaj

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Zakonski okvir je iz oblasti Željezničkog saobraćaja, prilagođen evropskim propisima. Zaključeni su planirani bilateralni sporazumi sa Albanijom, Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. U martu 2010. godine zvanično je otpočela sa radom Direkcija za željeznice, koja predstavlja organ uprave, koji će u narednom periodu preuzeti ulogu Regulatornog organa i Organa za bezbjednost u željezničkom saobraćaju. U tom smislu, resorno ministarstvo je kroz projekat IPA 2007 obezbjedilo tehničku pomoć Direkciji, kako bi se gore pomenuti organi formirali i zaposleni obučili za rad u njima.

Proces restrukturiranja željezničkog sistema u Crnoj Gori nastavljen je i tokom 2010. godine i sprovodi se shodno principima i ciljevima iz Strategije restrukturiranja Željeznice Crne Gore iz 2007. godine. Primjenjen je dezintegracioni model restrukturiranja željeznice, kojim je upravljanje infrastrukturu u potpunosti razdvojeno od prevoza putnika i tereta. Proces restrukturiranja se, shodno akcionom planu restrukturiranja, trenutno nalazi pri kraju druge faze, koja podrazumijeva dalju segmentaciju novostvorenih akcionarskih društava, na način da će se: (i) iz kompanije koja je Upravljač infrastrukture - Željeznička Infrastruktura Crne Gore AD – Podgorica (72,35 % državnog vlasništva) izdvojiti Održavanje željezničke infrastrukture, (ii) iz kompanije koja je putnički operater – Željeznički prevoz Crne Gore AD – Podgorica (85,45 % državnog vlasništva) izdvojiti Održavanje vozničkih sredstava. Kompanije koje budu formirane na ovaj način privatizovaće se prodajom državnog paketa akcija. Kompanija koja je teretni operater – AD „MONTECARGO“ Podgorica (87,64% državnog vlasništva), za koju je krajem oktobra 2009. godine raspisan tender za prodaju državnog paketa akcija, trenutno se nalazi u procesu privatizacije i pregovora sa budućim vlasnikom. Iz kreditnih sredstava EBRD-a, u iznosu od 3.5 mil. €, izvršena je isplata otpremnina za zaposlene u željezničkim kompanijama, koji su u procesu restrukturiranja proglašeni za tehnološki višak. Od pomenutih sredstava isplaćeno je ukupno 324 radnika.

U oblasti željezničke infrastrukture u 2010. godini izvodile su se sljedeće aktivnosti:

- Shodno Zakonu o željeznici i Protokolu 4 o kopnenom transportu SSP-a, Crna Gora realizuje ulaganja u rekonstrukciju i modernizaciju željezničke infrastrukture i to kroz godišnji programski budžet i odgovarajuće kreditne aranžmane. Aktuelna budžetska izdvajanja, na osnovu kojih se

vrši tekuće i investiciono održavanje infrastrukture i regulisanje saobraćaja je na nivou od oko 10 mil. € godišnje.

- Investicije u željezničku infrastrukturu, koje se finansiraju kreditima međunarodnih finansijskih institucija i čiju otplatu garantuje Vlada. Investicije se izvode u okviru druge faze rehabilitacije željezničke infrastrukture, odnosno projekta Željeznice Crne Gore II, koja je planirana za period od 2007-2012. godine.

Investicioni projekti koji su završeni ili su u toku finansiraju se iz kredita i donacija sledećih finansijskih institucija: (i) EBRD u iznosu od 18.35 miliona eura, (ii) EIB u iznosu od 14.8 miliona eura, (iii) Češka Eksportna banka u iznosu od 57 miliona eura, (iv) IPA 2009 u iznosu od 5 miliona eura.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Proces restrukturiranja željezničkog sistema u Crnoj Gori okončaće se realizacijom poslednje faze restrukturiranja, tj. privatizacijom pojedinih djelova željezničkog sistema. Za kompanije koja se bave prevozom putnika i održavanjem voznih sredstava planirana je privatizacija kroz zajedničko ulaganje sa strateškim partnerom ili kupoprodajom državnog paketa akcija. Preduslov za početak tog procesa je finansijska stabilizacije obje kompanije i definisanje nivoa naknada u vezi obaveza javnog prevoza od strane države. Upravljanje infrastrukturom i regulisanje saobraćaja je kompanija sa većinskim državnim vlasništvom, čiji će se udio povećavati dokapitalizacijom. Za kompaniju koja će se baviti održavanjem željezničke infrastrukture planirana je kupoprodaja državnih akcija, dok će atraktivne željezničke stanice i zemljište, kojima sada upravlja Željeznička infrastruktura biti ponuđene na koncesiju ili u zakup.

Na sistemsko-regulatornom području železničkog saobraćaja u 2011. godini će se obavljati sljedeće aktivnosti:

- Normativni okvir koji tretira pitanja željezničkog saobraćaja biće zaokružen donošenjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata.
- Dalje će se jačati administrativni kapaciteti resornog ministarstva i Direkcije za željeznice, kao i početi sa radom novi organi, kako u Direkciji (Organ za bezbjednost i Regulatorni organ), tako i u resornom ministarstvu (Organ za istragu željezničkih nesreća i incidenata).
- U cilju liberalizacije tržišta transportnih usluga, shodno odredbama budućeg Sporazuma o osnivanju transportne zajednice između zemalja Jugoistočne Evrope i Evropske Unije, predviđeno je da se otpočne sa procesom međusobnog priznavanja licenci i sertifikata, prije svega sa Republikom Srbijom, a zatim i sa ostalim zemljama Jugoistočne Evrope.

U budućem razdoblju planira se i realizacija investicionih projekata u oblasti željezničkog saobraćaja sa sredstvima sledećih finansijskih institucija: (i) IPA 2010 – u iznosu od 5 miliona eura, (ii) EIB za period 2011 – 2012 u iznosu do 14 miliona eura.

Proračunski efekti programa i mjera

Očekuje se da će privatizacija AD „MONTECARGO“ Podgorica donijeti budžetske prihode u iznosu od 8,958,304 eura, a privatizacija "Željezničkog prevoza Crne Gore" AD Podgorica (dio – Održavanje) 13,773,164 eura (vidi poglavlje 4.1.1.).

Budžetski rashodi povezani sa investicijama u željeznički prevoz će biti sljedeći:

- Aktuelna budžetska izdvajanja, na osnovu kojih se vrši tekuće i investiciono održavanje infrastrukture i regulisanje željezničkog saobraćaja je na nivou od oko 10 mil. € godišnje.
- Investicije u željezničku infrastrukturu u okviru druge faze rehabilitacije željezničke infrastrukture, odnosno projekta Željeznice Crne Gore II, koja je planirana za period od 2007-2012. godine. U navedenom periodu biće investirano nešto više od 100 miliona € u revitalizaciju pruge Bar – Beograd i Podgorica – Nikšić.

Pomorstvo

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Luka Bar obavlja 95% svih lučkih djelatnosti Crne Gore. Država je većinski vlasnik Luke sa 54,0527% akcija. Marta 2008. godine usvojen je Program restrukturiranja "Luka Bar" AD i predviđeno je formiranje pet zavisnih društava sa ograničenom odgovornošću u vlasništvu Luke, od kojih su u 2009. godini formirana dva preduzeća AD. „Kontejnerski terminal i Generalni tereti“ i AD. „Luka Bar“. Usvajanjem i primjenom Zakona o lukama, formirana je Lučka uprava. Predviđena je privatizacija izdvojenih firmi i prodaja većinskog paketa Državnih akcija "Luka Bar" AD.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Aktivnosti na području pomorskog transporta će biti uglavnom vezane na prestrukturiranje i privatizaciju Luke bar i time povezanih preduzeća:

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je započelo aktivnosti na sprovođenju drugog privatizacionog procesa za privatizaciju AD Kontejnerski terminal i Generalni tereti, ugovaranjem kreditnog aranžmana sa EBRD-om vrijednog 8,5 miliona eura, čime bi se stvorili povoljniji preduslovi za privatizaciju.
- Donešena je odluka o prodaji 100% udijela privrednog društva DOO "Pomorski poslovi" Bari dodjeli koncesije na 30 godina. Ugovor o prodaji 100% udjela privrednog društva DOO „Pomorski poslovi“, kao i Ugovor o koncesiji na 30 godina između Vlade Crne Gore i DOO „Pomorski poslovi“, potpisan je 22. oktobra 2010. godine.
- Zaključen je Ugovor o koncesiji između Vlade Crne Gore i „Jadranskog brodogradilišta« AD Bijela na period od 30 godina. Godišnja fiksna naknada za korišćenje koncesionog područja do 31. decembra 2021. godine iznosiće 36.000 EUR + PDV, a nakon isteka tog roka ponovo će se razmatrati njena visina. Nakon dostavljenog revidovanog bilansa uspjeha bez troškova kamata, poreza i amortizacije, varijabilna naknada utvrdiće se ukoliko je obračun EBITDA (prihod umanjen za rashod bez troškova amortizacije) na iznos do 5.000.000 eura - 5% na EBITDA, a preko 5.000.000 eura - 3% na EBITDA..

Ugovor o povlašćenom kreditu za kupovinu brodova između kineske Exim Banke i Crnogorske plovidbe potpisan je 26. januara 2010. godine u Podgorici. Isporuka prvog broda se očekuje u novembru 2011. godine, dok će drugi brod biti isporučen u januaru 2012. godine. Država je izdala garanciju kineskoj Exim banci u iznosu od 47.396.000 US\$.

Budžetski efekti programa i mjera

Očekuje se da će privatizacija AD "Kontejnerski terminal i generalni tereti" Bar donijeti budžetske prihode u iznosu od 20,420,160 eura, privatizacija "Luka Bar" AD Bar 21,755,489 eura, a privatizacija "Jadranskog brodograđišta" AD Bijela 11,625,102 eura (vidi poglavlje 4.1.1.).

4.1.4.3. Elektronske komunikacije

Zakružen je pravni okvir u oblasti elektronskih komunikacija i stvoreni su uslovi za sprovođenje zakonom propisane procedure za određivanje operatora Univerzalnog servisa. Donošenjem paketa propisa o Univerzalnom servisu stvoreni su uslovi za implementaciju odredbi Zakona o elektronskim komunikacijama, kako bi se građanima Crne Gore omogućila dostupnost po pristupačnoj cijeni i mogućnost pristupa uslugama elektronskih komunikacija iz opsega Univerzalnog servisa, bez obzira na njihov geografski položaj na teritoriji Crne Gore.

