



Vlada Crne Gore

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Nacrt za javnu raspravu

Program ekonomskih reformi 2022-2024. godina

Podgorica, decembar 2021. godine

Sadržaj

1. OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE	4
2. IMLEMENTACIJA SMJERNICA POLITIKE	6
3. MAKROEKONOMSKI OKVIR	15
3.1. Najnovija ekonomska kretanja.....	16
3.1.1. Bruto domaći proizvod.....	16
3.1.2. Inflacija.....	17
3.1.3. Zaposlenost i zarade	17
3.1.4. Kreditna aktivnost banaka	18
3.1.5. Finansijski sektor.....	19
3.1.6. Eksterni sektor	23
3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario	27
3.3. Alternativni scenario	37
4. FISKALNI OKVIR	42
4.1 Strategija politike i srednjoročni ciljevi	42
4.2 Izvršenje budžeta u 2021. godini	45
4.3 Budžetski planovi za 2022. godinu.....	47
4.4. Srednjoročni budžetski izgledi	50
4.5 Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav)	54
4.6 Nivoi i trendovi zaduživanja, analiza operacija “ispod crte” i prilagođavanja tokova i stanja....	56
4.6.1 Državni i javni dug tokom 2020. godine.....	56
4.7 Analiza osjetljivosti i poređenje s prethodnim programom	65
4.7.1 Osjetljivost projekcija javnih finansija na alternativne scenarije rizika	65
4.7.2 Upoređivanje sa prethodnim programom.....	66
4.8 Kvalitet javnih finansija	67
4.9 Fiskalno upravljanje i budžetski okvir	69
4.10 Održivost javnih finansija.....	70
5. STRUKTURNE REFORME U 2022-2024	75
5.1. Ključne prepreke konkurentnosti i inkluzivnom rastu i povezane reformske mjere	75
Reformska mjera 1: Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za sprovođenje usluga i mjera putem digitalizacije.....	78
Reformska mjera 2: Uvođenje novih šema rada i usklađivanje profesionalnih i privatnih obaveza	81
Reformska mjera 3: Uvođenje programa Garancija za mlade u Crnoj Gori.....	82
Reformska mjera 4: Povećanje zapošljivosti odraslih kroz unapređenje njihovih vještina i kompetencija potrebnih tržištu rada	84

Reformska mjera 5: Digitalizacija obrazovanja i razvoj digitalnih vještina	87
Reformska mjera 6: Reforma nacionalnog sistema utvrđivanja invaliditeta.....	91
Reformska mjera 7: Reforma sistema socijalne i dječije zaštite na osnovu Mape puta.....	93
Reformska mjera 8: Poboljšanje pristupa i kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga i digitalizacija zdravstvenog sistema.....	98
Prioritetna reformska mjera 9: Uspostavljanje potpune elektronske registracije preduzeća.....	102
Reformska mjera 10: Unapređenje pristupa finansijama MMSP kroz kreiranje KGF.....	105
Reformska mjera 11. Jačanje konkurentne pozicije MMSP kroz uspostavljanje jedinstvene pristupne tačke	107
Reformska mjera 12: Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema	108
Reformska mjera 13: Suzbijanje neformalne ekonomije kroz reformu poreske administracije	111
Reformska mjera 14: Elektronska evidencija turističkog prometa	114
5.2 Analiza prepreka u drugim oblastima (koje nisu obuhvaćene potpoglavljem 5.1.) i sa njima povezanim reformskim mjerama.....	116
Reformska mjera 15: Poboljšanje digitalizacije e-uprave kroz razvoj platformi slozenih e-usluga	118
Reformska mjera 16: Unaprjeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države.....	120
Reformska mjera 17: Održivi zeleni turizam	123
Reformska mjera 18: Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti	125
Reformska mjera 19: Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu.....	127
Reformska mjera 20: Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkurentnosti.....	130
5.3 Sažetak reformskih mjera	133
6. BUDŽETSKE IMPLIKACIJE STRUKTURNIH REFORMI.....	136

1. OPŠTI OKVIR I CILJEVI POLITIKE

Crna Gora je značajno napredovala u pregovorima o pristupanju EU i ostaje opredijeljena da ispuni kriterijume za pristupanje iz Kopenhagena, te postane članica EU u što skorijoj budućnosti.

Program ekonomskih reformi (PER) je glavni dokument ekonomske politike zemlje. S jedne strane, on predstavlja instrument za planiranje ekonomske politike zemlje i upravljanje reformama, koje imaju za cilj održavanje makroekonomske stabilnosti, jačanje međunarodne konkurentnosti i poboljšanje uslova za inkluzivni rast. S druge strane, PER je osnovni element pristupa „fundamentalno kao prvo“ (“fundamental first”) u okviru pregovora Crne Gore o pristupanju EU, posebno u oblasti ispunjavanja kopenhaskih ekonomskih kriterijuma. Dokument predstavlja osnovu za dijalog zemlje sa državama članicama i institucijama EU o pitanjima makroekonomskih, fiskalnih i strukturnih reformi.

U pripremi PER-a, proces konsultacija je ojačan i realizovan u dvije faze. Već u septembru 2021. godine, pokrenut je dijalog sa spoljnim zainteresovanim stranama sa pozivom da daju svoje predloge reformskih mjera koje će biti integrisane u PER. Planirano je da se u decembru nastave konsultacije, ovog puta sa ciljem da se razgovara o prvom nacrtu ukupnog dokumenta. Istovremeno, u Vladi je obavljen proces širokih konsultacija, a nacrt PER-a biće predmet razmatranja nadležnog skupštinskog odbora.

Nakon nekoliko godina solidnog ekonomskog rasta u periodu nakon 2015. godine, Crna Gora je pretrpjela najdublju recesiju u Evropi 2020. godine. Izbijanje COVID-19 i restrikcije koje su pratile borbu sa pandemijom, predstavljale su bolni danak za privredu zemlje snažno oslonjenu na turizam. S obzirom da sektor turizma čini preko 20 odsto BDP-a, drastičan pad dolazaka stranih turista 2020. doprinio je snažnom smanjenju ekonomskog rasta za 15.3 odsto. Kao posljedica krize izazvane pojavom COVID-19, fiskalna pozicija zemlje, koja se suočavala sa nizom izazova već u godinama prije krize zbog velikog projekta autoputa finansiranog dugom, dodatno se pogoršala. I konačno, kriza COVID-19 pogoršala je hroničnu spoljnu neravnotežu Crne Gore.

Kao pokušaj sprječavanja posljedica krize za privredu i stanovništvo Vlada je usvojila širok set mjera podrške, uključujući subvencije zarada najugroženijim sektorima, kreditne linije, gotovinske transfere najugroženijim i dodatnu podršku turizmu i poljoprivredi, ali je obim svih ovih mjera bio limitiran fiskalnim ograničenjima.

U 2021. godini, crnogorska ekonomija se snažno oporavila. Iako je turizam bio glavni razlog za recesiju izazvanu COVID-19 koju je doživio 2020. godine, on je bio pokretačka snaga oživljavanja 2021. godine. Očekuje se da će BDP zemlje u ovoj godini realno porasti čak 13,4 odsto, više nego što se očekivalo prije nekoliko mjeseci, a visoka prosječna stopa ekonomskog rasta od preko 5 odsto godišnje planirana je i za naredne 3 godine. Očekuje se da će sektor turizma nastaviti sa brzim oporavkom u narednom srednjoročnom periodu, a očekuje se i oporavak javnih i privatnih investicija sa postepenim okončanjem pandemije. Gledano na duži

rok, Crna Gora ima značajan potencijal rasta ne samo u sektoru turizma, već i u energetsom sektoru, poljoprivredi i ICT sektoru.

Polazeći od izazova sa kojima se Crna Gora suočava na svom putu ka održivom rastu i razvoju, a poštujući pet ključnih principa na kojima se zasniva rad Vlade („Vladavina prava i jednake mogućnosti“, „Zdrave finansije i ekonomski razvoj“, „Zdravlje i zdrav životni ambijent“, „Obrazovanje i društvo zasnovano na znanju“ i „Digitalno društvo“), strateški cilj Crne Gore za naredni period je osmišljavanje i implementacija digitalno zasnovanog, zelenijeg, snažnijeg i otpornijeg ekonomskog oporavka i rasta, kroz diverzifikaciju ekonomije. U tom cilju, ERP 2022-2024 postavlja ambiciozan, ali u isto vrijeme realan set reformi i investicija, kako bi se postigao pametan, održiv i inkluzivni ekonomski rast koji će doprinijeti poboljšanju kvaliteta života svih njenih građana. ERP će pomoći zemlji da postigne rezultate na visokom nivou, koji su čvrsto vezani za njene dugoročne razvojne ciljeve. Istovremeno, ERP reforme će se bazirati i na ciljevima održivog razvoja (SDG) i doprinosa Crne Gore njihovom postizanju na globalnom nivou.

Da bi operacionalizovala ovu novu razvojnu orijentaciju, Vlada je predložila ambiciozan reformski paket pod nazivom „Evropa sad“. Glavni ciljevi reformskog paketa koji za cilj ima rješavanje nekih dugotrajnih strukturnih prepreka za ekonomski rast Crne Gore su: (i) povećanje životnog standarda stanovništva, (ii) povećanje zaposlenosti, (iii) smanjenje sive ekonomije na tržištu rada i (iv) poboljšanje poslovnog i investicionog ambijenta. Radi postizanja ovih ciljeva biće uveden širok set mjera ekonomske politike, a nekoliko njih iz oblasti javnih finansija. Neke od najvažnijih su: (i) povećanje neto minimalne zarade sa 250 EUR na 450 EUR mjesečno, (ii) supstitucija doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje sa drugim prihodima države, (iii) oslobađanje od poreza na dohodak fizičkih lica za zarade do 700 EUR i (iv) uvođenje progresivnog poreza na dohodak građana. Program „Evropa sad“ je pažljivo osmišljen kako bi bio u potpunosti usklađen sa Vladinom Fiskalnom strategijom za predstojeći srednjoročni period.

Mjere ekonomske i fiskalne politike, kao i strukturnih reformi za naredni srednjoročni period, i njihov doprinos postizanju pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta, kao i usklađenost sa zajedničkim zaključcima EU i Crne Gore nakon sastanka ministarskog dijaloga 2021. godine, opisane su u narednim poglavljima PER-a.

2. IMLEMENTACIJA SMJERNICA POLITIKE

U ekonomskom i finansijskom dijalogu EU sa Crnom Gorom, ostalim zemljama Zapadnog Balkana i Turskom u junu 2021. godine, usvojeno je 6 preporuka za Crnu Goru, važnih za vođenje politika i koncipiranje reformskih mjera u izradi Programa ekonomskim reformi 2022-2024.

Naredna tabela prikazuje pregled aktivnosti i reformskih mjera Vlade Crne Gore u 2021. godini u odgovoru na navedene preporuke EU sa ministarskog sastanka održanog u junu 2021. godine. Takođe i reformske prioritete sadržane u PER-u 2022-2024, kako bi se u što značajnijoj mjeri odgovorilo na date preporuke.

Tabela 2.1: Preporuke EU Crnoj Gori za PER 2022-2024 i predlog reformskih mjera u PER-u 2022-2024, kao odgovor na preporuke

Preporuka 1. Pružiti dobro ciljanu i privremenu fiskalnu podršku u vezi sa pandemijom ugroženim domaćinstvima i preduzećima; pod uslovom da se ekonomski oporavak zadrži do usvajanja budžeta za 2022. godinu, dopuniti budžet srednjoročnim planom fiskalne konsolidacije koji predviđa postepeno smanjenje budžetskog deficita i javnog duga, počev od 2022. godine. Pripremiti novi plan optimizacije javne uprave u cilju zadržavanja učešća iznosa zarada u javnom sektoru u BDP-u. Uspostaviti IT sistem za elektronsko upravljanje i sigurnosno štampanje akciznih markica u cilju proširenja poreske osnovice jačanjem borbe protiv neformalnosti i izbjegavanja poreza. Unaprijediti implementaciju programa procjene upravljanja javnim investicijama (PIMA) kako bi se poboljšao kvalitet javnih investicija.

1. U periodu trajanja pandemije virusa COVID-19, Crna Gora je donijela **pet paketa socio-ekonomskih mjera** u cilju ograničavanja negativnih posljedica pandemije na ugrožene kategorije stanovništva i privredu. Najznačajnije mjere odnosile su se na subvencionisanje zarada zaposlenih u ugroženim djelatnostima, čiji je cilj bio očuvanje radnih mjesta, mjere usmjerene na održavanje likvidnosti privrednih subjekata kao i mjere pomoći ugroženim kategorijama stanovništva. Značajna mjera sa aspekta pomoći turističkoj privredi, kao najznačajnijoj grani privrede odnosila se na primjenu snižene stope PDV-a na usluživanje hrane i pića, osim akciznih proizvoda, koja je dodatno dala podsticaj oporavku tokom ljetnje turističke sezone.

U cilju daljeg pružanja podrške u suočavanju sa negativnim poslasticama pandemije, u januaru 2021. godine usvojen je četvrti paket mjera podrške privredi i građanima u iznosu od oko 163,4 mil. € koji sadrži nekoliko segmenata pomoći. Glavni ciljevi mjera podrške iz ovog paketa su:

- podrška ugroženim kategorijama stanovništva kroz isplatu jednokratne pomoći;
- podrška održavanju nivoa zaposlenosti i novom zapošljavanju kroz nastavak subvencionisanja zarada zaposlenih, odlaganje i reprogramiranje poreza i doprinosa na zarade, skraćivanje roka za povraćaj PDV-a, kao i subvencionisanje novog zapošljavanja;
- poboljšanje likvidnosti privrednih subjekata;
- stvaranje uslova za povećanje broja turista;
- stabilnost tržišta poljoprivrednih proizvoda.

Takođe, u aprilu 2021. godine usvojen je i peti paket mjera podrške građanima i privredi, kojim se pruža posebna podrška održavanju likvidnosti privrede, ali i održavanju nivoa zaposlenosti, uz dodatnu podršku privredi u susret turističkoj sezoni. Najvažniji segment ovog paketa podrške je kreditna podrška privredi, koja će se realizovati u nekoliko faza, sa ciljem da se privredi obezbijedi oko 110 mil. € novih kreditnih sredstava.

Zakon o budžetu za 2021. sadrži prethodno navedene mjere koje imaju za cilj stvaranje uslova za povećanje budžetskih prihoda, ali i mjere koje se odnose prije svega na racionalizaciju tekuće

potrošnje. Dodatne mjere fiskalnog prilagođavanja su sastavni dio Fiskalne strategije za period 2021-2024, odnosno Zakona o budžetu za 2022. godinu.

2. Vlada Crne Gore utvrdila je **Predlog fiskalne strategije za period 2021-2024. godine**, koja sadrži mjere fiskalne politike kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani koje imaju za cilj dalje jačanje makroekonomske stabilnosti i postizanje dinamičnih stopa ekonomskog rasta, uz set mjera poreske politike i politike u dijelu upravljanja javnim rashodima koje će omogućiti postizanje balansiranosti javnih finansija u 2024. godini i kontinuirano opadanje javnog duga do nivoa od 67,6% u 2024. godini.

3. U dijelu **optimizacije javne uprave** pripremljena je nova Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026. godine kojom su utvrđene mjere koje imaju za cilj stvaranje efikasnije javne uprave, pri čemu se jedna od mjera odnosi na stvaranje uslova za optimizaciju broja zaposlenih.

Krajem 2020. godine broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou povećan je za 8% (42.193 na centralnom nivou, a 13.235 na lokalnom nivou, što čini ukupno 55.428 zaposlenih u javnoj upravi) u odnosu na početnu vrijednost od 2017. godine, iako su raniji strateški dokumenti imali za cilj smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou za 5%, a na lokalnom za 10%. Pored toga, poseban problem je bio porast ugovora o radu na određeno vrijeme i ugovora o radu na privremeni ili povremeni rad na centralnom nivou, dok su takvi ugovori ostali dominantan institut angažovanja na lokalnom nivou.

Novom Strategijom, Vlada je ovom pitanju pristupila na konceptualno drugačiji način. Nova Strategija reforme javne uprave 2022-2026, koja je trenutno u fazi finalizacije, definiše pravac budućeg djelovanja Vlade na optimizaciji kao usko povezanog i zavisnog od procesa digitalizacije u javnoj upravi. Budući da Crnoj Gori i dalje nedostaje jedinstven informacioni sistem za lako i pouzdano praćenje kretanja zapošljavanja u javnoj upravi, neophodno je sprovesti funkcionalne sektorske analize, pri čemu bi se jasno mapirali procesi rada u institucijama, broj zaposlenih i obim posla na svim nivoima. Razmatrano je kao mogućnost spajanje pojedinih funkcija. U zavisnosti od zaključaka sprovedenih funkcionalnih analiza, Vlada Crne Gore donijeće program sporazumnog prekida radnog odnosa odnosno proglašenja tehnološkim viškom uz isplatu otpremnine, kada će biti i utvrđen fiskalni efekat ove reforme.

Pored toga, uspostavili bi se odgovarajući mehanizmi za mjerenje radnog učinka, a shodno tome i modeli za nagrađivanje najuspješnijih zaposlenih i unaprijeđenje znanja i vještina svih zaposlenih. Dakle, nova vizija optimizacije je da ona postane okosnica transparentne administracije koja na adekvatan način izlazi u susret kako građana tako i privatnog sektora, uz istovremeno rasterećenje državnih i lokalnih fiskalnih opterećenja.

4. Elektronsko upravljanje i sigurnosna štampa akciznih markica

Odredbama Uredbe o obilježavanju duvanskih proizvoda i alkoholnih pića akciznim markicama („Sl. list CG“, br. 28/19, 28/21), propisan je novi sadržaj i izgled akciznih markica za obilježavanje duvanskih proizvoda i alkoholnih pića, kao i korišćenje bezbjednog QR koda i digitalnih i drugih bezbjednosnih funkcija. Shodno navedenoj uredbi, Uprava prihoda i carina je početkom 2021. godine počela sa implementacijom sistema za elektronsko upravljanje akciznim markicama koji omogućava automatsku komunikaciju sa nadležnim carinskim organom prema akciznim obveznicima.

Uredbom je omogućeno elektronsko odobravanje, naručivanje i izdavanje akciznih markica, kao i elektronsko vođenje evidencije o izdatim, korišćenim i nekorišćenim akciznim markicama za duvanske proizvode i alkoholna pića, čime se obezbjeđuje dodatna transparentnost u praćenju kretanja proizvoda obilježenih crnogorskim akciznim markicama. Naime, akcizne markice za obilježavanje duvanskih proizvoda i alkoholnih pića koje se izdaju preko pomenutog sistema, pored novog izgleda, sadrže i sigurnosni QR kod, kao i digitalne i druge bezbjednosne elemente.

Nova tehnologija štampanja akciznih markica unaprijediće efikasnost carinskih organa u sprječavanju nelegalnog prometa akciznih proizvoda.

5. **PIMA** ocjena za Crnu Goru sprovedena je i izvještaj je pripremljen u julu 2021. godine. Navedenim izvještajem daje se pregled preporuka za unapređenje upravljanja javnim investicijama, koje će predstavljati osnov za sprovođenje reformskih aktivnosti i mjera u ovoj oblasti.

U periodu 16.06-12.07.2021. godine, na zahtjev Ministarstva finansija i socijalnog staranja, sprovedena je online misija MMF-a za procjenu upravljanja javnim ulaganjima u Crnoj Gori.

Online misija MMF-a u okviru izrade PIMA obuhvatila je preko 20 sastanaka sa relevantnim institucijama i učesnicima javnih investicija (Ministarstvo finansija i socijalnog staranja – Direktorat za državni budžet, Direktorat državnog trezora, Direktorat za javni dug, Direktorat za politiku javnih nabavki, Direktorat za investiciono razvojne projekte, Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države; Uprava za saobraćaj; Uprava javnih radova; Ministarstvo kapitalnih investicija; Ministarstvo zdravlja; Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta; Elektroprivreda i dr.).

Nakon misije, MMF je u avgustu podnio preliminarni izvještaj sa preporukama i akcionim planom. Imajući u vidu da je u pitanju preliminarni izvještaj, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja isti je dostavilo svim učesnicima na komentare, sugestije i predloge. Nakon dobijanja završnog izvještaja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja pristupiće realizaciji preporuka i realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana.

Navedena preporuka br. 1 sa Ministarskog dijaloga korespondira sa Poglavljem 4- Fiskalni okvir.

Preporuka 2. Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u cilju formiranja nezavisnog tijela zaduženog za fiskalni nadzor. Razviti sveobuhvatan pregled svih poreskih izuzeća, uključujući analizu njihovog ekonomskog i socijalnog uticaja. Podržati ekonomiju i likvidnost poslovanja smanjenjem neizmirenih obaveza javnog sektora iz prethodnog perioda i skraćanjem rokova za povraćaj PDV-a.

1. Formiranje nezavisnog tijela zaduženog za fiskalni nadzor

Kada je u pitanju nadzor nad sprovođenjem fiskalne politike, uz finansijsku podršku EU, realizuje se projekat „Podrška formiranju Fiskalnog savjeta Crne Gore“, čiji je cilj formiranje nezavisnog tijela za fiskalni nadzor. U tekućem periodu realizacije projekta pripremljen je „fakultativni dokument“ sa pregledom najbolje međunarodne prakse u ovoj oblasti, kao i predlogom opcija za formiranje Fiskalnog savjeta u Crnoj Gori. U skladu sa izabranom opcijom, pripremljen je predlog izmjena zakonodavnog okvira od strane stručnjaka angažovanog na projektu. Sljedeći korak je donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, čime bi se i formalno stvorili uslovi za formiranje ovog tijela. Očekuje se da će Predlog izmjena i dopuna ovog zakona biti upućen Vladi na razmatranje u toku naredne godine.

2. Poreska oslobođenja

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja kroz tehničku podršku MMF-a je izradilo pregled poreskih izuzeća, a u narednom periodu će se sprovoditi aktivnosti na izradi njihove kvantifikacije. U nastavku je pregled poreskih oslobodjenja/izuzeća.

- Poreska oslobođenja u vezi sa PDV-om propisana su članovima: 26-30 Zakona o porezu na dodatu vrijednost;
- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na dohodak fizičkih lica propisana su članovima: 5, 5a, 6, 32, 32a, 32b, 32c Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica;
- Poreska oslobođenja u vezi sa doprinosima za obavezno socijalno osiguranje propisana su članovima: 18a, 18b i 18c Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje;

- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na dobit pravnih lica propisana su članovima: 6, 31, 31a, 31b i 32 Zakona o porezu na dobit pravnih lica;
- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na nepokretnosti propisana su članovima: 12 i 13 Zakona o porezu na nepokretnosti;
- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na promet nepokretnosti propisana su članovima: 12, 13 i 14 Zakona o porezu na promet nepokretnosti;
- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na upotrebu putničkih motornih vozila, plovnih objekata, aviona propisana su članom 6 Zakona o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovnih objekata, aviona;
- Poreska oslobođenja u vezi sa porezom na promet polovnih motornih vozila, plovila, aviona i vazduhoplova propisana su članom 6 Zakona o porezu na promet polovnih motornih vozila, plovila, aviona i vazduhoplova.

Navedena preporuka br. 2 sa Ministarskog dijaloga korespondira sa Poglavljem 4 -Fiskalni okvir

Preporuka 3. Održati snažan regulatorni okvir finansijskog sektora u skladu sa najboljom međunarodnom i EU praksom, obezbijediti dobro upravljanje kreditnim rizikom, transparentan prikaz kvaliteta aktive i adekvatne rezervacije. Dalje smanjiti institucionalne i pravne prepreke za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita uglavnom izvan odgovornosti centralne banke, uključujući olakšavanje vansudskog poravnjanja i modernizaciju režima nesolventnosti. Završiti tekući pregled kvaliteta active (AQR), transparentno objaviti njegove opšte nalaze i blagovremeno preduzeti korektivne mjere tamo gde je to potrebno.

Održati snažan regulatorni okvir finansijskog sektora u skladu sa najboljom međunarodnom i EU praksom

U cilju realizacije ove preporuke EK, aktivnosti Centralne banke će od 01.01.2022. godine biti usmjerene na primjenu novog regulatornog okvira i njegovu dalju harmonizaciju sa propisima EU. Centralna banka će u toku 2022. godine raditi i na pripremi radnih verzija nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama i Zakona o sanaciji kreditnih institucija. U tom smislu će se u toku 2023. godine raditi na daljem unapređenju podzakonskih propisa usvojenih u cilju sprovođenja ovih zakona, kao i na daljem usaglašavanju regulative sa EU propisima. Tokom 2022. godine radiće se i na pripremi i usvajanju Predloga zakona o dodatnom nadzoru finansijskih konglomerata kojim će se implementirati Direktiva 2002/87/EC o dodatnom nadzoru kreditnih institucija, društava za osiguranje i investicionih društava u finansijskom konglomeratu.

Osigurati dobro upravljanje kreditnim rizikom, transparentan prikaz kvaliteta aktive i adekvatne rezervacije

U cilju realizacije ove preporuke EK najbolje govore rezultati nedavno okončanog procesa provjere kvaliteta aktive (engl. Asset Quality Review - AQR) cjelokupnog bankarskog sistema. Centralna banka je u saradnji sa nezavisnim eksternim revizorskim kućama sprovela u svih 13 banaka, koristeći finansijske podatke banaka raspoložive na datum 31.12.2019. godine Procjena kvaliteta aktive je sprovedena u skladu sa metodologijom baziranoj na priručniku ECB "Asset Quality Review Phase 2 Manual" iz juna 2018. godine, koji je prilagođen lokalnom institucionalnom i zakonskom okviru i specifičnostima tržišta.

Osnovni ciljevi AQR vježbe su bili sledeći:

- potvrda stabilnosti bankarskog sistema Crne Gore;
- otklanjanje nedoumica u pogledu kvaliteta aktive banaka primjenjujući jedinstvenu i konzervativno uspostavljenu metodologiju, uključujući i vršenje (re)procjene sredstava obezbjeđenja u skladu sa međunarodno priznatim standardima procjene;
- obezbjeđenje osnova za unapređenje regulatornih i supervizorskih propisa, naročito u domenu Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI) (kao što je unapređenje prakse primjene MSFI 9).

Vodeći konsultant Centralne banke za podršku u upravljanju AQR projektom bila je revizorsko-konsultantska kuća EY Srbija, BIH & Crna Gora, uz podršku i saradnju kolega iz EY Nemačka, EY Hrvatska i EY Češka Republika, dok su nezavisni pregled kvaliteta aktive banaka sprovedili eksterni revizori prateći AQR metodologiju. AQR revizori izabrani su u skladu sa Smjernicama za izbor AQR revizora i procjenitelja i uz saglasnost Centralne banke, i to su bili timovi sledećih revizorskih i revizorsko-konsultantskih kuća: PWC, KPMG i TPA. Sa revizorskom kućom Ernst&Young ugovor o pružanju usluga za upravljanje projektom AQR u Crnoj Gori potpisan je 19.02.2020. godine.

AQR u Crnoj Gori sproveden je u periodu od marta 2020. do septembra 2021., koji je obilježen izazovima uzrokovanim pandemijom Covid 19 i mjerama preduzetim za suzbijanje negativnih posljedica na stanovništvo i privredu Crne Gore, kao i spajanjem CKB banke i Podgoričke banke, što je ujedno i najveća integracija banaka na crnogorskom tržištu.

AQR po svojim karakteristikama predstavlja prudencijalnu vježbu, koja ranije nije vršena u domaćem bankarskom sistemu i koja, posmatrano prema brojnim kriterijumima, ima karakter izrazito kompleksnog i sveobuhvatnog postupka, što reprezentuju sledeći podaci:

- postupkom je obuhvaćeno svih 13 banaka prisutnih na crnogorskom tržištu;
- odabir kreditnih izloženosti koje su bile predmet AQR analize je obezbijedio visoku pokrivenost rizikom ponderisane aktive (čak 84,43%) na nivou bankarskog sektora;
- 3 nezavisne revizorske kuće i 12 eksternih procjeniteljskih kuća (angažovanih za realizaciju AQR-a u pojedinačnim bankama), brojni zaposleni u Centralnoj banci i zaposleni banaka koje su bile predmet AQR-a bili su angažovani u navedenom periodu na različitim aktivnostima u vezi sa AQR-om;
- preko 90 pojedinačnih portfolija potraživanja bilo je predmet analize, čija je knjigovodstvena vrijednost iznosila 3.737 miliona eura na referentni datum;
- revizori su pojedinačno pregledali kreditna dosijea preko 2.700 dužnika;
- preko 2.800 stambenih i poslovnih nepokretnosti bilo je (re)procijenjeno ili je njihova postojeća procijenjena tržišna vrednost bila analizirana u skladu sa AQR kriterijumima.

Rezultati AQR vježbe potvrdili su stabilnost, zadovoljavajući kvalitet aktive i kapitalne adekvatnosti bankarskog sektora Crne Gore.

Ukupni efekti AQR-a u pogledu uticaja na iznos kapitala na nivou bankarskog tržišta iznose 40,3 miliona eura, što je rezultiralo smanjenjem prosječnog koeficijenta solventnosti za 1,6 p.p. Prosječni koeficijent solventnosti na nivou bankarskog sektora nakon AQR usklađivanja iznosi 16,2%, što je značajno iznad regulatornog minimuma od 10%. Potvrda za mjerama za očuvanje kapitala utvrđena je samo kod jedne banke. Ocijenjeno je da nema potrebe za korektivnim mjerama, jer je banka proaktivno reagovala i preduzela aktivnosti za povećanje nivoa sopstvenih sredstava, tako da će datumom primjene rezultata AQR-a koeficijent adekvatnosti kapitala ove banke biti u zakonom propisanim limitima. Banka je proaktivno reagovala i već preduzela aktivnosti za povećanje nivoa sopstvenih sredstava, tako da će datumom primjene rezultata AQR-a koeficijent adekvatnosti kapitala ove banke biti u zakonom propisanim limitima.

Rješenje NPL

Kako bi empirijski potvrdila postojanje problema koji se odnosi na rješavanje problematičnih kredita uglavnom izvan nadležnosti Centralne banke, CBCG je sprovedla anketu sa bankama o trajanju sporova za naplatu potraživanja. Jednostavna prosječna procjena crnogorskih banaka o trajanju sporova za naplatu potraživanja na osnovu predmeta koje imaju u evidenciji ukazuje da prosječna parnica za naplatu kredita u Crnoj Gori traje 29,5 mjeseci ili otprilike 2 godine i 6 mjeseci. Podaci pokazuju da su banke od početka 2014. godine pokrenule ukupno 7.712 postupaka protiv fizičkih i pravnih lica sa ciljem naplate potraživanja. Od ukupnog broja, 51% ili 3.927 sudskih postupaka je okončano, dok 49% sudskih postupaka, odnosno 3.785 nije okončano.

Kada je riječ o euro vrijednosti potraživanja potraživanih sudskim putem, od 242,2 miliona eura koliko je traženo u periodu 2014-2020, danas banke potražuju 102,3 miliona eura ili 42,3% ukupnog iznosa potraživanja.

Nakon toga, u maju 2021. godine, CBCG je koordinirala formiranje Radne grupe koju čine predstavnici Udruženja banaka Crne Gore, CBCG, Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava za unapređenje i usaglašavanje relevantnih propisa i prakse vezane za proces naplate potraživanja.

Radna grupa je tretirala sledeća dva segmenta:

Prva inicijativa tretirala je nedovoljno konzistentan zakonski okvir – Zakon o radu, Zakon o svojinsko pravnim odnosima u Crnoj Gori, Zakon o izvršenju i obezbeđenju potraživanja, nedosljednost Zakona o potrošačkim kreditima i Zakona o zaštiti potrošača korisnika finansijskih usluga. Cilj je jasnije definisati sadržaj ugovora o bankarskim aranžmanima, izvršiti pravilan obračun efektivne kamatne stope, otkloniti sukob različitih odredbi o zaštiti potrošača i usvojiti zakonsku regulativu koja bi unaprijedila proces prinudne naplate. S jedne strane, proces prinudne naplate bio bi dovoljno efikasan, a sa druge strane, obezbijedio bi dovoljnu zaštitu osnovnih prava stranaka u postupku po *acquis communautaire* razvijenih zemalja.

Navedena preporuka br. 3 sa Ministarskog dijaloga korespondira sa Poglavljem 3- Makroekonomski okvir.

Shodno tome, Udruženje banaka Crne Gore je predložilo ministarstvima konkretne predloge-izmjene zakona kojima se tretiraju:

- Nedovoljna regulativa i nepravilna primjena postupka kojim se uređuje sprovođenje izvršenja na računima fizičkih lica kao izvršnih dužnika;
- Neusaglašenost između Zakona o radu i Zakona o izvršenju i obezbeđenju potraživanja u pogledu regulisanja ograničenja u pogledu visine suspenzije zarade;
- Neusaglašenost Zakona o zaštiti potrošača korisnika finansijskih usluga sa Zakonom o potrošačkim kreditima;
- Nepravilnosti u radu Registra zaloga Privrednih subjekata Crne Gore i neusaglašenost sa Uputstvom o radu Registra zaloga.

Druga inicijativa je projekat uvođenja rigoroznije obuke ekonomskih i finansijskih stručnjaka. Holandska inicijativa za vladavinu prava i Svjetska banka dijele zajednički interes za povećanje efikasnosti pravosudnih sistema za građane i preduzeća, postizanje većeg poštovanja ljudskih prava, usklađivanje sa standardima EU i poboljšanje poslovnog okruženja. Shodno tome, 2019. godine je pripremljen Izveštaj koji analizira ulogu eksperata u pravosudnim sistemima Zapadnog Balkana. U izvještaju se razmatralo da li i kako rad vještaka dovodi do neefikasnosti sudskih postupaka u pravosudnim sistemima četiri jurisdikcije — Srbije, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Bosne i Hercegovine.

Studija je zaključila da:

Angažovanje sudskih vještaka tipično je za pravosudne sisteme Zapadnog Balkana. Ipak, propisi koji regulišu ovu profesiju su često nejasni i/ili njihova primjena u praksi nedosledna. To negativno utiče na efikasnost pravosudnog sistema, prije svega na efikasnost, kvalitet i pristup pravdi.

Izveštaj je slijedio Smjernice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) o ulozi sudskih vještaka u sudskim postupcima država članica Savjeta Evrope i Vodič za dobre prakse u građansko-sudskom vještačenju u Evropskoj uniji (EGLE Vodič). Ove preporuke mogu doprinijeti integraciji zemalja Zapadnog Balkana u EU.

CBCG i Udruženje banaka Crne Gore zatražila je podršku EU u standardizaciji i kreiranju kredibilnog nastavnog plana i programa za ekonomske i finansijske stručnjake.

Preporuka 4. U saradnji sa lokalnim vlastima i predstavnicima poslovne zajednice, sprovesti analizu poslovnih procedura na nivou lokalne administracije kako bi se identifikovali izvori mogućih neefikasnosti i predložila poboljšanja institucionalnog i regulatornog okruženja, uključujući i razvoj infrastrukture. Uspostaviti mehanizme na tehničkom nivou i najbolje administrativne prakse koji će omogućiti kontinuirani strukturalni dijalog između vlasti i poslovne zajednice. Fokusirati se na dalje pojednostavljenje oporezivanja poslovanja, smanjenje broja i raznolikosti parafiskalnih nameta i pojednostaviti plaćanje poreskih obaveza.

Osnivanjem **Savjeta za konkurentnost Vlade Crne Gore 2018. godine**, čiji su članovi, između ostalih i predstavnici zajednice opština, i udruženja poslodavaca, intezivirani su naponi na unapređenju kontinuiranog strukturnog dijaloga između vlasti i poslovne zajednice. Savjet, između ostalog ima ulogu da identifikuje izvore mogućih neefikasnosti koje usložnjavaju regulatorni okvir i nepovoljno utiču na konkurentnost privrede. Navedeno će biti dio aktivnosti Savjeta i u 2022. Godini.

U cilju smanjenja **parafiskalnih nameta na centralnom i lokalnom nivou**, prethodnih godina se radilo na izradi Registra nameta koji sadrži spisak nameta na centralnom i lokalnom nivou, a koje su u obavezi da plaćaju fizička i pravna lica. Navedena mjera je iz prethodnog PER-a, a njen cilj je centralizacija podataka o nametima koji se naplaćuju u Crnoj Gori, na državnom i lokalnom nivou, radi pojednostavljenja procesa poslovanja i povećanja transparentnosti. Kreirana je web aplikacija na crnogorskom i engleskom jeziku (www.javninameti.me i uskoro www.javninameti.gov.me).

U prethodnom periodu brojne su aktivnosti realizovane na **unapređenju procesa registracije preduzeća i smanjenja** troškova poslovanja. Na osnovu novog Zakona o privrednim društvima, značajno je inovirana jedinstvena prijava za registraciju u smislu da: prethodni obrasci (njih 16) su objedinjeni u jedan, što omogućava strankama da na jasan način popune zahtjev za svaki od privrednih subjekata koji se registruju u CRPS-u. U tom smislu, u toku je izrada jedinstvene elektronske prijave za registraciju.

Takođe, ukinut je ili **umanjen iznos brojnih taks i naknada** kada je riječ o procesu registracije privrednih subjekata. Osim toga, od 25. decembra 2020. godine, putem linka <https://efirma.tax.gov.me> omogućena je elektronska registracija jednočlanog društava sa ograničenom odgovornošću za osnivače rezidente uz minimalni kapital od 1€, u kojem su osnivač i izvršni direktor jedno isto lice, uz priloženu elektronski potpisanu dokumentaciju. Uspostavljeni su i servisi za naručivanja potvrda koje izdaje CRPS i za izmjenu podataka o preduzeću.

U cilju povećanja efikasnosti javnih investicija i unapređenja infrastrukture za poslovni ambijent, IMF je u saradnji sa MFSS u 2021. sproveo PIMA projekat, što je dijelom odgovor na preporuke br. 1 i 4 sa Ministarskog sastanka.

U 2021. godini je uspostavljen **implementacioni sistem za politiku inovacija i S3 u vidu osnivanja Fonda za inovacije Crne Gore i Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju**. Takođe i utvrđivanje programskih usmjerenja u politici inovacija kroz izradu Operativnog programa za implementaciju S3 2021-2024, kao i kroz izradu Programa za inovacije 2021-2024. koji će pratiti implementaciju Operativnog programa. Fokus narednih reformskih napora biće na jačanju kapaciteta Fonda i Savjeta, kao i na jačanju zakonodavnog, strateškog i institucionalnog okvira za inovacije i istraživanja. Takođe, započete su aktivnosti na unapređenju pristupa finansijama MMSP kroz kreiranje **kreditno-garantnog fonda**.

Navedena preporuka br. 4 sa Ministarskog dijaloga korespondira sa Poglavljem 5 – Strukturne reforme u 2022-2024. Pored prethodno navedenih aktivnosti, detalji odgovora na preporuku dati su kroz mjere 9, 10, 11, 12.

Preporuka 5. Dati prioritet digitalizaciji javnog sektora i razvoju transakcionih elektronskih vladinih usluga kako bi se ubrzao i unaprijedio ekonomski oporavak. Završiti rad na novom akcionom planu za borbu protiv neformalnosti i započeti njegovu primjenu, uključujući ciljane preventivne mjere i podsticaje za legalizaciju neformalnog poslovanja i zaposlenih. Osigurati

strukturnu saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u razvoju i sprovođenju mjera za smanjenje sive ekonomije.

Shodno Strategiji digitalne transformacije Crne Gore za period 2022 -2026. i budućoj Strategiji reforme javne uprave za period 2022-2026. godine, započete su aktivnosti na **poboljšanju digitalizacije e-uprave kroz razvoj platformi složenih e-usluga** i odnosiće se na 2022. godinu i kasnije.

Proces digitalizacije će se nastaviti u oblastima obrazovanja, zdravstva i povećanja efikasnosti u pružanju usluga vezanih za tržište rada. Tako će reforma Zavoda za zapošljavanje Crne Gore kroz unapređenje postojeće IT platforme za ishod imati poboljšanje efikasnosti u pružanju inkluzivnih usluga svim korisnicima, veću interoperabilnost sa drugim bazama u sistemu Crne Gore i adekvatniju razmjenu podataka u cilju kvalitetnijeg praćenja nezaposlenih lica. Takodje, u 2022. godini će otpočeti aktivnosti na razvoju digitalnog obrazovanja i unapređenju digitalnih vještina, kako bi se odgovorilo na globalne promjene i izazove. Takođe će se nastaviti aktivnosti na uspostavljanju jedinstvenog elektronskog zdravstvenog kartona kao osnove u implementaciji procesa digitalne transformacije u zdravstvenom sistemu Crne Gore.

U cilju unapređenja poslovnog ambijenta, kako je prethodno navedeno, sprovedene su, ili se sprovode aktivnosti na uspostavljanju registra parafiskaliteta, elektronska registracija jednočlanog društava sa ograničenom odgovornošću. Postavljeni su i servisi za naručivanja potvrda koje izdaje CRPS i za izmjenu podataka o preduzeću.

Unapređenje informacionih platformi i digitalizacija imaju sve važniju ulogu u suzbijanju neformalne ekonomije. U tom smislu, jedna od važnih reformi u cilju smanjenja neformalne ekonomije je unapređenje funkcionisanja poreske administracije. Ona će konkretno značiti modernizaciju poslovnih procesa u Upravi prihoda i carina i uvođenje integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS) zaključno sa 2023. godinom. Uspostavljanje ovog visoko automatizovanog sistema ima za cilj povećanje transparentnosti procesa plaćanja poreza, a samim tim i na smanjenje sive ekonomije. Takođe, u cilju daljeg smanjenja neformalne ekonomije, otpočelo se sa aktivnostima elektronske evidencije turističkog prometa koja podrazumijeva unapređenje sistema evidencije boravka turista u Crnoj Gori kroz povezivanje Registra boravaka stranaca RB90 i Centralnog turističkog registra uz izradu mobilne aplikacije za prijavu gostiju.

Navedena preporuka br. 5 sa Ministarskog dijaloga korespondira sa Poglavljem 5 – Strukturne reforme u 2022-2024. Pored prethodno navedenih aktivnosti, detalji odgovora na preporuku dati su kroz mjere 1, 5, 8, 9, 13, 14, 15.

Preporuka 6. Uspostaviti međuresornu radnu grupu koja uključuje relevantna ministarstva, njihove agencije i zainteresovane strane u cilju izrade Plana implementacije Garancije za mlade. Na osnovu pregleda sistema socijalne zaštite, finalizirati mapu puta i početi sa sprovođenjem reformi socijalne zaštite. Pripremiti, u saradnji sa poslovnim sektorom, mapu puta sa konkretnim mjerama za reformu sistema praktičnog i dualnog stručnog obrazovanja kako bi se poboljšao njihov uticaj na rezultate tržišta rada.

1.Imajući u vidu da je pandemija drastično uticala na smanjenje stope zaposlenosti mladih, neophodno je kreirati posebne programe podrške za ovu ciljnu grupu. U tom pravcu će poseban značaj imati uvođenje **programa Garancija za mlade**, zasnovano na principima Preporuke Savjeta EU (2020/C 372/01). Shodno tome, kao i preporuci br, 6 sa Ministarskog dijaloga iz juna 2021.godine, Ministarstvo ekonomskog razvoja je formiralo Radni tim za uvođenje programa „Garancija za mlade“ u Crnoj Gori koji čine predstavnici relevantnih institucija, privredne zajednice i NVO sektora. U 2022. godini se predviđa Izrada i donošenje Plana za implementaciju Garancije za mlade. Pored navedenog, u cilju unapređenja rezultata tržišta rada, pristupilo se izmjenama Zakona o radu u cilju uspostavljanja balansa između poslovnog i privatnog života zaposlenih muškaraca i žena, kao i ponovno uključivanje na posao nakon porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva i obezbjeđivanje ravnopravnog položaja muškaraca i žena kada je pitanju briga o zavisnim članovima porodice. Dodatno, nastaviće se sa mjerom digitalizacije Zavoda za zapošljavanje, kako bi se procesi

rada ubrzali, a savjetodavcima omogućilo više prostora za direktan rad sa nezaposlenim licima, sa akcentom na posebno osjetljive kategorije nezaposlenih lica.

2. Takođe, u cilju poboljšanja rezultata tržišta rada kroz unapređenje sistema obrazovanja, izvršiće se analiza potreba tržišta rada u 2022. godini. To će omogućiti da se odredi koji programi obrazovanja odraslih će biti finansirani, i za koji broj nezaposlenih odraslih lica u cilju povećanja njihove zapošljivosti, i zaposlenosti.

3. U oblasti socijalne zaštite, nastaviće se sa aktivnostima iz 2021. godine na uspostavljanju jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta i jedinstvenih nacionalnih kriterijuma/metodologije za utvrđivanje invaliditeta. To će podrazumijevati izradu novog zakonskog okvira i izradu Informativnog sistema, koji bi trebalo da bude uvezan sa e-Socijalnim i e-Zdravstvenim kartonom.

4. UNICEF je finalizovao analizu postojećeg sistema socijalne zaštite zasnovanu na međunarodno prihvaćenoj metodologiji. U 2021. godini se završava simulacija politika čiji je cilj poboljšanje efikasnosti i efektivnosti **šema socijalne zaštite za smanjenje siromaštva**. Shodno navedenom, pristupiće se izradi višegodišnjeg akcionog plana za reformu sistema socijalne i dječije zaštite, uključujući odgovarajuće mehanizme finansiranja.

Navedena preporuka sa Ministarskog dijaloga iz juna 2021.godine, korespondira sa Poglavljem 5 – Strukturne reforme u 2022-2024 (mjere 1, 2, 3, 4 5, 6, 7, 8), gdje je i detaljno elaborirana.

3. MAKROEKONOMSKI OKVIR

Nakon godine ekonomske krize bez presedana, 2021. godinu karakteriše oporavak ekonomske aktivnosti na svjetskom nivou, uprkos oživljavanju pandemije koja i dalje predstavlja globalni izazov. Evropska komisija je, u okviru svoje Jesenje ekonomske prognoze, procjenila rast globalne ekonomije na 5,7% u 2021, dok se u periodu 2022-2023 predviđa nešto umjereniji prosječni rast od 4,0%¹. Procjenjuje se da će evropska ekonomija i ekonomija eurozone dostići stopu rasta od 5,0% u 2021, što je 0,2 p.p. više nego što se očekivalo u ljetnoj prognozi. Poremećaji u lancima snabdijevanja, kao i porast cijena energenata, sve više povećavaju pritisak na potrošačke cijene. Predviđa se da će ekonomska aktivnost EU rasti po stopi od 4,3% u 2022. godini, dok će u 2023. godini usporiti na 2,5%.

Međunarodni monetarni fond je takođe ažurirao svoja predviđanja globalnog rasta. U oktobarskom izvještaju, MMF prognozira rast svjetskog autputa od 5,9%² u 2021, što je 0,1 p.p niže nego u julskoj prognozi, dok je projekcija rasta svjetske ekonomije za 2022. ostala nepromijenjena i iznosi 4,9%.

Zemlje Zapadnog Balkana ubrzano se oporavljaju od recesije izazavane pandemijom Covid-19, pa bi u 2021. godini prosječan ekonomski rast mogao dostići 5,9%³ prema projekcijama Svjetske banke. Oporavak je rezultat kombinacije ponovnog otvaranja domaćih ekonomija i snažnog oporavka u razvijenim ekonomijama, koji je dao podsticaj regionalnom izvozu. Nastavak rasta regionalnog BDP-a očekuje se i naredne godine kada će iznositi 4,1%, dok će rast biti umjereniji u 2023. (3,8%). Tržište rada, sa druge strane, oporavlja se sporije u odnosu na privredni rast. Oko 84 hiljade radnih mesta izgubljeno je u prvoj polovini 2021. na Zapadnom Balkanu, u odnosu na prosjek iz 2020. godine, iako je značajniji oporavak zapažen od aprila tekuće godine.

Prikaz posljednjih projekcija ekonomskog rasta u 2021 i 2022. godini, relevantnih međunarodnih organizacija za Crnu Goru i zemlje Zapadnog Balkana dat je u sljedećoj tabeli:

Tabela 1 Projekcije BDP-a za Crnu Goru i Zapadni Balkan

Realni rast BDP-a, u %	Svjetska banka		MMF		Evropska komisija	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Crna Gora	10,8	5,6	7,0	5,6	10,7	6,4
Srbija	6,0	4,5	6,5	4,5	6,7	4,3
Albanija	7,2	3,8	5,3	4,5	6,9	3,7
Sjeverna Makedonija	4,6	3,7	4,0	4,2	4,0	3,9
Bosna i Hercegovina	4,0	3,0	2,8	3,2	n/p	n/p
Kosovo	7,1	4,1	6,0	4,5	n/p	n/p

Izvori: Svjetska banka - Redovni ekonomski izvještaj za zemlje ZB, jesen 2021; MMF – Svjetski ekonomski izgledi, oktobar 2021; Evropska komisija – Ekonomske projekcije, jesen 2021.

Prognoze međunarodnih institucija pokazuju da će Crna Gora u 2021. i 2022. godini biti najbrže rastuća ekonomija u regionu Zapadnog Balkana. Svjetska banka u 2021. rast

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en

² <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

³ <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

procjenjuje na 10,8%, Evropska komisija na 10,7%, dok MMF u oktobarskom izvještaju predviđa da će Crna Gora ostvariti rast od oko 7%.

3.1. Najnovija ekonomska kretanja

3.1.1. Bruto domaći proizvod

Uprkos negativnim efektima pandemije koronavirusa i padu bruto domaćeg proizvoda od 15,3% u 2020. godini, crnogorska ekonomija u 2021. godini bilježi snažan oporavak, prevashodno kao rezultat uspješno realizovane turističke sezone, napretka u vakcinaciji i politike otvorenih granica, kao i efekata veće poreske discipline i primjene elektronske fiskalizacije.

Prema preliminarnim podacima Monstata, realni rast crnogorske ekonomije za prvih šest mjeseci 2021. godine iznosio je 6,2%, uz rast većine komponenti u strukturi BDP-a. U prvoj polovini godine, izvoz roba i usluga ostvario je visok pozitivan doprinos stopi rasta BDP-a od 9,3 p.p, čemu je, u najvećoj mjeri, doprinio godišnji rast prihoda od turizma od 110,4%. Privatna potrošnja je zabilježila realni rast od 3,2%, vođena snažnim oporavkom turizma i povezanih sektora, visokim rastom ličnih doznaka od 61,7%, kao i povećanjem novoodobrenih kredita od strane bankarskog sektora, koji su za devet mjeseci 2021. zabilježili godišnji rast od 22,4%.

U prvom kvartalu 2021. godine je zabilježen pad ekonomske aktivnosti od 6,5%, kao posljedica produženog trajanja i negativnih efekata zdravstvene krize, kao i zbog veće osnove iz istog tromjesečja 2020, kada nije bilo pandemije Covid-19. Nakon slabijih ekonomskih performansi u prvom kvartalu 2021. godine, visoka dvocifrena stopa rasta od 19,0% i brz oporavak ekonomskih tokova u turizmu i povezanim djelatnostima zabilježen je u drugom kvartalu. Na snažniji ekonomski oporavak uglavnom je uticao rast izvoza roba i usluga od 89,4% i privatne potrošnje (15,4%). Takođe, bruto investicije u osnovna sredstva zabilježile su oporavak i rast od 3,5% u odnosu na isti period prethodne godine.

Trenutno dostupni kratkoročni indikatori ukazuju na dalji snažan oporavak ekonomske aktivnosti u 2021. godini. Prema najnovijim pokazateljima, dolazak turista u kolektivnom smještaju u prva tri kvartala povećan je za 162,9%, dok je broj noćenja porastao 214,9% u odnosu na uporedni period 2020. Preliminarni podaci Centralne banke Crne Gore pokazuju da su prihodi od turizma u drugom kvartalu 2021. godine iznosili su 91 milion eura, što je preko devet puta više u odnosu na isti kvartal 2020. Promet robe u trgovini na veliko i malo u drugom kvartalu bio je veći 34,1% na godišnjem nivou, dok u trećem kvartalu bilježi rast od 41,5%. Promet saobraćaja i skladištenja zabilježio je rast od 58,3%, odnosno 54,6% u drugom i trećem kvartalu. Stručne, naučne i tehničke djelatnosti su u periodu april-jun 2021. ostvarile godišnji rast od 26,3%, a u periodu jul-septembar 22,7%. Broj putnika na aerodromima u drugom kvartalu 2020. godine iznosio je nešto više od 9 hiljada, dok je u istom kvartalu 2021. godine iznosio 221 hiljadu (24 puta više). Takođe, industrijska proizvodnja zabilježila je godišnji rast od 5,0% u prvih deset mjeseci, pri čemu je rast vođen većom proizvodnjom električne energije (13,3%) i prerađivačke industrije od 5,5%.

U narednoj tabeli prikazana je razlika između projekcija rasta BDP-a po komponentama za 2021. godinu u prošlogodišnjem PER-u, u odnosu na ažurirane projekcije iz PER-a 2022-2024:

Tabela 2 Razlika između prošlogodišnjeg PER-a i najnovijih procjena za 2021.

Realni rast u 2021, u %	PER 2021-2023	PER 2022-2024	Razlika (u p.p)
Realni rast BDP-a	10.5	13.4	2.9
Domaća tražnja	4.3	2.6	-1.7
Potrošnja domaćinstava	4.2	4.4	0.2
Bruto investicije	7.9	-0.8	-8.7
Potrošnja države	-0.5	1.0	1.5
Izvoz roba i usluga	58.3	64.7	6.4
Uvoz roba i usluga	17.1	11.4	-5.7

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

Uporedni prikaz projekcija dva dokumenta ukazuje na određeni stepen odstupanja zbog nepredvidive dinamike trajanja i razvoja pandemije. Pozitivno odstupanje u kategoriji izvoz roba i usluga uzrokovano je uspješno realizovanom turističkom sezonom i rastom. Najveće negativno odstupanje primjetno je kod rasta bruto investicija, zbog kašnjenja privatnih i javnih ulaganja, odlaganja investicionih odluka i veće opreznosti investitora.

3.1.2. Inflacija

Kretanje inflacije u 2021. godini je pod uticajem rasta agregatne tražnje, uskih grla u globalnim lancima snabdijevanja i kretanja cijena primarnih proizvoda na svjetskom tržištu, prevashodno sirove nafte. Zvanični podaci Monstata pokazuju rast godišnje inflacije u prvih deset mjeseci 2021. godine od 2,0%, pri čemu su najveći pozitivni doprinosi kretanju domaćih potrošačkih cijena pružile cijene hrane i bezalkoholnih pića (1,0 p.p) i prevoza (0,6 p.p). Posmatrano po kvartalima, inflacija je u prvom kvartalu ostala nepromijenjena u odnosu na uporedni period prethodne godine, a zatim bilježi rast potrošačkih cijena u drugom i trećem kvartalu od 2,3% i 3,1%, respektivno. Godišnja inflacija u oktobru je porasla na 3,8%, vođena rastom cijena u kategorijama: 'Gorivo i mazivo za motorna vozila' (rast 26,5%), 'Ulja i masti' (rast 36,0%) i 'Povrće' (10,5%). Izvozne cijene su u prvih devet mjeseci 2021. godine u prosjeku više 13,0% na godišnjem nivou, usljed rasta cijena osnovnih metala, dok su uvozne porasle 7,1%.

3.1.3. Zaposlenost i zarade

Pandemija Covid-19 je i u 2021. godini nastavila da donosi neizvjesnost po pitanju zaposlenosti i odrazila se na indikatore tržišta rada. Početkom godine trajala su ograničenja po pitanju mobilnosti, koja se odnose na međugradska kretanja i radno vrijeme poslovnih subjekata. Od maja je otpočela masovna vakcinacija stanovništva i ukinuta je većina mjera koje se odnose na mobilnost stanovništva, a samim tim došlo je do jačanja ekonomske aktivnosti. Do jula epidemiološka situacija se znatno stabilizovala, ali je uslijed turističke sezone došlo do novog talasa pandemije.

Uprava za statistiku Crne Gore – Monstat, usvojio je revidiranu metodologiju Ankete o radnoj snazi, ali se suočava sa izazovima u njenoj proizvodnji. Prema dostupnim podacima, u prvom

kvartalu 2021. godine, stopa nezaposlenosti je iznosila 19,4%. U drugom kvartalu se bilježi pad stope nezaposlenosti, pa je broj aktivnog stanovništva 234,7 hiljada, od kojih je nezaposlenih 40,2 hiljade ili 17,1%.

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, broj nezaposlenih na kraju oktobra 2021. godine iznosio je 55,2 hiljade, od kojih je 33,2 hiljada žena. Registrovana stopa nezaposlenosti na kraju oktobra 2021. godine iznosila je 23,8%, što je za 4,6 procentnih poena više u odnosu na kraj oktobra 2020. godine. Od januara do kraja oktobra 2021. godine, sa Zavoda je zapošljeno 14,6 hiljade lica.

U skladu sa revidiranim administrativnim podacima Monstata, prosječan broj zaposlenih u periodu januar-oktobar 2021. godine iznosio je 184,7 hiljada, što je za 2,9% više u odnosu na uporedni period 2020. godine. Zaposlenost je najviše porasla u sektorima informisanja i komunikacija (13,3%), poljoprivrede (13,0%) i poslovanja s nekretninama (9,0%)., Prosječna zarada u prvih deset mjeseci 2021. godine iznosila je 792 eura, odnosno 531 euro neto zarada, što je veće za 1,3%, odnosno 1,5% u poređenju sa uporednim periodom 2020. godine. Najveći godišnji rast neto zarada za deset mjeseci 2021. zabilježen je u sektorima građevinarstva (6,1%), zdravstvene i socijalne zaštite (3,5%) i obrazovanja (2,2%).

3.1.4. Kreditna aktivnost banaka

Bankarski sektor Crne Gore dao je snažan doprinos oporavku crnogorske ekonomije koja je bila teško pogođena pandemijom Covid-19 u 2020. godini. Pojava pandemije prekinula je snažan ekonomski rast ostvaren u periodu 2015-2019. godine, kada je ostvarena prosječna stopa rasta od 4,0%. Model rasta ekonomije, u ovom periodu, bio je zasnovan na snažnoj investicionoj aktivnosti koja je podstakla ekonomske tokove u zemlji. U periodu pandemije do izražaja je došla visoka zavisnost ekonomije od uslužnog sektora što je, istovremeno, ukazalo i na visoku osjetljivost crnogorske ekonomije na eksterne šokove. I u ovakvim makroekonomskim uslovima bankarski sistem je ostao stabilan, a jedan od ključnih razloga je to što je obezbijeđena njegova visoka likvidnost i solventnost u periodu prije krize.

Bankarski sistem u Crnoj Gori je i u 2021. godini stabilan, visoko likvidan i dobro kapitalizovan. Sve ključne bilansne pozicije na godišnjem nivou ostvaruju rast, i to: aktiva 12,36%, krediti 8,98%, depoziti 20,88% i kapital 1,57%. Na kraju trećeg kvartala 2021. godine krediti, depoziti, kapital i novčana sredstva dostižu istorijski maksimum, dok koeficijent nekvalitetnih kredita (NPL) iznosi 5,62%.

Kreditni pravni licima iznose 2.052,6 mil. eura ili 58,67% ukupnih kredita, dok krediti fizičkim licima iznose 1.445,9 mil. eura ili 41,33% ukupnih kredita. Ovaj procentualni odnos je približno konstantan u posmatranom jednogodišnjem periodu. U istom periodu krediti odobreni fizičkim licima bilježe rast od 2,44%, dok su krediti pravni licima zabilježili rast od 14,12%. U strukturi kredita po ključnim nosiocima, nakon kredita fizičkim licima koji su dominantni, slijede krediti privredi sa 32,28%, krediti Vladi Crne Gore sa 6,38%, plasmani bankama sa 14,81% i ostali krediti sa 5,20% učešća u ukupnim kreditima. Krediti privredi (privredna društva u privatnom i državnom vlasništvu) iznose 1.129,2 mil. €, i bilježe rast od 0,73% na godišnjem nivou. Krediti u drugim valutama čine 3,07% ukupnih kredita, dok krediti nerezidenata učestvuju sa 18,58% u ukupnim kreditima. Dugoročni krediti koji čine 77,11%

svih kredita u sistemu su dominantno finansirani iz stabilnih kratkoročnih depozita, koji čine 89,05% ukupnih depozita u sistemu. Na kraju septembra 2021. godine, prosječna ponderisana efektivna kamatna stopa (PPEKS) na ukupne kredite iznosi 5,72%. U istom periodu prethodne godine je iznosila 5,86%.

Tokom devet mjeseci 2021. godine, pravnim licima je odobreno 475,9 mil.€ novih kredita, i ovi krediti ostvaruju rast od 13,60% u odnosu na isti period prethodne godine, dok je fizičkim licima odobreno 283,3 mil.€, što je za oko 40,78% više u odnosu na septembar 2021. godine. PPEKS na novoodobrene kredite iznosi 5,90% i u odnosu na septembar 2020. godine ostvaruje rast od 0,49 p.p. Krediti pravnim licima odobravani su po PPEKS od 4,92% što je više za 0,39 p.p u odnosu na septembar 2020. godine, a fizičkim licima po stopi od 7,44% što je za 0,40 p.p više u odnosu na isti period prethodne godine.

Na kraju septembra 2021. godine, u strukturi ukupnih depozita na depozite fizičkih lica se odnosi 1.920,4 mil.€ ili 48,11%, dok se na depozite pravnih lica odnosi 2.070,9 mil.€ ili 51,89%. Depoziti po viđenju su dominantni sa 74,74% u ukupnim depozitima. Bankarskom sistemu nedostaje stabilnog dugoročnog depozitnog potencijala. Učešće nerezidentnih depozita je značajno i iznosi 25,26%, dok depoziti u drugim valutama čine 5,44% ukupnih depozita.

Trend smanjenja prisutan je i kod pasivnih kamatnih stopa. Naime, u septembru 2021. godine, pasivna PPEKS iznosila je 0,35% i bilježi pad od 0,05 p.p na godišnjem nivou.

Vrijednost koeficijenta kredita i potraživanja u odnosu na depozite iznosi 87,65%, što znači da je u sistemu 492,8 mil.€ više depozitnog potencijala u odnosu na potraživanja po osnovu odobrenih kredita.

3.1.5. Finansijski sektor

Finansijski sektor na kraju trećeg kvartala 2021. godine karakteriše stabilnost i umjereni nivo sistemskog rizika. Tome su u najvećoj mjeri doprinijele stabilizacione politike Vlade Crne Gore i Centralne banke. Privremene mjere Centralne banke, koje su klijentima banaka omogućile moratorijume i restrukturiranja kredita, djelovale su stabilizaciono na finansije privrede i stanovništva, a bez bitnijeg negativnog uticaja na poslovanje banaka.

Finansijski sektor na kraju septembra 2021. je imao vrijednost aktive preko 5,5 milijardi eura, koja je u odnosu na BDP iznosila 119,5%, usljed značajnog porasta aktive banaka kao i nepotpunog oporavka BDP-a u odnosu na pretpandemijski nivo. Tokom prvih devet mjeseci 2021. godine, na Montenegroberzi ostvareno je 34,1 mil.€ prometa, što je za 12,8 mil.€ ili 60,1% više u odnosu na isti period prethodne godine.

Bankarski sektor je pod kontinuiranim nadzorom Centralne banke, likvidan, solventan i sa nekvalitetnim kreditima na prihvatljivom nivou, uz konstantan opadajući trend kamatnih stopa. Likvidnost banaka je na visokom nivou. Likvidna aktiva banaka iznosi 1.417,4 mil.€ i čini 27,48% ukupne aktive na kraju septembra 2021. godine, što ukazuje da su banke uspješno podnijele značajan pritisak na likvidnost sprovodeći mjere moratorijuma. Stabilnost bankarskog sektora podržana je adekvatnom kapitalizacijom, tako da i agregatni (18,53%) i individualni koeficijenti solventnosti kod svih banaka u sistemu (koji se kreću u rasponu od 13,04% do 27,51%) na 30.09.2021. godine, značajno prevazilaze zakonski minimum od 10%. Navedene tendencije su se pozitivno reflektovale na profitabilnost bankarskog sektora.

Pozitivan finansijski rezultat na nivou sistema iznosi 43,6 mil.€, dok je u istom periodu prethodne godine iznosio 23,6 mil.€. Prinos na prosječnu aktivu (ROA) na agregatnom nivou na 30.09.2021. godine iznosi 1,22% i na godišnjem nivou ostvaruje rast od 0,52 p.p. Prinos na prosječni kapital (ROE) iznosi 9,49% i na godišnjem nivou ostvaruje rast od 4,33 p.p.

U cilju očuvanja finansijske stabilnosti, Centralna banka je nastavila aktivno da prati dalji razvoj i uticaj pandemije Covid 19 na finansijski sistem, ekonomiju i građane, analizira makroekonomska i kretanja u finansijskom sistemu, kako bi kroz adekvatne mjere makroprudencijalne i monetarne politike, podržala oporavak i dalji rast i razvoj crnogorske ekonomije u uslovima stalno prisutne neizvjesnosti.

U fokusu Centralne banke je bila zaštita finansijske pozicije klijenata banaka – fizičkih i pravnih lica u užem smislu, a u širem smislu očuvanje solventnosti i likvidnosti bankarskog sektora kroz primjenu deset paketa privremenih mjera. Takođe, djelovanjem iz predostrožnosti Centralna banka je blagovremeno obezbijedila 350 miliona eura od Evropske centralne banke i Banke za međunarodna poravnanja za slučaj hitne podrške za likvidnost bankama u slučaju nepredviđenih okolnosti.

Privremene mjere Centralne banke su obuhvatale četiri vrste moratorijuma, od kojih su prva dva imala karakter opšteg moratorijuma, dok su zadnja dva moratorijuma bili ciljani odnosno pažljivo profilisani i usmjereni na određene sektore privrede i pojedine kategorije stanovništva za koje je utvrđeno da su najviše bili pogođeni krizom koju je izazvala pandemija. Mjere takođe uključuju i one usmjerene na održanje stabilnosti u bankarskom sektoru, kao na primjer: zabranu isplate dividende akcionarima banaka, mogućnost povećanja izloženosti banaka prema jednom licu i grupi povezanih lica preko propisanih limita izloženosti, smanjenje stope obavezne rezerve za banke, kao i mjere kojima se stimuliše odobravanje i restrukturiranje kredita.

Donesene mjere su značajno doprinijele održavanju stabilnosti bankarskog sistema, koji bilježi rast svih značajnih bilansnih pozicija, dok su ukupni depoziti i likvidna aktiva banaka na istorijskom maksimumu. Kako privremene mjere ne mogu trajati neograničen vremenski period, a imajući u vidu njihov pozitivan uticaj na bankarski sektor, procijenjeno je da je za pojedinim mjerama prestala potreba njihove dalje primjene.

Na snazi ostaju sljedeće mjere:

- pravo na moratorijum fizičkih lica korisnika kredita banaka, a koje ističe 31. decembra 2021. godine;
- zabrana isplate dividende akcionarima;
- mogućnost da banke pri izračunavanju dospjelih obaveza primjenom člana 8 stav 2 tačka 4 Odluke o minimalnim standardima za upravljanje rizikom likvidnosti u bankama⁴, u obračun tih obaveza, umjesto 30% da uključuju 20% depozita po viđenju;
- mogućnost banaka da u postupku analize kreditne sposobnosti korisnika kredita i raspoređivanja stavki aktive u odgovarajuću klasifikacionu grupu, odnosno podgrupu,

⁴ "Službeni list CG", broj 60/08

isključe sve ili pojedine pokazatelje poslovanja koji se odnose na 2020. godinu, utvrđene primjenom člana 27 stav 3 Odluke o minimalnim standardima za upravljanje kreditnim rizikom u bankama⁵;

- smanjenje naknade koju su banke dužne da plate Centralnoj banci za korišćenje propisanog iznosa obavezne rezerve koji ne vrate istog dana, za 50%, sa 12% na 6% na godišnjem nivou.

Uvažavajući preporuke Evropske komisije, Centralna banka je kontinuirano preduzimala aktivnosti iz domena svoje nadležnosti, kako bi dala maksimalan doprinos njihovoj realizaciji i očuvanju stabilnosti finansijskog sistema.

U cilju realizacije preporuke Evropske komisije u dijelu: „održavati snažan regulatorni okvir finansijskog sektora u skladu sa najboljim međunarodnim i EU praksama“, aktivnosti Centralne banke će od 1.01.2022. godine biti usmjerene na primjenu novog regulatornog okvira i njegovu dalju harmonizaciju sa propisima EU. Centralna banka će u toku 2022. godine raditi i na pripremi radnih verzija nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kreditnim institucijama i Zakona o sanaciji kreditnih institucija, čije usvajanje je Programom rada Vlade za 2022. godinu planirano za IV kvartal 2022. godine. U tom smislu će se u toku 2023. godine raditi na daljem unapređenju podzakonskih propisa usvojenih u cilju sprovođenja ovih zakona, kao i na daljem usaglašavanju regulative sa EU propisima.

Tokom 2022. godine, radiće se i na pripremi i usvajanju Predloga zakona o dodatnom nadzoru finansijskih konglomerata kojim će se implementirati Direktiva 2002/87/EC o dodatnom nadzoru kreditnih institucija, društava za osiguranje i investicionih društava u finansijskom konglomeratu. Njegovo usvajanje je, takođe, Programom rada Vlade za 2022. godinu planirano za IV kvartal 2022. godine.

U cilju realizacije preporuke Evropske komisije u dijelu: „osigurati dobro upravljanje kreditnim rizikom, transparentan prikaz kvaliteta aktive i odgovarajuća rezervisanja; dovršiti tekući pregled kvaliteta aktive, transparentno objaviti njegove opšte nalaze i pravovremeno preduzimati korektivne mjere gdje je to potrebno“, najbolje govore rezultati nedavno okončanog procesa provjere kvaliteta aktive (engl. Asset Quality Review - AQR) cjelokupnog bankarskog sistema. Naime, u skladu sa preporukama FSAP misije iz 2016. godine, Centralna banka je u saradnji sa nezavisnim eksternim revizorskim kućama sprovela u svih 13 banaka tada prisutnih na crnogorskom tržištu, koristeći finansijske podatke banaka raspoložive na datum 31.12.2019. godine. Procjena kvaliteta aktive je sprovedena u skladu sa metodologijom baziranoj na priručniku Evropske centralne banke (ECB) “Asset Quality Review Phase 2 Manual” iz juna 2018. godine, koji je prilagođen lokalnom institucionalnom i zakonskom okviru i specifičnostima tržišta.

Osnovni ciljevi AQR vježbe su bili sledeći:

- potvrda stabilnosti bankarskog sistema Crne Gore;

⁵ „Sl. list Crne Gore“ br. 22/12, 55/12, 57/13, 44/17, 82/17, 86/18, 42/19

- otklanjanje nedoumica u pogledu kvaliteta aktive banaka primjenjujući jedinstvenu i konzervativno uspostavljenu metodologiju, uključujući i vršenje (re)procjene sredstava obezbjeđenja u skladu sa međunarodno priznatim standardima procjene;
- obezbjeđenje osnova za unapređenje regulatornih i supervizorskih propisa, naročito u domenu Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja (MSFI) (kao što je unapređenje prakse primjene MSFI 9).

AQR u Crnoj Gori sproveden je u periodu od marta 2020. do septembra 2021. godine, koji je obilježen izazovima uzrokovanim pandemijom Covid 19 i mjerama preduzetim za suzbijanje negativnih posljedica na stanovništvo i privredu Crne Gore, kao i spajanjem CKB banke i Podgoričke banke, što je ujedno i najveća integracija banaka na crnogorskom tržištu.

AQR po svojim karakteristikama predstavlja prudencijalnu vježbu, koja ranije nije vršena u domaćem bankarskom sistemu i koja, posmatrano prema brojnim kriterijumima, ima karakter izrazito kompleksnog i sveobuhvatnog postupka, što reprezentuju sljedeći podaci:

- postupkom je obuhvaćeno svih 13 banaka prisutnih na crnogorskom tržištu;
- odabir kreditnih izloženosti koje su bile predmet AQR analize je obezbijedio visoku pokrivenost rizikom ponderisane aktive (čak 84,43%) na nivou bankarskog sektora;
- 3 nezavisne revizorske kuće i 12 eksternih procjeniteljskih kuća (angažovanih za realizaciju AQR-a u pojedinačnim bankama), brojni zaposleni u Centralnoj banci i zaposleni banaka koje su bile predmet AQR-a bili su angažovani u navedenom periodu na različitim aktivnostima u vezi sa AQR-om;
- preko 90 pojedinačnih portfolija potraživanja bilo je predmet analize, čija je knjigovodstvena vrijednost iznosila 3.737 miliona eura na referentni datum;
- revizori su pojedinačno pregledali kreditna dosijea preko 2.700 dužnika;
- preko 2.800 stambenih i poslovnih nepokretnosti bilo je (re)procijenjeno ili je njihova postojeća procijenjena tržišna vrednost bila analizirana u skladu sa AQR kriterijumima.

Rezultati AQR vježbe potvrdili su stabilnost, zadovoljavajući kvalitet aktive i kapitalne adekvatnosti bankarskog sektora Crne Gore.

Ukupni efekti AQR-a u pogledu uticaja na iznos kapitala na nivou bankarskog tržišta iznose 40,3 miliona eura, što je rezultiralo smanjenjem prosječnog koeficijenta solventnosti za 1,6 p.p. Prosječni koeficijent solventnosti na nivou bankarskog sektora nakon AQR usklađivanja iznosi 16,2%, što je značajno iznad regulatornog minimuma od 10%.

Tabela 3 Odabrani pokazatelji bankarskog sektora prije i nakon sprovedenog AQR-a

<i>Pokazatelji za bankarski sektor</i>	Prije AQR-a	Nakon AQR-a	Efekat
Koeficijent solventnosti	17,8%	16,2%	-1,6 p.p.
Kapital banaka (u milionima eura)	456,3	416,0	(40,3)

Izvor: CBCG

Imajući u vidu da je neto efekat utvrđenih korekcija na kapital obuhvaćenih banaka rezultirao neznatnim smanjenjem koeficijenta solventnosti, može se reći da je potvrđena zadovoljavajuća kapitalna adekvatnost domaćeg bankarskog sistema. Potvrda za mjerama za

očuvanje kapitala utvrđena je samo kod jedne banke. Banka je proaktivno reagovala i već preduzela aktivnosti za povećanje nivoa sopstvenih sredstava, tako da će datum primjene rezultata AQR-a koeficijent adekvatnosti kapitala ove banke biti u zakonom propisanim limitima.

Na 30.09.2021. godine bankarski sistem je stabilan, dobro kapitalizovan, visoko likvidan i profitabilan. Sopstvena sredstva banaka iznose 529,2 miliona eura i u odnosu na referentni datum sprovođenja AQR –a veća su za 72,9 miliona eura. Navedeno znači da je rast sopstvenih sredstava banaka više nego kompenzovao izvršenu korekciju tokom AQR-a (40,3 miliona eura).

Banke su u obavezi da rezultate dobijene u postupku AQR vježbe primijene sa stanjem na dan 31.10.2021. godine (radni blok 4 i radni blok 8). Očekivani rok za primjenu nalaza radnog bloka 1 je 31.12.2021. godine. Nakon toga, banke su dužne da najkasnije do 30.06. 2022. godine izvrše validaciju modela za obezvređivanje i rezervisanja i, ukoliko je potrebno, da izvrše rekalkulaciju postojećih modela i o rezultatima obavijeste Centralnu banku.

Centralna banka je dana 15.09.2021. godine, uz podršku svog konsultanta EY Srbija, BiH & Crna Gora, organizovala konferenciju za štampu u cilju informisanja javnosti o ukupnim AQR rezultatima i očekivanim pozitivnim efektima u skladu sa sadašnjim ciljevima AQR-a. Centralna banka je dana 23.09.2021. godine obavijestila svaku banku o individualnim rezultatima nakon sprovedenog AQR-a i o korektivnim mjerama koje će biti potrebno da se preduzmu. Izvještaj o procjeni kvaliteta aktive crnogorskog bankarskog sistema objavljen je i na sajtu Centralne banke⁶.

3.1.6. Eksterni sektor

3.1.6.1. Tekući račun

Prema preliminarnim podacima, u periodu januar-septembar 2021. godine deficit tekućeg računa iznosio je 249,2 miliona eura i bio je manji za 71,1% u odnosu na isti period 2020. godine. Smanjenje deficita tekućeg računa rezultat je povećanja suficita na računu usluga, primarnih i sekundarnih dohodaka.

Deficit na računu roba u periodu januar-septembar 2021. godine iznosio je 1,4 milijardi eura, što je za 13,5% više nego u istim periodom prethodne godine. Ukupan izvoz roba iznosio je 371 milion eura ili 32,5% više u odnosu na januar-septembar 2020. godine, čemu je najviše doprinio rast izvoza električne energije, obojenih metala i specijalnih mašina za neke industrijske grane. Ukupan uvoz roba iznosio je 1,8 milijardi eura i bio je za 17,0% veći u poređenju sa istim periodom prethodne godine, što je rezultat rasta uvoza nafte i naftnih derivata, medicinskih i farmaceutskih proizvoda i električne energije.

Na računu usluga u posmatranom periodu ostvaren je suficit u iznosu od 796,8 miliona eura, što je za 493,9% više nego u istom periodu 2020. godine i rezultat je povećanja prihoda od

⁶https://www.cbcbg.me/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_kontrola_banaka/agr/procjena_kvaliteta_aktive_banaka_cg_181021.pdf.

usluga putovanja i turizma, kao i transportnih usluga. Ukupni prihodi od usluga iznosili su 1,2 milijardi eura ili 148% više u odnosu na isti period prethodne godine, dok su ostvareni rashodi iznosili 438,2 miliona eura (rast od 20,4%). Procijenjeni prihodi od putovanja-turizma u periodu januar-septembar 2021. godine iznosili su 699,7 miliona eura, što je za 473,5% više nego u istom periodu prethodne godine.

Na računu primarnih dohodaka ostvaren je suficit u iznosu od 84 miliona eura i veći je za 34,7% u odnosu na isti period prethodne godine. Prihodi po osnovu primarnih dohodaka iznosili su 258,7 miliona eura, što je za 21,6% više nego u istom periodu prethodne godine. U posmatranom periodu ukupni rashodi po ovom osnovu su iznosili 174,7 miliona eura, što je rast od 16,2%.

Na računu sekundarnih dohodaka ostvaren je suficit u iznosu od 281,6 miliona eura, što je za 52,1% više nego u periodu januar-septembar 2020. godine. Ukupan priliv transfera u Crnu Goru je bio veći za 38,3% u poređenju sa istim periodom prethodne godine i iznosio je 341,2 miliona eura, od čega najveći dio čine lični transferi iz inostranstva u iznosu od 252,3 miliona eura (rast od 42,5%). U istom periodu ukupan odliv po osnovu transfera u inostranstvo iznosio je 59,6 miliona eura (pad od 3%).

3.1.6.2 Finansijski račun

Na računu portfolio investicija u periodu januar-septembar 2021. godine zabilježen je neto odliv u iznosu od 396,5 miliona eura, dok je neto odliv na računu ostalih investicija iznosio 294,4 miliona eura. Kretanja na ovom računu karakteriše manje zaduživanje države, kao i banaka i ostalih sektora, po osnovu uzetih kredita u poređenju sa istim periodom 2020. godine. Ostvareni neto odliv posljedica je povećanja depozita domaćih banaka u inostranstvu.

Prema preliminarnim podacima, neto priliv stranih direktnih investicija u periodu januar - septembar 2021. godine iznosio je 352,3 miliona eura, što predstavlja povećanje od 2,0% u poređenju sa istim periodom prethodne godine. Ukupan priliv SDI iznosio je 599,9 miliona eura (rast od 18,4%), od čega su vlasnička ulaganja iznosila 302,9 miliona eura (rast od 84,3%), dok je priliv u formi interkompanijskog duga iznosio 231,2 miliona eura ili 25,9% manje u poređenju sa istim periodom 2020. godine. U strukturi vlasničkih ulaganja investicije u kompanije i banke iznosile su 118,6 miliona eura (rast od 29,1%), dok su ulaganja u nekretnine iznosile 184,3 miliona eura (rast od 154,3%). Priliv po osnovu povlačenja ulaganja iz inostranstva iznosio je 65,8 miliona eura. U strukturi ukupnog priliva SDI, priliv po osnovu interkompanijskog duga iznosio je 38,5% ukupnog priliva SDI, zatim slijede ulaganja u nekretnine 30,7% i investicije u kompanije i banke 19,8%. Ukupan odliv SDI u periodu januar - septembar 2021. godine, iznosio je 247,6 miliona eura, što je za 53,5% više u odnosu na isti period 2020. godine. Odliv po osnovu ulaganja rezidenata u inostranstvo iznosio je 69,6 miliona eura, dok su povlačenja sredstava nerezidenata investiranih u našu zemlju iznosila 178 miliona eura.

Tabela 4 Platni bilans Crne Gore, u 000 eura

R.br.	Naziv stavke	Jan-Sept 2020	Jan-Sept 2021	Promjena u % 2021/2020
1	TEKUĆI RAČUN	-861,872	-249,198	-71.1
1.A	SALDO ROBA I USLUGA	-1,109,400	-614,771	-44.6
1.A.a	Robe	-1,243,559	-1,411,545	13.5
1.A.a.1	Izvoz, f.o.b.	279,892	370,996	32.5
1.A.a.2	Uvoz, f.o.b.	1,523,451	1,782,541	17.0
1.A.b	Usluge	134,160	796,773	493.9
1.A.b.1	Prihodi	497,969	1,234,937	148.0
1.A.b.2	Rashodi	363,809	438,164	20.4
1.B	Primarni dohodak	62,365	84,014	34.7
1.B.1	Prihodi	212,721	258,738	21.6
1.B.2	Rashodi	150,356	174,724	16.2
1.C	Sekundarni dohodak	185,162	281,559	52.1
1.C.1	Prihodi	246,654	341,204	38.3
1.C.2	Rashodi	61,492	59,645	-3.0
2	KAPITALNI RAČUN	9	-271	
2.A	Prihodi	11	0	
2.B	Rashodi	2	271	
	SALDO TEKUĆEG I KAPITALNOG RAČUNA	-861,863	-249,469	-71.1
3	FINANSIJSKI RAČUN, neto	-728,303	73,349	-110.1
3.A	Neto povećanje finansijske aktive	-271,794	106,854	-139.3
3.B	Neto povećanje obaveza	456,509	33,505	-92.7
3.1	Direktne investicije, neto	-345,436	-352,229	2.0
3.1.1	Neto povećanje finansijske aktive	-10,852	3,820	-135.2
3.1.2	Neto povećanje obaveza	334,584	356,050	6.4
3.2	Portfolio investicije, neto	275,756	396,459	43.8
3.2.1	Neto povećanje finansijske aktive	10,975	47,740	335.0
3.2.2	Neto povećanje obaveza	-264,781	-348,718	31.7
3.3	Finansijski derivati, neto	0	3,930	
3.3.1	Neto povećanje finansijske aktive	0	3,930	
3.3.2	Neto povećanje obaveza	0	0	
3.4	Ostale investicije, neto	-357,427	290,904	
3.4.1	Neto povećanje finansijske aktive	29,278	317,077	983.0
3.4.2	Neto povećanje obaveza	386,706	26,174	-93.2
3.5	Rezerve CBCG (promjene)	-301,195	-265,714	-11.8
4	NETO GREŠKE I OMAŠKE (3-2-1)	133,560	322,817	

Izvor: CBCG

3.1.6.3 Međunarodna investiciona pozicija

U 2019. godini je CBCG po prvi put počela da objavljuje neto međunarodnu investicionu poziciju (NMIP) Crne Gore, koja predstavlja razliku između strane finansijske aktive (potraživanja-sredstva) i strane finansijske pasive (obaveza).