Delegacija EU u Crnoj Gori finansira izradu Predloga propisa o RTT i EMC opremi. Tenderskim postupkom su izabrani eksperti iz Mađarske i u toku je procedura izrada ovih propisa uz pomoć Ministarstva saobraćaja i pomorstva.

Zbog nemogućnosti angažovanja eksperata i manjka finansijskih sredstava u 2011. godini neće biti donešena Strategija razvoja broadband.

Radio-difuzija

U toku su pripreme za realizaciju projekta prelaska sa analognog na digitalno radio-difuzno emitovanje. Po IPA programu, Crna Gora treba da učestvuje u iznosu od 1.050.000€ a IPA je izdvojila donaciju u iznosu od 1.600.000€. Vlada Crne Gore je u martu 2010. godine zadužila Ministarstvo finansija i izdvojena su sredstva u iznosu od 150.000€, iz budžetskih rezervi, kako bi se pokrenuo čitav proces ugovaranja i počela priprema za tender i izradu Glavnog projekta digitalne predajničke mreže sa pripadajućim softverom za planiranje, a ostali dio sredstava je planiran Budžetom za 2011. godinu. Ministarstvo saobraćaja i pomorstva sem ovih obaveza mora da planira sredstva za pokriće troška u periodu rada oba sistema (analogni i digitalni) u iznosu od 300.000€, jer će doći do povećanje utroška

električne energije Radio-difuznog centra d.o.o. U 2012. godini treba planirati i trošak nabavke seta boksova (prijemničke kutije za dekodovanje digitalnog u analogni signal - reseiver) u iznosu od 1.600.000€. Formirana je Tenderska komisija i u toku je postupak realizacije ovog projekta.

Budžetski efekti programa i mjera

Gore navedene aktivnosti će rezultirati u sledećim budžetskim rashodima:

- Priprema tendera i izrada Glavnog projekta digitalne predajničke mreže sa pripadajućim softverom za planiranje: 150.000€ u 2010. godini, obezbijeđena su u martu mjesecu 2010. godine;
- Rashodi povezani sa prelaskom sa analognog na digitalno radio-difuzno emitovanje: 900.000€ u 2011. godini;
- Pokriće povećanih troškova Radio-difuznog centra d.o.o. u periodu rada oba sistema (analogni i digitalni): 600.000€ u 2012. godini;
- Nabavka seta boksova (prijemničke kutije za dekodovanje digitalnog u analogni signal - reseiver): 1.600.000€ u 2012. godini.

Poštanska djelatnost

U skladu sa Odlukom Savjeta za privatizaciju i Strategijom razvoja poštanskih usluga u Crnoj Gori za period od 2008–2018 godine i Programom restrukturiranja Pošte Crne Gore, u toku je izbor konsultantske kuće, finansijskih i pravnih zastupnika, u vezi sa privatizacijom Pošte Crne Gore. Očekuje se da će se Tenderska procedura privatizacije Pošte Crne Gore završiti do kraja 2011. godine kako bi se stvorili uslovi za otvaranje poštanskog tržišta. Procjena potencijalnih budžetskih prihoda od privatizacije Pošte Crne Gore još ne postoji.

U toku je izrada novog poštanskog zakona.

Budžetski efekti programa i mjera

Budžet za 2011. godinu Ministarstva saobraćaja i pomorstva predviđa iznos od 1.674.652,20€ za pokriće deficita univerzalnog servisa.

4.2. Finansijski sektor

2010. godinu u oblasti finansijskog sistema obilježile su još uvijek prisutne posljedice krize, donošenje nove regulative, te intenziviranje saradnje između regulatora. Posljedice globalne finansijske krize su se u 2009. i 2010. godini ogledale kroz smanjenu aktivnost, potencijale i performanse aktera na finansijskom tržištu.

Donošenjem novog Ustava Crne Gore, u oblasti uređenja finansijskog sistema došlo je do značajnih promjena, prepoznavanjem Centralne banke kao institucije odgovorne za finansijsku stabilnost. Ovakva odredba Ustava je zahtijevala i donošenje novog Zakona o Centralnoj banci, kao i pronalaženje mehanizma za njenu implementaciju, polazeći od činjenice da Centralna banka vrši nadzor i superviziju bankarskog sektora i mikrokreditnih finansijskih institucija, dok je nadzor i supervizija druga dva segmenta finansijskog sistema, osiguranja i tržišta kapitala odgovornost Agencije za nadzor osiguranja i Komisije za hartije od vrijednosti. Nova uloga Centralne banke je detaljnije razrađena regulativom koja je donijeta u julu 2010. godine, a prije svega kroz Zakon o Savjetu za finansijsku stabilnost, koji je pored ovog, donijet iz razloga jačanja koordinacije o pitanjima finansijske stabilnosti, a u skladu je sa globalnim inicijativama i zahtjevima EU u ovoj oblasti.

Cilj osnivanja Savjeta za finansijsku stabilnost je praćenje, identifikacija, sprečavanje i ublažavanje potencijalnih sistemskih rizika u finansijskom sistemu Crne Gore kao cjeline, radi obezbjeđivanja i očuvanja stabilnosti finansijskog sistema i izbjegavanja uticaja faktora koji bi mogli dovesti do nastupanja finansijske krize širih razmjera. U tom smislu se, pored ostalih aktivnosti, predviđa i utvrđivanje Plana za upravljanje finansijskom krizom na nivou cjelokupnog finansijskog sistema (Contingency plan), kao i stresno testiranje i vježbe simulacije finansijske krize. Centralna banka će u skladu sa ovim zakonom objavljivati i izvještaj o finansijskoj stabilnosti. Članovi Savjeta za finansijsku stabilnost su guverner Centralne banke, koji predsjedava Savjetom za finansijsku stabilnost, ministar finansija, predsjednik Savjeta Agencije za nadzor osiguranja i predsjednik Komisije za hartije od vrijednosti.

U toku je projekat "Jačanje regulatornih i nadzornih kapaciteta finansijskih regulatora" pod IPA 2008 fondom, čiji je cilj pomoć finansijskim regulatorima u Crnoj Gori u izgradnji institucionalnih kapaciteta kroz tehničku pomoć i stručnu edukaciju zaposlenih, uspostavljanjem najsavremenijih operativnih procedura, jačanjem saradnje između finansijskih regulatora i obezbjeđivanjem veće stabilnosti cjelokupnog finansijskog sistema. Do sada odrađene, kao i predstojeće aktivnosti, imaju za cilj usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa evropskim pravom, kao i prilagođavanje nadzorne funkcije najboljoj međunarodnoj praksi u ovoj oblasti.

4.2.1. Bankarski sektor

2009. godina je bila puna izazova za Centralnu banku i bankarski sistem u cjelini. Trebalo je sačuvati stabilnost i sigurnost sistema, poboljšati solventnost i likvidnost bankarskog sektora, unaprijediti

standarde poslovanja i upravljanja rizicima, povećati kapitalizovanost banaka, ali i relaksirati bankarska potraživanja i dati podršku oživljavanju gotovo zaustavljenoj kreditnoj aktivnosti.

Centralna banka je tokom 2009. godine donijela niz regulatornih i prudencionih mjera kontracikličnog karaktera sa ciljem ublažavanja položaja banaka i zajmoprimaca, i obezbjeđenja sigurnosti i stabilnosti bankarskog sistema. Ocijenjeno je da je većina ovih mjera u rangu najliberalnijih u okruženju: najniža efektivna stopa obavezne rezerve, niska izdvajanja za rezervacije, vrlo relaksirani uslovi za klasifikaciju novih kredita u odnosu na standarde regiona, olakšice za klasifikaciju restrukturiranih kredita i dr. Iako je nemoguće kvantifikovati sve efekte preduzetih mjera, izvjesno je da je implementacijom istih u bankarski sistem „upumpano“ minimum 185,5 miliona eura likvidnih sredstava, što je preko 6% BDP-a, procijenjenog za 2009. godinu.

Tabela br. 31.- **Kvantifikacija mjera CBCG za relaksaciju bankarskog sektora**

Mjere	Iznos u milionima eura
Smanjenje obavezne rezerve	76,4
Ukidanje izdvajanja opštih rezervi	16
Izmjena odluke o klasifikacije aktive	10,2
Restrukturiranje kredita pod povoljnijim uslovima	44,5
Izdvajanje dijela obavezne rezerve u državne zapise	38,4
Ukupno	185,5

Recesija se prenijela i na 2010. godinu. Rastući problemi u realnom sektoru (rast nezaposlenosti, rast uzajamnih potraživanja i opšta nelikvidnost privrede, pad vrijednosti imovine u bilansima i rast gubitaka firmi) otežavali su napore Centralne banke da ublaži krizu. S druge strane, stanovništvo se takođe suočilo sa gubicima u imovini koji su dodatno doprinijeli rastu zaduženosti ove kategorije. Postalo je evidentno da bankarski sistem, i pored pozitivnih tendencija u kretanju likvidnosti i solventnosti, neće ubrzo dostići parametre koje je imao uoči krize. Nesporna je činjenica da je kriza povjerenja u bankarski sistem odavno prošla i da je sistem likvidan. Međutim, zabrinjavajuće dvogodišnje pogoršanje kvaliteta kreditnog portfolija, mjereno rastom pokazatelja nekvalitetnih kredita i kredita koji kasne u ukupnim kreditima, i posledično narušena profitabilnost bankarskog sektora, idu u prilog navedene konstatacije.

Uporedni podaci na 30.09.2010.godine i 30.09.2008. godine pokazuju da je kreditni i depozitni potencijal banaka smanjen za 20,6% odnosno 23,3%, respektivno, kao i da je bankarski sistem iz pozitivne zone poslovanja ušao u negativnu usljed ubrzanog pogoršanja kvaliteta aktive. Navedeno potvrđuje rast učešća nekvalitetnih kredita u ukupnim kreditima sa 4,5% na 17,5%, a kredita koji kasne preko 30 dana sa 7,7% na 23,5% što je, povratno, dovelo do povećanja rezervacija za potencijalne kreditne gubitke za

120,5%. Trend kontinuiranog pada kreditnog potencijala od IV kvartala 2008. godine do danas odražava percepciju banaka da je broj bonitetnih potencijalnih zajmoprimaca značajno redukovan pod uticajem krize, a na drugoj strani potvrđuje stav da su banke svjesne pogubnosti prenamagane liberalne kreditne politike koju su vodile u periodu kreditnog buma iz 2006. i 2007. godine, zbog koje i dalje plaćaju visoku cijenu suočavajući se sa rastom toksične aktive i problemima koji su iz toga proistekli.