Prema međunarodnoj investicionoj poziciji Crna Gora je neto dužnik, jer ima negativnu poziciju koja je prema preliminarnim podacima u 2020. godini iznosila 8,6 milijardi eura (rast od 3,8%) ili 206,2% BDP-a. Na kraju 2020. godine ukupna potraživanja rezidenata prema inostranstvu iznosila su 3,4 mlrd.€, a obaveze 12 mlrd.€.

Tabela 5 Struktura međunarodne investicione pozicije Crne Gore, u milionima eura

	2019	2020	u % BDP (2020)
1. Međunarodna investiciona pozicija, neto	-8.314,4	-8.630,4	-206,2%
2. SREDSTVA	2975,3	3355,0	80,2%
2.1. Direktne investicije, neto	100,4	77,5	1,9%
2.1.1. Vlasnička ulaganja i reinvestirane zarade	31,4	34,5	0,8%
2.1.2. Instrumenti duga	69,0	43,0	1,0%
2.2. Portfolio investicije, neto	336,4	368,5	8,8%
2.3. Finansijski derivati	0,1	0,1	0,0%
2.4. Ostale investicije**	1.171,7	1.170,5	28,0%
2.5. Rezerve CBCG	1.366,7	1.738,5	41,5%
3. OBAVEZE	11.289,7	11.985,5	286,4%
3.1. Direktne investicije	4.817,0	4.642,6	110,9%
3.1.1. Vlasnička ulaganja i reinvestirane zarade	2.876,5	2.560,9	61,2%
3.1.2. Instrumenti duga	1.940,5	2.081,7	49,7%
3.2. Portfolio investicije	1.601,5	2.029,8	48,5%
3.3. Finansijski derivati	0,3	0,0	0,0%
3.4. Ostale investicije	4.871,0	5.312,9	126,9%

Izvor: CBCG

U poređenju sa krajem 2019. godine, negativna neto međunarodna investiciona pozicija na kraju 2020. godine povećana je za 316 mil.€, u najvećoj mjeri zbog rasta finansijskih obaveza (za 695,7 mil.€), koji je donekle ublažio istovremeni rast finansijske imovine (za 379,8 mil.€). Preliminarni podaci pokazuju da je u odnosu na 2019. godinu zabilježeno povećanje negativne neto pozicije po skoro svim investicionim instrumentima⁷, ali je najveća promjena zabilježena kod ostalih investicija gdje se neto pozicija (sredstva minus obaveze) povećala za 443,1 mil.€ (rast od 12%), u najvećoj mjeri zbog povećanja neto kreditnih obaveza (za 451,4 mil.€).

Rast na strani sredstava tokom 2020. godine u najvećem dijelu generisan je rastom rezervi CBCG, i portfolio investicija. Analizirajući strukturu sredstava po finansijskim instrumentima, rezerve CBCG imaju dominantno učešće (51,8% ukupnih sredstava) kao i gotovina i depoziti, kao dio kategorije ostale investicije, sa učešćem od 28,6%.

Analiza strukture ukupnih finansijskih obaveza Crne Gore prema inostranstvu pokazuje da je najveće učešće ostalih investicija 44,3% (5,3 mlrd.€) i stranih direktnih investicija 38,7% (4,6 mlrd.€), od čega se najviše odnosi na vlasnička ulaganja 55,2% (2,6 mlrd.€).

Tokom 2020. godine ostvaren je značajan rast po osnovu *ostalih investicija* od 9,1% ili za 442 mil.€. Uz godišnje povećanje od 463,8 mil.€, dominiraju krediti kao najznačajniji finansijski

instrument na strani obaveza sa 4,5 mlrd.€ (udio od 37,5% u ukupnim obavezama), kao i gotovina i depoziti koji na kraju 2020. godine iznose 774,7 mil.€ (udio od 6,5%). Učešće obaveza po osnovu *portfolio investicija* iznosi 2 mlrd.€ (udio od 16,9%), od čega najveći dio čine obaveze države po osnovu euroobveznica.

3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario

Na osnovu trenutno raspoloživih pokazatelja ekonomske aktivnosti, kao i očekivanja do kraja 2021, izvršena je procjena snažnog oporavka crnogorske ekonomije u tekućoj godini, podstaknutog usponom turizma i povezanih djelatnosti, kao i intenzivnim rastom privatne potrošnje. Projekcija makroekonomskih indikatora za period 2022-2024 zasnovana je na pretpostavci daljeg oporavka privredne aktivnosti i ekonomskog rasta, u skladu sa najavljenim ulaganjima u prioritetnim sektorima i novim investicionim ciklusom, očekivanim efektima implementacije programa „Evropa sad“ i pažljivo koncipirane diversifikacije crnogorske ekonomije.

Planirane mjere sektorskih politika će, uz prospekte EU integracija, pružiti snažan zamah reformskim aktivnostima na ekonomskom planu i podstaći inkluzivni i održivi rast i razvoj. Nova zakonska, institucionalna i regulatorna rješenja će podstaći rast konkurentnosti privatnog sektora i stimulisati digitalizaciju ekonomije i inovativne industrije kako bi se kreirala kvalitetna radna mjesta.

Najvažniji makroekonomski parametri u srednjem roku projektovani su uzimajući u obzir započete i planirane strukturne reforme u zemlji, evropsku i regionalnu ekonomsku scenu, uspješnost realizacije procesa vakcinacije u borbi protiv koronavirusa, kao i povoljan poslovni i investicioni ambijent. **Uvažene su preporuke Evropske komisije, usaglašene u okviru zajedničkog ekonomskog dijaloga.**

U nastavku poglavlja predložen je makroekonomski scenario kretanja crnogorske ekonomije u periodu 2021-2024 na bazi relevantnih pretpostavki, kao i potencijalni rizici koji mogu prouzrokovati odstupanja od projektovanog nivoa. Za izradu projekcija korišćena su dva makroekonomska modela u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, uz dodatnu ekspertsku procjenu, budući da modeli pokazuju velika odstupanja i određene nekonzistentnosti u velikom eksternom šoku Covid krize na ekonomske parametre. Novina u ovogodišnjem Programu je i procjena uticaja prioritetnih strukturnih reformi i važnih projekata iz oblasti energetske tranzicije i saobraćajne infrastrukture, koja je odrađena u novorazvijenom makroekonometrijskom modelu Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

3.2.1. Osnovni makroekonomski scenario 2021-2024. godina i rizici za ostvarenje

Oporavak ekonomske aktivnosti u 2021. godini je bio intenzivan i dinamičan, naročito od početka ljetnjih mjeseci, kada je ostvaren značajan privredni rast. Turistička sezona je prevazišla sva očekivanja, pa će prema dostupnim podacima i informacijama, prihodi u turizmu u cijeloj 2021. godini dostići zacrtani cilj od oko 70% nivoa iz rekordne 2019. godine. Prema procjenama, neke komponente bruto domaćeg proizvoda, poput privatne potrošnje i izvoza roba, će već u 2021. dostići i prevazići, u nominalnim iznosima, svoje pretpandemijske nivoe. Rast u 2021. godini je dominantno vođen snažnim oporavkom turističkog sektora, ali i

povezanih djelatnosti (trgovina, saobraćaj, druge uslužne djelatnosti), čija je aktivnost uslovlila dinamičnu potrošnju domaćinstava u zemlji. Bruto investicije su usljed veće opreznosti u prvoj polovini 2021, stagnirale i ostvarile pad, ali se u nastavku godine očekuje njihov oporavak.

Novim paketima Vlade u 2021. godini, podržana je likvidnost privrednih subjekata i raspoloživi dohodak domaćinstava. Makroekonomska stabilnost u 2021. značajno je očuvana adekvatnim mjerama u domenu ekonomske, finansijske i zdravstvene politike. Ublažen je uticaj krize izazvane Covidom-19, realizovana je u velikoj mjeri uspješna turistička sezona i kao rezultat toga, ostvaren je značajan suficit u budžetu tokom ljetnjih mjeseci 2021. Ovim su značajno ublaženi fiskalni rizici u tekućoj godini, očuvana je finansijska stabilnost i podržani su veći izgledi za brži ekonomski rast. Na bazi povoljnih kretanja i ostvarenih rezultata, **za 2021. godinu je projektovan realni ekonomski rast od 13,4%.**

Na temelju bržeg rasta od očekivanog u 2021. godini, očekuje se ubrzanje dinamičnih ekonomskih trendova i **prosječni rast ekonomije od projektovanih 5,3% u periodu 2022-2024**, odnosno po godinama: **6,4%, 5,1% i 4,5%**, respektivno.

Ekonomski output Crne Gore će, prema projekciji, već u 2022. uveliko prevazići istorijske standarde i ostvareni nivo iz rekordne 2019. godine. Ubrzanje ekonomskog oporavka Crne Gore u srednjem roku biće stimulirano otpočinjanjem novog investicionog ciklusa. Otvaraju se brojne mogućnosti za ulaganja privatnog sektora, nastavljaju se ranije otpočeti projekti, dok snažna dinamika javnih ulaganja i brojne regulatorne mjere stvaraju preduslove za generisanje visokokvalitetnih radnih mjesta i rast životnog standarda. Dodatno, veliki planirani infrastrukturni projekti će obezbijediti bolju regionalnu povezanost i preduslove za ubrzani ekonomski rast.

Glavni pokretači ekonomskog rasta u narednom srednjoročnom periodu biće snažan turistički sektor, energetika, značajnija poljoprivredna proizvodnja, prerađivačka industrija i inovativne djelatnosti zasnovane na ubrzanoj digitalizaciji i rastu IT sektora. Jačanje inovacionog i istraživačkog ekosistema biće podržano programskom implementacijom Strategije pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024, kao i osnivanjem Fonda za inovacije, uz podršku već uspostavljenog Naučno-tehnološkog parka Crne Gore. Okvir za razvoj inovativnih djelatnosti u Crnoj Gori uspostavljen je tokom 2020. godine, donošenjem podsticajnih regulatornih mjera i zakonodavnih rješenja.

Procjenjuje se da će implementacija **ekonomskog programa „Evropa sad“** doprinijeti boljem životnom standardu građana, smanjenju neformalne ekonomije na tržištu rada i unaprijeđenju poslovnog i investicionog ambijenta. Set predloženih mjera u ekonomskom programu uključuje prvenstveno mjere u dijelu poreske politike, povećanje minimalne zarade na 450€, uvođenje neoporezivog dijela zarade, smanjenje troškova za poslodavce kroz niže poresko opterećenje na rad i uvođenje efikasnijeg modela viših marginalnih stopa oporezivanja. Očekuje se da će mjere povećati ličnu potrošnju domaćinstava, kroz rast raspoloživog dohotka, dok će preduzeća po osnovu mjera veći dio sredstava preusmjeriti na povećanje investicija. Kako bi se postigla dugoročna fiskalna održivost, predložene mjere u narednom periodu, počev od 2022. godine uključuju i povećanje akciza, izmjenu zakonske regulative u domenu ličnih dohodaka, doprinosa za obavezno socijalno osiguranje,

reprograma poreskog potraživanja, dobit pravnih lica, igara na sreću, rad inspeksijskih službi i druge mjere. Mjere na prihodnoj strani budžeta će obezbijediti dopunske izvore finansiranja za planirane politike i reforme, uz značajno proširenje poreske baze tokom srednjeg roka. Reforma poreske administracije i uvođenje integrisanog sistema upravljanja prihodima će, uz već uspostavljenu elektronsku fiskalizaciju u prometu roba i usluga, povećati transparentnost plaćanja poreza i značajno uticati na smanjenje sive ekonomije.

U cilju inkluzivnog ekonomskog oporavka u srednjem roku, planirana je implementacija mjera sa ciljem rješavanja strukturnih izazova na tržištu rada, uvođenjem programa Garancija za mlade i programa osposobljavanja i usavršavanja znanja, poboljšanjem vještina odraslih na tržištu rada i izmjenama legislative u ovoj oblasti.

Mjerama Vlade Crne Gore koje se odnose na obezbjeđivanje 40 miliona eura za subvencionisane kredite za mikro, mala i srednja preduzeća, koji će se davati preko komercijalnih banaka, uz dodatnu podršku Investiciono razvojnog fonda, obezbijediće se izvori finansiranja za kompanije, neophodni za oporavak i ubrzani ekonomski rast. Unaprijeđenje pristupa finansijama za mikro, mala i srednja preduzeća, omogućiće se kreiranjem Kreditno-garantnog fonda, koji je jedna od najvažnijih mjera strukturnih reformi u ovogodišnjem Programu. Fond će predstavljati dopunska sredstva za veliki broj klijenata koji usljed nedostatka sopstvenih finansija, kolaterala ili drugih razloga, imaju ograničenu dostupnost izvorima finansiranja. Sredstva plasirana Fondom će u velikoj mjeri biti usmjerena ka specifično targetiranim kreditnim linijama – prioritetnim sektorima, početnicima u biznisu i ka jačanju ženskog preduzetništva.

Ozelenjavanje ekonomije Crne Gore nastaviće se u godinama koje slijede, kroz pažljivo koncipirane mjere strukturnih reformi u oblasti održivog turizma, energetske tranzicije i podsticanja dekarbonizacije i ekološki prihvatljivih standarda. Poseban akcenat u ovom domenu je na prioritetnim mjerama podrške domaćinstvima za povećanje energetske efikasnosti u domovima, kao i povećanje udjela obnovljivih izvora energije uz velike najavljene projekte u ovoj oblasti. Ublažavanju uticaja klimatskih promjena u Crnoj Gori doprinijeće i programske kreditne linije namijenjene za modernizaciju tehnoloških i proizvodnih procesa u prerađivačkoj industriji i organskoj proizvodnji hrane.

Digitalizacija procesa u Crnoj Gori biće jedan od ključnih prioriteta u post-Covid oporavku, o čemu svjedoči i veliki broj reformi u Programu u ovoj oblasti, a odvijaće se u skladu sa Digitalnom Agendom za Zapadni Balkan. Naime, planirane mjere koje se odnose na razvijanje digitalnih platformi javnih usluga, razvoj digitalnih vještina u obrazovnoj djelatnosti, digitalizaciju zdravstvenog sistema, pružiće kvalitetniju i efikasniju javnu upravu i servise za građane. Integrisanim mjerama za ubrzanje digitalizacije u oblasti poslovanja privrede, poput omogućavanja elektronske registracije preduzeća i uspostavljanja jedinstvene pristupne tačke, omogućiće se veća konkurentnost domaće ekonomije.

Makroekonomske projekcije 2022-2024. imaju sljedeće komponente sa potrošne strane:

- Najveći pozitivni doprinos ekonomskom rastu u narednom trogodišnjem periodu pružiće domaća tražnja, sa projektovanim doprinosom od 4,9 p.p u prosjeku. Najveći

pokretač sa strane potražnje biće privatna potrošnja (uticaj 3,0 p.p), usljed snažnog oporavka prihoda u turizmu, visokog rasta doznaka, uz jaku ekspanziju kreditne aktivnosti i rast zaposlenosti i zarada. Lična potrošnja domaćinstava biće snažno podstaknuta novim poreskim politikama i budžetskim mjerama. Javnu potrošnju u narednom periodu reflektovaće veća vrijednost kapitalnih projekata, rast izdvajanja za zdravstvo i veći socijalni transferi stanovništvu, čemu će doprinijeti planirane reforme sistema socijalne i dječije zaštite. Bruto investicije će bilježiti postepeni oporavak u odnosu na pretkrizni nivo, uz započinjanje novog snažnog investicionog ciklusa. Najavljeni projekti i završetak započetih u privatnom sektoru, će opredijeliti visoki rast bruto investicija od 5,7% u periodu 2022-2024. Naročito su značajni projekti u sektoru energetike, kojim će se ubrzati dugoročna zelena transformacija crnogorske privrede. Snažan ciklus javnih investicija i visoko interesovanje stranih investitora za ulaganja u predstojećem periodu uveliko će doprinijeti intenziviranju investicionog mini-buma u godinama koje slijede. Planirani završetak autoputa prema Srbiji imaće snažne efekte po privredni rast i dugoročni razvoj, podstaći će konkurentnost crnogorske ekonomije i otvoriće veće izvozne mogućnosti olakšanim pristupom ino tržištima i boljom regionalnom povezanošću. Pokretanje novog investicionog ciklusa biće podržano i početkom implementacije Ekonomskog i investicionog plana Evropske komisije za Zapadni Balkan, čime će se mobilizovati značajna javna i privatna sredstva.

- Dodatan doprinos rastu u srednjem roku od 0,4 p.p pružiće neto izvoz, odnosno eksterna tražnja podstaknuta snažnom ekspanzijom u turizmu, povoljnim izvoznim performansama, ali će biti i djelimično limitirana snažnijom dinamikom uvozne aktivnosti. Prema projekcijama, turizam će se u potpunosti oporaviti 2022. i u toj godini ostvariti prihode iz pretkrizne 2019. godine. Povoljne cijene na svjetskim tržištima najvažnijih crnogorskih izvoznih proizvoda i veća proizvodna baza, opredijeliće projektovani rast izvoza roba od 9,3% u narednom trogodišnjem periodu. Uvoz će biti intenziviran (rast 6,4%), uslovljen jačom tražnjom usljed visoke vrijednosti investicionih ulaganja i snažnog rasta privatne potrošnje. Uz pažljivi fokus ka diversifikovanju grana nacionalne ekonomije koje stvaraju veću dodatnu vrijednost i poboljšanju ekonomskog upravljanja, smanjiće se potrebe za uvozom onih dobara u kojima Crna Gora ima jake komparativne prednosti, kako bi se domaćom proizvodnjom kompenzovao dio uvoza, naročito u oblasti poljoprivrede.

Tabela 6 Crna Gora: Makroekonomske projekcije 2021-2024 – Osnovni scenario

	2020	2021	2022	2023	2024
	-	-	-	-	-
Nominalni BDP u mil.€	4185.6	4881.3	5306.4	5669.0	6008.5
Nominalni rast	-15.5	16.6	8.7	6.8	6.0
Realni rast	-15.3	13.4	6.4	5.1	4.5
Inflacija (prosjeak)	-0.3	2.1	2.3	1.8	1.5
			(u % BDP-a)		
Glavne karakteristike:					

Deficit tekućeg računa	-26.1	-13.1	-10.5	-10.2	-10.0
Izvoz	26.0	38.5	43.1	44.1	44.9
Uvoz	61.0	61.1	62.7	63.3	64.0
Ostalo	9.0	9.6	9.1	9.0	9.1
Potrošnja domaćinstava	81.2	74.2	72.7	72.2	71.5
Bruto investicije	31.2	27.9	26.9	27.9	29.2
Bruto investicije u osnovna sredstva	27.9	25.1	24.2	25.4	26.8
Promjena zaliha	3.3	2.9	2.6	2.5	2.3
Potrošnja države	22.6	20.5	20.0	19.2	18.5
BDP deflator	-0.2	2.8	2.2	1.7	1.4
		(realne stope rasta u %)			
Realni rast BDP-a	-15.3	13.4	6.4	5.1	4.5
Domaća tražnja	-6.2	2.6	3.1	4.6	4.4
Potrošnja domaćinstava	-4.6	4.4	4.2	4.4	3.7
Potrošnja države	0.8	1.0	2.2	1.0	1.5
Bruto investicije	-13.4	-0.8	0.9	7.9	8.5
Bruto investicije u osnovna sredstva	-12.0	-0.9	1.0	8.7	9.3
Promjena zaliha	-22.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Izvoz roba i usluga	-47.6	64.7	19.0	7.2	6.4
Uvoz roba i usluga	-20.1	11.4	7.8	5.7	5.6
		(učešće u realnom rastu u % BDP-a)			
Realni rast BDP-a	-15.3	13.4	6.4	5.1	4.5
Domaća tražnja	-7.5	3.5	3.8	5.5	5.3
Potrošnja domaćinstava	-3.3	3.6	3.1	3.2	2.6
Potrošnja države	0.1	0.2	0.5	0.2	0.3
Bruto investicije	-4.3	-0.3	0.2	2.1	2.4
Bruto investicije u osnovna sredstva	-3.3	-0.3	0.2	2.1	2.4
Promjena zaliha	-1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Neto izvoz	-7.8	9.9	2.6	-0.5	-0.8
Izvoz roba i usluga	-20.9	16.8	7.3	3.1	2.8
Uvoz roba i usluga	13.1	-7.0	-4.7	-3.6	-3.6
		rast u procentima ako nije naznačeno drugačije			
Makroekonomski indikatori:					
Rast zaposlenosti	-10.0	4.8	3.5	3.4	3.0
Rast zarada (bruto)	1.3	1.2	4.0	3.0	3.0
Stopa nezaposlenosti	17.9	16.7	15.8	14.6	13.6
Neto SDI % BDP	11.2	8.4	9.4	10.6	10.0
Novoodobreni krediti	-26.4	19.9	11.3	8.9	7.8

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

Makroekonomski indikatori:

- Shodno očekivanoj dinamici kretanja uvoza i izvoza roba i usluga, uz visoki rast suficita na računima neto faktorskih plaćanja i neto transfera, deficit tekućeg računa platnog bilansa će se spustiti sa procijenjenih 13,1% BDP-a u 2021. na 10,0% u 2024. godini;
- Pojačano interesovanje stranih investitora i relevantne najave opredijeliće neto strane direktne investicije na projektovanom nivou od oko 10% u srednjoročnoj strukturi BDP-a;
- Novoodobreni krediti kompanijama i stanovništvu će nastaviti da stimulišu rast privredne aktivnosti i zabilježiće snažan prosječni rast od 9,3%;

- Zaposlenost će u periodu 2022-2024 rasti po prosječnoj godišnjoj stopi od 3,3% shodno snažnom rastu ekonomije i aktivnim mjerama politika rada;
- Rastom zaposlenosti i većom participacijom domaćeg stanovništva, stopa nezaposlenosti će se vratiti na pretkrizni tokom 2023. godine, a potom spustiti na 13,6% na kraju projektovanog horizonta;
- Rast zarada će biti ubrzan novim programom 'Evropa sad', kao i povećanjem produktivnosti domaće ekonomije na bazi reformskih mjera. U periodu 2022-2024, projektovan je nominalni rast zarada od preko 3%, pri čemu će i realne zarade, shodno očekivanim kretanjima inflacije, porasti za oko 1,5%;
- U srednjem roku se očekuju stabilne potrošačke cijene i prosječna inflacija ispod 2%, pri čemu se nakon ubrzanja u 2022. godini, predviđa ublažavanje inflatornih pritisaka i umjerenije stope rasta cijena u godinama koje slijede.

Rast BDP-a sadrži sljedeće komponente sa proizvodne strane:

- Projektovani realni rast u sektoru poljoprivrede u periodu 2022-2024. iznosiće prosječno 8,0%. Ovakav rast projektovan je na osnovu povećanih ulaganja u poljoprivredu, uz značajnu budžetsku podršku ovom sektoru. Očekuje se da će ulaganja u sektor poljoprivrede povećati konkurentnost proizvođača i uticati na smanjenje uvoza hrane kroz supstituciju i/ili rast izvoza. Značajan udio ovog sektora u ekonomskoj strukturi reflektovaće domaću usmjerenost ka većem korišćenju raspoloživog obradivog poljoprivrednog zemljišta i boljeg zadovoljenja domaćih potreba iz sopstvenih resursa;
- Sektor snabdijevanja električnom energijom će, u skladu sa planiranom energetsom tranzicijom i najavljenim projektima u oblasti energetike usmjerenim ka obnovljivim izvorima energije, rasti po prosječnoj stopi od 8,0% u trogodišnjem periodu;
- Prerađivačka industrija će shodno najavljenim industrijskim politikama i konkretnim podrškama istim, rasti po godišnjoj stopi od 5,8% u periodu 2022-2024; Poseban doprinos rastu ovog podsektora industrije očekuje se od rasta prerade hrane, drvne industrije, metalnog kompleksa i proizvodnje farmaceutskih proizvoda;
- Građevinarstvo će u srednjem roku rasti po prosječnoj stopi od 9,0% godišnje, a biće pod uticajem projektovane dinamike investicija u narednom periodu. Domaća građevinska operativa je tokom četvorogodišnjeg, pretpandemijskog perioda, stekla određeni nivo znanja i know-how procesa, te se može očekivati i veći rast produktivnosti i veća dodata vrijednost ovog sektora ukupnoj privredi u budućem periodu;
- U ovom scenariju predviđen je značajan rast usluga smještaja i ishrane, koji djelimično pokrivaju sektor turizma, kao i sektor saobraćaja, od 21,7% i 8,3%, respektivno. Nastavak započetih investicija i nove investicije u turizmu povećavaće ponudu objekata viših kategorija. Naročito će povećanje i poboljšanje ponude u segmentu kolektivnog smještaja doprinijeti bržem rastu prihoda od turizma, jer potrošnja u

objektima ovog tipa komparativno doprinosi više ukupno ostvarenim prihodima od turizma u odnosu na privatni smještaj.

U sljedećoj tabeli dat je pregled indikatora po agregiranim proizvodnim sektorima:

Tabela 7 Proizvodni sektori – realne stope rasta i učešće u BDV-u

Sektori	realne stope rasta, u %				učešće u rastu BDP-u, %				učešće u BDV, u %			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Poljoprivreda	-10.0	8.0	8.0	8.0	-0.8	0.5	0.5	0.5	7.1	7.1	7.2	7.4
Industrijska proizvodnja	7.4	5.2	6.2	5.9	0.8	0.6	0.7	0.6	12.5	12.3	12.3	12.4
Građevinarstvo	-8.0	7.0	10.0	10.0	-0.5	0.3	0.5	0.5	5.8	5.8	6.0	6.3
Uslužne djelatnosti	23.8	7.9	5.4	4.4	13.8	5.0	3.4	2.8	74.6	74.9	74.5	73.9
-od čega usluge smještaja i ishrane	120.0	40.0	15.0	10.0	2.4	1.5	0.8	0.6	4.5	5.9	6.4	6.7
BDV (bruto dodata vrijednost)	13.4	6.4	5.1	4.5	13.4	6.4	5.1	4.5	100.0	100.0	100.0	100.0
Porezi minus subvencije	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	N/A	N/A	N/A	N/A
BDP	13.4	6.4	5.1	4.5	13.4	6.4	5.1	4.5	N/A	N/A	N/A	N/A

Izvor: Projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

U slučaju materijalizacije određenih rizika po makroekonomsku ili fiskalnu stabilnost, naročito u uslovima velike neizvjesnosti po pitanju Covid krize, ekonomski rast i oporavak bi mogli biti slabijeg intenziteta. Glavni rizici predviđenog makroekonomskog scenarija u srednjem roku odnose se na:

- Prijetnje novih mutacija virusa, što bi moglo ugroziti regionalne izgleda i imati posljedično efekat 'prelivanja' na crnogorsku ekonomiju. Dostizanje globalnih targeta u vakcinaciji u Crnoj Gori tokom naredne godine značajno bi umanjilo dalje nepovoljne efekte pandemije po ekonomsku kretanja;
- Uprkos dobrim budžetskim rezultatima u 2021. godini, ograničeni fiskalni prostor ostaje izazov za implementaciju prioritarnih srednjoročnih strukturnih politika i reformi. Transparentnost i održivost sistema javnih finansija u kontekstu novih budžetskih, poreskih i regulatornih mjera stvaraju neophodnu pretpostavku za stabilan i predvidiv privredni sistem Crne Gore;
- Rastuća inflacija usljed porasta cijena primarnih dobara na svjetskim berzama, naročito sirove nafte i hrane, uz dodatna ograničenja u globalnim lancima snabdijevanja, stavila je veliki pritisak na domaće potrošače, uslovljavajući slabiju kupovnu moć i limitirala je efekte ubrzanog ekonomskog oporavka. Uvođenje izmjena u poreskoj regulativi i ekspanzija kreditiranja koja se očekuje kao formalna posljedica povećanja neto zarada, mogle bi dovesti do nešto veće stope inflacije od inicijalno projektovane;

- Odlaganje sprovođenja strukturnih reformi, političke nestabilnosti i socijalni nemiri, mogu biti takođe dodatni izazovi za makroekonomsku stabilnost i dinamični oporavak i rast u srednjem roku;
- Promjena dinamike realizacije javnih i privatnih investicija, što istorijski podaci ne dokumentuju ali u post-Covid okruženju može biti realan, predstavlja rizik za ostvarenje osnovnog makroekonomskog scenarija;
- Nepovoljne vremenske prilike mogu uticati na sektore turizma, energetike i poljoprivrede.

3.2.2. Potencijalni rast

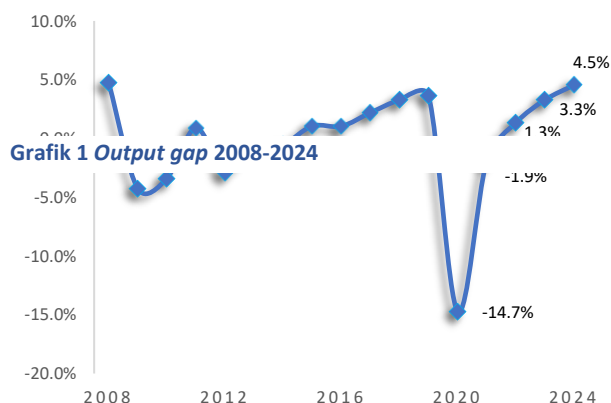
U novom makroekonometrijskom modelu razvijenom za potrebe Crne Gore, izvršeno je ažuriranje potencijalnog rasta ekonomije, koje sada pokazuje brže sužavanje negativnog jaza u razlici potencijalnog i stvarnog BDP-a. Tako će prema posljednjim projekcijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja, u 2022. godini biti zabilježen pozitivan output gap, a konvergencija će u srednjem roku, iznad potencijalnog autputa, biti stimulisana novim planiranim budžetskim i regulatornim politikama.

Kalkulacija potencijalnog rasta zasniva se na metodologiji Kob-Daglas proizvodne funkcije, i uzima u obzir procijenjenu vrijednost kapitalnog stoka ekonomije, raspoloživi kontigent radne snage, domaće demografske trendove i ograničenja u pogledu nivoa participacije na tržištu rada. Procjena uključuje i najvažniju komponentu ukupne faktorske produktivnosti, koja uz raspoložive tehnologije i stepen inovativnosti u zemlji, pokazuje optimalne načine kombinovanja proizvodnih inputa.

Prosječni potencijalni rast crnogorske ekonomije, prema procjeni, za period 2008-2021 iznosi 2,3%, dok se za period 2022-2024 povećava na 3,1%. Analiza učešća proizvodnih faktora i sa njima vezane ukupne faktorske produktivnosti pokazuje da je u periodu 2008-2021 prosječni realni rast crnogorske ekonomije iznosio 2,0%, što je nešto ispod potencijalnog autputa, usljed značajnog usporavanja i pada potencijala crnogorske ekonomije, kao posljedica negativnih efekata pandemije Covida-19. Učešće kapitala u realnoj stopi rasta za navedeni period iznosilo je prosječno 2,7%, učešće radne snage je relativno nisko od 0,4%, dok je ukupna faktorska produktivnost imala negativno učešće od 1,1%. To pokazuje da je prosječan potencijal za rast uslovljen prije svega rastom fizičkog kapitala, slabim doprinosom radne snage i negativnim udjelom ukupne faktorske produktivnosti.

Za period 2022-2024 projektovana je prosječna realna stopa rasta od snažnih 5,3%, podstaknuta budžetskim mjerama i strukturnim reformama koje će omogućiti veću konkurentnost i produktivnost domaće privrede, podsticaje za smanjenje neformalne ekonomije i veću aktivnost na tržištu rada. Visok nivo javnih investicija u narednim godinama takođe će povećati kapitalnu supstancu potencijalne proizvodnje. Povećanje maksimalnih kapaciteta domaće privrede vodiće ka bržoj konvergenciji u odnosu na razvojni prosjek EU.

Učešće proizvodnih faktora se, stoga, prema projekcijama, u srednjem roku značajno mijenja, u korist doprinosa rada i veće produktivnosti. Učešće kapitala u ekonomskom rastu će iznositi prosječno 1,8%, dok će rad doprinijeti 2,1%, a produktivnost 1,4% rastu ekonomije.



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Prema trenutnom scenariju projektovanih trendova, u 2021. će negativni **output gap** iznositi 1,9%, dok se od 2022. godine stvaraju preduslovi za značajno ubrzanje rasta crnogorske ekonomije, koje će biti iznad potencijala. Stoga će u periodu 2022-2024 output gap prema projekciji biti pozitivan i iznositi 3,1%. Snažno dinamiziranje rasta i ekonomski proizvod

značajno iznad pretkriznog, omogućavaju kretanje crnogorske ekonomije iznad potencijala tokom narednog srednjeg roka, a na bazi rasta zaposlenosti i investicija, stimulisanja inovativnih djelatnosti i povećanja konkurentnosti domaće ekonomije. Rast produktivnosti će biti podstaknut novim regulatornim mjerama politika, kao i efikasnijim korišćenjem raspoloživih nacionalnih prirodnih i ljudskih resursa i racionalizacijom javnih usluga i administracije.

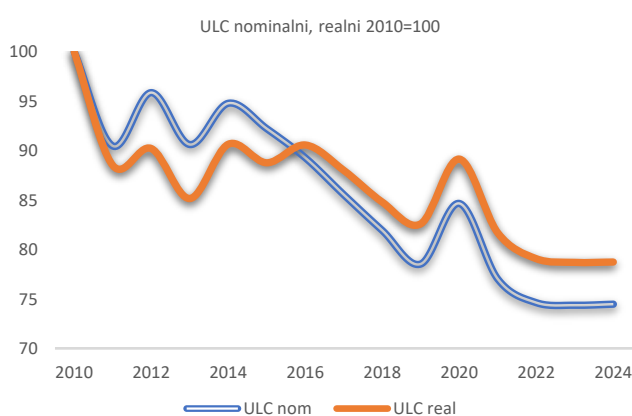
3.2.3. Eksterni sektor i njegova srednjoročna održivost

Karakteristike Crne Gore kao otvorene i slabo diversifikovane ekonomije, uz liberalizovane trgovinske i kapitalne tokove, uslovili su visoku uvoznu zavisnost i ranjivost na eksterne šokove, što se eksplicitno pokazalo u 2020. godini, sa pojavom globalne pandemije Covid-19. Niska domaća akumulacija bila je nedovoljna da ublaži negativne efekte pandemije po ekonomske tokove, pa se većina fiskalnih potreba tokom 2020. i 2021. godine dodatno obezbijedila zaduživanjem na međunarodnom finansijskom tržištu i inostranom pomoći.

Dodatno, uslijed velike orijentisanosti na sektor turizma, koji je u Covid krizi pretrpio značajne gubitke, u 2020. godini je značajno pogoršana eksterna pozicija zemlje. Ipak, u 2021. godini sektor turizma je zabilježio značajan oporavak, pa su se ekonomske performanse ubrzano poboljšale, uz očekivane pozitivne trendove u narednom srednjoročnom periodu. U tom kontekstu, očekuje se smanjenje deficita tekućeg računa, jačanjem neto izvoza i rastom suficita na računu neto dohotka. Prema preliminarnim procjenama, deficit tekućeg računa će u 2021. iznositi 13,1% BDP-a, i smanjiti se za 13 indeksnih poena u odnosu na deficit iz 2020. kada je iznosio 26,1% BDP-a. Uvozna komponenta će i dalje biti uslovljena uvozom hrane, pića i nafte, tako da se projektuje deficit računa roba u iznosu od 39,5% BDP-a u 2021. Izvozna komponentu, osnaženu oporavkom turizma i saobraćaja, dodatno će generisati intenzivniji izvoz električne energije, minerala i metala. Mjere strukturnih reformi koje se odnose na sektorske politike dodatno će podstaći domaću proizvodnju hrane i stimulisati izvozne potencijale sektora poljoprivrede. Suficit na računu usluga djelimično će kompenzovati spoljnotrgovinski deficit na računu roba. Uslijed oporavka turizma u 2021. godini iznad

očekivanja, suficit na računu usluga će prema procjeni imati relativno učešće od 16,9% BDP-a, značajno više u odnosu na 2020. kada je suficit iznosio svega 4,2% BDP-a.

Neto primarni i sekundarni dohodak će dodatno smanjiti deficit tekućeg računa, prvenstveno zbog snažnih neto transfera. Projektovani suficit na računu sekundarnog dohotka iznosi 7,8% BDP-a u 2021. i značajno će povećati raspoloživi bruto nacionalni dohodak Crne Gore. Deficit tekućeg računa se finansira povlačenjem rezervi i neto stranim direktnim investicijama, što formira veliku osjetljivost i podložnost domaće ekonomije na promjenljive valutne fluktuacije i kapitalne tokove. U srednjoročnom periodu predviđa se da će nešto brža dinamika uvozne aktivnosti i snažniji izvoz predvođen oporavkom turizma, uticati na smanjenje deficita tekućeg računa na projektovanih 10,0% BDP-a u 2024. godini. Neto priliv stranih direktnih investicija će i dalje u velikoj mjeri finansirati deficit tekućeg računa i za period 2022- 2024 projektovan je na nivou od 10,0% BDP-a.



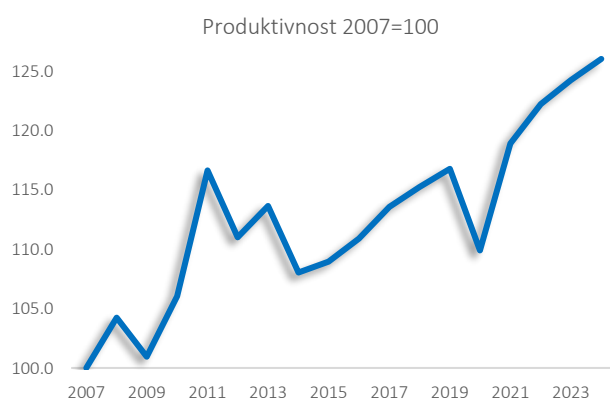
Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Analiza konkurentnosti koja je urađena na osnovu jedinične cijene rada (ULC), pokazuje da je cjenovna konkurentnost značajno rasla u periodu 2010-2019, kao posljedica dinamike rasta zarada, zaposlenosti, inflacije i BDP-a. Cjenovna konkurentnost rada je u 2020. značajno smanjena, usljed rasta zarada i troškova isplaćivanja istih, pri velikom padu bruto domaćeg proizvoda u krizi Covid-19. Smanjenje realnog fonda zarada, vođeno padom zaposlenosti u 2020, bilo je niže

od pada realnog autputa, pa je pogoršana konkurentnost u toj godini. U periodu 2022-2024 godina, očekuje se rast konkurentnosti rada u domaćoj ekonomiji, stimulisan novim mjerama reformi iz programa 'Evropa sad'. Rast zarada će ubrzati shodno novim mjerama politika, s tim što će veći rast biti na kontu neto zarada, dok se u bruto zaradama vrši prekompozicija, na način smanjenja opterećenja u vidu poreza i doprinosa, a sa istovremenim povećanjem neto iznosa isplaćene zarade, sa neto neutralnim efektom po ukupne troškove isplaćenih zarada za poslodavce. Ovo znači da će agregatni fond zarada u ekonomiji najviše biti uslovljen rastom zarada na tržištu zbog veće produktivnosti nacionalne ekonomije i većom zaposlenošću, dok će istovremeno BDP bilježiti snažan nominalni i realni rast, vođen pokretanjem intenzivnog investicionog ciklusa. Realne zarade će u periodu 2022-2024 rasti po prosječnoj godišnjoj stopi od 1,5%, shodno inflatornim očekivanjima, dok će projektovani realni rast BDP-a iznositi 5,3%.

Analiza kretanja produktivnosti, izražene kao odnos ostvarenog bruto domaćeg proizvoda i broja zaposlenih (15+ godina) na nivou ekonomije, pokazuje trend rasta produktivnosti, sa prosječnom stopom od 1,3% u periodu 2008-2021, što je ispod prosječnog rasta ukupne ekonomske aktivnosti u tom periodu (2,0%).

Grafik 3 Produktivnost, 2007-2024



Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Prema projekcijama za period 2022-2024, produktivnost će rasti po prosječnoj godišnjoj stopi od 2,0%, usljed većeg rasta BDP-a od rasta zaposlenosti. Na uporednom grafiku dat je prikaz kretanja produktivnosti kao odnosa realnog BDP-a i broja zaposlenih.

3.3. Alternativni scenario

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

3.3.1. Makroekonomski scenario nižeg rasta 2022-2023 (DOWNSIDE SCENARIO)

Jedna od najosjetljivijih privrednih grana po pitanju krize uzrokovane pandemijom jeste turizam. Za razliku od 2020. i 2021. godine, otvorenost pojedine destinacije od 2022. godine više ne predstavlja konkurentsku prednost u odnosu na druge destinacije. Za privlačenje turista sa eminentnih tržišta i uspješnu organizaciju masovne ljetnje turističke, neophodno je, između ostalog, ostvariti visoku stopu vakcinacije stanovništva, stabilnije epidemiološke predulove u odnosu na konkurentne destinacije i omogućiti uspostavljanje "zelenih koridora" ne samo zdravstvenim nego i diplomatskim putem. Veoma je izazovno izgraditi stabilan turistički proizvod u vremenu pandemije i samim tim postoji realan rizik da turistička privreda podbaci, čak i u odnosu na 2021. godinu.

Rizik od inflacije u državi je realan i može prouzrokovati lančanu reakciju na ostale makroekonomske parametre. Crna Gora je uvozno orijentisana ekonomija, a u 2021. godini zabilježen je značajan rast uvoznih cijena. Godišnja stopa rasta uvoznih cijena u trećem kvartalu 2021. iznosila je 10,5%, dok je godišnja stopa rasta uvoznih cijena energenata iznosila 30,2%, što može opravdati pesimizam po pitanju inflacije u 2022. godini.

Ekonomski program Vlade Crne Gore uključuje povećanje opšteg nivoa zarada, ali prema ekonomskoj teoriji, ono može uticati i na povećanje inflacije. Kao dodatni argumenti za

mogućnost rasta inflacije predstavljaju promjene u akciznoj i poreskoj politici i uvođenje progresivnog oporezivanja. Pored toga, program Vlade predviđa smanjenje doprinosa za zdravstvo, tako da postoji pritisak na finansiranje zdravstvenog sistema i povećava rizik od dodatnog finansiranja putem duga.

Vremenske prilike predstavljaju eksterni faktor koji može da se odrazi na ekonomiju, prije svega na poljoprivredu i energetiku. Manjak padavina smanjio bi proizvodnju električne energije i njen izvoz, te umanjio domaću poljoprivrednu proizvodnju.

Polazeći od pomenutih rizika, u modelu alternativnog scenarija predviđamo drugačija kretanja makroekonomskih indikatora, uključujući povećanje inflacije, pad javne potrošnje, pad očekivanog prihoda od turizma, stagnaciju zaposlenosti, povećanje nezaposlenosti i pad privatne potrošnje. Takve okolnosti dovele bi do blažeg rasta realnog BDP-a u 2022. godini na 3,7%, odnosno 4,0% i 3,6% u 2023. i 2024. godini.

Makroekonomske projekcije indikatora u scenarija nižeg rasta, date su u sljedećoj tabeli:

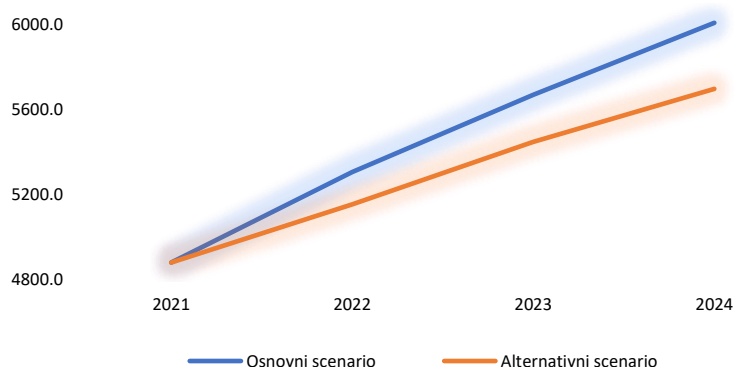
Tabela 8 Crna Gora, makroekonomske projekcije, scenario nižeg rasta

Crna Gora, makroekonomske projekcije, scenario nižeg rasta				
	2021	2022	2023	2024
Nominalni BDP u mil.€	4881.3	5154.8	5448.7	5697.8
Nominalni rast	16,6	5,6	5,7	4,6
Realni rast	13,4	3,7	4,0	3,6
Inflacija (prosjek)	2,1	4,0	2,0	1,8
Glavne karakteristike	<i>(realne stope rasta u %)</i>			
Domaća tražnja	2,6	2,1	2,2	2,1
Potrošnja domaćinstava	4,4	2,8	2,4	1,8
Potrošnja države	1,0	1,5	0,5	0,5
Bruto investicije	-0,8	0,4	2,9	4,0
Bruto investicije u osnovna sredstva	-0,9	0,5	3,2	4,4
Promjena zaliha	0,0	0,0	0,0	0,0
Izvoz roba i usluga	64,7	9,7	9,9	5,3
Uvoz roba i usluga	11,4	4,3	4,4	1,9
Makroekonomski indikatori:	<i>Rast u procentima, ako nije naznačeno drugačije</i>			
Rast zaposlenosti	4,8	3,0	2,7	1,8
Rast zarada (bruto)	1,2	3,1	2,0	2,0
Stopa nezaposlenosti	16,7	16,1	15,2	14,6
Neto SDI % BDP	8,4	9,1	9,2	8,8

Izvor: projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

Na sljedećem grafiku prikazana je uporedna analiza osnovnog scenarija sa scenariom nižeg rasta:

Grafik 4 Razlike između osnovnog i alternativnog scenarija u projekcijama rasta BDP-a Crne Gore



Izvor: Projekcije Ministarstva finansija i socijalnog staranja

3.4. Procjena uticaja

Za analizu procjene uticaja korišćen je Crnogorski makroekonometrijski model (MMM), koji je Vlada Crne Gore dobila podrškom Evropske Unije kroz projekat „Podrška procjeni makroekonomskog uticaja strukturnih reformi“ (IPA/2017/384-908). Kao predmet analize uzet je uticaj prioriternih mjera strukturnih reformi u periodu 2022-2024 godina, kao i nekih velikih, ključnih infrastrukturnih projekata u periodu 2020-2024, na makroekonomske parametre u narednom srednjoročnom periodu.

Kvantitativnom procjenom obuhvaćeni su sljedeće mjere strukturnih reformi:

- Mjere 1, 4 i 6 - koje se odnose na radnu snagu;
- Mjere 5, 7–19 – koje se odnose na državnu potrošnju, odnosno ukupnu faktorsku produktivnost; i
- Mjera 20 – koja se odnosi na privatne investicije u fiksni kapital.

Njihov detaljni obračun po godinama dat su u tabelama 10a i 10b.

Usljed ograničenog efekta izdvojenih mjera strukturnih reformi, kao dodatno istraživanje, u model procjene uticaja uzeti su u kalkulaciju i neki važni i krupni investicioni projekti: autoput Bar-Boljare, Jadransko-jonski autoput, solarna elektrana Briska Gora, vjetroelektrane Brajići i Gvozd, ekološka sanacija Termoelektrane Pljevlja, projekat Hidroelektrane Komarnica, prevođenje rijeke Zete, Energetska efikasnost u javnim i privatnim zgradama i Sistem prečišćavanja otpadnih voda u Podgorici. Njihovim ulaganjem, Crna Gora značajno će osavremeniti svoju infrastrukturu i poboljšati svoju konkurentnost po pitanju saobraćaja, energetike i upravljanja vodama. Prikaz investicija u fiksni kapital iz javnih izvora (osim ako je drugačije označeno), dat je na sljedećoj tabeli:

Tabela 9 - Investicije u fiksni kapital iz javnih izvora, u hiljadama EUR

	2020	2021	2022	2023	2024
Saobraćaj					
Autoput Bar-Boljare - I dionica	48.000	50.000	50.000		
Autoput Bar-Boljare - II dionica				200.000	200.000
Jadransko-jonski autoput			20.000	20.000	20.000
Energetika					
SE Briska Gora Ulcinj*	2300	15500	14500	14700	2300
VE Brajći**	2.244	4.193	35.340	59.502	2.244
VE Gvozd*			500	3000	
Ekološka rekonstrukcija TE Pljevlja		13.300	15.250	4.250	4.250
HE Komarnica	23	1.060	2.100	14.500	24.500
Prevođenje rijeke Zete		530	9.400	8.800	8.300
Energetska efikasnost - Javne zgrade - III faza	906	1.500	6.000	1.000	1.500
Energetska efikasnost - Faza II	1.936	739	1.002	573	
Otpadne vode					
Sistem prečišćavanja otpadnih voda Podgorica	6.658	4.612	16.032	13.456	11.834
<i>Napomene:</i>					
* - Javno-privatno partnerstvo					
** - Većinski privatna investicija					
Državne investicije u kapital - Ukupno:	57.523	72.891	127.784	271.329	277.734
Privatne investicije u kapital – Ukupno:	3.394	12.193	44.090	66.852	3.394

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Treba napomenuti da su pojedini projekti koje smo uzeli u modelu simulacije otpočeli još 2020. godine. Iz tog razloga kao bazna godina (referentna godina prije započinjanja razmatranih mjera) uzeta je 2019. godina. Takođe je važno istaći da prognoze i ocjene dobijene primjenom modela za procjenu uticaja strukturnih reformi i realizacije projekata na makroekonomska kretanja (Modul II) ne generišu tačne „prognoze“, ali odražavaju strukturu i odnose u ekonomiji Crne Gore. Efekti realizacije prikazani su u narednoj tabeli:

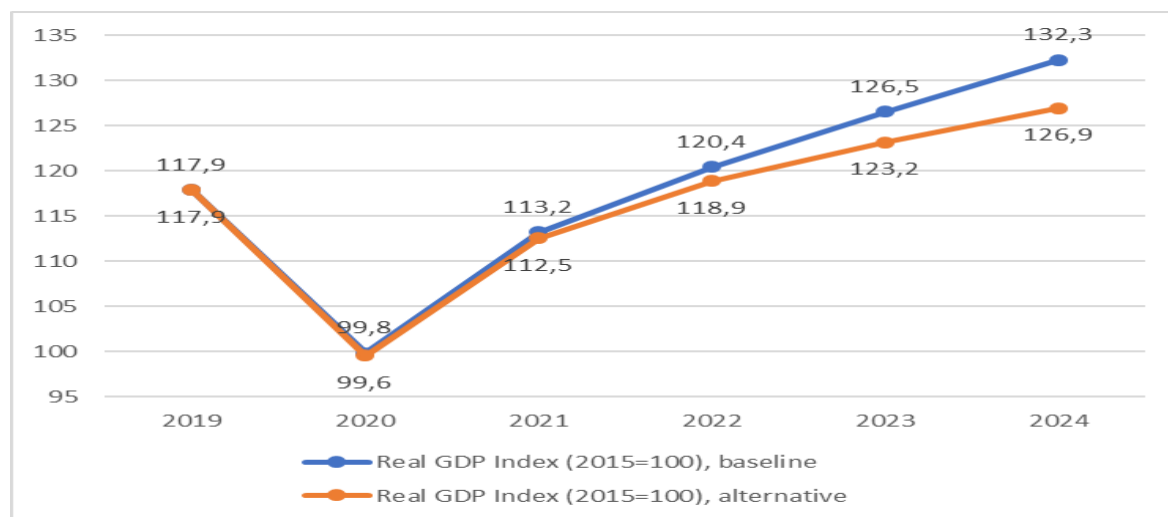
Tabela 10 Efekti realizacije odabranih strukturnih mjera i infrastrukturnih projekata

	2020	2021	2022	2023	2024
Realni sektor					
BDP (cijene 2010), neto efekat u %	0,3	0,6	1,3	2,7	4,1
Privatna potrošnja (cijene 2010), neto efekat u %	0,3	0,7	1,5	3,1	4,8
Privatne investicije (cijene 2010), neto efekat u %	1,4	2,5	8,8	16,7	21,2
Izvoz roba (cijene 2010), neto efekat u %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Izvoz usluga (cijene 2010), neto efekat u %	2,0	3,0	6,4	16,8	18,9
Uvoz roba (cijene 2010), neto efekat u %	2,0	3,1	6,6	17,1	19,2
Uvoz usluga (cijene 2010), neto efekat u %	0,5	1,1	2,3	4,8	7,4
Tržište rada					
Radna snaga, neto efekat u %	0,1	0,2	0,4	0,8	1,2
Zaposlenost, neto efekat u %	0,1	0,2	0,5	1,0	1,5
Nezaposlenost, neto efekat u %	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,8
Stopa nezaposlenosti, neto efekat u p.p	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3
Nominalna zarada, neto efekat u %	0,3	0,6	1,3	2,7	4,1

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Očekivani neto efekat pomenutih projekata na realni BDP iznose u 2022. godini 1,3%, u 2023. godini 2,7%, i 4,1% u 2024. godini. To se može interpretirati na način da bi nivo BDP-a na kraju 2024. godine bio niži za 4,1% u odnosu na scenario bez realizacije gore navedenih strukturnih reformi i projekata. Grafički prikaz rasta realnog BDP-a u odnosu na baznu godinu (2019=100) dat je na sljedećem grafiku:

Grafik 5 Indeksi realnog rasta BDP-a



Bazna godina indeksa BDP-a (2015=100); Cijene= 2010

Izvor: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Efekti realizacije razmatranih strukturnih mjera, zajedno sa kapitalnim infrastrukturnim projektima, imale bi značajan neto efekat u oblasti rasta privatnih investicija (između 8,8% u 2022. i 22,2% u 2024. godini), kao i rast uvoza (između 6,6 i 19,2%) i izvoza roba (između 6,4 i 18,9%). Realizacija pomenutih projekata imaće uticaj i na tržište rada. Neto efekat na nominalne zarade je veći (između 1,3 i 4,1%), zaposlenost je veća (između 0,5 i 1,5%), a nezaposlenost niža (između 0,3 i 0,8%) u odnosu na scenario bez realizacije pomenutih projekata. Rezultati pomenutih indikatora su od posebnog značaja, jer se bi se kroz multiplikaciju njihovih efekata ostvarili još snažniji rezultati na oporavak crnogorske ekonomije i povećanje njene konkurentnosti.

4. FISKALNI OKVIR

4.1 Strategija politike i srednjoročni ciljevi

Polazeći od identifikovanih izazova koji stoje pred Crnom Gorom na putu održivog rasta i razvoja, strateški cilj ekonomske politike Crne Gore je: "ostvarenje pametnog, održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života svih njenih građana".

Fiskalna politika kao glavni instrument ekonomske politike, u periodu 2022-2024. godine biće usmjerena na stvaranje uslova za makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost, kako bi se u uslovima postepenog ekonomskog oporavka nakon pandemije, obezbijedila dugoročna održivost javnih finansija i pružila puna podrška ekonomskom rastu.

Fiskalnu održivost u najvećoj mjeri determinišu: poreska politika i politika upravljanja rashodima. U dijelu poreske politike akcenat, u periodu 2022-2024. godine, biće na sveobuhvatnoj reformi poreskog sistema u cilju proširenja poreske baze, čime bi se stvorili uslovi za generisanje novih izvora prihoda kroz prije svega:

- smanjenje poreskog opterećenja na rad i subvencionisanje novog zapošljavanja kako bi se stvorio osnov za otvaranje novih radnih mjesta i unapređenje standarda zaposlenih, posebno onih sa najnižim primanjima;
- uvođenje progresivnog oporezivanja dohotka i dobiti;
- oporezivanje po visokoj stopi neprijavljene imovine i oduzimanje nelegalno stečene imovine;
- izmjenu akcizne politike kroz povećanje visine akciza na proizvode koji negativno utiču na zdravlje stanovništva i korišćenje prihoda ostvarenih po tom osnovu za finansiranje zdravstvenog sistema;
- implementaciju novog zakonskog rješenja u oblasti priređivanja igara na sreću;
- smanjenje "sive ekonomije" u cilju omogućavanja fer tržišne utakmice odnosno suzbijanja neloyalne konkurencije.

Kada je u pitanju upravljanje javnom potrošnjom strategija politike u srednjem roku zasniva se na:

- racionalizaciji "neproduktivne potrošnje";
- povećanju izdvajanja za kapitalne i razvojne projekte čijom se implementacijom generiše nova vrijednost i podstiče ekonomski rast;
- optimizaciji državne uprave kroz stvaranje uslova za smanjenje broja zaposlenih i odgovorno upravljanje fondom zarada.

Dakle, glavni cilj fiskalne politike posmatranom periodu je stabilizacija makroekonomskog ambijenta i javnih finansija i stvaranje uslova za dinamičan ekonomski rast na nivou od prosječno 5% u periodu 2022-2024. godine.

Ciljevi fiskalne politike u posmatranom periodu se konkretizuje kroz sljedeće ciljeve:

1. ostvarivanje suficita tekuće budžetske potrošnje u svim godinama projekcije;
2. ostvarivanje primarnog suficita u 2023. godini;

3. smanjenje deficita javnih finansija na prosječno 2,4% BDP-a u periodu 2022-2023. kako bi se stvorili uslovi za balansiranost javnih finansija u 2024. godini;
4. ulaganje u finansiranje kapitalnih projekata od preko 900 mil. € u periodu 2021 – 2024. godine;
5. postepeno smanjenje javnog duga do nivoa od 67,6% BDP-a u 2024. godini.

Da bi se pružila podrška rastu sprovodiće se mjere koje će obezbijediti kontinuirani rast budžetskih prihoda sa jedne i kapitalne potrošnje sa druge strane. Dakle, struktura budžetske potrošnje biće promijenjena na način postizanja većeg učešća kapitalnog budžeta u ukupnoj potrošnji (i nakon završetka projekta izgradnje prioritetne dionice Autoputa).

Najveći zabilježeni nivo budžetskog deficita i javnog duga na kraju 2020. godine, od sticanja nezavisnosti Crne Gore, a u uslovima daljeg trajanja pandemije virusa Covid-19, ukazuje na visoku ranjivost crnogorske ekonomije na promjene iz spoljnog okruženja, posebno imajući u vidu nizak stepen diversifikovanosti privrede, kao i nedostatak mehanizama monetarne politike, osim obavezne rezerve.

Nakon ekspanzivne fiskalne politike vođene tokom 2020. godine, usljed potrebe pružanja pomoći građanima i privredi kroz sprovođenje socio-ekonomskih mjera podrške u cilju ograničavanja negativnih posljedica pandemije virusa Covid-19, u srednjoročnom periodu neophodno je voditi restriktivnu fiskalnu politiku u dijelu tekuće budžetske potrošnje kako bi se kroz stvaranje novih izvora budžetskih prihoda i ulaganje u kapitalne projekte stvorio osnov za ekonomski rast. Na ovaj način, dodatno zaduživanje vrši se isključivo za finansiranje infrastrukturnih projekata, pri čemu javni dug mjeren učešćem u BDP-u opada usljed bržeg rasta BDP-a.

U cilju identifikovanja prepreka konkurentnosti i ekonomskom rastu Crne Gore, prezentovani makro-fiskalni okvir u periodu 2021 – 2024. godine sadrži niz strukturnih reformi odnosno mjera razvojne i ekonomske politike u javnom i realnom sektoru.

Odgovor na preporuke sa ekonomskog i finansijskog dijaloga:

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

U period trajanja pandemije virusa COVID-19, Crna Gora je donijela pet paketa socio-ekonomskih mjera u cilju ograničavanja negativnih posljedica pandemije na ugrožene kategorije stanovništva i privredu. Najznačajnije mjere odnosile su se na subvencionisanje zarada zaposlenih u ugroženim djelatnostima, čiji je cilj bio očuvanje radnih mjesta, mjere usmjerene na održavanje likvidnosti privrednih subjekata kao i mjere pomoći ugroženim

kategorijama stanovništva. Značajna mjera sa aspekta pomoći turističkoj privredi, kao najznačajnijoj grani privrede odnosila se na primjenu snižene stope PDV-a na usluživanje hrane i pića, osim akciznih proizvoda, koja je dodatno dala podsticaj oporavku tokom ljetnje turističke sezone. Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog fisklane stretaegija za period 2021-2024. godine, koja sadrži mjere fiskalne politike kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani koje imaju za cilj obezbjeđivanje makroekonomske stabilnosti i postizanje dinamičnih stopa ekonomskog rasta, uz set mjera poreske politike i politike u dijelu upravljanja javnim rashodima koje će omogućiti postizanje balansiranosti javnih finansija u 2024. godini i kontinuiran opadanje javnog duga do nivoa od 67,6% u 2024. godini. U dijelu optimizacije javne uprave pripremljena je nova Strategija reforme javne uprave za period 2022-2026. godine kojom su utvrđene mjere koje imaju za cilj stvaranje efikasnije javne uprave, pri čemu se jedna od mjera odnosi na stvaranje uslova za optimizaciju broja zaposlenih. U tom cilju, polazeći od utvrđenog broja zaposlenih po svim sektorima, planira se sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje. U zavisnosti od zaključaka sprovedenih funkcionalnih analiza, Vlada Crne Gore donijeće program sporazumnog prekida radnog odnosno proglašenja tehnološkim viškom uz isplatu otpremnine, kada će biti i utvrđen fiskalni efekat ove reforme. Sve aktivnosti koje se odnose na optimizaciju odnosno efikasnost javne uprave biće sastavni dio Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. i akcionog dokumenta za implementaciju iste.

PIMA ocjena za Crnu Goru sprovedena je i izvještaj pripremljen u julu 2021. godine. Navedenim izvještajem daje se pregled preporuka za unapređenje upravljanja javnim investicijama, koje će predstavljati osnov za sprovođenje reformskih aktivnosti i mjera u ovoj oblasti.

2. Da usvoji izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti s ciljem uspostavljanja nezavisnog organa zaduženog za fiskalni nadzor. Da izradi sveobuhvatan pregled svih poreskih izuzeća, uključujući analizu njihovog ekonomskog i socijalnog uticaja. Da podrži ekonomiju i poslovnu likvidnost smanjenjem zaostalih obaveza i rokova za povraćaj PDV-a u javnom sektoru.

Kako bi se ojačao nadzor nad sprovođenjem fiskalne politike, posebno u dijelu ex ante ocjene, uz podršku EU, u toku je implementacija projekta koji za cilj ima stvaranje uslova za uspostavljanje Fiskalnog savjeta Crne Gore kao nezavisnog tijela koje bi vršilo praćenje i ocjenjivanje planiranja i sprovođenja fiskalne politike. U vezi sa navedenim, Vlada Crne Gore, na bazi preporuka, najbolje međunarodne prakse ali i konteksa veličine zemlje, predložiće odgovarajuću zakonsku regulativu u 2022. godini, kako bi se obezbijedile formalne pretpostavke za formiranje Fiskalnog savjeta Crne Gore.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja kroz tehničku podršku MMF-a je izradilo pregled poreskih izuzeća, a u narednom periodu će se sprovoditi aktivnosti na izradi njihove kvantifikacije.

Mjere usmjerene na smanjenje zaostalih obaveza i rokova za povraćaj PDV-a bile su sastavni dio paketa ekonomskih mjera i iste su implementairane shodno preporukama.

4.2. Izvršenje budžeta u 2021. godini

U 2021. godini glavni cilj fiskalne politike je bio da se uz postepeni ekonomski oporavak obezbijedi stabilnost javnih finansija. Shodno navedenom, Zakon o budžetu za 2021. godinu, usvojen 17. juna sadržao je konsolidacione mjere kako bi se omogućilo smanjenje deficita budžeta sa 10,2% BDP-a ostvarenog u 2020. godini na planiranih 3,6%, kao i stvorili uslovi za opadanje javnog duga. Projektovani nivo fiskalnog prilagođavanja postiže se implementacijom mjera predviđenih u cilju širenja poreske baze odnosno generisanja novih prihoda, kao i racionalizacijom budžetskih rashoda.

Mjere na prihodnoj strani sadržane u Zakonu o budžetu za 2021. godinu prevashodno su bile usmjerene na povećanje akciza u cilju suzbijanja negativnih efekata koje akcizni proizvodi imaju na zdravlje građana, kao i suzbijanje neformalne ekonomije kroz implementaciju elektronske fiskalizacije. Pored navedenog, planirano je i uvođenje markiranja mineralnih ulja i njihovih derivata, kao i oporezivanje neprijavljenih prihoda. Takođe, odlukom Vlade zahtjevano je od predstavnika države u preduzećima u većinskom vlasništvu države i zavisnim preduzećima, da glasaju za raspodjelu neto dobiti od prethodne godine i uplatu sredstava u budžet shodno vlasničkom udjelu države.

Na drugoj strani, u 2021. godini umanjene su sve kategorije diskrecione potrošnje do nivoa kojim se osigurava redovno servisiranje svih javnih funkcija, dok će rashodi koji su mandatornog karaktera (bruto zarade, socijalni transferi) biti redovno usklađivani sa utvrđenom zakonskom regulativom.

Do usvajanja Zakona o budžetu za 2021. godinu, na snazi je bilo privremeno finansiranje po kom je potrošačkim jedinicama na mjesečnom nivou opredjeljivana potrošnja do 1/12 rashoda ostvarenih u prethodnoj godini. Međutim, i pored toga što Zakon o budžetu za 2021. godinu nije usvojen u zakonom utvrđenim rokovima, zaduženjem na međunarodnom tržištu na kraju 2020. godine obezbijeđena su sredstva za finansiranje budžeta u 2021. godini čime se omogućilo redovno servisiranje svih obaveza države.

Snažan oporavak ekonomske aktivnosti vođen uspješnom ljetnjom turističkom sezonom, uslovio je oporavak naplate prihoda, kao i ostvarenje pozitivnih budžetskih rezultata u ljetnjim mjesecima. Zabilježeni pozitivni rezultati su u najvećoj mjeri kompenzovali čak i efekte neusvajanja izmjena zakona koji su bili planirani u sklopu mjera predviđenih u cilju širenja poreske baze odnosno generisanja novih prihoda. Shodno navedenom, očekuje se da će deficit javnih finansija za 2021. godinu biti ostvaren na nivou planiranog Zakonom o budžetu.

Javni prihodi u 2021. godini procijenjeni su u iznosu od 2.123,7 mil. € ili 43,5% procijenjenog BDP-a (4.881,3 mil. €) i u odnosu na naplaćene u 2020. godini veći su za 255,0 mil. € ili 13,6%. Projektovani rast prihoda prvenstveno je rezultat značajnog oporavka ekonomske aktivnosti u 2021. godini, a samim tim i oporavka naplate javnih prihoda.

Najbolji indikator oporavka ekonomske aktivnosti nakon zabilježenog pada od 15,3% u 2020. godini jesu **prihodi po osnovu PDV-a** koji su veći za 82,0 mil. € ili 15,5% u odnosu na naplaćene u 2020. godini. Ostvarenom dobrom rezultatu po osnovu naplate ove kategorije je u najvećoj

mjeri doprinijela uspješna ljetnja turistička sezona, kao i implementacija elektronske fiskalizacije poreskih registar kasa.

Kao rezultat postepenog oporavka tržišta rada, a shodno projektovanim stopama rasta zaposlenosti i zarada, procijenjeni **prihodi po osnovu poreza i doprinosa na zarade** su veći za 93,2 mil. € ili 13,3% u odnosu na 2020. godinu.

Uprkos činjenici da nisu usvojena predložena zakonska rješenja koja su predviđala povećanje akciza na pojedine akcizne proizvode, **prihodi od akciza** su zabilježili značajan rast u odnosu na prethodnu godinu u iznosu od 35,6 mil. € ili 17,3%. Na rast ove kategorije najveći uticaj pored oporavka ekonomske aktivnosti je imala i jača poreska disciplina, odnosno aktivnosti sprovedene u cilju suzbijanja „sive ekonomije“ na tržištu duvanskih proizvoda.

Pored navedenog, kategorija **ostali prihodi**, odnosno **prihodi od kapitala** takođe bilježi značajan rast u poređenju sa 2020. godinom u iznosu od 30,4 mil. € ili 62,6% kao posljedica uplate dobiti ostvarene u 2020. godini od privrednih društava u većinskom vlasništvu države.

Javna potrošnja u 2021. godini procijenjena je u iznosu od 2.292,2 mil. € odnosno 47,0% BDP-a i odnosu na realizovanu u 2020. godini manja je za 41,1 mil. € ili 1,8% prevashodno kao rezultat smanjenja tekuće javne potrošnje.

Tekuća javna potrošnja u 2021. godini smanjuje se usljed visoke baze postavljene u 2020. godini, kroz povećano finansiranje zdravstvenog sistema u cilju borbe sa pandemijom virusa COVID-19 i finansiranja tri paketa mjera usmjerenih na ograničavanje negativnih posljedica pandemije na građane i privredu. Takođe, izvršeno je dodatno fiskalno prilagođavanje kroz smanjenje svih kategorija potrošnje diskrecionog karaktera.

Na drugoj strani, projektuje se da će nivo mandatornih rashoda ostati na visokom nivou pod uticajem daljeg rasta fonda bruto zarada zaposlenih u javnom sektoru uzrokovanih prije svega rastom zarada u Prosvjeti i Zdravstvu za dodatnih 3% u odnosu na zarade iz 2020. godine, kao i rastom izdvajanja u oblasti penzijsko-invalidske zaštite usljed projektovanog broja novih korisnika kao i efekata novog Zakona o penzijsko-invalidskoj zaštiti donešenog u 2020. godini.

Ukupan rast Kapitalnog budžeta opredjeljuje nastavak izgradnje prioritetne dionice Autoputa, kao i nastavak realizacije započetih projekata.

Shodno navedenom, u 2021. godini procjenjuje se značajan pad deficita javnih finansija kao posljedica prevashodno značajnog oporavka naplate javnih prihoda sa jedne, odnosno smanjenja diskrecione potrošnje sa druge strane. U skladu sa procijenjenim nivoima prihoda i rashoda, u 2021. godini procijenjeni **deficit javnih finansija** iznosi 168,5 mil. € ili 3,5% BDP-a.

Za potrebe Otplate duga u 2021. godini biće opredijeljeno 454,9 mil. € ili 9,3% BDP-a, te će ukupna nedostajuća sredstva u 2021. godini iznositi 624,0 mil. € ili 12,8% BDP-a, pri čemu će se za finansiranje najvećim dijelom koristiti sredstva depozita obezbijedenih emitovanjem državnih obveznica na međunarodnom tržištu u decembru 2020. godine.

4.3. Budžetski planovi za 2022. godinu

Glavni cilj fiskalne politike u 2022. godini je potpuni oporavak naplate javnih prihoda po osnovu ekonomske aktivnosti na pretkrizni nivo i stvaranje uslova za generisanje novih izvora prihoda kroz implementaciju predviđenih mjera.

Na drugoj strani, javna potrošnja će zabilježiti rast pod uticajem rasta kako tekuće potrošnje, nakon racionalizacije izvršene u 2021. godini, tako i kapitalne potrošnje uzrokovane rastom izdvajanja sredstava iz Kapitalnog budžeta za finansiranje infrastrukturnih projekata.

Javni prihodi u 2022. godini planirani su u iznosu od 2.210,3 mil. € ili 41,7% procijenjenog BDP-a i u odnosu na planirane u 2021. godini veći su za 86,5 mil € ili 4,1%.

Rast prihoda obezbjeđuje se:

- projektovanim rastom ekonomske aktivnosti;
- proširenjem poreske baze, kao posljedice smanjenja neformalne ekonomije, eliminisanja biznis barijera i sprovođenja mjera usmjerenih na novo zapošljavanje;
- implementacijom mjera poreske politike predviđenih programom „Evropa sad!“;
- unapređenjem naplate javnih prihoda kroz ograničavanje "sive ekonomije" i unaprjeđenje efikasnosti rada Uprave prihoda i carina Crne Gore, kao i inspeksijskih službi.

Najznačajniji uticaj na visinu javnih prihoda ima reforma usmjerena na oporezivanje zarada i povećanje minimalne zarade. Naime, u cilju stvaranja uslova za smanjenje poreskog opterećenja na rad za poslodavce sa jedne i povećanje zarada zaposlenih sa druge strane, Vlada je usvojila ekonomski program „Evropa sad!“ koji podrazumijeva:

- povećanje minimalne neto zarade na 450€;
- uvođenje neoporezivog dijela zarade od 700€ na bruto osnovicu (stopa poreza na dohodak od 0% na bruto osnovicu do 700€);
- uvođenje uvećane stope poreza na dohodak od 15% na bruto osnovicu iznad 1.000€;
- ukidanje obaveze plaćanja doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (ukidanje stope doprinosa na teret i zaposlenog i poslodavca).

Predloženom reformom, poresko opterećenje na rad u Crnoj Gori, smanjuje se sa sadašnjih 39%, za sve nivoe dohotka, na 20,4% za nivo nove minimalne zarade a zatim se progresivno povećava sa rastom zarada do nivoa od 31,3% za nivo neto zarade od 2.000€ i nadalje u zavisnosti od nivoa zarade.

Predloženom reformom postižu se sljedeći ciljevi:

- ✓ unapređuje se životni standard svih zaposlenih, posebno onih sa najnižim primanjima, što utiče na smanjenje nejednakosti dohotka;
- ✓ smanjuje se poresko opterećenje na rad, čime se stvaraju uslovi za smanjenje "sive ekonomije" na tržištu rada odnosno podstiče formalno zapošljavanje;
- ✓ privredi se smanjuju troškovi rada i time omogućava da dio sredstava preusmjeri na povećanje investicija ili pokrivanje drugih operativnih troškova;

- ✓ sa povećanjem neto zarada, radnici postaju motivisaniji za rad, te za isti ili niži trošak bruto zarade, poslodavac dobija efikasnijeg radnika.

Dakle, program se zasniva na spremnosti države da se odrekne dijela prihoda u korist zaposlenog i poslodavca stvarajući na taj način ambijent za otvaranje novih radnih mjesta i proširenje poreske baze.

Medjutim, kako u kratkom roku nije moguće nadoknaditi izgubljene prihode Budžeta usljed smanjenja poreskog opterećenja rada, kroz instrumente fiskalne politike u dijelu oporezivanja proizvoda koji imaju negativan uticaj na zdravlje stanovništva, progresivno oporezivanje dohotka i ostvarene dobiti, oporezivanje neprijavljene imovine i druge mjere fiskalne politike kompenzovaće se najveći dio izgubljenih prihoda.

Porezi i doprinosi na zarade u 2022. godini planirani su u ukupnom iznosu od 676,2 mil. € ili 12,7% projektovanog BDP-a, što je za 116,1 mil. € ili 14,7% manje u odnosu na planirane za 2021. godinu. Projektovano smanjenje ove kategorije prihoda posljedica je ukidanja obaveze plaćanja doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret zaposlenog i poslodavca, kao i uvođenja neoporezivog dijela zarade. Međutim, na drugoj strani povećanjem minimalne zarade povećava se osnova za obračun ostalih kategorija doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, dok će na povećanje prihoda po osnovu poreza na dohodak uticati i uvođenje progresivnog oporezivanja zarada. Takođe, porezi i doprinosi na zarade projektovani su u skladu sa očekivanim stopama rasta zaposlenosti i zarada, kao i planiranoj naplati ovih kategorija prihoda shodno novom Zakonu o reprogramu poreskog potraživanja. Pored navedenog, pozitivan uticaj na prihode od poreza na dohodak će imati oporezivanje neprijavljenih prihoda, dok će na naplatu doprinosa pozitivno uticati i ukidanje limita godišnjeg iznosa maksimalno plaćenih doprinosa na obavezno socijalno osiguranje.

Porez na dobit pravnih lica u 2022. godini projektovan je u iznosu od 84,3 mil. € ili 1,6% BDP-a, što je za 24,3 mil. € ili 40,4% više u odnosu na planirane za 2021. godinu. Procjena ove kategorije prihoda izvršena je na osnovu projektovanog nominalnog rasta BDP-a za 2021. godinu, kao i očekivanim efektima po osnovu novog Zakona o reprogramu poreskih potraživanja.

Porez na dodatu vrijednost u 2022. godini projektovan je u iznosu od 748,8 mil. € ili 14,1% BDP-a što je u odnosu na 2021. godinu više za 137,0 mil. € ili 22,4% i to u skladu sa projekcijama rasta potrošnje domaćinstava i uvoza shodno makroekonomskom scenariju, kao i planiranih efekata po osnovu suzbijanja neformalne ekonomije kroz već implementirani projekat elektronske fiskalizacije, ali i efikasnije kontrole kroz nastavak unaprjeđenja rada inspekcijских službi. Na rast prihoda po ovom osnovu će uticati i ukidanje snižene stope od 7% za pripremanje i usluživanje hrane i pića u restoranima i objektima u kojima se pružaju catering usluge. U projekcije su takođe uračunati i efekti po osnovu redefinisane akcizne politike, kao i novog Zakona o reprogramu poreskih potraživanja.

Prihodi od akciza u 2022. godini planirani su u iznosu od 289,0 mil. € ili 5,5% BDP-a, što je za 48,0 mil. € ili 19,9% više u odnosu na planirane za 2021. godinu prevashodno kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, kao i redefinisanja akciznih kalendara i uvođenja akciza na nove proizvode.

U 2022. godini projektovan je značajan rast prihoda po osnovu **naknada** u iznosu od 23,5 mil. €, prvenstveno usljed implementacije novog zakonskog rješenja u oblasti privređivanja igara na sreću, kojim će se na sveobuhvatan način urediti tržište igara na sreću, ali i efekata po osnovu programa „Ekonomskog državljanstva“. Takođe, na rast pomenute kategorije će uticati i jednokratni efekat po osnovu tzv. „digitalne dividende“.

Kategorija **ostali prihodi** će zabilježiti pad u odnosu na 2021. godinu u iznosu od 24,8 mil. € ili 31,4% usljed činjenice da je u 2021. godini ostvaren značajan iznos po osnovu uplata dobiti državi od kompanija u većinskom vlasništvu države i njihovim zavisnim preduzećima. U 2022. godini se takođe planira efekat po osnovu uplata dobiti državi od kompanija u većinskom vlasništvu države, ali u značajno nižem iznosu nego što je to bio slučaj u 2021. godini.

Prihodi od **donacija** će u 2022. godini će takođe biti na nižem nivou budući da je u 2021. godini planirana uplata po osnovu druge tranše podrške Evropske unije za saniranje posljedica pandemije izazvane virusom COVID-19.

U srednjem roku, set poreskih reformi omogućava multiplikativni efekat na ekonomske tokove kroz: otvaranje novih radnih mjesta, povećanje lične potrošnje domaćinstava, smanjenje neformalne ekonomije, što će uticati na stvaranje uslova za povećanje budžetskih prihoda i dugoročnu održivost javnih finansija.

Na drugoj strani, **javna potrošnja** u 2022. godini planirana je u iznosu od 2.412,3 mil. € ili 45,5% BDP-a i u odnosu na planiranu u 2021. godini veća je 120,2 mil. € ili 5,2%. Posmatrajući po strukturi, tekuća javna potrošnja planirana je u iznosu od 2.109,0 mil. € ili 39,7% BDP-a i u odnosu na planiranu u 2021. godini veća je za 86,1 mil. € ili 4,3%.

Rast tekuće javne potrošnje, u najvećoj mjeri, opredjeljuje:

- planirani rast fonda Bruto zarada, pod uticajem rasta zarada zaposlenih u Zdravstvu od 12,5% u 2022. godini i rast zarada za zaposlene u potrošačkim jedinicama budžeta koji su do sada primali zaradu iznad nivoa nove minimilane zarade;
- transfera za socijalnu zaštitu, kao rezultat uvođenja dječijeg dodatka za svu djecu do 6 godina i planiranih sredstava za isplatu naknada majkama sa troje ili više djece, nakon stvaranja formalnih pretpostavki kroz donošenja adekvatnog zakonskog rješenja kojim bi se regulisala ova prava;
- otplate obaveza iz prethodnog perioda, u cilju izmirivanja obaveza Fonda za zdravstveno osiguranje iz prethodnog perioda.

Na drugoj strani, u odnosu na 2021. godini smanjuju se izdaci za isplatu kamata po osnovu duga i sredstva tekuće budžetske rezerve imajući u vidu da je sa tog izdatka vršena isplata paketa mjera pomoći građanima i privredi u cilju ublažavanja negativnih efekata pandemije virusa COVID-19.

Kapitalni budžet planiran je u iznosu od 303,3 mil. € ili 5,7% i veći je u odnosu na planirani u 2021. godini za 34,1 ili 12,7%. Izdaci u okviru kapitalnog budžeta povećavaju se i pored završetka prioritetne dionice Autoputa, pod uticajem nastavka ulaganja u infrastrukturne projekte kako bi se dao podstrek ekonomskom rastu.

Polazeći od planiranih nivoa javnih prihoda i javne potrošnje, u 2022. godini planiran je **deficit javnih finansija** od 202,0 mil. € ili 3,8% dok je primarni deficit planiran na nivou od 105,7 mil. € ili 2,0% BDP-a. Istovremeno, planira se ostvarenje suficita tekuće budžetske potrošnje od 101,3 mil. € ili 1,9% BDP-a.

Otplata duga u 2022. godini iznosiće 311,1 mil. € ili 5,9% BDP-a, te se ukupna nedostajuća sredstva u 2022. godini projektuju na 513,9 mil. €, pri čemu će se za finansiranje najvećim dijelom koristiti sredstva depozita obezbijedenih emitovanjem državnih obveznica na međunarodnom tržištu u decembru 2020. godine. Preostali iznos sredstava odnosi se na već ugovorene kreditne aranžmane namijenjene za finansiranje javnih investicija.

4.4. Srednjoročni budžetski izgledi

Shodno utvrđenom srednjoročnom budžetskom okviru, glavni ciljevi strategije u oblasti javnih finansija su postizanje balansiranosti javnih finansija kao i smanjenje javnog duga do nivoa od 67,6% BDP-a u 2024. godini, uz ostvarenje primarnog suficita i suficita tekuće budžetske potrošnje.