Konzervativan pristup tokom 2009. i 2010. godine u odobravanju kredita vodio je ka jačanju likvidnosti bankarskog sektora. Likvidna sredstva banaka ostvarila su rast od 16,12%. Solventnost bankarskog sektora je očuvana, posebno banaka od sistemskog značaja. Ukupan kapital banaka ostvario je rast od 4,9%, usled izvršenih dokapitalizacija pojedinih banaka tokom 2009. i 2010. godine, a koje su inicirane ne samo od strane njihovih akcionara već i na zahtjev supervizije Centralne banke.

Na kraju trećeg kvartala 2010. godine bilansna suma, krediti i depoziti ostvaruju umjerene stope pada posmatrano na godišnjem nivou. Takođe, nastavlja se trend smanjenja koncentracije kao posljedica smanjenja kreditne aktivnosti banaka od četvrtog kvartala 2008. godine.

Ukupna bilansna suma banaka na 30.09.2010. godine iznosila je 2.907,6 mil. eura i ostvaruje pad po stopi od 9,81% u odnosu na uporedni jednogodišnji period, dok u tekućoj godini ostvaruje pad po stopi od 3,89%. Sedam banaka u sistemu su ostvarile rast bilansne sume u jednogodišnjem periodu. Ukupno odobreni krediti banaka iznosili su 2.263 mil. eura i ostvarili su smanjenje po stopi od 11,97% u odnosu na uporedni jednogodišnji period, odnosno smanjenje po stopi od 5,61 % u odnosu na kraj 2009. godine. Ukupni depozitni potencijal banaka iznosio je 1.782,8 mil. eura. U jednogodišnjem periodu došlo je do pada depozita po stopi od 6,18%, a u odnosu na kraj 2009. godine depoziti bilježe rast od 2,29%.

Regulatorne aktivnosti

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Regulatorne aktivnosti tokom 2010. godine bile su dominantno usmjerene na dalje unaprjeđenje zakonskog okvira u pravcu usaglašavanja ključnih regulatornih akata iz oblasti finansijskih usluga i ekonomske i monetarne politike sa *acquisom*, odredbama Ustava Crne Gore, jačanja uloge i ovlašćenja supervizije, te dalje saradnje sa međunarodnim finansijskim institucijama.

Aktivnosti Centralne banke su se ogledale u pripremi zakonskih rješenja koja su nakon sprovedenih procedura i usaglašavanja usvojena od strane Skupštine Crne Gore u drugoj polovini jula mjeseca 2010. godine. Radi se o novom Zakonu o Centralnoj banci Crne Gore, Zakonu o Savjetu za finansijsku stabilnost, Zakonu o zaštiti depozita, Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o bankama i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju i likvidaciji banaka.

Najznačajnije novine koje su donijete novom regulativom finansijskog sistema se, između ostalog, odnose na uspostavljanje funkcije Centralne banke kao kreditora u posljednjoj instanci²⁸ usklađivanje sa evropskim direktivama u oblasti sticanja kvalifikovanog učešća u bankama, korporativnog upravljanja, ovlašćenja i postupanja u privremenoj upravi, prenosa imovine i obaveza na drugu banku, oduzimanja dozvole za rad i sl. Takođe, donošenjem novog Zakona o zaštiti depozita podignut je nivo zaštite depozita na 20.000 eura, sa prelaznim periodom do 1. januara 2013. godine, kada će nivo biti potpuno usklađen sa evropskom direktivom i iznositi 50.000 eura. Bitno je napomenuti da je Crna Gora bez negativnih posljedica, odnosno povlačenja depozita iz banaka i rasta nepovjerenja, ostvarila prelazak sa tzv. Blank guarantee, odnosno garantovanja depozita do punog iznosa.

Zakonska regulativa koja je pripremljena u ovom periodu bila je predmet pažnje i ocjene relevantnih međunarodnih finansijskih institucija, prvenstveno Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke. Stavovi ovih institucija su bili pozitivni, pa se može izvesti zaključak da je regulatorni okvir za poslovanje banaka u Crnoj Gori u izuzetno visokom stepenu usklađen sa regulativom EU i međunarodno priznatim standardima bankarskog poslovanja.

Aktualni i budući programi i mjere ekonomske politike

Aktivnosti Centralne banke u narednom periodu biće usmjerene na dalje jačanje kapaciteta Centralne banke i unaprjeđenje i jačanje supervizorske funkcije u cilju implementacije novog regulatornog okvira, kao i na potpuno usklađivanje zakonske i podzakonske regulative sa relevantnim propisima EU. Dinamika usklađivanja regulatornog okvira mora biti usaglašena i sa aspekta Nacionalnog programa za integraciju (NPI) kojim se planira da kraj 2015. godine bude krajnji rok za regulatorno usaglašavanje sa pravom EU u svim oblastima, uključujući i finansijski sektor.

Na osnovu seta usvojenih zakonskih propisa, Centralna banka će u skladu sa utvrđenim obavezama nastaviti sa unapređjenjem podzakonske regulative koja proističe iz izmjena i dopuna ovih zakona. Takođe, u tom pravcu će se regulatorni okvir dalje unapređivati do nivoa pune usaglašenosti sa regulativom EU i međunarodno priznatim standardima bankarskog poslovanja. Dio ovih aktivnosti odvijace se i u okviru Twinning projekta „Jačanje regulatornih i supervizorskih kapaciteta finansijskih regulatora u Crnoj Gori“ koji finansira Evropska Komisija, kao i u okviru Projekta Evropske Centralne Banke „Jačanje makro i mikro prudencione supervizije u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za pristup EU“.

TABELA 32: Akcioni plan inicijativa na jačanju kapaciteta CBCG i supervizijske funkcije u periodu 2010 – 2014.

²⁸ Ovo se smatra nastavkom mjera koje su bile predviđene Zakonom o zaštiti bankarskog sistema

	Planirane aktivnosti	2011	2012	2013	2014
JAČANJE KAPACITETA CBCG					
1.	Sporazumno obezbjeđivanje pozicije supervizora finansijskog sektora radi kontrole na konsolidovanoj osnovi	X	X	X	X
2.	Jačanje povezivanja sa ECB	X	X	X	X
3.	Revidiranje politike obavezne rezerve	X	X	X	X
4.	Finansijska analiza realnog sektora i centralizacija baze podataka u okviru CBCG	X	X	X	X
5.	Jačanje kapaciteta makroekonomskog modeliranja i statističkog analiziranja	X	X	X	X
Regulacija i supervizija banaka na principima Bazela-a II, EU-direktiva, radi održavanja finansijske stabilnosti					
1.	Potpuno usklađivanje Zakona o bankama sa relevantnim direktivama EU		X	X	X
2.	Potpuno usklađivanje Zakona o stečaju i likvidaciji banaka sa relevantnim direktivama EU		X	X	X
3.	Učešće u izradi Zakona o finansijskim konglomeratima, zajedno sa drugim regulatorima finansijskog sektora	X	X		
4.	Učešće u izradi Zakona o aranžmanima finansijskog kolaterala, zajedno sa drugim regulatorima finansijskog sektora	X	X		
5.	Potpuno usklađivanje podzakonske regulative CBCG sa relevantnim direktivama	X	X	X	X
6.	Razvoj supervizorskog modeliranja i centralizacija baze podataka za upravljanje različitim rizicima	X	X	X	X
7.	Priznavanje rejting agencija	X	X	X	X
8.	Uspostavljanje instituta bankarskog ombudsmana	X			
9.	Vođenje politike opreznog licenciranja banaka, davanja odobrenja za sticanje i povećanje kvalifikovanog učešća u bankama, kao i drugih odobrenja propisanih zakonom	X	X	X	X
10.	Razvoj saradnje sa drugim regulatornim i kontrolnim institucijama na principima efikasne home-host supervizije	X	X	X	X

11.	Koordinacija i institucionalno povezivanje aktivnosti u procesu pridruživanja EU	X	X	X	X
12.	Razvijanje stresnog testiranja svih segmenata finansijskog sistema	X	X	X	X

Proračunski efekti programa i mjera

Budžetski efekti planiranih programa ne postoje.

4.2.2. Nebankarski sektor

4.2.2.1. Tržište kapitala

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera razlozi za odstupanje

Aktivnosti i mjere planirane prethodnim EFP-om većim dijelom su ostvarene i implementirane. Glavne aktivnosti i mjere u 2010. godini su bile sledeće:

- Vlada je usvojila Predlog Zakona o preuzimanju akcionarskih društava. Osnovne izmjene odnose se na usklađivanje sa izmijenjenim EU direktivama, a posebno u pogledu obaveznosti i izuzećima davanja javne ponude, kao i slučajevima posrednog sticanja.
- U vezi sa izmjenama koncepta funkcionisanja investicionih fondova angažovan je tim međunarodnih stručnjaka i do kraja 2010. godine će biti izrađen nacrt promjene Zakona, koji je ce Vlada usvojiti do kraja III kvartala 2011. Izmjene koncepta su u pravcu definisanja rada open-ended funds, umbrella funds, kao i drugačijeg strukturiranja veze između principala i agenta, odnosno vlasnika fonda i upravljača fondom.
- Praksa regularnog objavljivanja podataka i izvještaja o poslovanju kompanija počela je da zaživljava, naročito jer se neblagovremeno objavljivanje administrativno sankcioniše.
- U vezi sa razvijanjem praksi korporativnog upravljanja, Komisija za hartije od vrijednosti je zajedno sa International Financial Corporation izradila Corporate Governance Manual, a Montenegroberza je izradila SCORECARD, instrument za mjerenje implementacije praksi korporativnog upravljanja.
- U vezi sa potrebom širenja i informacionog povezivanja tržišta, Montenegroberza i NEX berza su donijele odluku o pripajanju i taj postupak je u toku. Takođe, Centralna Depozitarna Agencija je preduzela značajnu investiciju u poboljšanje softverskog rješenja sa ciljem obezbjeđivanja što boljih bezbjednosnih aspekata i zaštite imovine investitora, kao i povećanja nivoa sigurnosti poslovanja.
- Na regionalnom planu, održana su tri sastanka regulatora, registara i berzi zemalja u regionu, sa ciljem da se definišu strategije za povezivanje tržišta kapitala u regionalno tržište. Očekuje se da do kraja 2010. godine sva regulatorna tijela, berze i registri potpišu "Pismo o namjeri" kao

dokument koji bi bio prezentiran svim političkim donosiocima odluka u zemljama u regionu radi podrške.

- Komisija za hartije od vrednosti sprovodi pojačani nadzor i kontrolu poslovanja na tržištu kapitala tokom 2010. godine, naročito zbog uočene pojave i pokušaja da se investicioni fondovi transformišu suprotno propisima.

Poslovanje na tržištu kapitala u 2010. Međunarodna finansijska kriza uticala je na očekivanja investitora i javnosti, odnosno na smanjenje nivoa očekivanja i rast straha od neizvjesnosti. Tržište kapitala funkcionisalo je u 2009. i 2010. godini u okruženju koje nije bilo naklonjeno investicijama na sekundarnom tržištu, dok je formiranje kapitala i investiranje novog kapitala i dalje na zavidnom nivou.

Krajem septembra 2010. godine tržišna kapitalizacija dostigla je vrijednost od preko 2.8 milijardi €, što predstavlja pad od 2,4% u odnosu na vrijednost kapitalizacije od 01.01.2010. godine. Ukupan promet ostvaren na crnogorskim berzama u posmatranom periodu iznosio je preko 42 miliona €, dok je u istom periodu predhodne godine promet iznosio 342 miliona €. Ovdje je bitno napomenuti da je u periodu od prvih 9 mjeseci u 2009. godini zbog privatizacije Elektroprivrede Crne Gore a.d. Nikšić promet akcijama tog emitenta iznosio 224 miliona €. U strukturi instrumenata kojima se trgovalo u prvih 9 mjeseci ove godine, trgovinom akcijama kompanija ostvareno je 60,05% ukupnog prometa, trgovinom akcijama fondova zajedničkog ulaganja ostvareno je 11,32% prometa, a promet obveznicama predstavljao je 28.63 % od ukupnog prometa.

Značajno je naglasiti da je u prvih 9 mjeseci ove godine novi kapital, koji je prikupljen emisijama akcija i trajno investiran u kompanije u Crnoj Gori, iznosio preko 177 miliona €.

Jačanje institucionalnih kapaciteta. Razvoj institucionalnih kapaciteta tržišta kapitala u Crnoj Gori nastavlja se na već dostignuti visok nivo, prepoznat od strane IOSCO i MMF-a. U cilju daljeg razvoja kapaciteta Komisija za hartije od vrijednosti se fokusirala na nekoliko projekata:

- Jačanje institucionalnih kapaciteta Komisije prvenstveno se, kada je riječ o međunarodnim projektima, ostvaruje putem i u okviru Twinning projekta pod nazivom: "Jačanje regulatornih i nadzornih kapaciteta finansijskih regulatora - Holandija i Bugarska". Implementacija ovog Twinning projekata otpočela je decembra 2009. godine.
- Takođe, kao redovna članica IOSCO-a, Komisija ostvaruje intenzivnu saradnju sa IOSCO-om, tako da službenici Komisije redovno pohađaju treninge u organizaciji IOSCO-a koji se fokusiraju na razvoj praktičnih vještina i rješavanje najvažnijih i tekućih izazova sa kojima se susrijeću regulatori tržišta kapitala širom svijeta.
- U cilju povećanja transparentnosti rada i funkcionisanja svih učesnika na tržištu kapitala, Komisija je usvojila i implementirala Pravila o sadržaju, rokovima i načinu objavljivanja finansijskih izvještaja emitentata hartija od vrijednosti ("Sl. list Crne Gore", br. 20/09, 18/10). Na osnovu ovih Pravila Komisija je pristupila intenzivnoj implementaciji koja je rezultirala podnošenjem velikog broja prekršajnih sankcija prema emitentima koji nijesu dostavljali obavezna izvještavanja u skladu sa rokovima propisanim ovim Pravilima. Ove aktivnosti su rezultirale povećanju discipline učesnika na tržištu i formiranju javne informacione knjižice koja sadrži oko 8000 stranica finansijskih izvještaja, s tim da se baza svakodnevno ažurira čime se doprinosi boljem informisanju učesnika na tržištu.

- Komisija je kroz saradnju sa Svjetskom bankom obezbijedila Data Management System, koji doprinosi jačanju infrastrukture i kapaciteta Komisije.

Aktualni i budući programi i mjere ekonomske politike

Predstojeće aktivnosti usmjerene su ka unapređenju regulatornog okvira, naročito:

- Usvajanje Zakona o investicionim fondovima i usvajanje podzakonskih propisa;
- Implementacija transformacije investicionih fondova je proces koji zahtijeva određeni vremenski period zbog činjenice da se portfelji investicionih fondova sastoje od velikih blokova akcija koji nisu lako utrživi, niti se može očekivati brza promjena strukture aktive fondova;
- Implementacija novog sistema trgovanja na ujedinjenoj berzi;
- Unapređenje sigurnosti i integriteta sistema CDA;
- Priprema izmjena Zakona o hartijama od vrijednosti, u smislu usaglašavanja sa EU propisima;
- Nastavak pojačanog nadzora i kontrole ovlašćenih učesnika i emitenata;
- Društvenu odgovornost Komisije u edukaciji i obrazovanju investitora, predstavnika institucija i šire javnosti;
- Nastavak saradnje sa domaćim i inostranim institucijama i učešće u razvojnim projektima (IOSCO – MMOU, Toronto Centre, IPA, EAR, IMF, World Bank);
- Unutrašnju organizaciju, javnost rada i razvoj informacionog sistema Komisije za hartije od vrijednosti.

Proračunski efekti programa i mjera

Budžetski efekti planiranih programa i mjera ne zahtijevaju izdvajanja dodatnih sredstava pored onih koja su planirana godišnjim finansijskim planom Komisije za hartije od vrijednosti.

4.2.2.2. Osiguranje

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Ostvarena bruto premija osiguranja je na kraju 3. kvartala 2010. godine za 1,34% niža u odnosu na isti vremenski period 2009. godine. To pokazuje da su se ostvarila predviđanja iz prošlog EFP-a vezano za indirektan i zakašnjeli uticaj finansijske krize na tržište osiguranja. I pored odsustva učešća domaćih osiguravača u inovativnim finansijskim aranžmanima, koji su na globalnom nivou najviše uticali na ostvarene gubitke kod osiguravajućih društava, recesija u privredi, tj. smanjena tražnja i povećana nelikvidnost građana i privrednih subjekata, ključni su faktori koji su uticali na pad bruto premije osiguranja. I dalje prisutna niska aktivnost na crnogorskom tržištu kapitala, kao i smanjeni investicioni prinosi na tržištu nekretnina, uticaće na pojačani pritisak na kapital osiguravača i njihovu profitabilnost.

U prvih 9 mjeseci 2010. godine 88,04% ukupnog tržišnog portfelja otpada na neživotna osiguranja, sa i dalje dominantnim učešćem osiguranja od autoodgovornosti, dok su životna osiguranja ostala na približno istom nivou kao i prethodne godine, sa udjelom od 11,96%.

Planirane aktivnosti na izradi Pravilnika o kontnom okviru društva za osiguranje i Pravilnika o načinu procjenjivanja aktive društva za osiguranje su pomjerene sa prvog na zadnji kvartal 2010. godine. Nakon intenzivne komunikacije i usklađivanja stavova sa osiguravajućim društvima tokom 2010. godine, Agencija je usvojila Pravilnik o kontnom okviru, koji je objavljen u Službenom listu u novembru 2010. godine. Objavljivanje Pravilnika o načinu procjenjivanja aktive očekuje se do kraja 2010. godine.

Aktualni i budući programi i mere ekonomske politike

Tokom 2011. godine nastaviće se sa već započetim aktivnostima sačinjavanja nacрта izmjena Zakona o osiguranju, sa ciljem njegovog daljeg usklađivanja sa evropskim direktivama koje se odnose na solventnost I, a naročito u sljedećim segmentima:

- preciziranje zakonskih odredbi u vezi sa sticanjem kvalifikovanog učešća u društvu za osiguranje;
- preciziranje uslova koje pravna i fizička lica treba da ispune u obavljanju poslova zastupanja i posredovanja u osiguranju, uslova za otpočinjanje aktivnosti zastupanja i posredovanja, odnosa sa društvima za osiguranje i odnosa sa korisnicima osiguranja;
- redefinisane uslova za obavljanje revizorskih i aktuarskih poslova u osiguranju, kao i definisanje jasnih mjera koje će biti primijenjene u postupku kontrole nad njihovim radom;
- izmjena odredbi o margini solventnosti, adekvatnosti kapitala, tehničkim rezervama, deponovanju i ulaganju sredstava tehničkih rezervi, propisivanja uslova za rad djelova stranih društava.

U 2011. godini je predviđena izmjena regulative i to u dijelu:

- izrade Predloga za izmjenu Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju u dijelu usklađivanja sa Direktivom 2009/103, koja se odnosi na osiguranje od građanske odgovornosti od upotrebe motornih vozila, što podrazumijava usklađivanje iznosa minimalne sume osiguranja i načina obavljanja poslova Garantnog fonda;
- izrada Predloga za izmjenu Zakona o stečaju i likvidaciji društava za osiguranje u dijelu usklađivanja sa Direktivom 2001/17, što podrazumijeva usklađivanje procedure u postupku stečaja i likvidacije društava za osiguranje i uvođenje obaveze obavješćavanja zemalja članica EU o pokrenutim postupcima stečaja i likvidacije osiguravajućih društava.

Kratkoročni prioritet Agencije u oblasti podzakonskih akata je i usvajanje Pravilnika o uslovima za sticanje zvanja ovlašćenog aktuara, kojim će se precizirati uslovi za sticanje zvanja ovlašćenog aktuara, kao i sadržina i način polaganja stručnog ispita za sticanje tog zvanja. Shvatajući potrebe tržišta za

aktuarima, kao kadrova specifičnog profila, Agencija će na ovaj način stvoriti zakonske pretpostvake neophodne za dalji razvoj ove profesije.

U narednom će se periodu, nakon usaglašavanja svih do sada neusklađenih stavova Nacionalnog biroa osiguravača Crne Gore i Agencije za nadzor osiguranja, izvršiti povećanje minimalne tarife osiguranja od autoodgovornosti. Ovaj će korak zbog dominantnog učešća osiguranja autoodgovornosti u ukupnom portfelju osiguranja, kao i negativnih trendova koji su u ovoj vrsti osiguranja prisutni već duži vremenski period, imati značajan efekat na poboljšanje pokazatelja poslovanja domaćih osiguravača, prvenstveno u dijelu poboljšanja opšte likvidnosti i adekvatnijeg ulaganja sredstava tehničkih rezervi. Vodeći računa o zaštiti interesa osiguranika i osiguravača, Agencija je računala da će kratkoročno negativan finansijski uticaj povećanja minimalne tarife na finansijski standard građana, u dužem vremenskom roku biti opravdan poboljšanom održivošću i stabilnošću ove vrste osiguranja. Takođe, aktivnosti Agencije će u narednom periodu biti usmjerene i na analizu efekata buduće liberalizacije tarifa osiguranja od autoodgovornosti.