Fiskalni okvir (u % BDP-a)	Ostvarenje Procjena		Osnovni scenario			Scenario nižeg rasta		
	2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Izvorni javni prihodi	44.6	43.5	41.7	40.9	40.4	42.0	41.2	40.4
Javna potrošnja	55.7	47.0	45.5	41.9	40.3	46.8	43.6	42.5
Fiskalni pokazatelji								
Deficit/Suficit	-11.1	-3.5	-3.8	-1.0	0.1	-4.8	-2.3	-2.0
Kamate	2.7	2.4	1.8	1.6	1.4	1.9	1.7	1.5
Primarni deficit/suficit	-9.0	-1.1	-2.0	0.6	1.6	-2.9	-0.7	-0.5
Javni dug (% BDP)	105.3	84.5	75.3	71.7	67.6	78.1	76.3	75.2

Pregled mjera fiskalne politike za period 2022-2024. godine:

Mjere usmjerene na kretanje javnih prihoda:

- Smanjenje poreskog opterećenja na rad i povećanje minimalne zarade uticaće na smanjenje javnih prihoda u 2022. godini za 125,0 mil. €;
- Redefinisanjem akcizne politike kroz povećanje akciza na akcizne proizvode, kao i uvođenje akciza na nove proizvode javni prihodi u 2022. godini će biti uvećani za oko 23,0 mil. €, dok će u 2023. godini nastavkom usklađivanja shodno akciznim kalendarima taj efekat iznositi oko 8,0 mil. €;
- Smanjenje zaostalog poreskog duga kroz sprovođenje Zakona o reprogramu poreskih potraživanja će uticati na povećanje javnih prihoda za oko 15,0 mil. € na godišnjem nivou;
- Uvođenjem progresivnog oporezivanja dobiti pravnih lica javni prihodi će u 2023. godini biti uvećani za oko 25,0 mil. €;
- Planiranim markiranjem mineralnih ulja i njihovih derivata doći će do uvećanja javnih prihoda za oko 14,0 mil. € na godišnjem nivou;

- Oporezivanjem razlike između prijavljenih prihoda i uknjižene imovine postići će se pozitivan fiskalni efekat u iznosu od 20,0 mil. € u 2022., kao i 20,0 mil. € u 2023. godini;
- Uvođenjem poreza na podizanje gotovog novca sa poslovnog računa, javni prihodi u 2022. godini biće uvećani za oko 5,0 mil.€;
- Suzbijanje neformalne ekonomije i efikasnije kontrole kroz nastavak unapređenja rada inspeksijskih službi uticaće pozitivno na javne prihode u iznosu od 10,0 mil. € u 2022. godini;
- Implementacijom novog zakonodavnog okvira u oblasti priređivanja igara na sreću stvorice se uslovi za ubiranje dodatnih prihoda na godišnjem nivou za oko 15,0 mil. €.

Mjere usmjerene na kretanje javne potrošnje:

- Rast zarada zaposlenih u Zdravstvu za dodatnih 12,5% u 2022. godini;
- Uvođenjem dječijeg dodatka dodatna izdvajanja na godišnjem nivou će iznositi 17,7 mil. €;
- Povećanjem staračkih naknada javna potrošnja će se uvećati na godišnjem nivou za oko 0,6 mil. €;
- Obezbeđivanje besplatnih udžbenika će uvećati potrošnju za oko 4,0 mil. € na godišnjem nivou;
- redovno godišnje usklađivanje penzionih i socijalnih davanja povećava tekuću budžetsku potrošnju;
- nastavak investicionog ciklusa i nakon završetka izgradnje prioritetne dionice Autoputa, povećava kapitalnu potrošnju i daje podstrek ekonomskom rastu.

Dakle, pored projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, na rast prihoda će uticati i implementacija predloženih, prethodno pomenutih mjera poreske politike koja će obezbijediti proširenje poreske baze usljed smanjenja neformalne ekonomije.

Prihodi po osnovu poreza na dodatu vrijednost prosječno godišnje će rasti po stopi od 6,9%, uz stabilno učešće u procentu BDP-a od oko 14,0%, prevashodno kao rezultat projektovanog rasta ekonomske aktivnosti, kao i planiranih efekata po osnovu suzbijanja neformalne ekonomije kroz već implementirani projekat elektronske fiskalizacije, ali i efikasnije kontrole kroz nastavak unaprjeđenja rada inspeksijskih službi.

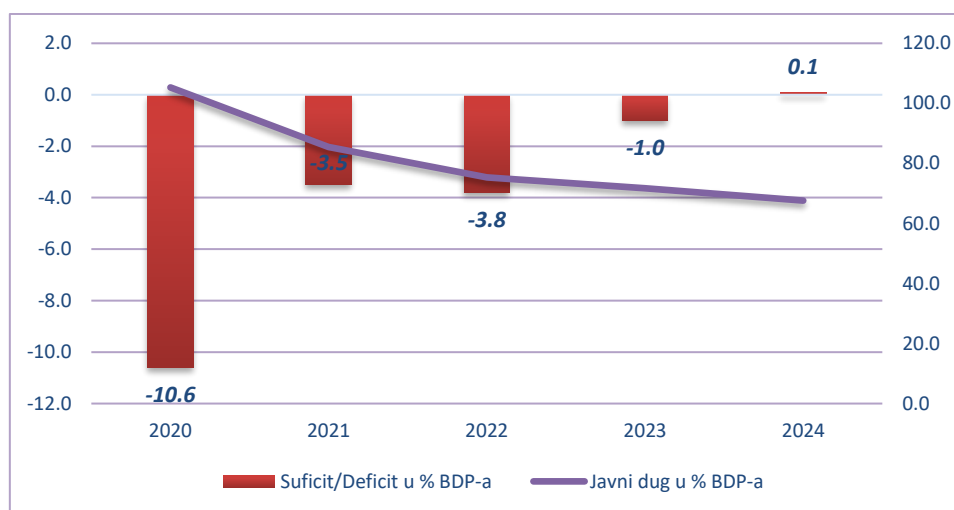
U periodu 2023-2024. godine prihodi od akciza će prosječno godišnje rasti po stopi od 6,4% zbog nastavka sprovođenja redefinisane akcizne politike, kao i pojačanog inspeksijskog nadzora.

Nakon projektovanog pada u 2022. godini usljed ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje i uvođenje neoporezivog dijela zarade, porezi i doprinosi na zarade će prosječno godišnje rasti po stopi od 3,8% u periodu 2023-2024. godine.

Javna potrošnja bilježi rast u posmatranom periodu i kreće se od 2.375,1 mil. € ili 41,9% BDP-a u 2023. godini do 2.419,2 mil. € ili 40,3% u 2024. godini prevashodno kao rezultat uvećanja sredstava za Kapitalni budžet.

Kretanje javne potrošnje u periodu 2023-2024. godine karakteriše kontrolisani rast tekuće potrošnje kroz ostvarenje primarnog cilja a to je smanjenje tzv. „neproaktivnih rashoda“. Na drugoj strani, mandatorni rashodi čije se kretanje usklađuje sa zakonskim obavezama (socijalna davanja i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja) će bilježiti rast.

U posmatranom periodu, značajna sredstva će biti obezbijedena za Kapitalni budžet, a sve u cilju podsticanja ekonomskog rasta kroz investiranja u infrastrukturne i druge značajne razvojne projekte.



Shodno kretanjima prihoda i rashoda, u 2023. očekuje se ostvarenje deficita javnih finansija na nivou od 57,5 mil. € ili 1,0% BDP-a, dok se u 2024. godini postiže balansiranost javnih finansija.

U ovom periodu projektuje se ostvarivanje suficita tekuće potrošnje kao i ostvarivanje primarnog suficita javnih finansija, čime se stvaraju uslovi za nastavak opadanja javnog duga.

Godišnji BDP (u mil. €)	4.881,3		5.306,4		5.669,0		6.008,5		5.154,8		5.448,7		5.697,8	
	procjena				osnovni scenario				scenario nižeg rasta					
Procjena javnih finansija za 2021-2024. godine	2021		2022		2023		2024		2022		2023		2024	
	mil. €	% BDP	mil. €	%	mil. €	% BDP	mil. €	%	mil. €	%	mil. €	% BDP	mil. €	%
Javni prihodi, od čega:	2.123,7	43,5	2.210,3	41,7	2.317,7	40,9	2.428,0	40,4	2.164,8	42,0	2.247,5	41,2	2.302,8	40,4
Porez na dohodak	210,4	4,3	191,1	3,6	200,7	3,5	192,5	3,2	187,6	3,6	194,6	3,6	182,8	3,2
Porez na dodatu vrijednost	611,8	12,5	748,8	14,1	797,7	14,1	856,8	14,3	724,9	14,1	769,2	14,1	798,7	14,0
Akcize	241,0	4,9	289,0	5,4	309,0	5,5	327,1	5,4	284,9	5,5	299,6	5,5	310,7	5,5
Lokalni porezi	89,3	1,8	91,5	1,7	92,8	1,6	94,2	1,6	91,5	1,8	92,8	1,7	94,2	1,7
Doprinosi	581,8	11,9	485,1	9,1	506,3	8,9	536,8	8,9	473,6	9,2	486,1	8,9	504,6	8,9
Javna potrošnja, od čega:	2.292,2	47,0	2.412,3	45,5	2.375,1	41,9	2.419,2	40,3	2.412,3	46,8	2.375,1	43,6	2.419,2	42,5
Bruto zarade	574,1	11,8	595,4	11,2	599,0	10,6	607,1	10,1	595,7	11,6	599,0	11,0	607,1	10,7
Kamate	116,8	2,4	96,3	1,8	90,1	1,6	86,4	1,4	96,3	1,9	90,1	1,7	86,4	1,5
Transferi za socijalnu zaštitu	600,1	12,3	643,6	12,1	663,0	11,7	672,0	11,2	643,6	12,5	663,0	12,2	672,0	11,8
Kapitalni budžet	269,2	5,5	303,3	5,7	275,3	4,9	315,7	5,3	303,3	5,9	275,3	5,1	315,7	5,5
Transferi institucijama, pojedincima, NVO i javnom sektoru	310,8	6,4	313,2	5,9	315,3	5,6	309,1	5,1	313,2	6,1	315,3	5,8	309,1	5,4
Suficit/deficit	-168,5	-3,5	-202,0	-3,8	-57,5	-1,0	8,8	0,1	-247,5	-4,8	-127,7	-2,3	-116,4	-2,0
Primarni suficit/deficit	-51,7	-1,1	-105,7	-2,0	32,6	0,6	95,2	1,6	-151,2	-2,9	-37,6	-0,7	-30,0	-0,5
Otplata duga	454,9	9,3	311,1	5,9	273,1	4,8	372,9	6,2	311,1	6,0	273,1	5,0	372,9	6,5
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0,6	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0
Finansiranje, od čega:	624,0	12,8	513,9	9,7	331,3	5,8	364,8	6,1	559,4	10,9	401,5	7,4	490,0	8,6
Zaduživanje u inostranstvu	169,0	3,5	104	2,0	163,38	2,9	252,19	4,2	104	2,0	233,57	4,3	377,39	6,6
Zaduživanje u državi	8,0	0,2	8	0,2	158	2,8	108	1,8	8	0,2	158	2,9	108	1,9
Korišćenje depozita	425,0	8,7	379,9	7,2	-12,1	-0,2	-17,4	-0,3	425,4	8,3	-12,1	-0,2	-17,4	-0,3

4.5 Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalni stav)

Ciklično prilagođeni bilans pokazuje stvarne disbalanse javne potrošnje, a odnosi se na stvarni suficit/deficit u odnosu na BDP, koji bi prevladao ukoliko bi ekonomija rasla na nivou potencijala. Izračunava se kao razlika između suficita/deficita kao učešća u BDP-u i procjenjene ciklične komponente.

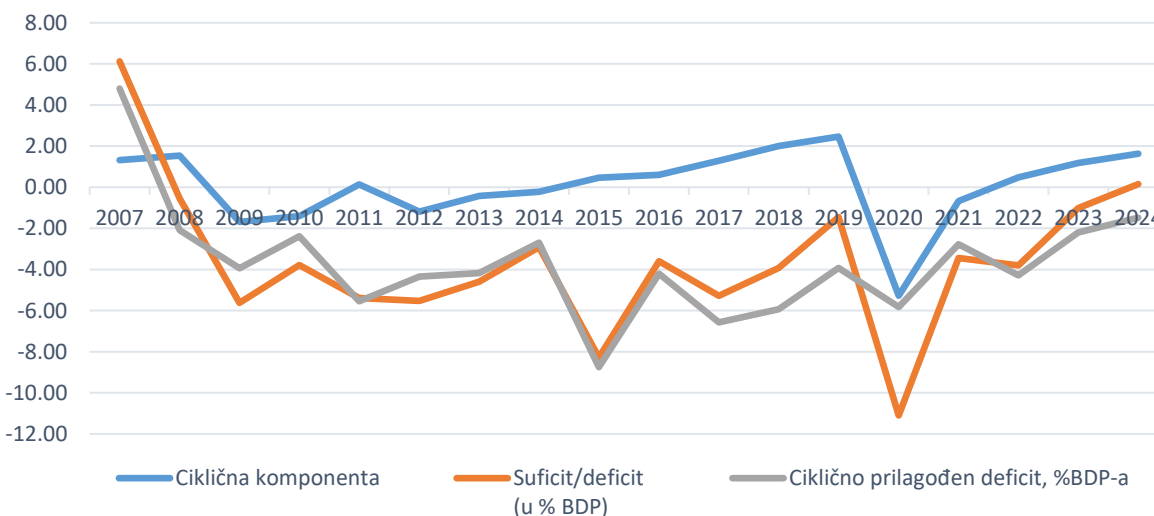
Ciklična komponenta je izračunata na osnovu metode koju koristi Evropska komisija, a sprovodi se kroz dva koraka i to:

1. Ocjena output gap-a kao pokazatelja privrednog ciklusa;
2. Procjena elastičnosti javnih prihoda i javnih rashoda u odnosu na gap;

Vrijednosti potencijalne stope rasta, i potencijalnog BDP-a i output gap-a neophodnih za kalkulaciju, predstavljene su poglavlju 3 – Maroekonomski okvir.

U drugom koraku su procijenjeni koeficijenti elastičnosti pojedinih kategorija prihoda: indirektni porezi, porez na dohodak, porez na dobit i doprinosi. Svaka od navedenih kategorija prvo se uzima u odnosu na relevantu osnovicu, kao što je npr. kod poreza na dohodak uzeta kao osnovica kategorija plate i doprinosi zaposlenih iz procijenjenog prihodnog metoda izračuna BDP-a, pa se zatim množenjem sa ponderom (učešće pojedine kategorije prihoda u ukupnim prihodima), dobija elastičnost ove komponente prihoda u odnosu na output gap.

Grafik 4.5.1 – Kretanje suficita/deficita, ciklične komponente i ciklično prilagođenog deficita

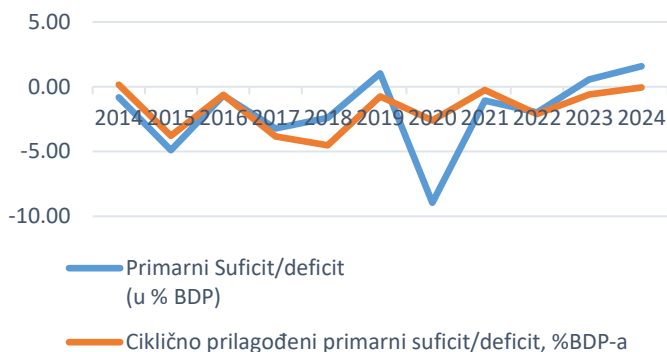


Množenjem koeficijenata elastičnosti pomenutih kategorija prihoda sa učešćem ukupnih prihoda u BDP-u dobija se parametar osjetljivosti prihoda, a ujedno i parametar osjetljivosti bilansa javnih finansija, jer je koeficijent elastičnosti rashoda približno jednak 0. Kategorija rashoda za koji je

urađen izračun elastičnosti je rashodi za nezaposlene, ali kada se uzme u obzir jako nisko učešće pomenutih rashoda u ukupnim rashodima dobije se da je ukupni parametar osjetljivosti rashodne strane budžeta jednak 0.

Parametar osjetljivosti suficita/deficita u odnosu na proizvodni jaz ocijenjena je na 0,36. Rezultati modela su ograničeni zbog specifičnosti zemlje i čestih promjena mjera fiskalne politike, dužine vremenske serije korišćene u ocjeni elastičnosti, promjene metodologije, ali odražavaju suštinska kretanja strukturne i ciklične komponente balansa javnih finansija. Takođe, urađena je i kalkulacija ciklično prilagođenog primarnog bilansa (suficit/deficit bez kamata), koji je dodatno umanjen za jednokratnu naplatu prihoda i jednokratnih rashoda.

Grafik 4.5.2 – Kretanje primarnog suficita/deficita



Predznak kategorije godišnje promjene ciklično prilagođenog primarnog sufita/deficita, označava fiskalnu poziciju i govori o karakteru fiskalne politike u određenoj godini. Pozitivne vrijednosti na grafiku 4.5.3 predstavljaju ekspanzivnu, dok negativne vrijednosti predstavljaju restriktivnu fiskalnu politiku.

Positivan output gap u periodu od 2017 – 2019. godine, uzrokovan prije svega inteziviranjem radova na prioritetnoj dionici Autoputa Bar-Boljare, ali i snažnom investicionom aktivnošću u privatnom sektoru, omogućilo je sprovođenje mjera fiskalne konsolidacije. Međutim, kao što se na grafiku 4.5.3 može vidjeti u 2017. godini označen je karakter snažne ekspanzivne politike uprkos sprovođenju mjera fiskalne konsolidacije, što je rezultat prije svega troškova izgradnje Autoputa. Isključivanjem troškova izgradnje Autoputa, primjetno je sprovođenje restriktivne politike u 2017. godini, a što je opredijelilo i karakter politike u narednom periodu.

Grafik 4.5.3 - Karakter fiskalne politike



Nakon ekspanzivne fiskalne politike vođene tokom 2020. godine, usljed potrebe pružanja pomoći građanima i privredi kroz sprovođenje socio-ekonomskih mjera podrške u cilju ograničavanja negativnih posljedica pandemije virusa COVID-19, u 2021. godini vođena je restriktivna fiskalna politika, što je prevashodno rezultat smanjenja tzv. „neproduktivnih rashoda“. Dakle, i pored činjenice da su u 2021. godini donešena dva izdašna paketa mjera u cilju saniranja posljedica

pandemije, potrošnja je smanjena, dok je sa druge strane usljed snažnog oporavka ekonomske aktivnosti, naplata prihoda oporavljena. Na grafiku 4.5.3. se može vidjeti i blago negativan output gap u 2021. godini što ukazuje na značajan oporavak, a samim tim i približavanje ekonomije njenom potencijalu.

Sa druge strane, u 2022. godini će se usljed planiranog sprovođenja programa „Evropa sad!“, kao i većih ulaganja kroz Kapitalni budžet voditi ekspanzivna politika. U 2022. godini rastom ekonomije iznad potencijala, predviđa se potpuni oporavak javnih prihoda, odnosno vraćanje na nivo prije izbijanja pandemije. U 2023. i 2024. godini uz novi investicioni ciklus, ekonomija će nastaviti da raste iznad potencijala, što će uz kontrolisani rast tekuće potrošnje obezbijediti vođenje restriktivne politike. Pozitivan output gap i restriktivna politika ukazuju na kontraciklični odnosno stabilizacioni karakter fiskalne politike, što će u 2024. godini dovesti do balansiranosti javnih finansija.

4.6 Nivoi i trendovi zaduživanja, analiza operacija “ispod crte” i prilagođavanja tokova i stanja

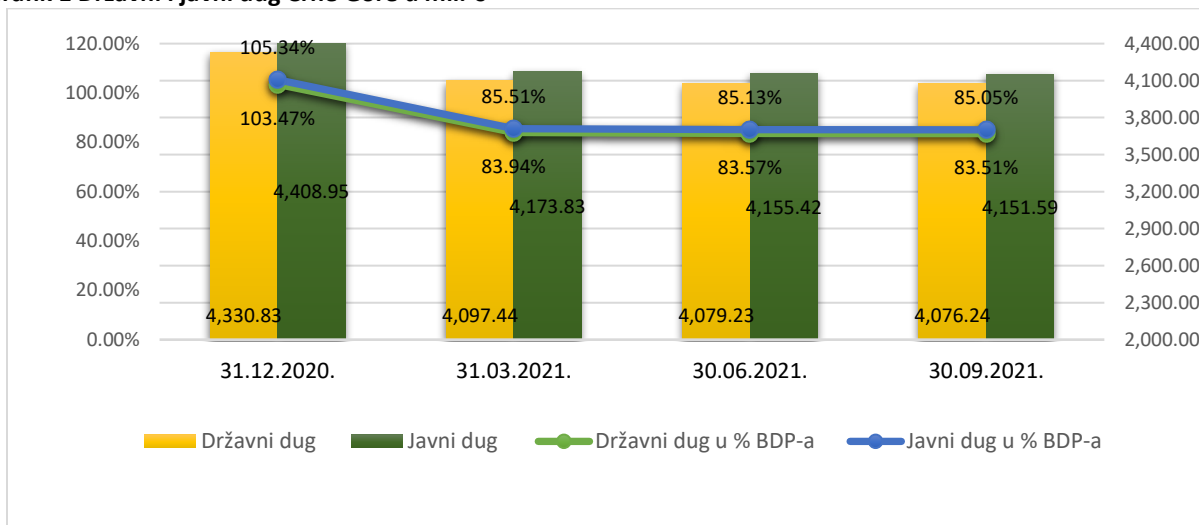
4.6.1 Državni i javni dug tokom 2020. godine

Ukupan javni dug Crne Gore na dan 31.12.2020. godine, iznosio je 4.408,95 miliona eura, odnosno 105,34% BDP-a⁸, i obuhvata državni dug koji je iznosio 4.330,83 miliona eura, odnosno 103,47% BDP-a, i dug lokalne samouprave koji je iznosio 78,12 miliona eura, odnosno 1,87% BDP-a.

Depoziti Ministarstva finansija i socijalnog staranja, koji uključuju i 38.477 unci zlata, i depoziti lokalne samouprave, na kraju 2020. godine, iznosili su ukupno 909,68 miliona eura, od čega su depoziti Ministarstva finansija i socijalnog staranja iznosili 872,43 miliona eura, dok su depoziti lokalne samouprave iznosili 37,25 miliona eura. Neto javni dug Crne Gore na dan 31.12.2020. godine, uključujući depozite Ministarstva finansija i socijalnog staranja i lokalne samouprave, iznosio je 3.499,27 miliona eura, odnosno 83.60% BDP-a.

⁸ Prema podacima Monstata, vrijednost BDP-a za 2020. godinu iznosi 4.185.6 miliona eura

Grafik 1 Državni i javni dug Crne Gore u mil. €



-Dug prikazan na grafiku ne uključuje depozite Ministarstva finansija i socijalnog staranja i depozite lokalne samouprave.

Zakonom o budžetu za 2021. godinu, nedostajuća sredstva iznosila su 611,9 miliona eura. Imajući u vidu da je država Crna Gora u decembru 2020. godine emitovala euroobveznica, u iznosu od 750 miliona eura, koja su obuhvaćena depozitima na kraju 2020. godine, dodatna zaduživanja za potrebe finansiranja budžeta nisu bila potrebna. Nova zaduživanja realizovana su samo za potrebe započelih infrastrukturnih i razvojnih projekata. S tim u vezi, realizovana su povlačenja iz kredita kod Exim Kina banke za potrebe projekta izgradnje prioritetne dionice Smokovac – Uvač - Mateševo. Tokom tri kvartala 2021. godine iz kredita sa Exim Kina bankom, povučena su kreditna sredstva u iznosu od 33,45 miliona eura (38,98 miliona USD). Do kraja 2021. godina planirano je da se povuče još oko 17,00 miliona eura iz navedenog kredita (odnosno 20 miliona USD), dok je planirano da se u toku 2022. godine povuče dodatnih oko 65 miliona eura (odnosno 75 miliona USD), koji uključuje prvu polovinu garantnog depozita od 17,2 miliona eura (23,6 miliona USD). U skladu sa Ugovorom o izvođenju građevinskih radova na prioritetnoj dionici auto-puta, druga polovina garantnog depozita od oko 17,2 miliona eura (oko 23,6 miliona USD), biće povučen nakon isteka garantnog roka, odnosno dvije godine nakon završetka građevinskih radova.⁹ Takođe, realizovano je povlačenje druge tranše iz kredita zaključenog sa Evropskom komisijom u iznosu od 30 miliona eura, kao i povlačenje iz kredita sa Bankom za razvoj savjeta Evrope (CEB), za Projekat podrške crnogorskim mikro, malim i srednjim preduzećima, pogođenim COVID-om 19, u iznosu od takođe 30 miliona eura. Za realizaciju projekata u oblasti komunalnih djelatnosti, energetske efikasnosti, razvoja poljoprivrede, reforme poreske administracije, unapređenja putne infrastrukture, nabavku vojne opreme i slično u toku tri kvartala 2021. godine povučeno je oko 30,51 miliona eura.

⁹ Iznosi prikazani u eurima, a koji se odnose na realizovana i planiranja povlačenja iz kredita sa Exim Kina bankom za auto-put, prikazani po srednjem kursu EUR/USD na dan 30.09.2021. godine, obavljenom od strane CBCG.

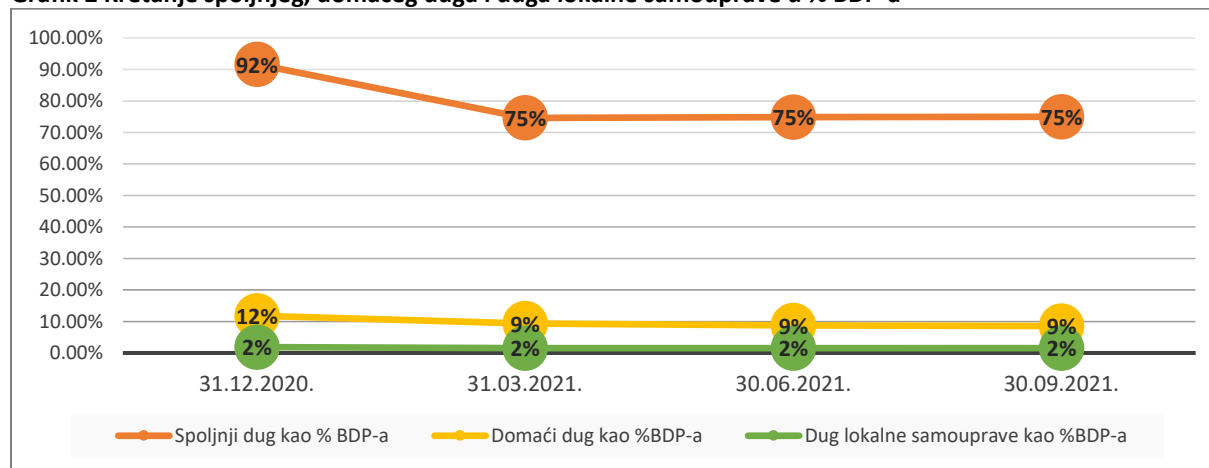
Tabela 1. Kretanje spoljnjeg i domaćeg duga, kao i duga lokalne samouprave u mil. eura

Godina	Spoljnji dug	Domaći dug	Državni dug	Dug lokalne samouprave	Javni dug
31.12.2020.	3,835.27	495.56	4,330.83	78.12	4,408.95
31.03.2021.	3,642.68	454.76	4,097.44	76.39	4,173.83
30.06.2021.	3,652.60	426.63	4,079.23	76.19	4,155.42
30.09.2021.	3,658.88	417.36	4,076.24	75.35	4,151.59

Državni dug Crne Gore na dan 30.09.2021. godine, iznosi 4.076,24 miliona eura, ili 83,51% procijenjenog BDP-a za 2021. godinu¹⁰. U odnosu na kraj 2020. godine, došlo je do smanjenja državnog duga za 254,59 miliona eura, prvenstveno usled otplate duga po osnovu Euroobveznica emitovanih 2016. godine u iznosu od 227,45 miliona eura.

Unutrašnji dug se smanjio za oko 78,2 miliona eura, u odnosu na kraj 2020. godine, između ostalog usled otplate kredita kod poslovnih banaka, u iznosu od 28,64 miliona eura, kao i otplate državnih zapisa u iznosu od 15 miliona eura.

Imajući u vidu gore navedeno, javni dug na 30.09.2021. godine, prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja iznosi 4.151,59 miliona eura ili 85,05% procijenjenog BDP-a.

Grafik 2 Kretanje spoljnjeg, domaćeg duga i duga lokalne samouprave u % BDP-a

-Za tabelu 1 i grafik 2 prikazani su podaci o dugu na dan 30.09.2021. godine, prema preliminarnim podacima Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

- Za tabelu 1 i grafik 2 prikazani su podaci o dugu lokalne samouprave na dan 30.09.2021. godine, prema projekcijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

¹⁰ Prema sadašnjim projekcijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja, vrijednost BDP-a za 2021. godinu, iznosiće 4.881.3 miliona eura.

Grafik 4 Struktura spoljnog duga prema kreditorima na 30.09.2021. godine

Kada govorimo o strukturi dugovanja prema rezidentima, najveći iznos duga odnosi se na obaveze po osnovu kredita kod poslovnih banaka u iznosu od 145,71 miliona eura, dok se u strukturi spoljnog duga izdvaja dug po osnovu euroobveznica u iznosu od 1.750,00 miliona eura.

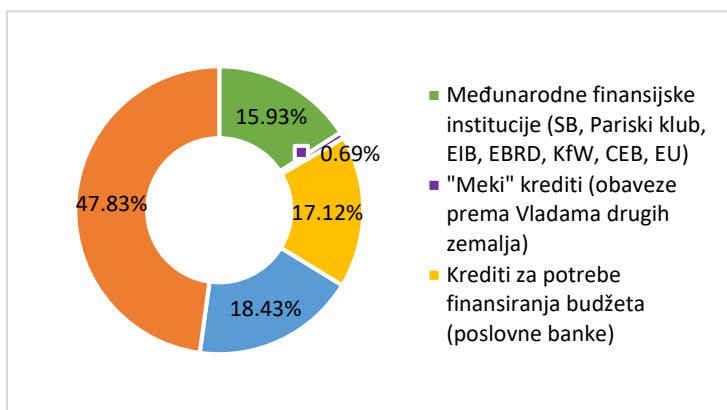


Tabela 2 Najveća dugovanja na 30.09.2021. godine¹¹

Dugovanja prema rezidentima	iznos u mil. €	Dugovanja prema nerezidentima	iznos u mil. €
Kreditni kod poslovnih banaka	145,71	Eurobond	1.750,00
Domaće obveznice	142,44	Kineska Exim banka	674,29 ¹²
Obaveze po osnovu obeštećenja	80,22	Sindicirani zajmovi PBG 1 i PBG 2	500,00
Pravna lica i privredna društva	36,81	Međunarodna banka za obnovu i razvoj (IBRD)	186,97
Stara devizna štednja	10,29	Evropska Investiciona Banka (EIB)	104,58

Do 30.09.2021. godine, izvršena je otplata duga po osnovu glavnice, rezidentima i nerezidentima, u ukupnom iznosu od 400,23 miliona eura, i otplata duga iz ranijeg perioda u iznosu od 0,2 miliona eura. Otplata po osnovu kamate, rezidentima i nerezidentima, iznosila je ukupno 78,78 miliona eura.

¹¹ Prema kursu na dan 30.09.2021. godine.

¹² Imajući u vidu da je zaključena hedžing transakcija za kreditni aranžman sa Exim Kina bankom na period od 14 godina, sa obaveznim prekidom nakon 2 godine, od momenta realizacije transakcije do isteka druge godine stanje hedžovanog duga prema Exim Kina banci izražavaće se po ugovorenom kursu od EUR/USD 1,18, dok će se nehedžovani dio prikazivati po srednjem kursu CBCG na dan izvještavanja.

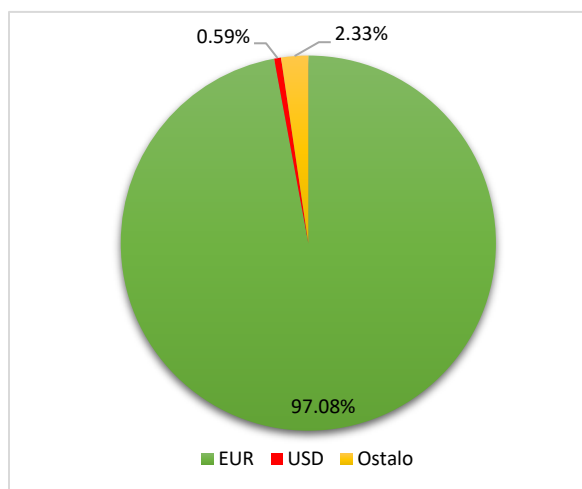
Tabela 3: Servisiranje državnog duga do 30.09.2021. godine
Budžetska pozicija

Otplata glavnice rezidentima*	70,34
Otplata glavnice nerezidentima	329,89
Ukupna otplata glavnice	400,23
Ukupna otplata obaveza iz prethodnih godina**	0,20
Otplata kamate rezidentima	8,76
Otplata kamate nerezidentima	70,02
Ukupna otplata kamate	78,78
UKUPNO	479,21

**Nije uključena otplata po osnovu sudskih presuda

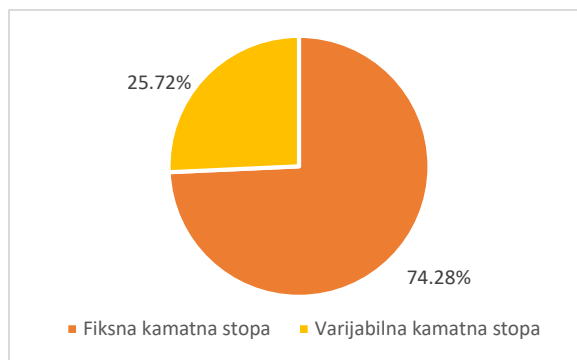
Valutna i kamatna struktura državnog duga

Po osnovu trenutnog stanja državnog duga, oko 97,08% iznosa duga izraženo je u domaćoj valuti, odnosno eurima, tako da se u ovom trenutku ne očekuju efekti valutnog rizika koji bi se mogli značajno odraziti na kretanje državnog duga. Napominjemo da je Država Crna Gora preduzela radnje u cilju rješavanje pitanja valutnog rizika vezanog za dolarski kreditni aranžman sa kineskom Exim bankom u iznosu od 944 miliona eura, koji je zaključen 2014. godine za potrebe finansiranja izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare. Naime, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja sprovelo je hedžing transakciju sa četiri renomirane svjetske banke. Tom prilikom izvršena je konverzija postojećeg dolarskog duga sa Exim Kina bankom, u iznosu od oko 818 miliona američkih dolara, prema ugovorenom kursu EUR/USD od oko 1,18, i dogovorena je fiksna prosječna ponderisana kamatna stopa od 0,88%. Sprovedena transakcija uticala je na poboljšanje valutne strukture koju na kraju trećeg kvartala 2021. godine karakteriše učešće duga u eurima od 97,08% BDP-a, učešće duga u američkim dolarima od 0,59% i učešće ostalih valuta od 2,33% u ukupnom državnom dugu, u odnosu na kraj prvog kvartala 2021. godine, kada je učešće duga u eurima bilo 80,53%, a učešće duga u američkim dolarima 17,08%.¹³



¹³ Hedžing transakcija za kreditni aranžman sa Exim Kina bankom zaključena je na period od 14 godina, sa obaveznim prekidom

Kada govorimo o riziku promjene kamatnih stopa, evidentno je da u ukupnom državnom dugu, preovladava zaduženje sa fiksnom kamatnom stopom, stoga, rizik rasta obaveza po ovom osnovu je nizak, i ne očekuje se značajno opterećenje za budžet usled eventualnih promjena uslova zaduživanja na tržištu. U svakom slučaju, i kretanje varijabilnih kamatnih stopa je takođe potrebno pratiti, imajući u vidu da je EURIBOR do sada imao negativnu vrijednost, što ne znači da će biti slučaj i u budućnosti.



Agencije za kreditni rejting "Standard&Poors" i "Moody's" u izvještajima u 2020. godini potvrdile su ocjene za Crnu Goru B+/B, odnosno B1, uz stabilne izgledе zemlje. Međutim, rejting agencija Standard and Poor's (S&P) objavila je vanrednu procjenu kreditnog rejtinga na globalnom nivou, kada je izmijenjen izgled kreditnog rejtinga za oko 40 zemalja, između ostalog i za Crnu Goru kada je izgled rejtinga promijenjen iz stabilnog u negativni, uz očuvanje ocjene B+. U martu 2021. godine objavljen je poslednji zvanični izvještaj agencije za kreditni rejting "Standard & Poor's" u kojem je kreditni rejting Crne Gore snižen, sa B+ na B, sa stabilnim izgledima.

Upravljanje dugom tokom 2021. godine

Uzevši u obzir da su sredstva finansiranja za 2021. godinu obezbijedena u decembru 2020. godine, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je tokom 2021. godinu imalo više prostora da se usmjeri na optimizaciju portfolija duga i otklanjanje rizika od kojih zavisi održivost javnog duga. Ovdje se u prvom redu misli na rješavanje pitanja valutnog rizika vezanog za dolarski kreditni aranžman sa kineskom Exim bankom u iznosu od 944 miliona eura koji je zaključen 2014. godine za potrebe finansiranja izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar-Boljare.

Na kraju prvog kvartala 2021. godine valutnu strukturu državnog duga karakterisalo je učešće duga u američkim dolarima u iznosu od 17,08%, učešće duga u eurima u iznosu od 80,53%, dok učešće ostalih valuta u ukupnom državnom dugu iznosi 2,39%. Dolarski iznos se, u najvećoj mjeri, odnosi na pomenuti kredit sa kineskom Exim bankom.

Ministarstvo je, u aprilu 2021. godine, obnovilo pregovore sa renomiranim komercijalnim bankama (započete još 2019. godine), u cilju finalizacije ISDA ugovora, kao pravnog osnova za realizaciju transakcija sa finansijskim derivatima tzv. hedžing. ISDA sporazumi su zaključeni krajem juna/početcem jula ove godine.

Istovremeno, početkom juna 2021. godine Ministarstvo je pokrenulo pregovore sa bankama u cilju definisanja uslova za zaključenje hedžing aranžmana, da bi početkom jula 2021. godine pregovori bili okončani, a transakcija zaključena sa četiri banke. Tom prilikom "hedžovano" je 818

nakon 2 godine, od momenta realizacije transakcije do isteka druge godine stanje hedžovanog duga prema Exim Kina banci izražavaće se po ugovorenom kursu od EUR/USD 1,18, dok će se nehedžovani dio prikazivati po srednjem kursu CBCG na dan izvještavanja.

mil. američkih dolara (riječ je o iznosu ukupno povučenih sredstava do jula 2021. godine) putem unakrsnog valutnog svopa, koji podrazumijeva razmjenu eurskih i dolarskih gotovinskih tokova između banaka i Ministarstva. Transakcija je zaključena na period od 14 godina po prosječnoj eurskoj kamatnoj stopi od 0,88% i prosječnom ugovorenom deviznom kursu USD/EUR 1,18. Važno je naglasiti da su svi bankarski troškovi za ovu transakciju uključeni u pomenutu eursku kamatnu stopu, koja predstavlja cijenu izloženosti banaka prema Crnoj Gori.

Na ovaj način ispunjen je cilj Ministarstva tj. da se do početka otplate kredita sa kineskom Exim bankom (do 21. jula 2021. godine) smanji valutni rizik. Procjenjuje se da će zahvaljujući ovom aranžmanu biti ostvarena godišnja ušteda od oko 8 mil. €, što je kod prve polugodišnje otplate i potvrđeno jer je ostvarena ušteda od oko 4 mil. €. Naime, Crna Gora uplatila je bankama 27,79 miliona eura po osnovu glavnice i kamata, dok su banke iz hedžing aranžmana državi platile ukupno 37,34 miliona američkih dolara, koje je Ministarstvo prosljedilo kineskoj Exim banci na ime izmirenja dospjelih obaveza. Da nije urađen hedžing, potreban iznos od 37,34 miliona USD bi bilo kupljen po tekućem kursu EUR/USD i iznosio bi 31,71 miliona EUR.

Osim prethodno pomenute valutne strukture, realizacija hedžing aranžmana će značajno uticati na poboljšanje prosječne ponderisane kamatne stope na kraju 2021. godine, imajući u vidu da je dolarska kamatna stopa na kreditni aranžman sa Exim Kina bankom, zahvaljujući hedžing transakciji, pretvorena u eursku kamatnu stopu od 0,88%. Na poboljšanje ovog parametra uticaće i činjenica da je Crna Gora u martu 2021. godine otplatila euroobveznice emitovane 2016. godine u ukupnom iznosu od 227 miliona eura, za koju je godišnja kamatna stopa iznosila čak 5,75%. Imajući u vidu da su za obračun konačne prosječne ponderisane kamatne stope potrebni godišnji podaci, u ovom trenutku nije moguće prikazati koliko će tačno iznositi prosječna kamatna stopa za 2021. godinu, ali je sigurno da će u odnosu na kraj 2020. godine, kada je iznosila 2,7%, biti značajno poboljšana.

Osnovni scenario kretanja državnog duga u periodu 2022-2024

Prema Predlogu Zakona o budžetu za 2022. godinu, nedostajuća sredstva za narednu godinu iznose cca. 500 miliona eura.

Za finansiranje ovog iznosa neće biti neophodno novo zaduživanje imajući u vidu da je Država emitovala euroobveznice na međunarodnom tržištu u iznosu od 750 miliona eura u decembru 2020. godine, a za potrebe finansiranja budžeta i otplatu duga u 2021 i 2022. godinu. Pored navedenog, snažan ekonomski oporavak tokom 2021. godine doprinio je da nivo depozita tokom 2021. godine bude stabilan i da se, zahvaljujući tome, obezbijedi finansiranje za 2022. godinu. Nova zaduženja očekuju se za potrebe realizacije započetih i novih infrastrukturnih i razvojnih projekata, kao i eventualno zaduženje za tržištu za potrebe finansiranja budžeta u 2023. godini, ukoliko uslovi na tržištu budu povoljni.

Projekcija kretanja duga u periodu 2022-2024. godine može biti prikazana na sledeći način.

Tabela 4 Kretanje državnog i javnog duga za period 2021-2024 - osnovni scenario

godina	2021.	2022.	2023.	2024.
BDP	4,881.30	5,306.40	5,669.00	6,008.50
Unutrašnji dug	425.00	385.10	498.61	470.61
Spoljni dug	3,670.00	3,532.78	3,489.18	3,513.31
Ukupno državni dug	4,095.00	3,917.88	3,987.79	3,983.92
Ukupno državni dug %BDP-a	83.89	73.83	70.34	66.30
Dug lokalne samouprave*	78.12	78.12	78.12	78.12
Ukupno javni dug**	4,173.12	3,996.00	4,065.91	4,062.04
Ukupno javni dug % BDP-a	85.49	75.31	71.72	67.60

*Iznos duga lokalne samouprave je prema projekcijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja

**Dug prikazan u tabeli ne uključuje depozite Ministarstva finansija i socijalnog staranja i depozite lokalne samouprave.

Scenario nižeg rasta

Ukoliko dođe do usporavanja ekonomskog rasta i smanjenja nivoa prihoda, u skladu sa scenarijom nižeg rasta, navedene promjene uticaće i na kretanje javnog duga. Smanjenje prihoda, i stagnacija u rastu investicija, dovešće do potrebe za dodatnim zaduživanjem, kako bi se obezbijedio nedostatak sredstava za finansiranje deficita.

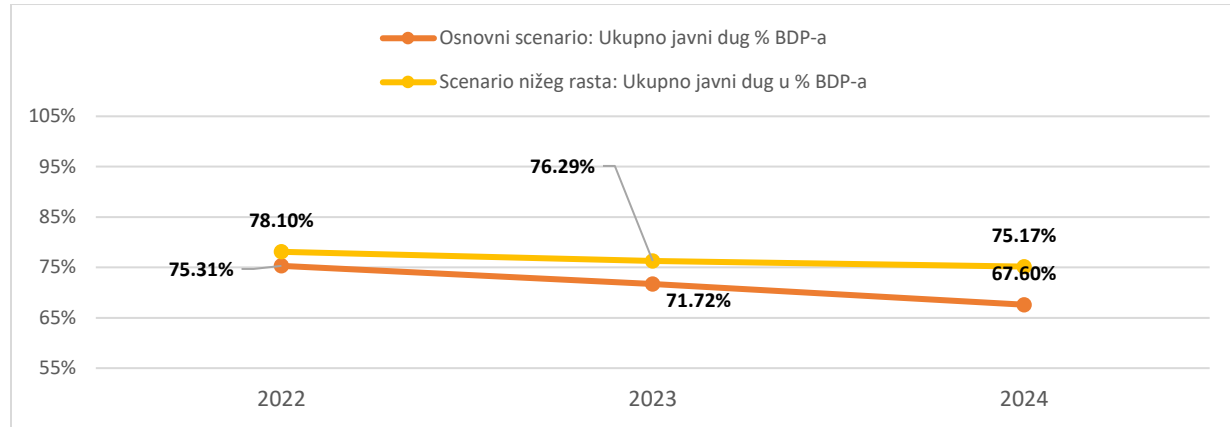
Tabela 5 Kretanje duga za period 2021-2024 - scenario nižeg rasta

godina	2021	2022	2023	2024
BDP	4,881.30	5,154.80	5,448.70	5,697.80
Unutrašnji dug	425.00	385.10	498.61	470.61
Spoljni dug	3,670.00	3,562.78	3,580.18	3,734.31
Ukupno državni dug	4,095.00	3,947.88	4,078.79	4,204.92
Ukupno državni dug %BDP-a	83.89	76.59	74.86	73.80
Dug lokalne samouprave	78.12	78.12	78.12	78.12
Ukupno javni dug	4,173.12	4,026.00	4,156.91	4,283.04
Ukupno javni dug % BDP-a	85.49	78.10	76.29	75.17

*Iznos duga lokalne samouprave je prema projekcijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja

**Dug prikazan u tabeli ne uključuje depozite Ministarstva finansija i depozite lokalne samouprave

Grafik 7 Uporedni prikaz kretanja javnog duga u osnovnom i scenariju nižeg rasta, u mil.€ i % BDP-a 2022-2024



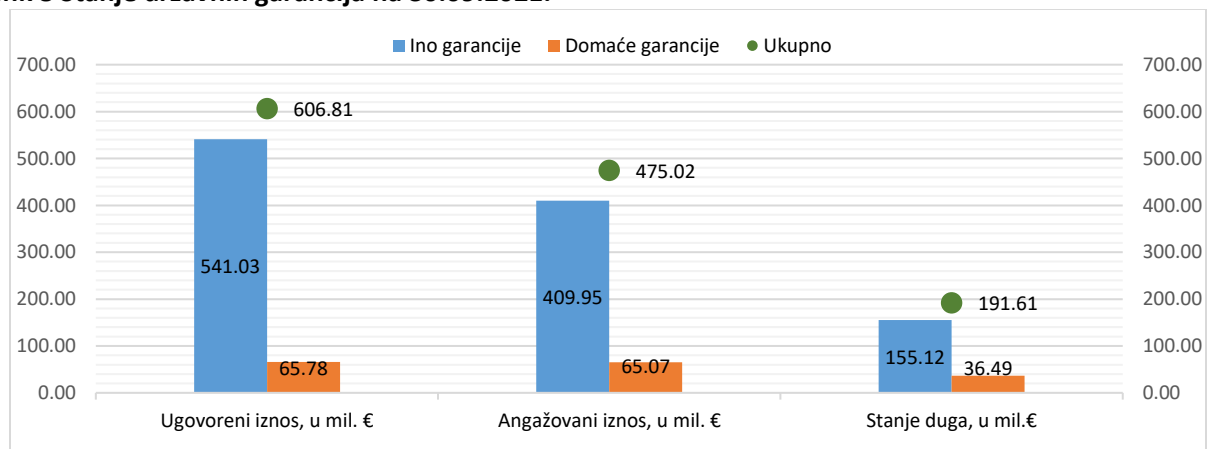
Državne garancije

Ugovoreni iznos izdatih državnih garancija, na 30.09.2021. godine, iznosi oko 606,81 miliona eura. Od ovog iznosa, angažovana sredstva iznose oko 475,02 miliona eura. Preliminarno stanje duga na 30.09.2021. godine, po garancijama izdatim domaćim i ino kreditorima, iznosi 191,61 miliona eura, što predstavlja 3,92% BDP-a.

Angažovani iznos garancija koje je Vlada Crne Gore izdala za zajmove kod ino kreditora iznosi oko 541,03 miliona eura, dok je stanje duga po istim 155,12 miliona eura ili 3,18% BDP-a.

Angažovani iznos garancija koje je Vlada Crne Gore izdala za zajmove kod domaćih kreditora iznosi oko 65,78 miliona eura na kraju 2021. godine, dok je stanje duga po istim 36,49 miliona eura ili 0,75% BDP-a. Najveći dio postojećih domaćih garancija čine garancije izdate za lokalnu samoupravu za realizaciju sanacionih planova, čije stanje duga, na 30.09.2021. godine, iznosi 20,44 miliona eura.

Grafik 8 Stanje državnih garancija na 30.09.2021.



U toku 2021. godine Crna Gora nije izdala nove garancije.

Garancije koje su izdate u prethodnih nekoliko godina najvećim dijelom se odnose na kredite kojima su realizovani različiti infrastrukturni projekti, putevi, željeznice, vodovod i kanalizacija, električna energija, obezbjeđena podrška razvoju malih i srednjih preduzeća ili restrukturiranje.

Zaključivanje novih garancija predviđeno je novim Predlogom Zakona o budžetu za 2022. godinu.

4.7 Analiza osjetljivosti i poređenje s prethodnim programom

4.7.1 Osjetljivost projekcija javnih finansija na alternativne scenarije rizika

Glavni rizici u ostvarenju fiskalnih projekcija bilo pozitivni ili negativni odražavaju se na osnovni scenario javnih finansija. Pregled glavnih ekonomskih rizika po ostvarenje datih fiskalnih projekcija dat je u narednoj tabeli:

Tabela 4.7.1 Pregled fiskalnih rizika u srednjem roku

Pozitivni	Negativni
<ul style="list-style-type: none">- Refinansiranjem postojećih kredita unapređuje se kreditna struktura duga, rok dospijeca rata za plaćanje, i smanjuju troškovi finansiranja što pozitivno utiče na kretanje javnog duga;- Unaprjeđenjem korporativnog poslovanja preduzeća u većinskom državnom vlasništvu utiče se na jačanje njihove finansijske samostalnosti i ubiranje prihoda države po osnovu vlasničkog udjela, što posredno snaži konkurentnost na tržištu;- Implementacija strategije reforme javne uprave za period 2022 – 2026. godine kroz racionalizaciju radnih mjesta dovodi do smanjenja ukupnog fonda bruto zarada i posljedično tome dodatne optimizacije javne potrošnje;- Potencijalna naplata prihoda po osnovu davanja "Aerodroma Crne Gore" AD na dugoročno korišćenje uvećava ukupne javne prihode u srednjem roku;	<ul style="list-style-type: none">- Ne usvajanje zakona iz seta predloženih poreskih zakona negativno bi uticao na ostvarenje planiranih prihoda budžeta što bi posljedično rezultiralo povećanjem deficita i javnog duga odnosno dovelo do potrebe dodatnog zaduživanja.- Povećani rizik po osnovu poslovanja javnih preduzeća u vrijeme pandemije, što sa jedne strane može zahtijevati dodatno izdvajanje sredstava iz budžeta;- Nemogućnost kompanija korisnika državnih garancija da redovno izmiruju obaveze po osnovu zajmova za koje su u prethodnom periodu izdate državne garancije;- Implementacija ESA2010 metodologije može dovesti do proširenja postojećeg institucionalnog obuhvata budžetskog računovodstva sa javnim preduzećima koja bi po ESA2010 kvalitativnim ili kvantitativnim kriterijumima trebali biti prikazani u sektoru Opšte države. Shodno tome, postoji mogućnost da će doći do povećanja deficita i duga pomenutog

- Implementacijom novog zakonodavnog okvira u oblasti priređivanja igara na sreću stvaraju se uslovi za ubiranje dodatnih prihoda u odnosu na planirane po ovom osnovu.
- sektora u srednjem roku, u skladu sa ESA 2010 metodologijom. Sa druge strane, implementacija navedene metodologije, po istom principu, može ostvariti i pozitivne efekte na fiskalne indikatore;

Alternativni fiskalni scenario zasniva se na makroekonomskom scenariju nižeg rasta, čije se osnovne pretpostavke baziraju na sporijem oporavku ekonomske aktivnosti u odnosu na osnovni scenario i to prevashodno kao rezultat nižeg ostvarenja prihoda od turizma. Makroekonomski scenario nižeg rasta detaljno je obrazložen u poglavlju 3.

U slučaju materijalizacije ovih rizika, javni prihodi ne bi bili ostvareni u okvirima planiranim osnovnim scenariom što bi rezultiralo većim nivoom deficita javnih finansija u srednjem roku, a samim tim, i većim potrebama za finansiranjem javne potrošnje.

Imajući navedeno u vidu, u slučaju realizacije makroekonomskog scenarija nižeg rasta došlo bi do korekcije bilansa javnih finansija prije svega kroz veći deficit u srednjem roku, koji bi se zadržao i u 2024. godini. Posljedično navedenom, javni dug bi bio na višem nivou u odnosu na osnovni scenario, što je prikazano u potpoglavlju 4.6.

Na drugoj strani, osnovni fiskalni scenario ne uzima u obzir potencijalnu naplatu prihoda po osnovu eventualnog davanja Aerodroma Crne Gore na dugoročno korišćenje čime bi se jednokratno obezbijedio značajno veći nivo javnih prihoda od planiranog osnovnim scenariom.

4.7.2 Upoređivanje sa prethodnim programom

Tabela 4.7.2 Upoređivanje sa prethodnim programom, u mil. €

PER 2021-2023				
	2021	2022	2023	2024
<i>Javni prihodi</i>	2.123,67	2.167,62	2.270,44	
<i>Javna potrošnja</i>	2.255,91	2.167,54	2.192,33	
<i>Suficit/deficit javnih finansija</i>	-132,24	-8,92	78,11	
PER 2022-2024				
	2021	2022	2023	2024
<i>Javni prihodi</i>	2.123,67	2.210,26	2.317,65	2.427,95
<i>Javna potrošnja</i>	2.292,16	2.412,30	2.375,14	2.419,16
<i>Suficit/deficit javnih finansija</i>	-168,48	-202,04	-57,49	8,80
RAZLIKA				
	2021	2022	2023	2024
<i>Javni prihodi</i>	0	42,64	47,21	
<i>Javna potrošnja</i>	36,25	244,76	182,81	
<i>Suficit/deficit javnih finansija</i>	36,25	193,12	135,6	

Kao što se može vidjeti iz tabele 4.7.2., javni prihodi u svim godinama projekcije će biti ostvareni na višem nivou nego što je to bilo projektovano prethodnim programom prvenstveno usljed značajnog oporavka ekonomske aktivnosti u 2021. godini, a shodno tome i oporavka naplate javnih prihoda. U srednjem roku, rast prihoda će biti uzrokovan projektovanim rastom ekonomske aktivnosti, kao i primjenom predloženog seta poreskih reformi koji će omogućiti proširenje poreske baze.

Takođe, javna potrošnja će biti na višem nivou od projektovane prethodnim programom prevashodno kao rezultat značajno većih ulaganja kroz Kapitalni budžet u cilju realizacije značajnih infrastrukturnih i drugih razvojnih projekata. Pored navedenog, mandatorni rashodi (socijalna davanja i davanja iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja) koji se usklađuju sa zakonskim rješenjima će bilježiti rast u svim godinama projekcije.

4.8 Kvalitet javnih finansija

Upravljanje javnim finansijama od ključnog je značaja za ekonomski razvoj, dostupnost javnih usluga i kvalitet života građana.

Odgovoran pristup upravljanju javnim finansijama u 2021. godini stvorio je pretpostavke za predlaganje ekonomskog programa „Evropa sad!“ čiji je primarni cilj smanjenje poreskog opterećenja na rad i povećanje zarada zaposlenih. Predloženom reformom, nasuprot proporcionalnog oporezivanja dohotka, uvodi se neoporezivi dio zarade što omogućava rast neto zarada zaposlenih sa najnižim primanjima i progresivno oporezivanje dohotka čime se po većoj stopi oporezuju veće zarade. Implementacijom predložene reforme unaprijediće se životni standard svih zaposlenih, posebno onih sa najnižim primanjima, što utiče na smanjenje nejednakosti dohotka, dok će se smanjenjem poreskog opterećenja na rad stvaraju uslovi za smanjenje "sive ekonomije" na tržištu rada.

Promjena poreske politike u dijelu zarada uticaće na smanjenje javnih prihoda u kratkom roku, dok će u srednjem roku podstaknuti formalno zapošljavanje i proširenjem poreske baze obezbijediti rast prihoda. Uporedo sa implementacijom mjera prezentovanim u poglavlju 4.4 obezbijediće se uslovi za kontinuirani rast javnih prihoda što će voditi stabilnosti javnih finansija.

Uticaj ove reforme na ukupan fond bruto zarada zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou je blago negativan, budući da država kao poslodavac ima dodatni trošak po osnovu rasta zarada zaposlenih koji su prije reforme primali zaradu ispod nivoa nove minimalne zarade dok se na drugoj strani taj trošak kompenzuje uštedom koju država kao poslodavac ostvaruje po osnovu smanjenja poreskog opterećenja na rad.

Kako bi se obezbijedila puna podrška planiranim reformskim procesima i povećala efikasnost rada Uprave prihoda i carina, koja vrši naplatu preko 90% javnih prihoda, Crna Gora uz podršku Svjetske banke realizuje projekat „Reforma poreske administracije“ koja podrazumijeva uvođenje integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS), kao i sistema on line fiskalizacije u

realnom vremenu. Uspostavljanje IRMS-a ima za cilj povećanje transparentnosti procesa plaćanja poreza, a samim tim i na smanjenje sive ekonomije. U vezi sa implementacijom IRMS u toku je priprema dokumenta funkcionalnih zahtjeva za uvođenje ovog sistema. Nakon kompletiranja dokumenta funkcionalnih zahtjeva i pripreme ostale tenderske dokumentacije, biće raspisan tenderski postupak za nabavku novog IRMS-a. Imajući u vidu da sami proces čišćenja podataka i kasnije migracije u novi sistem predstavlja kontinuiranu aktivnost pripremljena je Strategija za čišćenje podataka/Akcioni plan, procedure za proces čišćenja, a započet je i sam proces čišćenja. Aktivnosti iz oba projekta su sinhronizovane, kako bi se izbjegla preklapanja.

Pored implementacije IRMS-a, novi sistem fiskalizacije u prometu roba i usluga osmišljen je sa ciljem unaprijeđenja kontrola transakcija, dodatnog smanjenja poreskog administriranja i stvaranja povoljnijih uslova za efikasno upravljanje poreskim kontrolama i postupcima prinudne naplate. Primjena elektronske fiskalizacije otpočela je 1. januara 2021. godine, sa prelaznim rokom početka primjene do 1. juna 2021. godine, za one obveznike fiskalizacije koji nisu bili u mogućnosti prilagoditi svoje računovodstvene programe i klijentske softvere za adekvatno evidentiranje prometa putem fiskalnog servisa. Unaprijeđena poreska disciplina usljed implementacije e-fiskalizacije u velikoj mjeri je doprinijela ostvarenoj dobroj naplati po osnovu poreza na dodatu vrijednost.

„Implementacijom projekta „Podrška Upravi carina u oblasti akciza“, obezbijedila se primjena nove nacionalne aplikacije za akcize u IT sistemu Carinske uprave (CIS), kao i međusobna povezanost i interoperabilnost sa drugim carinskim aplikacijama kao i sa budućim aplikacijama. Uvođenjem novog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka omogućilo se programsko povezivanje softvera za razmjenu podataka o akcizama u digitalnom obliku, što doprinosi jačanju naplate akcizne dažbine kao i efikasnijoj borbi na planu suzbijanja sive ekonomije. Implementacija odredbi koje se odnose na informacioni sistem, shodno Zakonu o akcizama, otpočela je 1. januara 2021. godine.

Javna potrošnja u periodu 2022-2024. godine raste u nominalnom iznosu dok mjerena učešćem u BDP-u kontinuirano opada sa nivoa od 45,5% u 2022. godini na 40,3% u 2024. godini pod uticajem ostvarivanja dinamičnih stopa ekonomskog rasta odnosno bržeg rasta BDP-a u odnosu na rast potrošnje.

Posmatrajući strukturu javne potrošnje u programskom periodu, učešće tekuće javne potrošnje u ukupnoj potrošnji ostaje na visokom nivou od oko 88%. U strukturi tekuće javne potrošnje, najveće učešće imaju mandatorni rashodi koji se odnose na Bruto zarade i Transfere za socijalnu zaštitu preko kojih se vrši finansiranje prava iz oblasti socijalne zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja i prava iz oblasti zdravstvene zaštite. U programskom periodu fond bruto zarada raste pod uticajem rasta zarada zaposlenih u Zdravstvu i rasta zarada zaposlenih koji su do sada primali zaradu ispod nivoa nove minimalne zarade. Na drugoj strani, očekuje se da sprovođenjem Strategije reforme javne uprave bude sprovedena optimizacija radnih mjesta i po tom osnovu smanjen fond zarada zaposlenih.

Kada su u pitanju kretanja transfera za socijalnu zaštitu i reformi u toj oblasti, detaljnije obrazloženje dato je u poglavlju 4.10.

4.9 Fiskalno upravljanje i budžetski okvir

Formalni okvir kojim se reguliše planiranje i sprovođenje fiskalne politike u Crnoj Gori sadržan je u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Nezavisne fiskalne institucije za praćenje fiskalnih rezultata i/ili savjetovanje Vlade o pitanjima fiskalne politike: Kada je u pitanju praćenje i evaluacija fiskalne politike i ostvarenih rezultata, posebno u dijelu ispunjenosti numeričkih fiskalnih pravila, ocjenu istih vrši Državna revizorska institucija kroz ex post evaluaciju numeričkih fiskalnih pravila ali i davanje mišljenja na Budžet za tekuću godinu. Kako bi se ojačao nadzor nad sprovođenjem fiskalne politike, posebno u dijelu ex ante ocjene, uz podršku EU, u toku je implementacija projekta koji za cilj ima stvaranje uslova za uspostavljanje Fiskalnog savjeta Crne Gore kao nezavisnog tijela koje bi vršilo praćenje i ocjenjivanje planiranja i sprovođenja fiskalne politike. U vezi sa navedenim, Vlada Crne Gore, na bazi preporuka, najbolje međunarodne prakse ali i konteksta veličine zemlje, predložiće odgovarajuću zakonsku regulativu u 2022. godini, kako bi se obezbijedile formalne pretpostavke za formiranje Fiskalnog savjeta Crne Gore.

Srednjoročni budžetski okviri: Srednjoročni budžetski okvir utvrđuje se Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike i revidira prilikom donošenja budžeta za narednu fiskalnu godinu. Kako bi se unaprijedio budžetski sistem u cjelini, u 2019. godini otpočela je implementacija projekata koji se finansiraju iz sredstava EU, a odnose se na:

- projekat "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole" koji treba da rezultira unaprjeđenjem budžetskog sistema u cjelini, kroz punu implementaciju programskog budžeta, srednjoročnog planiranja i ostalih elemenata sistema budžetiranja;
- projekat "Unapređenje IT sistema za planiranje budžeta" koji će kroz unapređenje sistema za planiranje budžeta stvoriti uslove za planiranje budžeta u srednjem roku kao i uslove za kvalitetnije budžetsko planiranje i izvještavanje;
- projekat "Implementacija sistema centralizovanog obračuna zarada" koji ima za cilj razvoj i implementaciju programskog rješenja kojim će se omogućiti centralizacija i efikasniji proces obračuna zarada, sa većim stepenom kontrole i izvještavanja kao i efikasnije upravljanje potrošnjom za zarade u javnom sektoru.

Shodno aktivnostima sprovedenim u okviru projekta "Unapređenje budžetskog sistema, srednjoročnog budžetskog okvira i interne finansijske kontrole", tokom 2021. godine, intenzivno je rađeno na implementaciji programskog budžeta. U skladu sa navedenim, budžet za 2021. godinu po prvi put je sadržao podjelu budžeta potrošačkih jedinica po programima, potprogramima, aktivnostima i indikatorima što je doprinijelo većoj transparentnosti planiranja i trošenja javnih sredstava. Pomenute izmjene, praćene su razvojem novog IT sistema za planiranje budžeta, koji je dodatno unaprijeđen tokom 2021. godine.

Dostupnost i kvalitet fiskalnih podataka i usklađivanje sa ESA standardima: Kada je u pitanju dostupnost i kvalitet fiskalnih podataka, zvanični proizvođač podataka u ovoj oblasti je Ministarstvo finansija, koje vrši njihovo planiranje i projektovanje ali i izvještava o realizaciji fiskalnih pokazatelja na: mjesečnom, kvartalnom i godišnjem nivou, u skladu sa nacionalnim okvirom. U dijelu harmonizacije statistike državnih finansija sa međunarodnim standardima, tokom 2020. godine nije ostvaren napredak imajući u vidu prije svega nedostatak kadrovskih kapaciteta ali i nedostatak systemske podjele nadležnosti u dijelu proizvodnje podataka u skladu sa ESA2010 metodologijom, što je i konstatovano u izvještaju za Crnu Goru za pregovaračka poglavlja 17 i 18.

Kada su u pitanju *Numerička fiskalna pravila* o ograničenosti deficita opte države na nivo ispod 3%, ova neće biti zadovoljen u 2022. godini kada je deficit opšte države planiran na nivo od 3,8% BDP-a, nakon čega se projektuje da će u periodu 2023-2024. ovaj kriterijum biti ispunjen. Pravilo ograničenosti javnog duga do nivoa od 60% ne ispunjava se ni u jednoj godini posmatranog perioda, usljed visoke baze uspostavljene u prethodnom periodu i gore pomenutog ulaganja u realizaciju infrastrukturnih projekata. I pored navedenog, javni dug kontinuirano opada u svim godinama do nivoa od 67,6% projektovanog BDP-a u 2024. godini.

4.10 Održivost javnih finansija

Dugoročnu fiskalnu održivost u Crnoj Gori u najvećoj mjeri opredjeljuju sistemi socijalne zaštite odnosno finansiranje zdravstvenog i penzijskog sistema.

Pored smanjene naplate prihoda od doprinosa uz mogućnost odlaganja plaćanja poreza i doprinosa na zarade u vrijeme pandemije, kao jedne od mjera Vlade za pomoć privredi, dodatni pritisak na javne finansije stvoren je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, u julu 2020. godine sa retroaktivnom primjenom od početka godine, čija je implementacija zahtijevala dodatna budžetska izdvajanja.

U cilju adekvatnosti penzionih davanja, izmjenom prethodno pomenutog Zakona promijenjen je način usklađivanja penzija, tako da je umjesto dotadašnje formule usklađivanja sa 75% kretanja inflacije mjerene indeksom potrošačkih cijena i 25% rasta zarada, uveden koncept usklađivanja po tzv. rotirajućoj formuli i to 75% parametra koji je veći i 25% parametra koji je manji.

U dijalogu sa socijalnim partnerima, Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju smanjena je starosna godina za odlazak u penziju sa 67 godina života na 66 godina života za muškarce i 64 za žene. Osim navedenog, iz obračunskog perioda za kalkulaciju visine penzije, do 2030. godine, iz osnovice osiguranja je isključena $\frac{1}{4}$ perioda staža osiguranja koje su za osiguranika najnepovoljnije. Novina u Zakonu je i povećanje nominalnog iznosa najniže penzije na iznos od 145 €.

U cilju stabilnosti i održivosti penzijskog sistema, jedna od novina Zakona odnosi se na postepeno ukidanje posebnih uslova penzionisanja (do 31.12.2021. godine), nakon čega će svi osiguranici ostvarivati pravo na penziju po opštim uslovima, koji važe za sve osiguranike. Za lica koja ostavaruju penziju sa 40. godina staža propisana je starosna granica od 61 godine života, dok je starosna granica za prijevremenu penziju podignuta sa 62 na 63 godine života u prelaznom

periodu od 2020. godine do 2025. godine. Navedene mjere bi trebalo da utiču na spiječavanje ranijeg napuštanja tržišta rada i ranog penzionisanja.

U 2022. godini sprovodiće se aktivnosti na reformi penzionog sistema, u saradnji sa međunarodnim partnerima, a u cilju stvaranja uslova za sveobuhvatnu analizu postojećeg stanja i predloga mjera za sprovođenje reforme penzionog sistema u skladu sa najboljom međunarodnom praksom.

Obezbeđivanje funkcionalnog, stabilnog i održivog zdravstvenog sistema, odnosno osiguranje blagovremene i kvalitetne zdravstvene zaštite posebno u uslovima pandemije korona virusa, predstavlja jedan od najvećih prioriteta države. Osim dodatnih troškova u vrijeme pandemije, od aprila 2020. godine odobravani su stimulusi na zarade u sektoru Zdravstva zdravstvenim radnicima koji liječe pacijente zaražene virusom COVID-19. Shodno potpisanim sporazumom sa sindikatima, u sektoru Zdravstva zarade su dodatno povećane u 2021. godini za 3% dok je u 2022. planirao povećanje od 12,5%, uz dodatno povećanje po osnovu sprovođenja programa "Evropa sad!". Takođe, u cilju smanjenja poreskog opterećenja rada predlaže se ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje na teret zaposlenog i poslodavca, čime država na sebe preuzima finansiranje zdravstvenog sistema.

Osim zdravstvenog i penzijskog sistema, stanje lokalnih javnih finansija u velikoj mjeri utiču na dugoročnu održivost javnih finansija.

Imajući u vidu učešće fonda bruto zarada u ukupnim troškovima, adekvatno upravljanje istim je izuzetno važno za održivost javnih finansija. Polazeći od osnovnog fiskalnog scenarija, fond bruto zarada u periodu 2021-2024. godine raste u nominalnom iznosu dok u procentu BDP-a opada do nivoa od 10,1% u 2024. godini. Startegijom reforme javne uprave za period 2022-2026. godine biće utvrđene mjere koje imaju za cilj stvaranje efikasnije javne uprave, pri čemu se jedna od mjera odnosi na stvaranje uslova za optimizaciju broja zaposlenoh. U tom cilju, polazeći od utvrđenog broja zaposlenih po svim sektorima, planira se sprovođenje funkcionalnih analiza koje treba da identifikuju oblasti u kojima je neophodno izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih i onih oblasti koje zahtijevaju dodatno kadrovsko jačanje. U zavisnosti od zaključaka sprovedenih funkcionalnih analiza, Vlada Crne Gore donijeće program sporazumnog prekida radnog odnosno proglašenja tehnološkim viškom uz isplatu otpremnine, kada će biti i utvrđen fiskalni efekat ove reforme.

Sve aktivnosti koje se odnose na optimizaciju odnosno efikasnost javne uprave biće sastavni dio Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. i akcionog dokumenta za implementaciju iste.

Uporedo, sprovodiće aktivnosti na unapređenju regulatornog okvira kada su u pitanju zarade zaposlenih u javnom sektoru i ostalih prava iz radnog odnosa.

BDP (u mil. €)	5306,4	5669,0	6008,5
----------------	--------	--------	--------

Budžet Crne Gore	Nacrt 2022		Projekcije 2023		Projekcije 2024	
	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP	mil. €	% BDP
Izvorni prihodi	1967,76	37,08	2073,35	36,57	2178,33	36,25
Porezi	1310,35	24,7	1423,79	25,1	1500,56	25,0
Porez na dohodak fizičkih lica	140,29	2,6	147,86	2,6	136,86	2,3
Porez na dobit pravnih lica	84,28	1,6	118,76	2,1	126,84	2,1
Porez na promet nepokretnosti	1,68	0,0	1,62	0,0	1,67	0,0
Porez na dodatu vrijednost	748,84	14,1	797,67	14,1	856,76	14,3
Akcize	289,00	5,4	309,04	5,5	327,19	5,4
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	29,67	0,6	31,68	0,6	33,59	0,6
Ostali državni prihodi	16,59	0,3	17,15	0,3	17,66	0,3
Doprinosi	485,07	9,1	506,28	8,9	536,81	8,9
Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje	428,82	8,1	461,86	8,1	489,99	8,2
Doprinosi za zdravstveno osiguranje	19,48	0,4	5,00	0,1	5,00	0,1
Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti	20,65	0,4	22,07	0,4	23,42	0,4
Ostali doprinosi	16,11	0,3	17,35	0,3	18,41	0,3
Takse	13,38	0,3	13,96	0,2	14,48	0,2
Administrativne takse	8,34	0,2	8,63	0,2	8,89	0,1
Sudske takse	0,88	0,0	0,91	0,0	0,93	0,0
Boravišne takse	2,01	0,0	2,22	0,0	2,38	0,0
Ostale takse	2,14	0,0	2,22	0,0	2,28	0,0
Naknade	66,70	1,3	51,33	0,9	47,72	0,8
Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	1,18	0,0	1,22	0,0	1,26	0,0
Naknade za korišćenje prirodnih dobara	3,92	0,1	3,96	0,1	4,08	0,1
Ekološke naknade	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Naknade za priređivanje igara na sreću	25,95	0,5	26,83	0,5	27,64	0,5
Naknada za puteve	3,36	0,1	3,47	0,1	3,58	0,1
Ostale naknade	32,29	0,6	15,84	0,3	11,17	0,2
Ostali prihodi	40,65	0,8	31,49	0,6	32,26	0,5
Prihodi od kapitala	15,82	0,3	5,82	0,1	5,82	0,1
Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	13,90	0,3	14,38	0,3	14,81	0,2
Prihodi koje organi ostvaruju vršenjem svoje djelatnosti	2,32	0,0	2,40	0,0	2,47	0,0
Ostali prihodi	8,60	0,2	8,89	0,2	9,16	0,2
Primici od otplate kredita	9,75	0,2	9,75	0,2	9,75	0,2
Donacije	41,87	0,8	36,75	0,6	36,75	0,6
Izdaci	2172,9	40,9	2133,9	37,6	2177,9	36,2
Tekuća budžetska potrošnja	1924,6	36,3	1913,6	33,8	1917,2	31,9
Tekući izdaci	893,8	16,8	889,0	15,7	889,4	14,8
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	543,2	10,2	546,2	9,6	554,4	9,2
Ostala lična primanja	13,5	0,3	13,3	0,2	13,6	0,2
Rashodi za materijal i usluge	96,4	1,8	95,1	1,7	95,6	1,6
Tekuće održavanje	27,0	0,5	26,8	0,5	27,0	0,4
Kamate	92,5	1,7	86,2	1,5	82,6	1,4
Renta	11,3	0,2	11,3	0,2	11,3	0,2
Subvencije	60,0	1,1	62,3	1,1	56,8	0,9
Ostali izdaci	49,9	0,9	47,8	0,8	48,0	0,8
Kapitalni izdaci u tekućem budžetu	45,4	0,9	46,6	0,8	47,0	0,8
Transferi za socijalnu zaštitu	642,7	12,1	662,1	11,7	671,1	11,2
Prava iz oblasti socijalne zaštite	133,5	2,5	133,5	2,4	133,5	2,2
Sredstva za tehnološke viškove	28,4	0,5	28,4	0,5	28,4	0,5
Prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja	455,0	8,6	474,4	8,4	483,3	8,0
Ostala prava iz oblasti zdravstvene zaštite	14,0	0,3	14,0	0,2	14,0	0,2
Ostala prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja	11,8	0,2	11,8	0,2	11,8	0,2
Transferi institucijama pojedincima nevladinom i javnom sektoru	260,8	4,9	262,4	4,6	256,2	4,3
Kapitalni budžet	248,3	4,7	220,3	3,9	260,7	4,3
Pozajmice i krediti	1,5	0,0	1,5	0,0	1,5	0,0
Rezerve	44,0	0,8	30,2	0,5	30,2	0,5
Otplata garancija	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	36,4	0,7	21,9	0,4	21,9	0,4
Neto povećanje obaveza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suficit/Deficit	-205,1	-3,9	-60,6	-1,1	0,4	0,0
Primarni deficit	-112,6	-2,1	25,6	0,5	82,9	1,4
Otplata duga	292,1	5,5	254,1	4,5	353,9	5,9
Otplata duga rezidentima	39,9	0,8	36,5	0,6	128,0	2,1
Otplata duga nerezidentima	252,2	4,8	217,6	3,8	225,9	3,8
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,0
Nedostajuća sredstva	-497,9	-9,4	-315,4	-5,6	-354,2	-5,9
Finansiranje	497,9	9,4	315,4	5,6	354,2	5,9
Pozajmice i krediti	100,0	1,9	309,4	5,5	348,2	5,8
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	0,0	0,0	150,0	2,6	100,0	1,7
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	100,0	1,9	159,4	2,8	248,2	4,1
Primici od prodaje imovine	6,0	0,1	6,0	0,1	6,0	0,1
Povećanje/smanjenje depozita	391,9	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0

BDP (u mil. €)	5306,4		5669,0		6008,5	
Lokalna samouprava	Nacrt 2022		Projekcije 2023		Projekcije 2024	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	242,50	4,57	244,30	4,31	249,62	4,40
Porezi	159,7	3,01	163,1	2,88	166,8	2,94
Porez na dohodak fizičkih lica	50,81	0,96	52,85	0,93	55,63	0,98
Porez na promet nepokretnosti	17,42	0,33	17,51	0,31	17,02	0,30
Lokalni porezi	91,45	1,72	92,76	1,64	94,15	1,66
Takse	4,39	0,08	4,48	0,08	4,55	0,08
Naknade	55,00	1,04	55,00	0,97	55,55	0,98
Ostali prihodi	13,43	0,25	13,70	0,24	13,72	0,24
Primici od otplate kredita	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Donacije	10,00	0,19	8,00	0,14	9,00	0,16
Izdaci	239,44	4,51	241,21	4,25	241,21	4,25
Tekuća potrošnja lokalne samouprave	184,4	3,48	186,2	3,28	186,2	3,28
Tekući izdaci	84,51	1,59	85,54	1,51	85,54	1,51
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	52,20	0,98	52,72	0,93	52,72	0,93
Ostala lična primanja	4,32	0,08	4,41	0,08	4,41	0,08
Rashodi za materijal i usluge	13,40	0,25	13,60	0,24	13,60	0,24
Tekuće održavanje	4,29	0,08	4,36	0,08	4,36	0,08
Kamate	3,79	0,07	3,85	0,07	3,85	0,07
Renta	0,64	0,01	0,65	0,01	0,65	0,01
Subvencije	1,33	0,03	1,35	0,02	1,35	0,02
Ostali izdaci	4,52	0,09	4,59	0,08	4,59	0,08
Transferi za socijalnu zaštitu	0,89	0,02	0,91	0,02	0,91	0,02
Transferi inst. pojedincima NVO i javnom sektoru	52,39	0,99	52,91	0,93	52,91	0,93
Kapitalni budžet	55,00	1,04	55,00	0,97	55,00	0,97
Pozajmice i krediti	3,09	0,06	3,18	0,06	3,18	0,06
Otplata neizmirenih obaveza iz prethodnog perioda	40,00	0,75	40,00	0,71	40,00	0,71
Rezerve	3,6	0,07	3,7	0,06	3,7	0,06
Otplata garancija	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Neto povećanje obaveza	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Suficit/deficit	3,06	0,06	3,09	0,05	8,41	0,15
Korigovani suficit/dficit	3,06	0,06	3,09	0,05	8,41	0,15
Primarni deficit	6,85	0,13	6,94	0,12	12,26	0,22
Otplata duga	19,00	0,36	19,00	0,34	19,00	0,34
Otplata glavnice rezidentima	14,0	0,26	14,0	0,25	14,0	0,25
Otplata glavnice nerezidentima	5,0	0,09	5,0	0,09	5,0	0,09
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nedostajuća sredstva	-15,94	-0,30	-15,91	-0,28	-10,59	-0,19
Finansiranje	15,94	0,30	15,91	0,28	10,59	0,19
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	8,0	0,15	8,0	0,14	8,0	0,14
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	4,0	0,08	4,0	0,07	4,0	0,07
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	7,00	0,13	7,00	0,12	7,00	0,12
Korišćenje depozita lokalne samouprave	-12,06	-0,23	-12,09	-0,21	-17,41	-0,31
Transferi iz budžeta CG	9,0	0,17	9,0	0,16	9,0	0,16

BDP (u mil. €)	5306,4		5669,0		6008,5	
Javna potrošnja	Nacrt 2022		Projekcije 2023		Projekcije 2024	
	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP	mil.€	% BDP
Izvorni prihodi	2210,26	41,7	2317,65	40,9	2427,95	40,4
Porezi	1470,03	27,7	1586,90	28,0	1667,37	27,8
Porez na dohodak fizičkih lica	191,10	3,6	200,70	3,5	192,50	3,2
Porez na dobit pravnih lica	84,28	1,6	118,76	2,1	126,84	2,1
Porez na promet nepokretnosti	19,10	0,4	19,13	0,3	18,69	0,3
Porez na dodatu vrijednost	748,84	14,1	797,67	14,1	856,76	14,3
Akcize	289,00	5,4	309,04	5,5	327,19	5,4
Porez na međunarodnu trgovinu i transakcije	29,67	0,6	31,68	0,6	33,59	0,6
Lokalni porezi	91,45	1,7	92,76	1,6	94,15	1,6
Ostali državni porezi	16,59	0,3	17,15	0,3	17,66	0,3
Doprinosi	485,07	9,1	506,28	8,9	536,81	8,9
Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje	428,82	8,1	461,86	8,1	489,99	8,2
Doprinosi za zdravstveno osiguranje	19,48	0,4	5,00	0,1	5,00	0,1
Doprinosi za osiguranje od nezaposlenosti	20,65	0,4	22,07	0,4	23,42	0,4
Ostali doprinosi	16,11	0,3	17,35	0,3	18,41	0,3
Takse	17,77	0,3	18,44	0,3	19,03	0,3
Naknade	121,70	2,3	106,33	1,9	103,27	1,7
Ostali prihodi	54,08	1,0	45,19	0,8	45,97	0,8
Primici od otplate kredita	9,75	0,2	9,75	0,2	9,75	0,2
Donacije	51,87	1,0	44,75	0,8	45,75	0,8
Javna potrošnja	2412,30	45,5	2375,14	41,9	2419,16	40,3
Tekuća javna potrošnja	2108,99	39,7	2099,81	37,0	2103,45	35,0
Tekući izdaci	1023,76	19,3	1021,12	18,0	1021,95	17,0
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	595,39	11,2	598,96	10,6	607,14	10,1
Ostala lična primanja	17,81	0,3	17,67	0,3	17,98	0,3
Rashodi za materijal i usluge	109,83	2,1	108,74	1,9	109,25	1,8
Tekuće održavanje	31,26	0,6	31,17	0,5	31,39	0,5
Kamate	96,33	1,8	90,08	1,6	86,40	1,4
Renta	11,92	0,2	11,92	0,2	11,98	0,2
Subvencije	61,37	1,2	63,66	1,1	58,19	1,0
Ostali izdaci	54,45	1,0	52,36	0,9	52,56	0,9
Kapitalni izdaci tekućeg budžeta	45,40	0,9	46,56	0,8	47,05	0,8
Transferi za socijalnu zaštitu	643,60	12,1	663,01	11,7	671,96	11,2
Transferi instit. pojed. NVO i javnom sektoru	313,16	5,9	315,31	5,6	309,12	5,1
Kapitalni budžet	303,31	5,7	275,33	4,9	315,71	5,3
Kapitalni budžet CG	248,31	4,7	220,33	3,9	260,71	4,3
Kapitalni budžet lokalne samouprave	55,00	1,0	55,00	1,0	55,00	0,9
Pozajmice i krediti	4,56	0,1	4,66	0,1	4,66	0,1
Rezerve	47,56	0,9	33,82	0,6	33,82	0,6
Otplata garancija	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Neto povećanje obaveza	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	76,35	1,4	61,89	1,1	61,94	1,0
Suficit/deficit	-202,04	-3,8	-57,49	-1,0	8,80	0,1
Korigovani suficit/deficit	-202,04	-3,8	-57,49	-1,0	8,80	0,1
Primarni deficit	-105,71	-2,0	32,58	0,6	95,20	1,6
Otplata duga	311,12	5,9	273,09	4,8	372,86	6,2
Otplata glavnice rezidentima	53,90	1,0	50,49	0,9	142,00	2,4
Otplata glavnice nerezidentima	257,22	4,8	222,60	3,9	230,87	3,8
Otplata obaveza iz prethodnog perioda	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Izdaci za kupovinu hartija od vrijednosti	0,71	0,00	0,71	0,00	0,71	0,00
Nedostajuća sredstva	-513,88	-9,7	-331,29	-5,8	-364,78	-6,1
Finansiranje	513,88	9,7	331,29	5,8	364,78	6,1
Pozajmice i krediti	112,00	2,1	321,38	5,7	360,19	6,0
Pozajmice i krediti iz domaćih izvora	8,00	0,2	158,00	2,8	108,00	1,8
Pozajmice i krediti iz inostranih izvora	104,00	2,0	163,38	2,9	252,19	4,2
Prihodi od privatizacije i prodaje imovine	13,00	0,2	13,00	0,2	13,00	0,2
Transferi iz budžeta CG	9,00	0,2	9,00	0,2	9,00	0,1
Korišćenje depozita države	379,88	7,2	-12,09	-0,2	-17,41	-0,3

5. STRUKTURNE REFORME U 2022-2024

5.1. Ključne prepreke konkurentnosti i inkluzivnom rastu i povezane reformske mjere

a. Analiza ključnih prepreka. Otklanjanje prepreka konkurentnosti crnogorske ekonomije, važan je preduslov održivog i inkluzivnog ekonomskog rasta i ima kritičnu ulogu u dostizanju ciljeva održivog razvoja (SDGs). Prema Izvještaju o održivom razvoju za 2021.godinu¹⁴ u Crnoj Gori i većini zemalja regiona Zapadnog Balkana, ostali su značajni izazovi u dostizanju skoro svakog od 17 ciljeva održivog razvoja do 2030.godine. Pandemija izazvana korona virusom, koja je dovela do globalne krize bez presedana, snažno je pogodila crnogorsku ekonomiju, dovodeći do pada realnog BDP-a za preko 15% u 2020.godini. To je kosekventno pogoršalo postojeće strukturne probleme i izazvalo nove. Prema OECD-u, pandemija je ukazala na potrebu da se reformski prioriteti preusmjere i “fokusiraju na održivost, inkluzivnost i blagostanje građana”. U tom kontekstu, snažniji holistički pristup u kreiranju agende strukturnih reformi sa suštinskim, realno ostvarivim mjerama, ima posebnu važnost na putu ka održivom i inkluzivnom rastu i povećanju životnog standarda građana.