Radi efikasnog izvršavanja poslova i zadataka iz svoje nadležnosti, prvenstveno u dijelu nadzora poslovanja osiguravajućih društava, Agencija je projektnim aktivnostima tokom 2010. godine stavila akcenat na razvoj aktuarske komponente, posebno u dijelu procjenjivanja adekvatnosti nivoa tehničkih rezervi korišćenjem Chain Ladder metode, utvrđivanja adekvatnosti samopridržaja osiguravača, kao i kvaliteta reosiguravajućih odnosa. Ove projektne aktivnosti će se nastaviti i u narednom periodu.

U dijelu međunarodne saradnje, Agencija će posebnu pažnju posvetiti razvoju prakse grupne supervizije. Tako će se dodatno intenzivirati saradnja sa regionalnim supervizorima osiguranja, posebno sa onima koji su nadležni za one osiguravajuće kompanije koje su osnovala društva u Crnoj Gori.

Proračunski efekti programa i mjera

Budžetski efekti planiranih programa i mjera nije moguće ocijeniti.

4.3. TRŽIŠTE RADA I SOCIJALNO OSIGURANJE

4.3.1. Tržište rada

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera

Aktivnosti predviđene EFP-om 2009-2011. godine u oblasti tržišta rada, koje su se u prvom redu odnosile na unapređenje zakonskog okvira i odgovor na uticaj krize, su sprovedene. Krajem 2009. godine i

početkom 2010. godine su usvojeni novi Zakon o zapošljavanju i osiguravanju prava po osnovu nezaposlenosti, Zakon o reprezentativnosti sindikata i Zakon o fondu rada. Kao odgovor na krizu implementiran je niz socio-ekonomskih i fiskalnih mjera, koje su doprinijele da se situacija na tržištu rada tokom prve godne krize ne pogorša značajno. U okviru mjera aktivne politike zapošljavanja naglasak je stavljen na pripremu za zapošljavanje (obuke, prekvalifikacije), podršku otvaranju novih radnih mjesta i stimulisanju zapošljavanja teže zapošljivih lica (dugoročno nezaposleni, osobe sa invaliditetom). Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti novčana naknada za nezaposlena lica, koja ostaju bez posla nakon primjene zakona, povećana na 40% minimalne zarade utvrđene Opštim kolektivnim ugovorom (trenutno 55€), a dužina primanja naknade ograničena na maksimalno dvije godine.

U okviru jačanja institucija tržišta rada, početkom 2010. godine su osnovane dvije nove institucije – Agencija za mirno rješavanje radnih sporova i Fond rada. Osnovni zadatak Agencije za mirno rješavanje radnih sporova je pojednostavljenje procesa rješavanja sporova, u odnosu na postupke pred sudovima, kao i smanjenje troškova postupka. Fond rada je osnovan kao institucija koja štiti prava radnika za čijim radom je prestala potreba, a obezbjeđuje isplate neisplaćenih potraživanja zaposlenih kojima je radni odnos prestao po osnovu stečaja kao i zaposlenih za kojima je prestala potreba usled tehnoloških, ekonomskih ili potreba restrukturiranja. Fond rada se finansira iz posebnog doprinosa od 0,2% zarade, koji plaćaju sve zaposlene osobe. Od osnivanja do početka novembra Fondu rada je dostavljeno 16.707 zahtjeva za isplatu neisplaćenih potraživanja, obrađeno je 1.224 zahtjeva i donesena su 967 rješenja za isplatu.

Ocjena postojećeg stanja

Sudeći po podacima MONSTAT-a i Zavoda za zapošljavanje, a kako je predviđeno i u prošlogodišnjem EFP-u, uticaj krize na tržište rada se u 2010. godini osjetio još više nego u 2009. godini. Po podacima Zavoda za zapošljavanje, stopa nezaposlenosti je povećana tokom 2010. godine i u septembru je iznosila 11,7%, što je za 1,4 % više u odnosu na isti period 2009. godine, dok je broj nezaposlenih dostigao 30.967, što je za 13,6% više u odnosu na isti period 2009.godine. Podaci Ankete o radnoj snazi ukazuju na dalje snižavanje aktivnosti stanovništva starog od 15 do 65 godina, sa 59,2% u prvom kvartalu 2010. godine na 57,6% u drugom kvartalu (u 2009. godini stopa aktivnosti je bila 60,2%). Stopa zaposlenosti je snižena sa 47,4% na 46,1% u drugom u odnosu na prvi kvartal 2010. godine (48,8% u 2009. godini). Podaci o broju registrovanih zaposlenih su raspoloživi samo za prvi kvartal 2010.godine, zbog uvođenja sistema jedinstvene registracije, što je dovelo do nedostatka potpunijih informacija o kretanjima na tržištu rada.

Uprkos nedostatku pravovremenih i potpunih informacija o tržištu rada u Crnoj Gori, očigledno je prisustvo strukturnih neravnoteža, u prvom redu kao posledica prestrukturiranja preduzeća. Neravnoteža u ponudi i potražnji za radnim mjestima je i dalje prisutna u istom obimu, budući da je broj radnih dozvola izdatih strancima (oko 11.000 do oktobra 2010. godine), iako niži u odnosu na prethodne

godine, i dalje značajan. Snižavanje u broju izdatih radnih dozvola strancima je više posljedica smanjenja ekonomske aktivnosti u Crnoj Gori, nego veće usklađenosti ponude i potražnje za radom.

Takođe, nedostatak restrukturiranja preduzeća, gdje su najočigledniji primjeri KAP i Željezara, čini da situacija u ovim preduzećima predstavlja konstantnu prijetnju za situaciju na tržištu rada Crne Gore, iako je statistički posmatrano njihov udio u ukupnoj zaposlenosti nizak (od 2-3% ukupne registrovane zaposlenosti). Takođe, posmatrano u kontekstu nedostatka prestrukturiranja, iako je osnovan Fond rada, njegove aktivnosti su uglavnom fokusirane na rješavanje problema i isplatu zarada zaposlenih iz preduzeća koja su kroz stečaj likvidirana u prethodnih 20-tak godina. Na taj način, Fonda rada kao institucija, koja bi eventualno podržala prestrukturiranje preduzeća, je u velikoj mjeri opterećen problemima i zahtjevima za isplatu neisplaćenih otpremnina i zarada preduzeća koja odavno ne postoje.

Aktualni i budući programi i mjere ekonomske politike

Planirane aktivnosti u okviru tržišta rada predviđaju dalje unapređenje zakonske regulative, koja će povećati mogućnosti za zapošljavanje i povećati stepen fleksibilnosti tržišta rada. Uprkos relativno fleksibilnom radnom zakonodavstvu, tržište rada a posebno njegov formalni dio je dosta nefleksibilno i ne dozvoljava brzo prilagođavanje preduzeća na promjene u ekonomskoj aktivnosti a posebno u slučaju snižavanja ekonomske aktivnosti. U tom smislu usvojene su izmjene i dopune Opšteg kolektivnog ugovora a tokom 2011.godine se očekuju izmjene i dopune Zakona o radu kao i revizija Zakona o zapošljavanju stranaca. Novi Opšti kolektivni ugovor, a nakon toga i granski kolektivni ugovori, bi trebali da doprinesu mijenjanju koncepta i unapređenju procesa formiranja zarada, i drugih naknada zaposlenih. Predviđene izmjene i dopune Zakona o radu se u prvom redu odnose na regulisanje i omogućavanje rada agencija za privremeno zapošljavanje. Rad ovih agencija će doprinijeti boljem "uparivanju" ponude i tražnje za radom, na način koji će omogućiti poslodavcima lakše prilagođavanje zaposlenosti na mijenjanje u nivou aktivnosti, dok će osobe koje traže posao, uz posredovanje agencija, biti u mogućnosti da brže nađu posao.

Takođe, osim unapređenja zakonske regulative mjere politike na tržištu rada u narednoj godini će biti usmjerene na dalje ublažavanje strukturnih neravnoteža, kroz unapređenje usklađivanja obrazovnog sistema potrebama rada, kao i mjere aktivne politike na tržištu rada. Aktivnosti IPA projekta Reforma tržišta rada i razvoj radne snage, čija implementacija je počela u prvoj polovini 2010. godine su u velikoj mjeri usmjerene na bolju povezanost obrazovnog sistema i tržišta rada. Mjere aktivne politike na tržištu rada, koje implementira Zavod za zapošljavanje u skladu sa Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja, će se fokusirati na problem neravnoteže u ponudi i tražnji, regionalne razlike kao i na dugoročnu nezaposlenost.

Očekivani efekti navedenih mjera su u prvom redu smanjenje strukturnih neravnoteža, unapređenje fleksibilnosti tržišta rada i smanjenje nezaposlenosti. Prema raspoloživim podacima o nivou ekonomske aktivnosti i kretanjima na tržištu rada, očekuje se dalje pogoršavanje situacije na tržištu rada do kraja

2010. godine i u prvom kvartalu 2011. godine, dok će od drugog kvartala i tržište rada pokazivati znake oporavka, tj. očekuje se povećanje aktivnosti i zaposlenosti uz smanjenje nezaposlenosti.

Proračunski efekti programa i mjera

Tabela 33: Budžetski uticaj mjera ekonomske politike na tržištu rada ²⁹

	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Aktivne politika na tržištu rada				
Neto budžetski uticaj (u milionima €)	7,77	4,79	5,40	5,12
Direktan uticaj na budžetske prihode(u milionima €)	3,82	3,21	3,30	3,38
Direktan uticaj na budžetske rashode(u milionima €)	11,59	8,00	8,70	9,5
	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Obezbjedivanje socijalne sigurnosti nezaposlenih lica				
Neto budžetski uticaj (u milionima €)	13,86	12,22	12,22	12,22
Direktan uticaj na budžetske prihode(u milionima €)	1,34	1,28	1,28	1,28
Direktan uticaj na budžetske rashode(u milionima €)	15,2	14,5	14,5	14,5
	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Zakonska regulative – Zakon o radu				
Neto budžetski uticaj(u milionima €)		0,16	0,82	0,25
Direktan uticaj na budžetske prihode(u milionima €)	-	0,16	0,82	0,25
Direktan uticaj na budžetske rashode(u milionima €)	-	0,00	0,00	0,00
	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Fond rada				
Neto budžetski uticaj(u milionima €)				
Direktan uticaj na budžetske prihode(u milionima €)	1,443	2,0	2,0	2,0

²⁹ Procjena budžetskog uticaj mjera je preliminarne. Uticaj mjera izuzev Agencije za mirno rješavanje radnih sporova ne uključuje operativne izdatke za funkcionisanje organa/tijela.