Strukturne slabosti crnogorske ekonomije i pandemija su takođe uticali na povećanje stope nezaposlenosti koja trenutno iznosi oko 23%. Pandemija je drastično uticala na smanjenje stope zaposlenosti mladih (od 15 do 24 godine) koja se pala sa 27,3% (2019) na 19,8% (2020). Takođe je ukazala da zakonodavni okvir tržišta rada nije u dovoljnoj mjeri fleksibilan i prilagodljiv novonostalim okolnostima, te da potreba za daljim uređivanjem odnosa na tržištu rada i dalje postoji. Pregovori sa socijalnim partnerima u pogledu zaključivanja novog Opšteg kolektivnog ugovora su u toku, a dodatne reforme u ovoj oblasti će se izvršiti kroz izmjene Zakona o radu, u pravcu kreiranja podsticaja za razvoj kratkoročnih šema rada ili sličnih mjera primijenjenih za očuvanje radnih mjesta. Takođe će obuhvatiti i uspostavljanje balansa između poslovnog i privatnog života zaposlenih muškaraca i žena. Istovremeno, pandemija je ukazala na neophodnost unapređenja IT platforme za evidenciju nezaposlenih, koja je zastarjela i ne podržava interoperabilnost sa drugim bazama u sistemu Crne Gore radi adekvatne razmjene podataka u cilju kvalitetnog praćenja nezaposlenih lica. Pored nedovoljno fleksibilnog radnog zakonodavstva, među razloge rasta nezaposlenosti spadaju nedovoljna usklađenost obrazovanja i vještina sa potrebama tržišta rada, visoki trošovi radne snage u odnosu na produktivnost, visoko poresko opterećenje rada, postojanje neformalne ekonomije, sistemi socijalne i zdravstvene zaštite, itd.

Na neophodnost daljeg unapređenja *sistema obrazovanja i njegovog uskladjivanja sa potrebama tržišta rada*, ukazuju brojni indikatori, poput rezultata PISA testiranja. Navedeni rezultati za 2015. i 2018. ukazuju da petnaestogodišnji učenik iz Crne Gore, u opštem znanju zaostaje za svojim vršnjacima u OECD zemljama. Zatvaranje škola u toku pandemije i poremećaji u nastavi predstavljaju rizik produbljivanja krize učenja. Prema UNCEF-u su “ekonomski rast i ljudski kapital

¹⁴Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals

neraskidivo povezani, te je potrebno više napora za ulaganja u obrazovanje”. Slične su i analize Svjetske banke koje ukazuju da mjereno Indeksom ljudskog kapitala, djeca u Crnoj Gori zaostaju za svojim vršnjacima u zemljama sa najvećim ljudskim kapitalom. To dalje ukazuje da je “buduća produktivnost rada u riziku” u Crnoj Gori. Iako je Crna Gora napredovala u posljednjem Izvještaju Svjetske banke o ljudskom kapitalu (objavljenom 2020.), dijete rođeno u Crnoj Gori danas, biće na nivou od 63% svoje produktivnosti kada odraste u odnosu na produktivnost koju bi kao odrasla osoba moglo dostići, kada bi tokom odrastanja uživalo kompletno obrazovanje i punu zdravstvenu zaštitu. Dakle, obrazovni sistem Crne Gore treba da obezbijedi jačanje vještina djece i mladih, koje su relevantne za trenutne i buduće potrebe privrede, odnosno njihovo zaposlenje po odrastanju u inovativnim i produktivnim preduzećima širom svijeta. Konkretnije, prepreke za veću inkluzivnost obrazovanja i vještina su: nedovoljna uključenost djece u predškolsko obrazovanje; nedovoljan kvalitet osnovnog obrazovanja da odgovori potrebama međunarodnog tržišta rada; neophodnost unapredjenja kvaliteta stručnog obrazovanja i tranzicije sa srednjeg ka univerzitetskom obrazovanju itd. Dodatno, postoji nužnost usklađivanja nastavnih programa, zatim jačanja uloge digitalnog obrazovanja kao karakteristike savremenog obrazovanja, obezbijedjenosti kompjuterske opreme za učenike, što su sve pitanja čijim rješavanjem se doprinosi eliminisanju prepreka povećanju konkurentnosti ekonomije na dugi rok.

COVID-19 kriza je pokazala i slabosti u *zdravstvenom sistemu*, te neophodnost jačanja njegove otpornosti na buduće šokove. Više je prepreka na putu za dostizanje navedenog, poput: nedovoljno investicija u pripreme za odgovor na zdravstvene krize; neodrživost postojećeg sistema finansiranja zdravstva; nedovoljne investicije u primarnu zdravstvenu zastitu; velika potrošnja lijekova, zastarjeli i nedovoljno uvezani informacioni sistemi itd.

S obzirom da se crnogorska ekonomija suočava sa dugoročnim ranjivostima i neophodnošću jačanja otpornosti na šokove, potrebno je dalje razvijati društveno i fiskalno održive usluge *socijalne zaštite*, kako bi građani bili zaštićeni od posljedica šokova i povećanja siromaštva. Iako je Crna Gora 2015.godine uvela sveobuhvatan informacioni sistem socijalne zaštite, tzv. Socijalni karton, učinkovitost socijalne zaštite je još uvijek nedovoljna. Evropska komisija je u svojoj analizi strukturnih izazova crnogorske ekonomije, prepoznala neadekvatnu i nedovoljno targetiranu socijalnu pomoć, kao i šeme naknada za nezaposlenost. Pravičnija raspodjela materijalnih davanja kao i pravednije i lakše ostvarivanje prava po osnovu invaliditeta su neki od izazova. Navedeno mora da prati dalji razvoj ovog Inforamacionog sistema (E-socijalni karton) radi primjene novih zakonskih rješenja u praksi i pravovremenog obračuna materijalnih davanja i usluga, praćenja i analitike izdataka i socijanih indikatora. Dodatno, neophodno je poboljšanje ukupne efikasnosti i efektivnostišema socijalne zaštite za smanjenje siromaštva. Trenutno sistem doprinosi smanjenju siromaštva za samo 7,4 procentnih poena (SILC 2018), dok postoji veliki potencijal za dalje smanjenje nivoa siromaštva povećanjem efikasnosti i poboljšanjem trenutno izdvojenih sredstava (približno 2% BDP-a). Takođe, jedna od prepreka u sistemu socijalne zaštite je nedovoljna efikasnost evidencije postupanja po žalbama, što zahtijeva reformu.

Shodno prethodno navedenom, **prvi od tri najveća strukturna izazova za unapređenje konkurentnosti crnogorske ekonomije se odnosi na povećanje zaposlenosti naročito žena i**

mladih, kao i borba sa problemom dugoročne nezaposlenosti. Navedeni izazov je prepoznala i EK u svojoj ocjeni strukturnih slabosti crnogorske ekonomije.

Kriza je ukazala na nužnost ubrzanije diverzifikacije ekonomije, naročito kroz jačanje produktivnosti privatnog sektora smanjenjem biznis barijera, velikog broja parafiskaliteta i poreskog opterećenja rada, kao i relativno komplikovane poreske administracije. *Regulatorne barijere* u Crnoj Gori, kao i složene procedure mogu otežati ulazak novih firmi na tržište, kao i razvoj preduzetništva i inovacije. To dalje ograničava stvaranje novih radnih mjesta u privatnom sektoru. Prema analizi Svjetske banke¹⁵, kao najveće poteškoće, privrednici navode “nepredvidivost poslovnog okruženja, kompleksnost regulatornog okvira, nekonzistentnosti u interpretaciji i implementaciji propisa.” Pored navedenog, nepovoljan uticaj na poslovni ambijent imaju parafiskaliteti, naročito na lokalnom nivou, različite stope prireza porezu na dohodak na opštinskom nivou, državna pomoć, javne nabavke, ograničen pristup finansiranju, nelojalna konkurencija, dobijanje dozvola i licenci, korupcija, implementacija ugovora. Iako je prethodnih godina ostvaren značajan napredak u podršci *inovacijama*, i dalje su ostale određeni izazovi, kao što su: nedovoljan nivo inovacija u preduzeću; nedovoljna saradnja privatnog sektora sa akademskom zajednicom; ograničen pristup finansiranju i infrastruktura za podšku biznisu (poput biznis inkubatora); pitanje savjetodavne podrške; nedostaci pravnog okvira koji regulišu intelektualnu svojinu itd. OECD u svom Izvještaju o konkurentnosti u Jugoistočnoj Evropi u 2021.godini, navodi da “uz povećano finansiranje za istraživanje javnog sektora i promovisanjem naučnih istraživanja kao privlačne profesije razvoj ljudskog kapitala i sprečavanje odliva mozgova, inovativni sistemi mogu biti ključni pokretači ekonomskog rasta u regionu.” Podaci za Crnu Goru govore o nedovoljnim inovacionim kapacitetima i procentu ulaganja u istraživanje i razvoj u Crnoj Gori (0.36% BDP. u 2019. godini). Imajući u vidu prethodno navedene prepreke, **snaženje regulatornog okruženja predstavlja drugi ključni izazov u daljem sprovođenju reformi za konkurentnost u Crnoj Gori.**

Treći ključni izazov za unapređenje konkurentnosti je formalizacija ekonomije, koja predstavlja jednu od najvećih barijera za konzistentan ekonomski rast koji prati rast zaposlenosti. Najčešći pojavnici oblici neformalne ekonomije u Crnoj Gori su neformalna zaposlenost kako u privrednim društvima i kod preduzetnika, tako i u neregistrovanim biznisima. Značajan neformalni sektor podstaknut je nedostacima u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabostima na tržištu rada, kao i relativno visokim troškovima poslovanja. Dosadašnja implemetacija mjera na prevođenju neformalnog sektora u legalne tokove, kao i dodatni izazovi uzrokovani pandemijom COVID-19 su pokazali da je potreban multisektorski pristup politici suzbijanja neformalne ekonomije sa fokusom na stvaranje uslova za kreiranje formalnih radnih mjesta uz istovremeno obezbjeđenje poslovnog ambijenta podsticajnog za razvoj održivih preduzeća. Prisustvo neformalne ekonomije se ogleda u gotovo svim segmentima poslovanja, prije svega kroz neevidentiranje prometa proizvoda i usluga, prodaju akcizne robe na javnim površinama, kroz izbjegavanje zaključivanja ugovora o radu i isplate zarada bez poreza i doprinosa na tržištu rada, nepravilnosti prilikom angažovanja sezonske radne snage bilo da su u pitanju rezidenti ili

¹⁵Agenda za zapošljavanje i rast za Crnu Goru

nerizedenti, kroz obavljanje djelatnosti bez odobrenja za rad i bez prethodno izvršene poreske registracije itd. Prema podacima Svjetske banke, u Crnoj Gori je u privatnom sektoru formalno zaposleno svega 20% stanovništva radne dobi. Od preostalog dijela stanovništva radne dobi, 45% je neaktivno, 10% radi u neformalnom sektoru“, a oko 9%¹⁶ je nezaposleno. “Dakle, neformalna ekonomija predstavlja veliki izazov za povećanje konkurentnosti, na koji je potrebno odgovoriti ciljanim reformskim mjerama sa jakim ishodom na kratak i srednji rok.

Budući da je EK u svojoj analizi 2020. godine, identifikovala navedena *tri ključna izazova crnogorske ekonomije*, ona je na osnovu istih dala i šest preporuka Crnoj Gori tokom Ministarskog dijaloga 2021.godine, koje su važne za pripremu PER-a za 2022. godinu. Od navedenih šest preporuka, posljednje tri se odnose na potrebu sprovođenja efektivnih i dobro koordiniranih strukturnih reformi, kao odgovora na prethodna tri ključna izazova, kako bi se doprinijelo ublažavanju uticaja pandemije, većoj konkurentnosti i ubrzanom ekonomskom oporavku (tzv. “resilient recovery”).

b. Reformske mjere u odgovoru na tri ključna izazova

Polazeći od tri ključna strukturna izazova crnogorske ekonomije: (i) povećanje zaposlenosti, naročito žena i mladih i naponi u borbi protiv dugoročne nezaposlenosti; (ii) snaženje regulatornog okruženja i (iii) formalizacija ekonomije, u nastavku su prezentovane reformske mjere u okviru više reformskih oblasti: (i) *Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije*; (ii) *Istraživanje i Inovacije*; (iii) *Zapošljavanje i tržište rada*; (iv) *Obrazovanje i vještine*; *Socijalna zaštita i inkluzija*; (v) *Zdravstvena zaštita*, koje daju odgovore na navedene izazove.

Izazov 1: Povećanje zaposlenosti, naročito žena i mladih i borba sa problemom dugoročne nezaposlenosti

U odgovoru na izazov povećanja zaposlenosti, naročito žena i mladih i dugoročne nezaposlenosti predložene su četiri reformske mjere iz oblasti *Zapošljavanja i tržišta rada*, jedna reformska mjera iz oblasti *Obrazovanje i vještine*, tri reformske mjere iz oblasti *Socijalna zaštita i inkluzija* i dvije reformske mjere iz oblasti *Zdravstvena zaštita*.

Mjere iz oblasti *Zapošljavanja i tržišta rada* su date u nastavku.

Reformska mjera 1: Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za sprovođenje usluga i mjera putem digitalizacije

1.Opis mjere. Mjera se nastavlja iz prethodne godine i ima za cilj reformu Zavoda za zapošljavanje Crne Gore u pravcu efikasne javne službe zapošljavanja, koja će za ishod imati poboljšanje efikasnosti u pružanju inkluzivnih usluga svim korisnicima. Usluge i mjere koje se pružaju nijesu u dovoljnoj mjeri podržane kroz postojeću IT platformu Zavoda, koja je zastarjela i ne podržava interoperabilnost sa drugim bazama u sistemu Crne Gore i adekvatnu razmjenu podataka u cilju kvalitetnog praćenja nezaposlenih lica. Mjera je dio sveobuhvatnih napora Vlade da kreira

¹⁶Ovaj podatak nije stopa nezaposlenosti, već udio nezaposlenog stanovništva u ukupnom radno sposobnom stanovništvu.

efikasnu i servisno opredijeljenu javnu upravu koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad.

Tokom 2021. godine izvršena je identifikacija postupaka i revizija internih i eksternih procedura u Zavodu za zapošljavanje, koje će biti dio novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Zavodu. Pripremljena su tri online modula: za prijavljivanje nezaposlenih lica, za prijavljivanje slobodnih radnih mjesta i za slanje zahtjeva za lica sa invaliditetom. Organizovane su obuke za dizajniranje mjera, ali i njihov monitoring i evaluaciju. Kroz set obuka dizajnirane su dvije nove mjere za aktivaciju žena. Sredstva koja su opredijeljena za izradu tehničkog izvještaja sa Akcionim planom za uspostavljanje IT baze nijesu odobrena u definisanom roku, što je uzrokovalo kašnjenje u realizaciji aktivnosti. Pripremljen je Akcioni plan za interoperabilnost baza podataka kako bi se smanjilo administrativno opterećenje savjetnika, ali i smanjio obim neprijavljenog rada kroz efikasnije praćenje nezaposlenih lica putem podataka Inspekcije rada i Uprave prihoda i carina.

Aktivnosti na realizaciji ove mjere su podržane kroz planiranu podršku pretpristupnih fondova i prate planiranu dinamiku jačanja kapaciteta u pravcu ispunjavanju završnih mjerila za PP2 i PP19. Mjera ujedno predstavlja i dio odgovora na preporuku broj 5 sa Ministarskog sastanka. Ujedno, digitalizacija procesa rada u Zavodu za zapošljavanje će doprinijeti ostvarivanju ciljeva Zelene i Digitalne agende za ZB, a to je održiva, klimatsko neutralna i resursno efikasna ekonomija, kao i boljim upravljanjem javnim uslugama namijenjenim građanima. Istovremeno, ovo je i strateško opredijeljenje Vlade Crne Gore za digitalizaciju javne uprave, a unaprijeđenje funkcionisanja Zavoda je identifikovano i Nacionalnom strategijom zapošljavanja 2021-2025.¹⁷ Realizacija mjere će doprinijeti ostvarivanju milenijumskih razvojnih ciljeva: SDG 1- bez siromaštva, SDG 8 - dostojanstveni rad i ekonomski rast. Takodje, vezuje se za finansijsku podršku kroz IPA fondove i to Godišnji akcioni plan programa 2020 za sektor zapošljavanja i socijalne politike.

- a) **Aktivnosti planirane za 2022:** Izrada Akcionog plan za uspostavljanje IT baze Zavoda; Implementacija Akcionog plana za interoperabilnost baza podataka; unaprijeđenje kapaciteta ZZZCG za korišćenje online alata kroz pretpristupnu podršku i podršku Međunarodne organizacije rada
- b) **Aktivnosti planirane za 2023:** Uspostavljanje IT platforme Zavoda za zapošljavanje
- c) **Aktivnosti planirane za 2024:** Monitoring efikasnosti nove IT platforme Zavoda za zapošljavanje

2. Indikatori rezultata

Indikator	Početna vrijednost (godina)	Međurezultat (godina)	Ciljna vrijednost (ciljna)
Izrađen Akcioni plan za uspostavljanje IT baze Zavoda	Ne postoji Akcioni plan	2022-Pripremljen Nacrt akcionog plana	2022 – izrađen Akcioni plan

¹⁷Strategija će biti usvojena prije slanja PER-a EK.

Uspostavljanja platforma Zavoda za zapošljavanje	IT za	Postojeća IT platforma Zavoda je zastarjela	2022-izrađen izvještaj o potrebama i pravcima unaprijeđenja IT platforme ZZCG	2023-uspostavljena nova IT platforma ZZCG
--	-------	---	---	---

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Unapređenje efikasnosti u pružanju usluga nezaposlenim licima treba da omogući veću inkluzivnost i zapošljivost nezaposlenih lica i njihov brži prelazak u svijet rada. Istovremeno, dodatna dinamika i fluktuacija na tržištu rada treba da omogući bržu i efikasniju saradnju sa poslodavcima u cilju ispunjavanja potreba za radnom snagom. Pravovremeno i efikasno obezbjeđivanje potrebne radne snage utiče na poslovanje, odnosno konkurentnost samih preduzeća.

4. Procijenjeni troškovi sprovođenja aktivnosti i predviđeni izvor njihovog finansiranja. Troškovi ove mjere kroz modalitet direktni grant iznose 399.000 €, od kojih se dio sredstava obezbjeđuje kroz Instrument za Evropsku integraciju (European Integration facility instrument-EIF), a dio iz budžeta Međunarodne organizacije rada (MOR), od čega je 318.467,00€ potrošeno tokom 2021. godine. Dodatno, ova mjera obuhvata i aktivnosti iz projekta "Svijet rada u Crnoj Gori- popločavanje puta ka oporavku" koji sprovodi MOR, uz ukupnu finansijsku podršku Fonda za dobru upravu Vlade Ujedinjenog Kraljevstva u iznosu od 508.923,00 € od kojih je u 2021. godini realizovano 428.390,00 €. Pored navedenog, sredstva u iznosu od 2.117.647,00 € su obezbjeđena kroz IPA fondove, od čega se 15% kofinansira iz Budžeta Crne Gore, odnosno 317.648,00 €.

- 2022. godina - sredstva u iznosu od 719.999,00 € biće obezbijedjena iz IPA fondova i dodatno 127.059,00 € koliko iznosi kofinansiranje iz Budžeta Crne Gore. Dodatno, sredstva u iznosu od 80.533,00¹⁸ € biće obezbijedjena iz Fonda za dobru upravu, dok je 125.356,19 € obezbijedeno iz EIF-a.
- 2023. godina - sredstva u iznosu od 1.080.000,00 € biće obezbijedjena iz IPA fondova, dok će iznos od 190.589,00 € biti obezbijedjen iz Budžeta Crne Gore. Dakle, ukupno 1.270.589,00 € u toku 2023. godine.
- 2024. godina - nema dodatnih troškova.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodna ravnopravnost, pristup zdravstvenim uslugama. Unaprijeđenjem kvaliteta usluga i mjera koje Zavod za zapošljavanje pruža, doprinijeće većoj zapošljivosti i zaposlenosti lica iz evidencije nezaposlenih, što će imati značajan uticaj na unaprijeđenje životnog standarda tih lica, a samim tim i smanjenje siromaštva, a time povećanju jednakosti i kohezije, što je u direktnoj vezi sa ostvarivanjem SDG ciljeva 1 i 8. Sve aktivnosti kroz ovu mjeru podržavaju rodnu dimenziju.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Mjera ima uticaja na zaštitu životne sredine u smislu manjeg zagađenja, kroz buduće procese digitalizacije, koji smanjuju trošenje prirodnih resursa i njihovu efikasniju upotrebu. Ovo su ujedno i stubovi na kojima se zasniva Zelena agenda za Zapadni Balkan.

¹⁸Iznos koji je obezbijedjen iz GGF iznosi 94.363,00 USD, koji prema kursnoj listi na dan 23.09.2021. godine iznosi 80.533,00 EUR

7. Potencijalni rizici sprovođenja mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Ograničeni kapaciteti institucija za implementaciju novog pristupa u radu	srednja	Blagovremeno planiranje aktivnosti i obuka kadrova
Povezivanje sa bazama drugih institucija otežano, usljed informatičke nekompatibilnosti sistema	visoka	Informatičko ujednačavanje različitih baza podataka
Realizacija mjere se ne odvija u skladu sa planom	srednja	Produženje roka za sprovođenje mjere

Reformska mjera 2: Uvođenje novih šema rada i usklađivanje profesionalnih i privatnih obaveza

1. Opis mjere. Nastavak mjere je potreba za daljom regulacijom na tržištu rada, iz razloga nedovoljno uređenog pravnog okvira, koji u dovoljnoj mjeri ne prati novonastale okolnosti regulacije na tržištu rada. Kako postojeća zakonska regulativa u potpunosti ne može odgovoriti nastaloj situaciji i vanrednim okolnostima, buduće reforme za uvođenje novih šema rada, u ovom segmentu će se realizovati kroz izmjene Zakona o radu. Dodatno unaprijeđenje na tržištu rada će se regulisati kroz uspostavljanje balansa između poslovnog i privatnog života zaposlenih muškaraca i žena, kao i ponovno uključivanje na posao nakon porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva i omogućiti ravnopravan položaj muškaraca i žena kada je pitanju briga o zavisnim članovima porodice. Navedena mjera ujedno predstavlja usaglašavanje sa direktivom Evropske unije o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružaoca njege, kao i Okvirnim sporazumom o radu na daljinu iz 2002. godine, a sve u cilju obezbjeđivanja dostojanstvenog radnog mjesta, kao i jačanja socijalnog dijaloga. Mjera ujedno predstavlja i dio odgovora na preporuku 5 sa ministarstskog dijaloga. Tokom 2021. godine vodili su se pregovori u pogledu zaključivanja novog Opšteg kolektivnog ugovora čija je obaveza proistekla iz Zakona o radu. U tom kontekstu će se nastojati da se unaprijede rješenja koje se odnose na rad na daljinu i rad od kuće (tzv. teleworking).

a) Aktivnosti planirane za 2022: Rad na izradi izmjena i dopuna Zakona o radu; Vlada Crne Gore, Unija poslodavaca Crne Gore, Unija slobodnih sindikata Crne Gore i Savez sindikata Crne Gore

b) Aktivnosti planirane za 2023: Donošenje Zakona o radu; Vlada Crne Gore

c) Aktivnosti planirane za 2024: Praćenje implementacije propisa iz oblasti radnog zakonodavstva; Ministarstvo ekonomskog razvoja, Uprava za inspeksijske poslove preko Inspekcije rada

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (2020.godina)	Medjurezultat (2023.godina)	Ciljna vrijednost (2024.godina ciljna)
Broj očeva koji koriste pravo na roditeljsko odsustvo	445	500	550
Broj lica sa zaključenim ugovorom o radu van prostorija poslodavca	13	20	40

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Uvođenjem kratkoročnih šema rada omogućit će se fleksibilnije funkcionisanje na tržištu rada, kroz obavljanje raznih oblika redovnog rada na daljinu i od kuće, a samim tim će doprinijeti očuvanju radnih mjesta, kao i opstanak privrednih subjekata na tržištu rada usljed vanrednih okolnosti i nepredvidivih događaja. Uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života zaposlenih, omogućit će lakše uključivanje na tržište rada nakon korišćenja odsustava sa rada, na koji način će se stvoriti povoljniji ambijent kako za poslodavce tako i zaposlene.

4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i izvori njihovog finansiranja. Sprovođenje ove mjere u naredne tri godine neće iziskivati dodatne troškove koji bi se finansirali iz budžeta Crne Gore.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Stvaranje povoljnih uslova za poslodavce i zaposlene, a sve u cilju suzbijanja problema izazvanih vanrednim okolnostima sa posebnim akcentom na pandemije, stvorit će se uslovi za očuvanje i stvaranje novih radnih mjesta za zaposlene, kao i nastavak poslovanja privrednih subjekata na tržištu rada. Navedeno u cilju stvaranja fleksibilnijih uslova rada, kojim će se omogućiti obavljanje redovnih radnih aktivnosti kroz rad van prostorija poslodavca. Uspostavljanje ravnopravnosti muškaraca i žena u pogledu njihovih mogućnosti na tržištu rada i postupanjima prema njima na radnom mjestu, uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života zaposlenog.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Nije moguće je dati procjenu uticaja mjere na životnu sredinu.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nepostizanje konsenzusa između socijalnih partnera i nedonošenje izmjena i dopuna Zakona o radu	Srednji	Nastavak rada na izradi zakona

Reformska mjera 3: Uvođenje programa Garancija za mlade u Crnoj Gori

1. Opis mjere. Mladi, kao posebno osjetljiva grupa nezaposlenih lica, naročito su izloženi negativnim posljedicama pandemije Covid 19 po tržište rada. Stopa zaposlenosti za mlade od 15 do 24 godine se smanjila sa 27,3% (2019) na 19,8% (2020). Stopa mladih koji nisu zaposleni, na školovanju ili usavršavanju (NEET) u starosnoj grupi 15-24 je iznosila 21,1%, dok za populaciju 15-29 u 2020. godini je bila 26,6%, što je skoro duplo više od prosjeka EU (13,7%). Značajan udio mladih je i u neformalnoj ekonomiji ili u nestandardnim oblicima zaposlenja gdje nemaju pristup socijalnoj zaštiti. S obzirom da pandemija još uvijek nije definitivno stavljena pod kontrolu, te je i dalje prisutan mali obim otvaranja novih radnih mjesta, mladi koji treba da nađu prvo zaposlenje su dodatno ugroženi. Stoga je neophodna systemska podrška mladima u cilju njihovog daljeg obrazovanja ili usavršavanja, obezbjeđivanja mogućnosti za pripravništom ili odgovarajućim zaposlenjem što ujedno treba da da doprinos ostvarivanju SDG ciljeva 1, 4 i 8. Kako bi preduprijedili gubitak (generacije) ljudskih resursa sa jedne strane i socijalnu isključenost sa druge

strane, Vlada je odlučna da uvede program Garancija za mlade zasnovan na principima Preporuke Savjeta EU (2020/C 372/01).

U tom pravcu, Ministarstvo ekonomskog razvoja je formiralo Radni tim za uvođenje programa „Garancija za mlade“ u Crnoj Gori koji čine predstavnici relevantnih institucija, privredne zajednice i NVO sektora. To ujedno i prati preporuku broj 6 sa Ministarskog sastanka kojom se Crna Gora poziva da uspostavi međuresornu radnu grupu koja uključuje relevantna ministarstva, njihove agencije i zainteresovane strane za izradu plana primjene Garancije za mlade. Uvođenje programa Garancija za mlade je identifikovano i Nacionalnom strategijom zapošljavanja 2021-2025¹⁹, kao jednim od instrumenata za smanjenje visoke nezaposlenosti mladih i cilj mjere je podrška daljem obrazovanju ili usavršavanju, obezbjeđivanju mogućnosti za pripravnim ili odgovarajućim zaposlenjem. Ministarstvo je planiralo finansiranje Programa kroz IPA III za period 2023-2024, kao jednu od mogućnosti iz Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan iz oktobra 2020. godine.

a) Aktivnosti planirane za 2022: Izrada i donošenje Plana za implementaciju Garancije za mlade; početak implementacije Plana u dijelu izgradnje kapaciteta za sprovođenje programa

b) Aktivnosti planirane za 2023: Dalji nastavak na izgradnji kapaciteta javnih institucija i aktera, uključujući monitoring i evaluaciju; Početak pilot faze implementacije programa.

c) Aktivnosti planirane za 2024: Finalizacija pilotiranja; Početak implementacije programa na teritoriji Crne Gore.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početa vrijednost (godina)	Međurezultat (godina)	Ciljna vrijednost (ciljna)
Usvojen Plan za implementaciju programa Garancija za mlade			
Realizovano pilotiranje programa			
Realizacija programa na teritoriji Crne Gore			

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Učešće mladih lica u program Garancija za mlade imaće pozitivan uticaj na povećanje aktivnosti radne snage, ali i na konkurentnost radne snage koja će kroz obrazovanje, osposobljavanje, pripravnost ili rad steći znanja i vještine koje su potrebne i tražene na tržištu rada, što će dovesti do smanjenja strukturne neusklađenosti na tržištu rada. Istovremeno, implementacijom programa će se omogućiti otvaranje novih radnih mjesta, što je posebno važno u pravcu oporavka od ekonomskih posljedica pandemije Covid 19.

4. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Mjera će imati direktan uticaj na povećanje zaposlenosti, kroz zapošljavanje mladih na otvorenom tržištu rada uz finansijsku podršku koja će biti obezbijeđena iz programa. Ujedno, zapošljavanjem se posredno utiče i na socijalnu uključenost i smanjenje siromaštva. Kroz Plan za implementaciju će se definisati broj

¹⁹Nacionalna strategija zapošljavanja 2021-2025 će biti usvojena prije usvajanja PER-a

mladih koji će biti obuhvaćen komponentom zapošljavanja. Sve aktivnosti kroz ovu mjeru podržavaju rodnu dimenziju.

5. Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i predviđeni izvori njihovog finansiranja.

6. Očekivani uticaj reformske mjere na životnu sredinu i klimatske promjene. Mjera će imati posredan uticaj kroz obrazovanje, osposobljavanje, pripravnštvo ili rad, jer će kroz jedan od ova četiri pravca djelovanja, mlade osobe imati mogućnost da steknu znanja o značenju i značaju zelene tranzicije ili imati mogućnost da budu zaposleni na nekom od poslova iz zelene ekonomije (oblast energetike, održive proizvodnje, reciklaže i sl.).

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Kašnjenje u odobravanju sredstava kroz pretpristupne fondove - IPA	visok	Intezivni pregovori sa EK
Nedostatak kapaciteta za sprovođenje programa	srednja	Obuka kadrovskih kapaciteta i inteziviranja međuinstitucioanlna saradnja u pravcu IT povezanosti

Reformska mjera 4: Povećanje zapošljivosti odraslih kroz unapređenje njihovih vještina i kompetencija potrebnih tržištu rada

Opis mjere. Budući da u Crnoj Gori imamo 17,9% nezaposlenosti odraslog stanovništva (radne snage starosti 15-74)²⁰ potrebno je unaprijediti znanja i kompetencija nezaposlenih odraslih koja su neophodna tržištu rada, što će uticati na smanjenje strukturne nezaposlenost odnosno povećanje zapošljavanja, koje je Evropska komisija prepoznala kao ključne izazove crnogorske ekonomije.

Kroz ovu mjeru, izvršiće se analiza potreba tržišta rada u cilju određivanja koji programi obrazovanja odraslih će biti finansirani, i za koji broj nezaposlenih odraslih lica u cilju povećanja njihove zapošljivosti, i zaposlenosti. Analiza treba da ukaže na nedostatak regionalno zastupljene obrazovne ponude, kao i na znanja i vještina potrebnih tržištu rada, i samim tim finansiraće se postupak izdavanja dopune licence ili novih licenci za nedostajuće programe, sa posebnim naglaskom na programe iz ICT oblasti i učenje stranih jezika, kao i realizacija određenih programa obuka za obrazovanje odraslih na koje će biti preusmjerena sredstva Zavoda za zapošljavanje koja se odnose na osposobljavanje i obuku nezaposlenih kroz realizaciju programa za odrasle kod licenciranih organizatora obrazovanja odraslih.

Takođe, Zavod za zapošljavanje i Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta će potpisati posebne Memorandume o saradnji sa poslodavcima (prepoznatim u pripremljenoj analizi) kojima je neophodna specifična radna snaga koja će biti stvorena po završetku obuka. Memorandumima će regulisati saradnju u dijelu prisustva mentora poslodavaca na obukama za nezaposlena lica kako bi budući poslodavci imali direktan uvid u stečena znanja nezaposlenih lica. Analiza treba da obuhvati i sadašnje i buduće potrebe za zanimanjima na tržištu rada sa aspekta digitalne i zelene

²⁰Anketa o radnoj snazi, Uprava za statistiku Crne Gore, podatak za 2020. godinu

tranzicije.

Ova mjera je usklađena sa Strategijom obrazovanja odraslih 2015 – 2025. godine, Akcionim planom za odrasle 2019 – 2022. godine, i drugim strateškim dokumentima Vlade Crne Gore. Takodje je uskladjena sa ciljevima održivog razvoja do 2030. Mjerom se djelimicno odgovara na preporuku broj 6 sa ministarkog dijaloga iz juna 2021.

a) Aktivnosti planirane za 2022: Tokom 2022. godine, izvršiće se analiza potreba tržišta rada u cilju određivanja koji obrazovni programi za odrasle će biti finansirani, za koliki broj nezaposlenih odraslih osoba. Analiza će, takođe, ukazati na određene programe koji nedostaju da budu regionalno zastupljeni u ponudi organizatora obrazovanja odraslih. Po pripremljenoj analizi, MPNKS će predložiti i izdati nove licence postojećim ili novim organizatorima obrazovanja odraslih, u cilju da izdavanja dopune ili nove licence za nedostajuće programe, naročito za programe iz ICT oblasti i učenja stranih jezika. Tokom ove godine, po završenoj analizi i postupcima izdavanja licence organizatorima za nedostajuće programe, pripremiće se plan obuka za nezaposlena lica za period 2023. i 2024.

b) Aktivnosti planirane za 2023:

Tokom 2023. godine, biće organizovane obuke za nezaposlene odrasle, u skladu sa pripremljenim planom obuka, koji će pohađati programe koji vode do zanimanja, vještina, kompetencija neophodnih tržištu rada. Zavod za zapošljavanje će potpisati posebne memorandume o saradnji sa selektovanim poslodavcima kojima nedostaje specifična radna snaga, u cilju izbora mentora koji će prisustvovati obukama organizovanim od strane Zavoda za zapošljavanje, i na taj način, poslodavci će na licu mjesta upoznati nezaposlene sa programima obuke koji nedostaju u poslovanju njihovih kompanija.

c) Aktivnosti planirane za 2024:

Tokom 2024. godine, biće organizovane obuke za nezaposlene odrasle, u skladu sa pripremljenim planom obuka, koji će pohađati programe koji vode do zanimanja, vještina, kompetencija neophodnih tržištu rada. Zavod za zapošljavanje će potpisati posebne memorandume o saradnji sa selektovanim poslodavcima kojima nedostaje specifična radna snaga, u cilju izbora mentora koji će prisustvovati obukama organizovanim od strane Zavoda za zapošljavanje, i na taj način, poslodavci će na licu mjesta upoznati nezaposlene sa programima obuke koji nedostaju u poslovanju njihovih kompanija.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (2022 godina)	Međurezultat (2023 godina)	Ciljna vrijednost (2024 ciljna)
Povećanje broja zaposlenih starosti 15-74 godine	0%	2%	4%

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Budući da se radi o mjeri u oblasti zapošljavanja i tržišta rada, navedeni procesi obuka će povećati konkurentnost onih koji ih budu pohađali, a time povećati njihovu radnu produktivnost i zapošljivost.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja. Dodatna sredstva se odnose na konsultantske usluge za pripremu analize potreba tržišta rada i organizovanje obuka za nezaposlena lica.

2022. godina –20,000,00 eura za konsultantske usluge za pripremu analize potreba tržišta rada i nove postupke licenciranja za nedostajuću obrazovnu ponudu.

2023. godina –ZZCG 500,000.00 eur; Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta 5.000 eura
Ovaj budžet se odnosi na konsultantske usluge za pripremu analize potreba tržišta rada i organizovanje obuka za nezaposlena lica.

2024. godina - ZZCG , 500,000.00 eura i Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta 5,000,00eura. Ovaj budžet se odnosi na konsultantske usluge za pripremu analize potreba tržišta rada i organizovanje obuka za nezaposlena lica.

5. Očekivani uticaj reformske mjere na društvene ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost, pristup zdravstvenoj zaštiti. Realizacijom ove mjere, smanjiće se siromaštvo u Crnoj Gori odnosno za najmanje 4% će se smanjiti broj nezaposlenih odraslih osoba. Pored smanjenje siromaštva i povećanja zaposlenosti odraslih, postignuće se i društveno i lično zadovoljstvo kako polaznika tako i uključenih poslodavaca i obrazovanih ustanova i uspostaviće se sistem pravedne raspodjele budžetskih sredstava na one kojima je to neophodno: obuke će pohađati dugoročno nezaposlena lica prijavljena na Zavodu za zapošljavanje, biće uključeni poslodavci kojima će stečena znanja biti neophodna u cilju unapređenja njihovog poslovanja. Takođe, Zavod za zapošljavanje u saradnji sa Ministarstvom prosvjete, nauke, kulture i sporta će prilikom izbora obrazovnih ustanova za realizaciju obuka izabrati najbolje obrazovne ustanove licencirane za programe navedene u urađenoj analizi. Treba napomenuti da će se voditi računa o jednakosti rodne zastupljenosti na obukama. Mjera ce doprinijeti ostvarivanju SDG 1- Svijet bez siromaštva; SDG 4- Kvalitetno obrazovanje i SDG 8- Dostojanstven rad i ekonomski rast; SGD 5-Rodna ravnopravnost i SDG 17-Partnerstvom do ciljeva.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Smanjenjem siromaštva u zemlji indirektno se unapređuje kultura življenja u dijelu zaštite životne sredine i očuvanja zdravlja građana. Postoji mogućnost da će potražnja za vještinama i znanjima iz ove oblasti biti neophodna tržištu rada, pa će se kroz ovu mjeru obučiti odrasli i steći znanja koja su neophodna poslodavcima koji rade u oblasti zaštite životne sredine. To može dovesti i do poboljšanja poslovnog okruženja u dijelu rada organizacija koja se bave zaštitom životne sredine.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Uključivanje najmanje 50 poslodavaca	50%	Promocija mjere među poslodavcima, uključivanje udruženja poslodavaca, potpisani Memorandumima o saradnji.
Prisustvo poslodavaca mentora na obukama za nezaposlena lica	50%	Promocija mjere među poslodavcima, uključivanje udruženja poslodavaca, potpisani Memorandumima o saradnji.