Direktan uticaj na budžetske rashode(u milionima €)	3,150	2,350	2,350	2,350
	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Agencija za mirno rješavanje radnih sporova³⁰				
Neto budžetski uticaj(u milionima €)		0,29	0,29	0,29
Direktan uticaj na budžetske prihode(u milionima €)	-			
Direktan uticaj na budžetske rashode(u milionima €)	-	0,29	0,29	0,29

Tabela 34: Procjena kadrovskih uticaja pojedinih mjera

	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Aktivne politika na tržištu rada				
Potrebni novi kadrovi	-	-	-	-
Mjera/program – Obezbjedjivanje socijalne sigurnosti nezaposlenih lica				
Potrebni novi kadrovi	-	-	-	-
Mjera/program – Zakonska regulative – Zakon o radu	-	-	-	-
Potrebni novi kadrovi	-	-	-	-
Mjera/program – Fond rada³¹				
Potrebni novi kadrovi	8-	-	-	-
Mjera/program – Agencija za mirno rješavanje radnih sporova³²				

³⁰ Rashodi predstavljaju operativne rashode Agencije za mirno rješavanje radnih sporova

³¹ Fond rada ima ukupno 15 zaposlenih od čega su 6 preuzeti iz drugih državnih organa a 8 je angažovano po oglasu.

³² Ukupan broj zaposlenih u Agenciji je 5, od čega su 4 zaposlena preuzeta iz drugih državnih organa a 1 zaposlen po oglasu. U 2011.godini Agencija ima potrebu/planira da angažuje još 5 osoba.

Potrebni novi kadrovi	-1	5-	-	-
-----------------------	----	----	---	---

4.3.2. Obrazovanje i istraživanje

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Nakon definisanja vizije i pravaca reforme obrazovanja u Crnoj Gori na svim nivoima i obuhvatnih priprema i fazne primjene reformskih rješenja u pojedinim vaspitno-obrazovnim ustanovama, školske 2010/11. godine sve osnovne i srednje škole u Crnoj Gori su u početne razrede upisale učenike koji obrazovanje stižu u skladu sa novim obrazovnim programima, dok ustanove visokog obrazovanja studentima omogućavaju školovanje usklađenog sa principima Bolonjskog procesa.

Uporedo sa procesom implementacije reformskih rješenja, tokom 2010. godine Skupština Crne Gore usvojila je set izmjena 6 zakona u oblasti obrazovanja, čije se odredbe dijelom odnose i na omogućavanje primjene mjera strukturnih reformi kao što su: uvođenje privatno-javnog partnerstva, mogućnost finansiranja privatnih ustanova visokog obrazovanja iz budžeta i slično.

Ministarstvo prosvjete i sporta je tokom 2010. godine pripremilo, a Vlada usvojila: Akcioni plan sprovođenja Strategije razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2010-2011), Plan obrazovanja odraslih (2010-2014), Strategiju ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja i Strategiju uvođenja ECDL standarda, na ovaj način precizirajući naredne korake u pojedinim segmentima sistema.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Reformisani set zakona je postavio osnovu za kreiranje dugoročnih planova, pa tako predstoji izrada Startegije visokog obrazovanja i njegovog finansiranja. U dijelu podizanja kvaliteta nastave i evaluacije znanja učenika i nastavnika postavljene su zakonske osnove, pa predstoji njihova adekvatna primjena, kao i nastavak unapređenja zakonskog okvira sistema obrazovanja u Crnoj Gori. U toku 2011. godine biće definisani modaliteti primjene privatno-javnog partnerstva u osnivanju i upravljanju obrazovnim ustanovama, izvođenju studijskih programa i outsourcing poslovima.

Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti, koji za cilj ima dalje unaprijeđenje ove oblasti, posebno sa stanovišta obaveze uključivanja naučnoistraživačkih ustanova i istraživača u evropski istraživački prostor i međunarodne programe u nauci. U tom smislu, povećanje učešća crnogorskih istraživača i naučnoistraživačkih institucija u evropskim programima za oblast nauke, istraživanja i tehnološkog razvoja, je jedna od mjera čija se implementacija planira u narednom periodu, što je u skladu sa organizacionim promjenama u Vladi Crne Gore i osnivanjem Ministarstva nauke.

U cilju daljeg razvoja ukupnog sistema obrazovanja u narednom periodu je planirano:

- Pripremiti i usvojiti Strategiju razvoja i finansiranja visokog obrazovanja i prateću Uredbu o normativima i standardima za finansiranje visokog obrazovanja;
- Prikupiti podatke i pripremiti Akcioni plan za optimizaciju postojeće mreže osnovnih škola, čime bi se ostvarile finansijske uštede unutar sistema i obezbijedilo ujednačavanje kvaliteta obrazovanja koje se stiče u školama;
- Juna 2011. godine sprovesti eksterni Maturski i Stručni ispit na kraju srednje škole, koji će osigurati objektivnost mjerenja postignuća učenika i imati uticaja na upisnu politiku ustanova visokog obrazovanja;
- Osigurati uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja i otpočeti sa primjenom finansiranja ustanova po učeniku, kako bi se ostvarile finansijske uštede i podstakla odgovornost uprava škola u planiranju i trošenju raspoloživih sredstava; Osnažiti veze između tržišta rada i obrazovanja kroz: definisanje adekvatne upisne politike, unaprijeđenje kvaliteta praktične nastave u stručnim školama, primjenu modularizacije obrazovnih programa i uspostavljanje sistema za funkcionisanje viših stručnih škola,
- U potpunosti primijeniti model obezbjeđivanja kvaliteta obrazovanja na svim nivoima, koji će predstavljati kombinaciju eksterne i interne procjene po jasno i prethodno utvrđenim standardima;
- Povećati postojeći nivo mobilnosti crnogorskih studenata, posebno vodeći računa o nesmetanom priznavanju perioda studiranja u inostranstvu.

Tabela 35a: **Budžetski efekti programa i mjera u oblasti prosvjete(u €)**

	2010	2011	2012	2013
Program / Mjera	Priprema i usvajanje Strategije razvoja i finansiranja visokog obrazovanja i prateće Uredbe o normativima i standardima za finansiranje visokog obrazovanja			
Neto budžetski uticaj	20.000			
Direktan uticaj na budžetske prihode	Podnošenje dokumenata na razmatranje i usvajanje biće praćen tabelom procjene fiskalnog uticaja i obrazloženjem koje će se dijelom odnositi i na uštede u budžetu.			
Direktan uticaj na budžetske rashode	20.000			
Program / Mjera	Sprovođenje eksternog Maturskog i Stručnog ispita			
Neto budžetski uticaj	20.000	450.000	450.000	450.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	Sprovođenje Maturskog i Stručnog ispita neće imati direktan uticaj na prihode, ali će uticati na ukupan kvalitet obrazovanja, a samim tim i na dalji ekonomski rast, pružajući podsticu razvoju radne snage potrebne tržištu rada.			
Direktan uticaj na budžetske rashode	20.000	450.000	450.000	450.000 000
Program / Mjera	Uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja i otpočinjanje primjene finansiranja ustanova po učeniku			
Neto budžetski uticaj		10.000		

Direktan uticaj na budžetske prihode	Uključivanje lokalnih samouprava u finansiranje obrazovanja će osigurati uštede u budžetu, ali ih je u ovom trenutku nemoguće projektovati, iz razloga što još uvijek nije postignuta saglasnost sa predstavnicima lokalne samouprave u pogledu modela koji će se primjenjivati.			
Direktan uticaj na budžetske rashode		10.000		
Program / Mjera	Oснаživanje veze između tržišta rada i obrazovanja			
Neto budžetski uticaj		14.000		
Direktan uticaj na budžetske prihode	Pozitivan uticaj na prihode u ukupnom budžetu Crne Gore, jer će radna snaga koja će posjedovati znanja, vještine i kompetencije potrebne za efikasno obavljanje posla. doprinijeti razvoju ukupne ekonomije Crne Gore.			
Direktan uticaj na budžetske rashode		14.000		
Program / Mjera	Primijena modela obezbjeđivanja kvaliteta obrazovanja na svim nivoima			
Neto budžetski uticaj	223.439	262.000	250.000	250.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	Primjena modela obezbjeđivanja kvaliteta neće imati direktan uticaj na prihode, ali će uticati na ukupan kvalitet obrazovanja			
Direktan uticaj na budžetske rashode	223.439	262.000	250.000	250.000
Program / Mjera	Povećanje postojećeg nivoa mobilnosti crnogorskih studenata			
Neto budžetski uticaj	70.000	120.000	120.000	120.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	Povećanje nivoa mobilnosti studenata će osigurati prihode u budžet koji će moći da budu kvantifikovani po završetku realizacije programa mobilnosti koji se finansiraju sredstvima bilateralne podrške i evropskih programa u pogledu sredstava izdvojenih			
Direktan uticaj na budžetske rashode	70.000	120.000	120.000	120.000

Tabela 35b: Budžetski efekti programa i mjera u oblasti nauke(u €)

Program / Mjera	Povećati učešće crnogorskih istraživača i naučnoistraživačkih institucija u evropskim programima za oblast nauke, istraživanja i tehnološkog razvoja			
Neto budžetski uticaj	287.964	388.000	496.000	620.000
Direktan uticaj na budžetske prihode	Povećanje učešća crnogorskih istraživača i naučnoistraživačkih institucija u evropskim programima će osigurati prihode u budžet koji će moći da budu kvantifikovani po završetku realizacije projekata koji se finansiraju sredstvima evropskih programa u pogledu sredstava izdvojenih za učešće Crne Gore, a za koje bi, u slučaju neučestvovanja u ovim programima Crna Gora morala obezbijediti sredstva iz sopstvenih izvora.			
Direktan uticaj na budžetske rashode	287.964	388.000	496.000	620.000

4.3.3. Reforma penzionog sistema

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Crna Gora je penzijsku reformu započela parametarskom reformom sistema tekućeg finansiranja (I stub) 2003. godine, kada su postavljene i zakonske osnove za razvoj trostubnog penzijskog sistema. Nova rješenja su imala pozitivan uticaj na snižavanje rashoda Fonda PIO i povećanje naplate doprinosa. Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima je 2007. godine kreirao institucionalnu osnovu za novi vid penzijske štednje i ulazak institucionalnih investitora na crnogorsko tržište, kao i mogućnost za kastodi poslove banaka.

Imajući u vidu nepovoljne pokazatelje u odnosu na zemlje u regionu i zemlje EU, kao što su demografski trendovi starenja crnogorskog stanovništva, niska aktivnost na tržištu rada i niska stopa zaposlenosti i visoko učešće prosječne penzije u prosječnoj plati kao rezultat usklađivanja penzija sa rastom zarada i rastom potrošačkih cijena dovedena je u pitanje finansijska održivost penzijskog sistema Crne Gore. Situacija je dodatno pogoršana negativnim uticajem finansijske i ekonomske krize. Trenutni broj korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja je oko 110 hiljada, a izdaci za penzije su porasli sa 199 mil. € u 2006. na 321 mil. € u 2009. godini.

Uvođenje obavezne kapitalizovane penzione štednje na bazi individualnih računa (II stub) je odloženo u srednjem roku zbog već visokog deficita u sistemu tekućeg finansiranja i nemogućnosti finansiranja tranzicionog troška.

Obavezna kapitalizovana štednja za starost je koncept koji će Crna Gora primijeniti sa postizanjem finansijske stabilnosti i održivosti državnog penzionog sistema.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Rezultat negativnih trendova u demografiji i rigidnosti penzijskog sistema da se prilagodi novonastalim uslovima na tržištu je rast izdataka za penzije sa 8,6% BDP-a u 2008. na 12,2% BDP-a u 2009. godini. Iako je planirano da izdaci za penzije u 2010. godini iznose 10,5% BDP-a, projekcije na osnovu izvršenih rashoda govore da će se taj procenat kretati od 11% do 12% BDP-a.

Kao optimalno rješenje za prevazilaženje deficita Fonda PIO u kratkom roku i stvaranju osnove za postizanje adekvatne, dovoljne i sigurne penzije u dugom roku, penziona reforma nastavlja se u pravcu parametarskih promjena sistema tekućeg finansiranja, odustajanju od uvođenja II stuba u srednjem roku i zakonskim promjenama u domenu dobrovoljne penzione štednje. Skupština Crne Gore je usvojila predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o penzionom i invalidskom osiguranju, čija će implementacija započeti u 2011. godini.

Parametarske reforme sistema tekućeg finansiranja su velikim dijelom nastavak parametarskih reformi iz 2003. godine, a odnose se na sljedeće promjene Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju:

- Postepeno povećanje starosne granice za odlazak u penziju za muškarce na 67 do 2025. godine i za žene na 67 godina do 2041. godine;
- Uvođenje mogućnosti za odlazak u penziju sa navršених 40 godina radnog staža bez obzira na godine života;
- Usklađivanje penzije će se vršiti jednom godišnje umjesto polugodišnje i to primjenom modifikovane »švajcarske formule« kojom se stopa promjene penzija računa kao zbir 75% stope promjene potrošačkih cijena i 25% promjene prosječne zarade u Crnoj Gori;
- Revidiranje poslova na kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem i to posebnim aktom;
- Povećanje godina života kao uslova za sticanje porodične penzije sa 50 na 52;
- Povećanje godina života do kada dijete može da koristi porodičnu penziju sa 15 na 19 i smanjenje broja godina do kada redovni studenti mogu da koriste porodičnu penziju sa 26 na 24;
- Plaćanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje na dopunski rad.

Usvojene izmjene i dopune Zakona ne mijenjaju odredbe koje se tiču stečenih prava.

Pozitivan uticaj novih zakonskih rješenja na budžet kroz smanjenje izdataka za penzije biće efektuiran u dugom roku prvenstveno zbog vremenski postepene primjene pojedinih rješenja. I pored toga što su ti izdaci budžetom planirani na nivou od 321 milion € u 2010. godini, na osnovu ostvarenja za prvih devet mjeseci 2010. godine, projektovana cifra je za 10 miliona viša i iznosi 331 milion €. Povećanje penzijskih izdataka je rezultat kontinuiteta nepovoljnih uticaja na penzijski sistem iz prethodnog perioda i planirane isplate od 6 mil. € po osnovu vojnih penzija i nadoknada za invalide rada.

Ideja zakonskih promjena sistema dobrovoljne penzione štednje polazi od smanjenja barijera za ulazak novih članova i integrisanje crnogorskog tržišta dobrovoljnog penzionog osiguranja u veća tržišta. U tom pravcu Zakonom o dobrovoljnim penzionim fondovima će se omogućiti prekogranična uplata doprinosa, smanjiti iznos osnivačkog kapitala, brisati donja granica broja članova, regulisati rad zatvorenih penzionih šema i uskladiti zakonodavstvo sa EU standardima.

Tabela 36: **Budžetski efekti programa i mjera**

	2010	2011	2012	2013
Mjera/program – Zakonska regulative	Uticaj prihoda od doprinosa i izdataka za penzije uz postepenu primjenu pojedinih zakonskih rješenja			
Neto budžetski uticaj (u mil €)	-132,36	-124,65	-116,73	108,73
Direktan uticaj na budžetske prihode(u mil €)	198,64	218,35	230,90	244,90
Direktan uticaj na budžetske rashode(u mil €)	331,00	343,00	347,63	353,63

Izvor: Fond PIO i Zakon o Budžetu za 2011. godinu

4.3.4. Zdravstvena zaštita

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera te razlozi za odstupanje

2010. godinu obilježila je realizacija planiranih investicionih projekata zdravstvenih ustanova kao i zakonske regulative i programa mjera zdravstvene politike. Master plan razvoja zdravstva u Crnoj Gori (2010-2013.) usmjerava razvoj zdravstvenog sistema u skladu sa cjelokupnim razvojem države i prati smjernice zdravstvene strategije Evropske unije "Zajedno za zdravlje". U cilju implementacije Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Vlada je usvojila Odluku o mreži zdravstvenih ustanova (državnih i privatnih) u Crnoj Gori kojom se unapređuje nivo i efikasnost pružanja zdravstvenih usluga. U dijelu zakonske regulative usvojeni su: Zakon o pravima pacijenata, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lijekovima i Zakon o zaštiti genetičkih podataka. Donesene su: Strategija za unapređenje zdravlje zaposlenih i zaštite na radu za 2010-2014, sa Akcionim planom implementacije, Akcioni plan za bezbjednu hranu i ishranu, Akcioni plan za implementaciju Međunarodnog zdravstvenog pravilnika kao i Nacionalni program za rano otkrivanje raka dojke. Takođe su realizovane aktivnosti unapređenja informacionih sistema u zdravstvu.

U 2010. godini nije se realizirala planirana aktivnost integralnog bolničkog informacionog sistema (IBIS), kao veoma naprednog instrumenta za unapređenje i upravljanje sistemom. Razlog je tehničko-pravne prirode sistema javnih nabavki, usled čega je istekao rok do kada se moglo obezbijediti povoljno finansiranje, odnosno povući kredit od Austrijske kontrolne banke.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Glavne tekuće i buduće aktivnosti Vlade na području zdravstvenog sistema se odnose na nastavak sistemskih promjena i realizaciju investicionih aktivnosti u oblasti zdravstvene infrastrukture.

U toku je priprema modela za implementaciju instituta javno-privatnog partnerstva, dok se u narednom periodu očekuje njegova implementacija. U narednom periodu predstoji priprema modela za punu ili djelimičnu privatizaciju pojedinih državnih zdravstvenih ustanova. U 2011. godini će se razmotriti mogućnost uvođenja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja iz kog će pojedinac moći da nadoknadi troškove određenih zdravstvenih usluga i proizvoda.

4.3.5. Socijalna zaštita

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Implementacija strategija na području socijalne zaštite usvojenih u prethodnom periodu je nastavljena i u 2010. godini: Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti 2007-2011, Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite 2008-2012, Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom 2008-2016. i Strategija razvoja socijalne zaštite starih lica 2008-2012. U dijelu infrastrukturne podrške sistemu socijalne zaštite stvoreni su uslovi za staranje djece sa posebnim potrebama i započeti radovi na domova za stara lica.

Aktuelni i budući programi i mere ekonomske politike

Analiza sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori, čija se realizacija očekuje sredinom 2011. godine, biće osnova za izradu novog Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti a izrada projekta Socijalni kartona³³ omogućiće dobijanje tacnih podataka o Ličnom statusu, imovini i prihodima pojedinaca, kako bi se prava iz socijalne zaštite preciznije opredijelila materijalno neobezbijeđenim pojedincima i porodicama.

Proračunski efekti programa i mjera

Za programe socijalne, boračke i invalidske zaštite u 2011. godini budžetom su planirana izdvajanja u iznosu od 54,6 miliona €, u 2012. godini 56,3 miliona € i u 2013. godini 58 miliona €, dok transferi iz budžeta za socijalnu zaštitu (dječiji dodaci, boračka i invalidska zaštita, materijalno obezbjeđenje porodice, porodijska odsustva, tuđa njega i pomoć, ishrana djece u predškolskim ustanovama i izdržavanje šticećenika u domovima).

Tabela 37:

	2010	2011	2012	2013
Program/mjera	Transferi za socijalnu zaštitu			
Neto proračunski uticaj	-47,929,388.97	-53,262,238.48	-54,860,105.63	-56,505,908.80
Direktan uticaj na proračunske prihode				
Direktan uticaj na proračunske razhode	47,929,388.97	53,262,238.48	54,860,105.63	56,505,908.80

³³ Troškovi realizacije projekta »Socijalni karton« još uvijek nisu specificirani

4.4. ADMINISTRATIVNE REFORME

Vlada Crne Gore je krajem juna 2010. godine usvojila Nacrt Agende reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2010-2015 "Aurum", i u toku je finalizacija konačnog teksta Strategije reforme javne uprave zajedno sa Akcionim planom za njeno sprovođenje. Ovi dokumenti bi trebalo da obezbijede nastavak procesa započetog usvajanjem Strategije upravne reforme 2002-2009. Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave za period 2010-2015. godine je efikasna, profesionalna i servisno orijentisana javna uprava u funkciji građana i drugih društvenih i privrednih subjekata. Ključne oblasti u reformi sistema javne uprave su: državna uprava, lokalna samouprava i organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

4.4.1. Državna uprava

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Na osnovu usvojenih Informacija i materijala u oblasti javne uprave, srednjoročnog budžetskog okvira, pojedinih sektorskih politika, kao i analiza sprovednih u okviru Regulatorne reforme, Vlada Crne Gore je odlučna da nastavi reformu u oblasti državne uprave u šest glavnih pravaca:

- strukturno prilagođavanje sistema državne uprave
- stabilizacija sistema javnih finansija
- unaprijeđenje službeničkog sistema mjerama depolitizacije i profesionalizacije
- mjere za jačanje kvaliteta strateških dokumenata i propisa
- unaprijeđenje upravnog postupanja
- reforme inspeksijskog sistema.

Sistem državne uprave u Crnoj Gori čine 53 organa (17 ministarstava, jedan sekretarijat, 17 uprava, 10 zavoda, šest direkcija i dvije agencije). U prethodnom periodu bio je prisutan trend osnivanja novih organa, umjesto integrisanja novih aktivnosti u postojeći institucionalni okvir, što je imalo svoj odraz i na povećavanje troškova rada državne uprave. Prema podacima Ministarstva finansija, broj zaposlenih u državnoj upravi, zdravstvu i prosvjeti u 2009. godini iznosi oko 42,5 hiljade, uključujući pripravnike i zaposlene po ugovoru o djelu.

U dosadašnjem periodu realizacije relevantnih strateških dokumenata, ostvareni su značajni rezultati u uspostavljanju i primjeni elektronske uprave. Doneseni su ključni propisi kojima se uređuje elektronsko poslovanje, a realizovani su, ili su u završnoj fazi realizacije projekti koji se odnose na uspostavljanje ključnih informacionih sistema.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Pravci budućih aktivnosti na području unapređenja državne uprave usmjereni su na uspostavljanje efikasne državne uprave sa jasnom podjelom nadležnosti, koju će sačinjavati odgovorni i profesionalni službenici. Takođe, racionalizacija troškova je neophodna, kako bi se postigli željeni fiskalni efekti. Buduće aktivnosti obuhvataju:

- Racionalizaciju državne uprave, u smislu objedinjavanja pojedinih agencija, zavoda i drugih organa uprave i njihovog pripajanja resornim ministarstvima, u cilju uspješne integracije Crne Gore u evropski administrativni prostor.
- Racionalizovan rad i unaprijeđen sistem zarada u državnoj upravi, koji će dovesti do smanjenja fonda plata za 1% BDP-a (unaprijeđenju sistemu zarada doprinijeće i novi Zakon o zaradama).
- U 2010. godini Crna Gora je uredila službenički sistem Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (Sl. list CG, br. 49/10). To područje, međutim, ostaje predmet daljeg unaprijeđenja sa stanovišta preciznijeg definisanja prava i obaveza državnih službenika i namještenika, kao i uslova njihovog izbora. Cilj je unaprijeđen službenički sistem, koji će biti zasnovan na merit sistemu i koji će proizvesti kompetentan kadar zainteresovan za rad u državnim organima, čime će se racionalizovati izdaci budžeta određeni za finasiranje državne uprave.
- Sprovođenje tzv. Giljotine postojećih propisa (u nadležnosti Vlade i Savjeta za regulatornu reformu), čime će se staviti van snage ili izvršiti izmjena propisa koji su prevaziđeni i/ili štetni za privredu. Takođe, uvodi se Implementacija analize efekata propisa (RIA), kao sistema kontrole kvaliteta prilikom njihovog usvajanja i primjene, koja podrazumijeva obavezu za svakog ko piše propis da odgovori na standardizovana pitanja. Na osnovu dosadašnjih efekata u Bijelom Polju, Baru i Nikšiću, sprovođenje Giljotine propisa i uklanjanje biznis barijera na lokalnom nivou donijeće uštede od oko 20 miliona eura.
- Unifikaciju upravnih postupaka, koja će, uz smanjenje troškova upravnih postupaka, dovesti do jačanja kapaciteta službenika za upravno postupanje i pojednostavljivanja administrativnih procedura („one-stop-shop“). To podrazumijeva promovisanje razvoja jedinstvenog šaltera, na kojem će zainteresovana stranka imati mogućnost da dobije sve neophodne informacije i dokumenta.
- U narednom periodu biće donesen Zakon o licencionom centru, čime će se unaprijediti brzina pristupa uslugama i informacijama, njihova pouzdanost, uz smanjenje troškova informacijskih resursa organa državne uprave.
- Uspostavljanje sistema elektronskog upravljanja dokumentima u organima javne uprave (državna komunikaciona mreža), koji će obezbijediti povezanost državnih organa na horizontalnom nivou.

- Funkcionalnu reorganizaciju inspekcija u narednom periodu, tj. koncentraciju svih inspekcija u jedinstveni organ koji bi vršio samo inspekcijske poslove. Na taj način će se adekvatnije, efikasnije i racionalnije obezbijediti vršenje inspekcijske kontrole.
- Zakon o zaradama zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore.

Budžetski efekti programa i mjera

- DRŽAVNI NIVO: - Smanjenje broja organa državne uprave i javnih službi i agencija (spajanjem više agencija u jednu, vraćanjem u sastav Ministarstva i dr.) i smanjenja broja zaposlenih u organima državne uprave i javnim službama, za 5%. Smanjenje broj zaposlenih će se sprovesti po više osnova (odlazak na druge poslove, penzionisanje, korišćenje nekih od prava iz programa za rešavanje tehnoloških viškova na dobrovoljnoj osnovi uz otpremnine i dr.)

- LOKALNI NIVO: Smanjenje broja zaposlenih u lokalnim samoupravama za 10% na osnovu programa racionalizacije, na dobrovoljnoj osnovi uz otpremnine.

Sve navedene mjere smanjiće učešće fonda zarada u konsolidovanom budžetu za oko 30 miliona eura što predstavlja 1% GDP, ali će biti neophodno izdvojiti najmanje 10 miliona eura za program rešavanja tehnoloških viškova.

Planiranom reformom inspekcija i njihovom znatno efikasnijem radu, doći će do suzbijanje sive ekonomije i rada “na crno” za oko 25%, što će uzrokovati povećanje GDP i povećanje budžetskih prihoda za preko 3%, odnosno skoro 100 miliona eura do 2015 godine.

Podizanje kvaliteta zakona kroz moderne instrumente regulatorne reforme u oblasti ekonomskog zakonodavstva (“giljotina propisa”, uvođenje analiza efekata propisa, one stop shop reforma i dr.), usloviće smanjenje regulatornog rizika, što će povećati priliv stranih direktnih investicija, povećati broj privrednih subjekata, a samim tim i otvaranje novih rednih mjesta. Pomenute reforme na državnom nivou imaju za cilj smanjenje administrativnih troškova za privredu u iznosu od 25%, što iznosi oko 20 miliona eura (cca 0,13% GDP ili 4 miliona godišnje).

Ostale reforme (upravni postupak, licenciranje - one stop shop, inspekcije i ostalo) na osnovu uporednih iskustava i metodologije Svjetske banke procjenjuje se da će dovesti do uštede za privredu u iznosu od 20 miliona eura do 2015. godine (oko 0,17%GDP ili oko 5 miliona eura godišnje).

4.4.2. Lokalna samouprava

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

Prepoznajući značaj daljeg razvoja lokalne samouprave, Vlada Crne Gore je u decembru 2009. godine usvojila Informaciju o sprovođenju reforme lokalne samouprave, kao dokument koji predstavlja pregled rezultata implementacije Strategije upravne reforme 2002-2009. godine i ujedno jedan od elemenata na osnovu kojih je kreiran i konačni tekst Strategije reforme javne uprave za period 2010-2015. godine.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Realizacijom pomenute Strategije biće omogućena funkcionalna i fiskalna decentralizacija, uz prilagođavanje vrste finansijskih i materijalnih resursa lokalnih samouprava poslovima koje obavljaju, kao i ekonomično i optimalno funkcionisanje lokalne uprave u kadrovskom i materijalnom pogledu. Buduće aktivnosti obuhvataju:

- Uspostavljanje bolje saradnje između centralnih i lokalnih organa vlasti i jačanje administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti;
- Optimizaciju broja zaposlenih (oko 10.500 zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama) i racionalizaciju redovnih troškova;
- Osnivanje i izbor Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, što će doprinijeti jačanju transparentnosti rada i poboljšanju djelovanja lokalne uprave;
- Jačanje kapaciteta Zajednice opština Crne Gore, u okviru koje će se osnovati jedinica za razvoj ljudskih resursa, koja u narednom periodu treba da koordinira i pospiješuje aktivnosti na planu osnivanja posebnih jedinica za razvoj ljudskih resursa u svim jedinicama lokalne samouprave.

Budžetski efekti programa i mjera

- sprovođenje Giljotine propisa i uklanjanje biznis barijera na lokalnom nivou donijeće uštede od oko 20 miliona eura.

4.4.3. Organizacije koje vrše javna ovlašćenja

Implementacija i odstupanja od implementacije mjera i razlozi za odstupanje

U radu organizacija koje vrše javna ovlašćenja, uočeni su sljedeći problemi odnosno rizici: smanjuje se stepen nadzora nad tim institucijama, smanjuje se stepen ministarske odgovornosti i postoji mogućnost određenih disfunkcionalnosti u djelovanju ovih institucija, kada npr. svojim interesima podređuju interese korisnika usluga.

Aktuelni i budući programi i mjere ekonomske politike

Buduće aktivnosti Vlade na području organizacija koje vrše javna ovlaštenja ići će ka unapređenju zakonskog okvira u oblasti organizacija sa javnim ovlaštenjima, jasnijem definisanju položaja javnih službi, javnih agencija i fondova u ukupnom sistemu, kao i pitanje odgovornosti ovog segmenta javne uprave prema drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima, koja je usmjerena na obezbjeđivanju vladavine prava i principa zakonitosti.

Na planu jačanja konzistentnosti sistema javne uprave, buduće aktivnosti biće usmjerene na: dogradnju sistema koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva u vršenju javnih službi; nastavak procesa regulacije, liberalizacije i privatizacije javnih službi i uvođenje konkurencije u pružanju javnih usluga.

Proračunski efekti programa i mjera

Budžetske efekte gore navedenih programa i mjera za sada nije moguće ocijeniti, jer ne postoje relevantne analize.