Mjera iz oblasti *Obrazovanje i vještine* je data u nastavku.

Reformska mjera 5: Digitalizacija obrazovanja i razvoj digitalnih vještina

1. Opis mjere. Kreatori politika u visokom obrazovanju i uprave univerziteta donose obrazovne politike u skladu sa globalnim promjenama, kao što su: ubrzani razvoj digitalnog podučavanja, učenja i ocjenjivanja, nezaustavljivi razvoj nove tehnologije, pandemije, masovne migracije i globalne promjene na tržištu rada. S tim u vezi razvoj digitalnog obrazovanja i unapređenje digitalnih vještina su mjere od ključnog značaja kako bi se odgovorilo na globalne promjene i izazove. U Crnoj Gori nije urađeno istraživanje o nivou digitalnih vještina za cjelokupno stanovništvo.

Preporukom Evropskog parlamenta i Savjeta (2006/962/EC) digitalne veštine su prepoznate kao jedna od osam ključnih kompetencija za cjeloživotno učenje. EU akcioni plan za digitalno obrazovanje 2021-2027, nudi dugoročnu stratešku viziju za visokokvalitetno inkluzivno i pristupačno digitalno obrazovanje. Akcioni plan ima dvije oblasti prioriteta: jačanje digitalnog obrazovnog eko sistema i unapređenje digitalnih vještina i kompetencija za digitalnu transformaciju. EU Akcioni plan za digitalne vještine je u skladu sa Evropskom agendom vještina i Akcionim planom za evropsku socijalnu politiku.

Ova mjera je, takođe, u skladu sa strateškim nacionalnim ciljevima postavljenim u sljedećim dokumentima: Strategija za sajber bezbjednost; Strategija razvoja informacionog društva 2020; Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021; Strategija pametne specijalizacije 2019-2024.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

- Priprema i usvajanje Pravilnika o načinu vođenja podataka u informacionom sistemu obrazovanja, MPNKS;
- Usvajanje Procedura za izradu i čuvanje rezervne kopije, MPNKS;
- Usvajanje Pravilnika o načinu imenovanja školskih i regionalnih IKT koordinatora;
- Unapređenje građevinskog stanja Data centra;
- Kreiranje programa obuke za IKT koordinatore i realizacija obuka, MPNKS;
- Analiza obrazovnih programa za oblast digitalnih vještina sa preporukama za unapređenje, MPNKS;
- Izmjena Opšteg zakona u obrazovanju u oblasti organizacije obrazovno-vaspitnog procesa (digitalna nastava, digitalni udžbenici);
- Izrada procedura za razvoj digitalnih obrazovnih sadržaja, njihovo postavljanje i upravljanje na platformi za samostalno učenje, MPNKS;
- Izrada standarda kvaliteta digitalnih izdanja udžbenika i instruktivnih materijala, ZUNS;
- Uspostavljanje digitalnog sistema/platforme za samostalno učenje, MPNKS;
- Izrada Pravilnika o regulisanju autorskih prava za digitalne obrazovne sadržaje, MPNKS, ZUNS;
- Uspostavljanje modela za online kolaboraciju za MPNKS, ZZŠ, CSO,ICCG i ZUNS.

b) Aktivnosti planirane za 2023:

- Nabavka i implementacija nove opreme u Data centru, MPNKS;
 - Nabavka opreme i uspostavljanje Disaster Recovery sajta, MPNKS;
 - Uspostavljanje izmještenog Backup-a, MPNKS;
 - Unapređenje modula „Škola“, „Izveštaji“, „Administracija IS“, MPNKS;
 - Implementacija modula za evidenciju održavanja objekata obrazovno-vaspitnih ustanova, MPNKS;
 - Savjetovanje direktora, pomoćnika direktora, odjeljenskih starješina, nastavnika i stručnih saradnika o evidenciji i primjeni modula Informatičnog sistema obrazovanja, MPNKS;
 - Identifikacija djece koja se ne školuju u Crnoj Gori i identifikacija djece koja ilegalno borave u Crnoj Gori, MPNKS;
 - Realizacija obuka za IKT koordinate, MPNKS;
 - Formiranje Savjeta za digitalizaciju obrazovnog sistema, MPNKS;
 - Izrada Okvira za razvoj digitalnih kompetencija nastavnika;
 - Izrada predmetnog programa Informatika za osnovnu školu, ZZŠ, Nacionalni savjet za obrazovanje;
 - Unapređenje postojećih predmetnih programa iz oblasti IKT za srednje škole, ZZŠ, CSO, Nacionalni savjet za obrazovanje;
 - Izrada Procedura o iznajmljivanju računarske opreme učenicima, MPNKS;
 - Opremanje obrazovno-vaspitnih ustanova računarskom opremom, MPNKS;
 - Instalacija lokalne računarske mreže u obrazovno-vaspitnim ustanovama, MPNKS;
 - Nabavka licenciranog operativnog sistema i aplikativnog softvera, MPNKS;
 - Izrada digitalnog obrazovnog sadržaja kao dopune štampanim udžbenicima i izrada digitalnih obrazovnih sadržaja koji su nezavisni od štampanih udžbenika i izrada digitalnih obrazovnih sadržaja za djecu sa posebnim obrazovnim potrebama, ZUNS;
 - Kreiranje materijala za samostalno učenje na digitalnoj platformi za djecu, roditelje i vaspitno-nastavno osoblje, MPNKS;
 - Obuka zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama po ECDL start modelu i za primjenu koncepta Digitalna škola, MPNKS, ZZŠ, CSO;
 - Obuka nastavnika za primjenu digitalne ključne kompetencije, za sticanje digitalnih stručnih kompetencija, za rad sa talentovanim učenicima iz oblasti IKT i primjenu IKT u radu sa djecom sa posebnim obrazovnim potrebama, MPNKS, ZZŠ i CSO;
 - Obuka zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama za sajber bezbjednost, MPNKS, ZZŠ, CSO, MJUDM, CIRT.
- c) **Aktivnosti planirane za 2024:**
- Realizacija obuke za digitalne vještine i realizacija obuke za sajber bezbjednost, MPNKS;
 - Provjera znanja u skladu sa evropskim sertifikatom za digitalne vještine- EDSC, MPNKS.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrednost 2021(godina)	Međurezultat 2023(godina)	Ciljna vrednost 2024(ciljna)
Unaprijeđena pravna regulativa	0	5	10

Unaprijeđena hardverska infrastruktura	Oprema data centra stara 11 godina Nema uspostavljenog Disaster Recovery sajta Nema uspostavljenog izmještenog backup-a	Zamjena opreme Uspostavljen Disaster Recovery sajt data centra Rad na uspostavljanju izmještenog backup-a	Uspostavljen stabilan Data centar Uspostavljen stabilan model oporavka od katastrofe Uspostavljen izmješteni backup
Unaprijeđene softverske komponente	Broj novih i implementiranih modula u aplikaciji 0 Broj unaprijeđenih i implementiranih modula u aplikaciji 6	Broj novih i implementiranih modula u aplikaciji 2 Broj unaprijeđenih i implementiranih modula u aplikaciji 8	Broj novih i implementiranih modula u aplikaciji 3 Broj unaprijeđenih i implementiranih modula u aplikaciji 10
Uspostavljanje interoperabilnosti i razvoj elektronskih usluga	Kreiranje novih i unaprijeđene postojećih elektronskih usluga – 13 elektronskih usluga Digitalizacija procesa – 6 digitalizovanih procesa Broj endpointa 13	Kreiranje novih i unaprijeđene postojećih elektronskih usluga – 14 elektronskih usluga Digitalizacija procesa – 7 digitalizovanih procesa Broj endpointa 14	Kreiranje novih i unaprijeđene postojećih elektronskih usluga – 15 elektronskih usluga Digitalizacija procesa – 8 digitalizovanih procesa Broj endpointa 15
Unaprijeđenje kadrovske IKT strukture	30 obuka	35 obuka	40 obuka
Unaprijeđena računarska infrastruktura	Odnos računar/učenik 1:15 Procenat objekata sa lokalnom računarskom mrežom 65 %	Odnos računar/učenik 1:14 Procenat objekata sa lokalnom računarskom mrežom 70 %	Odnos računar/učenik 1:13 Procenat objekata sa lokalnom računarskom mrežom 75 %
Razvoj digitalnih obrazovnih sadržaja	Broj udžbenika koji su dopunjeni digitalnim sadržajem 0 Broj digitalnih sadržaja za nadarenu djecu i djecu sa posebnim obrazovnim potrebama 1 Broj digitalnih sadržaja za posebne teme 0	Broj udžbenika koji su dopunjeni digitalnim sadržajem 3 Broj digitalnih sadržaja za nadarenu djecu i djecu sa posebnim obrazovnim potrebama 3 Broj digitalnih sadržaja za posebne teme 2	Broj udžbenika koji su dopunjeni digitalnim sadržajem 5 Broj digitalnih sadržaja za nadarenu djecu i djecu sa posebnim obrazovnim potrebama 5 Broj digitalnih sadržaja za posebne teme 4
Uspostavljena platforma za samostalno učenje	Nije uspostavljena platforma Broj kreiranih materijala za djecu, roditelje i zaposlene 0 Broj korisnika platforme 0	Uspostavljena platforma Broj kreiranih materijala za djecu, roditelje i zaposlene 25 Broj korisnika platforme 10000	Uspostavljena platforma Broj kreiranih materijala za djecu, roditelje i zaposlene 50 Broj korisnika platforme 20000
Unaprijeđena online kolaboracija u svim ustanovama koje se bave obrazovanjem	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama koji koriste alate za online kolaboraciju 55% Procenat učenika koji koriste alate za online kolaboraciju 60% Procenat zaposlenih u institucijama koje se bave obrazovanjem, koji	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama koji koriste alate za online kolaboraciju 65% Procenat učenika koji koriste alate za online kolaboraciju 70% Procenat zaposlenih u institucijama koje se bave	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama koji koriste alate za online kolaboraciju 75% Procenat učenika koji koriste alate za online kolaboraciju 80%

	koriste alate za online kolaboraciju 5 %	obrazovanjem, koji koriste alate za online kolaboraciju 10 %	Procenat zaposlenih u institucijama koje se bave obrazovanjem, koji koriste alate za online kolaboraciju 20 %
Poboljšan nivo digitalnih vještina zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama obučeni po ECDL Start programu 20% Procenat obučeni zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama za primjenu koncepta Digitalna škola 40% Procenat obučeni nastavnika za primjenu digitalnih ključnih kompetencija u nastavi 0%	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama obučeni po ECDL Start programu 25% Procenat obučeni zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama za primjenu koncepta Digitalna škola 50% Procenat obučeni nastavnika za primjenu digitalnih ključnih kompetencija u nastavi 10%	Procenat zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama obučeni po ECDL Start programu 30% Procenat obučeni zaposlenih u obrazovno-vaspitnim ustanovama za primjenu koncepta Digitalna škola 60% Procenat obučeni nastavnika za primjenu digitalnih ključnih kompetencija u nastavi 15%
Poboljšan nivo digitalnih vještina i kompetencija učenika	Broj učenika uključeni u klubove iz oblasti IKT 1200	Broj učenika uključeni u klubove iz oblasti IKT 1300	Broj učenika uključeni u klubove iz oblasti IKT 1400
Unaprijeđeno bezbjedno korišćenje tehnologije	Broj obučeni zaposlenih za sajber bezbjednost 0 Broj učenika uključeni u aktivnosti na temu sajber bezbjednosti 300	Broj obučeni zaposlenih za sajber bezbjednost 1000 Broj učenika uključeni u aktivnosti na temu sajber bezbjednosti 450	Broj obučeni zaposlenih za sajber bezbjednost 2000 Broj učenika uključeni u aktivnosti na temu sajber bezbjednosti 600

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Budući da se radi o mjeri u oblasti obuke i obrazovanja, ona može imati uticaj na konkurentnost, ali ne tokom njene realizacije, već po završetku navedenog perioda, odnosno posle 2024. godine. Konkurentnost se može osjetiti u svim oblastima rada koje će biti unaprijeđeni ovom mjerom.

Jednak pristup obrazovanju, u okolostima koje su nametnute globalnim promjenama, razvoj digitalnih vještina kod učenika, studenata, nastavnika i odraslih koji nisu u sistemu obrazovanja će doprinijeti boljoj zapošljivosti i konkurentnosti društva.

4. Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i predviđeni izvori njihovog finansiranja.

Troškovi su povezani sa brojem organizovanih obuka i testiranja. Biće naknadno određeni (kada se usvoji Strategija za digitalizaciju obrazovanja 2022-2027). Okvirni budžet za ove aktivnosti je 2.5 miliona iz budžeta i 4.5 miliona iz EIB.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Reformska mjera će unaprijediti znanje za jednu od ključnih kompetencija, a to je digitalno znanje. Unapređenjem digitalnih kompetencija, poboljšaće se zapošljivost. Prilikom organizovanja obuke uzeće se u obzir rodna ravnopravnost i uključenost svih starosnih i obrazovnih struktura.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Unapređenjem obrazovanja, posebno digitalnog eko sistema, poboljšanjem zapošljivosti razvojem ključnih kompetencija, unapređuje se kultura življenja u dijelu zaštite životne sredine i očuvanja zdravlja građana. Unaprijeđenje digitalnih vještina će dovesti i do poboljšanja poslovnog okruženja u dijelu rada organizacija koja se bave zaštitom životne sredine.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nedovoljna budžetska sredstva	50%	Promocija važnosti ove mjere

Mjere iz oblasti *Socijalna zaštita i inkluzija* su date u nastavku.

Reformska mjera 6: Reforma nacionalnog sistema utvrđivanja invaliditeta

1.Opis mjere. Cilj reforme je uspostavljanje jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta i jedinstvenih nacionalnih kriterijuma/metodologije za utvrđivanje invaliditeta. Kako se mjera nastavlja iz prethodne godine, napominjemo da nema kašnjenja u odnosu na plan implementacije mjere u PER-u 2021. i da se odvija planiranom dinamikom.

Radi se o kompleksnom reformskom poduhvatu koji uključuje pet resora (socijalna zaštita, zapošljavanje, penzijsko invalidska i boračka zaštita i prosvjeta), bez čije realizacije nije moguće zaokružiti reformu sistema socijalnog staranja. Od sistema utvrđivanja invaliditeta direktno zavisi korišćenje raznih prava za oko 50.000 građana i njihovih porodica.

Ova lica će uspostavljanjem novog sistema pravednije i lakše ostvarivati prava, a istovremeno ovo je i način za obračun s mogućim zloupotrebama socijalnih i drugih davanja i usluga. Reformom treba da se suspenduje oko 30 postojećih komisija i uspostavi jedinstveno tijelo (Zavod) koje bi vještačilo po novoj, jedinstvenoj, nacionalnoj metodologiji za sve resore. Komisije sada rade na osnovu šest zakonskih i 27 podzakonskih akata sa velikim brojem izvršioaca i spoljnjih saradnika.

Usvajanjem UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom (2009. godina) usvojena je i nova definicija invaliditeta. Prema Konvenciji lica s invaliditetom su ona lica koja imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja, koja u djelovanju s različitim preprekama mogu spriječiti njihovo puno i aktivno učešće u društvu, na ravnopravnoj osnovi s drugima (Ujedinjene nacije, 2006. godina).

Predviđeno da se po probnoj primjeni novog sistema, urade finansijske analize uticaja na budžet i osmisli redizajn kategorijskih socijalnih davanja koji ovaj novi sistem omogućava.

Cjelokupan Projekat i njegovi ishodi: pravni okvir, izgradnja institucionalnih/organizacionih i kadrovskih kapaciteta, infrastruktura i sam Informacioni sistem koji obezbjeđuje stvarnu primjenu u praksi - čine u suštini strukturu i sastavni su dio načina funkcionisanja sektora socijalne zaštite. Na isti način, područje djelovanja Projekta je integrisana struktura sistema i nakon što se ukine stari sistem vještačenja ivaliditeta, više nema povratka.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

- Po donošenju novog zakonskog okvira, planira se ukidanje svih postojećih komisija i uspostavljanje Jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta (Zavoda) koje na osnovu nove metodologije donosi nalaz i mišljenje odnosno utvrđuje invaliditet za sve resore u državi.
- Probna primjena rada novog sistema, revizija po nalazima probne primjene.

Institucije zadužene za sprovođenje ove mjere: MFSS/UNDP

b) Aktivnosti planirane za 2023:

- Stručne i informatičke obuke za izgradnju kadrovskih kapaciteta.
- Izrada Informatičnog sistema, koji će po mogućnosti, biti uvezan sa e-Socijalnim i e-Zdravstvenim kartonom (opciono i sa MEIS-om i IS Fonda PIO i ZZZCG). Ovaj Sistem će generisati i nacionalni E-Registar lica sa invaliditetom.
- podrška inicijalnom operativnom radu Zavoda za utvrđivanje invaliditeta.

Institucije zadužene za sprovođenje ove mjere: MFSS/UNDP.

c) Aktivnosti planirane za 2024: Monitoring i evaluacija projekta; praćenje uticaja.

Institucija zadužena za sprovođenje ove mjere: MFSS

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (2021. godina)	Međurezultat (2022.godina)	Ciljna vrijednost (2023.godina)
1. Uspostavljanje novog zakonskog okviradokraj prvog kvartala 2022.	Usvajanje Zakona o jedinstvenom tijelu za utvrđivanje invaliditeta (Zavod) u IV kvartalu 2021, a koji stupa na snagu u III kvartalu 2023.	Usvajanje nove Jedinstvene metodologije/kriterijuma za utvrđivanje invaliditeta (Uredba) u I kvartalu 2022, u saradnji sa Institutom za javno zdravlje Crne Gore.	Ukidanje postojećih komisija i uspostavljanje jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta (Zavoda)
2. Izrada Informatičnog Sistema za utvrđivanja invaliditeta, iz koga će se generisati e-Registar lica sa invaliditetom.	/	Donošenje podzakonskih akata. Donošenje osnivačkih akta Zavoda. Informatični sistem izrađen i testiran do kraja 2022. Probna primjena novog sistema utvrđivanja invaliditeta u IV kvartalu 2022. Eventualna revizija po nalazima probne primjene.	Zaokružen zakonski okvir.
3. Reformisan sistem vještačenja invaliditeta u operativnom radu u III kvartalu 2023.god.	/	Obezbeđenje i opremanje prostorija za rad Zavoda. Sproveden program izgradnje kapaciteta Zavoda uključujući opremanje i prilagođavanje prostorija (renoviranje), stručne i informatičke obuke za rad zaposlenih.	Zapošljavanje stručnog, upravljačkog i administrativnog kadra. Informatični sistem pušten u operativni rad uključujući i drugostepeni postupak. Zavod osposobljen da institucionalno, kadrovski i informatički vrši poslove utvrđivanja invaliditeta za sve resore.
NVO koje predstavljaju lica sa invaliditetom biće aktivno uključene u realizaciju svih aktivnosti, a kroz portfolio dodjele bespovratnih sredstava biće zadužene i za promociju novog sistema, tokom trajanja cijelog projekta			

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Učešće mladih lica u program Garancija za mlade imaće pozitivan uticaj na povećanje aktivnosti radne snage, ali i na konkurentnost radne snage koja će kroz obrazovanje, osposobljavanje, pripravništvo ili rad steći znanja i vještine koje su potrebne i tražene na tržištu rada, što će dovesti do smanjenja strukturne neusklađenosti na tržištu rada. Istovremeno, implementacijom programa će se omogućiti otvaranje novih radnih mjesta, što je posebno važno u pravcu oporavka od ekonomskih posljedica pandemije Covid 19.

4. Procijenjeni troškovi sprovođenja reformske mjere i predviđeni izvori njihovog finansiranja. Sredstva za realizaciju projekta, u iznosu od million eura za tri godine (zaključno sa oktobrom 2023. godine), obezbjedila je Delegacija Evropske unije (DEU) u Crnoj Gori, a preko direktnog sporazuma sa UNDP, koji je zadužen za operativnu realizaciju u saradnji sa resornim Ministarstvima, institucijama sistema i NVO. Prostorije za rad uz prateće troškove i naknade zarada zaposlenih i radno angažovanih u Zavodu za vještačenje kao i naknade za troškove drugostepenog postupka potrebno je obezbjediti iz budžeta (počev od II kvartala 2023. godine), dok su kroz projekat obezbjeđena sredstva za sve ostale navedene ključne aktivnosti. Procjena troškova koja će uključivati i plate i kapitalne investicije za 2023. godinu biće data u 2022. godini.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Građani će na lakši i pravedniji način ostvarivati sva socijalna prava (prava po osnovu socijalne zaštite -7 vrsta prava na materijalna davanja i socijalne usluge, zapošljavanja (profesionalna rehabilitacija), prava po osnovu penzijsko-invalidske i boračke zaštite) po osnovu invaliditeta. Novi jedinstveni sistem utvrđivanja invaliditeta omogućava pravedniju raspodjelu kategorijskih socijalnih davanja i drugih prava u svim resorima, po osnovu invaliditeta za preko 50.000 građana i njihovih porodica koji ostvaruju prava po osnovu invaliditeta. Strukturna mjera je neutralna u smislu uticaja na rodni aspekt. Mjera doprinosi ispunjavanju: SDG 10 (smanjenje nejednakosti).

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Ova mjera neće imati uticaja na životnu sredinu.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nedostatak finansijskih sredstava	Zbog pandemije virusa COVID -19 postoji veća vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Preraspodjela finansijskih sredstava

Reformska mjera 7: Reforma sistema socijalne i dječije zaštite na osnovu Mape puta

1.Opis mjere: U bliskoj saradnji sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja, UNICEF je finalizovao analizu postojećeg sistema socijalne zaštite zasnovanu na međunarodno prihvaćenoj metodologiji. Planirano je da se simulacije politika čiji je cilj poboljšanje efikasnosti i efektivnosti šema socijalne zaštite za smanjenje siromaštva završe do kraja 2021. Ove dvije analize pružaju Ministarstvu osnovu za ubrzanje prijeko potrebne reforme sistema socijalne zaštite. Trenutno sistem doprinosi smanjenju siromaštva za samo 7,4 procentnih poena (SILC 2018), dok postoji veliki potencijal za dalje smanjenje nivoa siromaštva povećanjem efikasnosti i poboljšanjem trenutno izdvojenih sredstava (približno 2% BDP -a), čime bi se iskoristio veliki razvojni potencijal.

Kratkoročni i dugoročni oporavak zavisi od sposobnosti sistema da odgovori na povećane potrebe podrške domaćinstava i porodica, štiteći njihovu sposobnost da ostvare svoj puni potencijal i doprinesu crnogorskoj ekonomiji.

Mjera se takođe predlaže u cilju bolje i efikasnije evidencije postupanja po žalbama. Potrebno je unaprijediti evidenciju i izvještavanje postupanja drugostepenog organa kada je riječ o postupanju po žalbama građana, odnosno o usvajanju žalbe i poništavanju prvostepenog ili meritornog postupka ili potvrdi prvostepenog rješenja za materijalna davanja. U tom smislu postojeći e-sistem treba da se unaprijedi na način da isti generiše dodatni set podataka kao mehanizma evidencije u skladu sa zakonskim obavezama u vezi sa za upravnim postupkom. Navedeno je potrebno kako bi se generisali godišnji izvještaji o sprovođenju upravnog postupka, a koji bi uključili dodatne podatke. Mjera doprinosi realizaciji Strategije razvoja socijalne i dječije zaštite i daje dijelom odgovor na preporuke sa Ministarskog dijaloga koje se između ostalog odnose na zapošljavanje mladih i reforme socijalne zaštite. Implementacijom ove mjere će se dodatno doprinijeti ostvarivanju cilja održivog razvoja CO1 –svijet bez siromaštva i CO10 - smanjenje nejednakosti. Takođe mjera je u direktnoj vezi sa cijelom Mapom puta socijalne zaštite i sa reformom 3, koja se odnosi na praćenje žalbenog postupka, osiguravanje jasne sprege između žalbi i reformi programa. Povezana je i sa IPA III, kao i sa IPA projektom koji se trenutno implementira.

Aktivnosti planirane u 2022.godini:

- Izvršiti analizu troškova, finansijske održivosti i izraditi finansijski plan reforme sistema socijalne i dječije zaštite;
- Unaprijediti koordinaciju i saradnju MFSS, Centara za socijalni rad i pružaoca usluga kroz izradu procedura koordinativne funkcije MFSS (jasno definisane procedure nadzora, koordinacije, monitoringa, evaluacije) i unaprijeđenje kapaciteta centara za socijalni rad da pružaju usluge vođenja slučaja i upućivanja korisnika;
- Specificiranje i dorada funkcionalnosti podsistema za Poslovnu analitiku (BI) Informacionog sistema socijalnog staranja - ISSS (e-Socijalni karton) radi unaprijeđenja sistema evidencije drugostepenog postupka u socijalnoj zaštiti;
- Institucija koja je zadužena: MFSS

Aktivnosti planirane u 2023. godini:

- Definisanje zakonske obaveze, metodologije, kriterijuma i procesa na osnovu kojih bi se o uvođenju, nastavku ili ukidanju programa socijalne i dječije zaštite odlučivalo bazirano na dokazima (realne potrebe na terenu, inputi korisnika, simulacije, finansijska održivost i analiza efekata programa socijalne i dječije zaštite), MFSS i MER
- Nastaviti unaprijeđivati koordinaciju i saradnju MFSS, Centara za socijalni rad i pružaoca usluga kroz sprovođenje nadzorne i koordinativne funkcije MFSS i dalje unaprijeđenje kapaciteta sistema da pruža usluge vođenja slučaja i upućivanja korisnika, MFSS, Centri za socijalni rad
- Dalje unapređenje sistema ISSS; izrada sveobuhvatnog okvira za monitoring s indikatorima procesa i učinka koji se prate na godišnjem nivou-stepen implementacije; MFSS

Aktivnosti planirane u 2024. godini:

- Primjena zakonske obaveze i metodologije o uvođenju, ukidanju odnosno nastavku programa socijalne i dječje zaštite u svrhu održivosti efikasnih i efektivnih programa socijalne zaštite, MFSS.
- Sprovođenje periodične evaluacije programa i usluga iz socijalne i dječje zaštite u okviru procesa reformi politika; izrada Analize statističkih podataka vezano za rezultate sprovedenih postupaka; MFSS.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (godina) 2022	Međurezultat (godina) 2023	Ciljna vrijednost (ciljna) 2024
Izrađena analiza troškova i finansijske održivosti sa finansijskim planom za sprovođenje reforme sistema socijalne i dječje zaštite	2022 Ne postoji	2022 Izrada u toku	2023 Sprovedena analiza troškova i finansijske održivosti i usvojen finansijski plan za sprovođenje reforme sistema socijalne i dječje zaštite
Uvedena zakonska obaveza i metodologija odlučivanja o uvođenju, nastavku ili ukidanju programa socijalne dječje zaštite	2022 Ne postoji zakonska obaveza odnosno metodologija odlučivanja o uvođenju, nastavku odnosno prekidu programa socijalne zaštite	2023 Uvedena zakonska obaveza i izrađena metodologija odlučivanja o uvođenju, nastavku odnosno prekidu programa socijalne zaštite	2024 Kontinuirano sprovođenje metodologije odlučivanja o uvođenju, nastavku odnosno prekidu programa socijalne i dječje zaštite
Uvedene procedure za koordinaciju i nadzor MFSS sa centrima za socijalni rad i pružiocima usluga	2022 Procedure koordinacije i nadzora u sistemu socijalne i dječje zaštite nisu jasno definisane; Ne postoji obaveza periodične evaluacije programa socijalne i dječje zaštite.	2023 Procedure izrađene i usvojene; Uvedena obaveza periodične evaluacije programa socijalne i dječje zaštite; Usvojena nova sistematizacija i kadrovski plan centara za socijalni rad, u skladu sa potrebama korisnika;	2024 Procedure se implementiraju; Kontinuirano sprovođenje periodične evaluacije programa i usluga iz socijalne i dječje zaštite u okviru procesa reformi politika;

		Obuke za zaposlene u centrima za socijalni rad počinju i nastavljaju se tokom 2023 i u 2024.	Nova sistematizacija i kadrovski plan Centara za socijalni rad se implementira; Povećani kapaciteti zaposlenih CSR-a, sposobniji su i dostupni za primjenu adekvatnog i uticajnog pristupa vođenju predmeta i upućivanja.
Centri za socijalni rad imaju povećane kapacitete za vođenje slučaja i upućivanje na usluge	2022 Nedovoljan broj voditelja slučajeva utiče na kvalitet vođenja slučaja i upućivanja na usluge	2022 Kvalitet vođenja slučaja i upućivanja na usluge unaprijeđen kroz povećanje broja voditelja slučajeva, njihovo rasterećene, i implementirane treninge	2023 Kvalitet vođenja slučaja i upućivanja na usluge dalje unaprijeđen kroz povećanje broja voditelja slučajeva, njihovo rasterećene, i implementirane treninge
Izveštavanje o efikasnosti konačnog ishoda u drugostepenom upravnom postupku	Unapređenje evidencije CSR; Sve žalbe, prigovore i zahtjeve treba da evidentiraju centri za socijalni rad, sa svim neophodnim detaljima kako bi se postiglo bolji prijem (povratna sprega) informacija od korisnika	Uključen plan i okvir monitoringa u Strategiju razvoja sistema socijalne i dječje zaštite	Urađena Analiza o statističkim podacima vezano za rezultate prvostepenog i drugostepenog upravnog postupka u socijalnoj i dječjoj zaštiti; konačni izvještaj

3. Očekivani uticaj na konkurentnost.

Socijalna zaštita se finansira iz kontribucija i poreza poreskih obaveznika, fizičkih i pravnih lica. Analiza troškova i finansijske održivosti programa socijalne zaštite će imati direktan uticaj na efikasnije i efektivnije korišćenje javnih finansija. Primjena metodologije o uvođenju odnosno ukidanju programa socijalne zaštite imaće direktan uticaj na finansiranje prvenstveno onih programa koji imaju pozitivan uticaj na populaciju, spriječavajući trošenje sredstava tamo gdje ne donose potrebnu korist, odnosno spriječavajući prekomjerno oporezivanje koje bi gušilo ekonomiju. Ovim se štite zaposleni i poslodavci, jer se osim kontribucija, ukida potreba za dodatnim izdacima na socijalnu i dječju zaštitu; a povećava se i produktivnost radnika kroz korisno utrošeno radno vrijeme i istovremenu zaštićenost od životnih i ekonomskih šokova. Bolje definisani odnos sektora zapošljavanja i socijale koji se očekuje primjenom plana finansiranja reforme socijalne zaštite će takođe uticati na smanjenje neformalnosti. Ukratko, uticaj na

konkurentnost će se ostvariti kroz jačanje socijalne države u kombinaciji sa efikasnim i predvidljivim trošenjem - uz veće garancije socijalne i dječje zaštite zaposlenih i nezaposlenih, bolju vrijednost za novac, i manje nepredviđene troškove populacije koje mogu ugroziti njihovo funkcionisanje na tržištu rada. Uticaj na konkurentnost će se odraziti u pogledu unapređenja procesuriranja u drugostepenom postupku, a time i mogućnosti za napredovanje cjelokupnog sistema i ostvarivanja prava građana iz socijalne i dječje zaštite.

4. Procijenjeni troškovi sprovođenja aktivnosti i predviđeni izvori finansiranja. Vezano za dio koji se odnosi na Unapređenje sistema evidencije drugostepenog postupka u socijalnoj zaštiti. Finansiranje kroz projekat: Informacioni sistem socijalnog staranja – ISSS (e-Socijalnikarton) koji finansira Vlada CG (90%) i UNDP (10%). Procijenjeni iznos nacionalnog finansiranja je 10.000 EUR (2022). 2023. i 2024. nema troškova s obzirom da je u pitanju monitoring i evaluacija koji će se raditi u sklopu opisa poslova Direkcije za informatiku i statističko analitičke poslove MFSS. Za dio koji se odnosi na ostale komponente, procijenjeni troškovi su prikazani u posebnom prilogu, tj. tabeli, kao i u fusnotama, s tim da dio pokriva MFSS i UNICEF, a dio će se potraživati iz IPA fondova.

Finansiranje: 2022 - 40,000 EUR; MFSS – **robe i usluge**; 2022 - 80,000, **robe i usluge**, UNICEF; 2022 – 63,000 EUR, plate – MFSS centralni budžet; 20,000 EUR, Robe i usluge, UNICEF (za treninge); **2023 – 123,000 EUR, plate, MFSS;** (kontinuirano, isto bi bilo i za **2024**). Sistematizacijom predviđeno novih 14 voditelja slučajeva, bruto plate 729 EUR, pomnoženo sa 12 mjeseci iznosi 123 hiljade.

Pretpostavka je da će svi biti zaposleni do kraja 2023, a pola njih u 2022.

2022 - 150, 000 EUR

2023 – 100.000, (ukupno 250,000 EUR). Državni budžet 40,000 EUR; UNICEF 60,000 EUR i EU – 150,000 EUR.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Unaprijeđena adekvatnost sistema socijalne zaštite. Pomenutom mjerom bi se omogućilo transparentnije izvještavanje o učincima i ishodima drugostepenog postupka kao i generalno efikasnije praćenje i nadzor upravljanje sistemom socijalne zaštite, istovremeno omogućavajući poboljšan pristup pravima iz socijalne i dječje zaštite. Predložene reforme imaju za cilj da osnaže saradnju učesnika u sistemu socijalne i dječje zaštite i time učine sistem efikasnijim i efektivnijim. Naglasak je na koordinaciji i koherenciji različitih kontributora u sistemu, kao i jačanju funkcija stručnog nazdora, monitoringa i evaluacije. Jačanje ovog elementa sistema će u srednjem do dugom roku doprinijeti održivom i kontinuiranom smanjenju siromaštva i ranjivosti populacije kroz jačanje preventivne funkcije sistema i omogućavanje da populacija izađe iz okvira socijalne i dječje zaštite – odnosno da više nema potrebu za podrškom istog. Mjera nema uticaj na rod.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu: Mjera nema uticaj na životnu sredinu.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Verovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika

Posvećenost Vlade da sprovede sistemsku reformu koja zahtjeva i multi resornu koordinaciju kao i kadrovske resurse u koji treba da iznesu kompleksnu reformu u relativno kratkom roku.	Srednji	Usvajanje Mape puta reformi socijalne zaštite od strane Vlade i konsultacije sa Parlamentom kako bi se osigurala politicka volja za sprovođenje reformi.
Nedostatak finansijskih sredstava za implementaciju reforme.	Srednji	Efikasnije korišćenje domaćeg i međunarodnog finansiranja kroz poboljšanu koordinaciju donora.
Ograničeni institucionalni kapaciteti (osoblje, oprema, finansijski kapital) za izvršavanje ili praćenje zadataka u vezi s dizajnom, implementacijom i monitoringom politika i programa.	Zbog pandemije virusa COVID - 19 postoji vjerovatnoća za ostvarivanje rizika. Vjerovatnoća - mala.	Preraspodjela finansijskih sredstava, preraspodjela poslova, ugovorne obaveze.

Mjere iz oblasti **Zdravstvena zaštita** su sljedeće:

Reformska mjera 8: Poboljšanje pristupa i kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga i digitalizacija zdravstvenog sistema

1. Opis mjere. Jedna od ključnih aktivnosti u sprovođenju mjere za poboljšanje pristupa i kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga je uspostavljanje jedinstvenog elektronskog zdravstvenog kartona kao osnove u implementaciji procesa digitalne transformacije u zdravstvenom sistemu Crne Gore. Osnovni cilj projekta EZK je izrada jedinstvenog informacionog sistema koji treba da omogući centralano skladištenje, obradu i razmjenu svih podataka o stanju i liječenju svih građana Crne Gore. EZK predstavlja jedan od ključnih servisa u zdravstvenom sistemu i istovremeno centralni modul cjelokupnog zdravstvenog informacionog sistema.

U principu EZK (engl. EHR) sistemi su dizajnirani da skladište podatke o zdravstvenom stanju pacijenata u vremenu. Ovi sistemi eliminišu potrebu da se traži prethodna medicinska dokumentacija pacijenta i pomogne u obezbjeđivanju tačnosti i čitljivosti podataka o prethodnom liječenju, kao što je to slučaj bio do sada sa papirnom formom medicinskih podataka. To može smanjiti rizik od replikacije podataka jer postoji samo jedna datoteka (jedno centralno mjesto za skladištenje podataka) koja se može dopunjavati, što znači da je datoteka ažurirana sa svim podacima o liječenju pacijenta bez obzira na mjesto njihovog nastanka.

Strateškim dokumentima Crne Gore u oblasti zdravstva (Strategija razvoja integralnog zdravstvenog informacionog sistema i eZdravlja), kao jedan od prioriteta sa ciljem bezbjedne i efikasne razmjene podataka, poboljšanja kvaliteta i blagovremenosti zdravstvene usluge, predviđeno je uvođenje telemedicinskih servisa u pokrivanju određenih djelatnosti u zdravstvu (kardiologija, radiologija, hitna medicinska pomoć, patologija i dr.). Pa ipak, iako prisutna u strateškim okvirima kao jedan od prioriteta daljeg razvoja zdravstvenog sistema, upotreba telemedicine zahtijeva ispunjenje mnogo preduslova da bi bila prihvatljiva sa stanovišta zdravstvenog sistema jedne zemlje. Tako je telemedicina u Crnoj Gori tek 2020. godine, kroz Izmjene i dopune Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Službeni list Crne Gore broj 82/2020), prepoznata kao jedan od načina pružanja zdravstvenih usluga. Na ovaj način stvoren je zakonski osnov da telemedicina bude dalje normativno uređena, organizaciono prepoznata u sistemu i

standardizovana u procesima. Iako odavno prisutna na globalnom nivou, može se reći da je upravo pandemija oboljenja COVID-19 poslužila kao katalizator za njeno normativno uređenje i učestaliju primjenu u Crnoj Gori. Dodatno, telemedicinske usluge bile bi od posebnog značaja u određenim dijelovima Crne Gore, gdje je brzo i efikasno pružanje zdravstvenih usluga ograničeno zbog nedostatka osoblja, nedostatka opreme, konfiguracije terena, itd.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

i. Implementacija EZK

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Sveobuhvatna analiza trenutnog stanja i neophodnih preduslova	MZ, FZO, JZU
Uspostavljanje normativnog okvira kojim se bliže uređuju uslovi, organizacija i način uspostavljanja EZK	MZ, FZO

ii. Razvoj sistema telemedicine

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Sveobuhvatna analiza trenutnog stanja i neophodnih preduslova, zajedno sa preporukama za dalje unapređenje i razvoj telemedicine u okviru zdravstvenih ustanova u Crnoj Gori	MZ, KCCG
Donošenje programskih dokumenata i normativno definisanje usluga telemedicine i mobilne zdravstvene zaštite (mHealth) u dijelu pružanja zdravstvenih usluga (npr. teledijagnostika, tele nadzor pacijenata, hitna medicinska pomoć, e-učenje itd.)	MZ, FZZO

b) Aktivnosti planirane za 2023:

iii. Implementacija EZK

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Razvijanje i implementacija centralnog informacionog sistema - jedinstveni EZK sistem	MZ, FZO
Implementacija hardverske i softverske infrastrukture.	MZ, FZO
Izgradnja kapaciteta (uključujući kontinuirane treninge, BI, analitiku)	MZ, FZO

i. Razvoj sistema telemedicine

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Izrada protokola i procedura za optimalnu primjenu telemedicine	MZ, KCCG, bolnice
Priprema i izrada projektnog zadatka za implementaciju centralnog informacionog sistema za razmjenu podataka i kontrolu poslovnih procesa u domenu telemedicine	MZ, KCCG
Priprema i raspisivanje tenderske procedure za nabavku specijalizovanih radioloških softverskih alata	MZ, KCCG, bolnice

Priprema i raspisivanje tendera za nabavku neophodnog hardvera	MZ, KCCG, bolnice
Priprema i raspisivanje tendera za adaptaciju i rekonstrukciju objekata zdravstvenih ustanova u kojima će biti smještena hardverska oprema	MZ, KCCG, bolnice
Obuka medicinskog osoblja	KCCG, bolnice

c) Aktivnosti planirane za 2024:

iv. Implementacija EZK

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Sveobuhvatna analiza uspostavljenog sistema EZK sa predlogom za korekcije i unapređenja	MZ, FZO, JZU
Izgradnja kapaciteta (uključujući konatinuirane treninge, BI, analitiku)	MZ, FZO, JZU
Implementacija predloženih rješenja iz Analize uspostavljenog sistema za korekcije i unapređenja	MZ, FZO

i. Razvoj sistema telemedicine

Naziv aktivnosti	Nosilac aktivnosti
Implementacija i uspostavljanje sistema	MZ, KCCG, bolnice
Priprema pilot projekta na nivou primarne zdravstvene zaštite (PZZ)	MZ, FZO, odabrani DZ
Priprema i raspisivanje tendera za nabavku hardvera i softvera za jedan odabrani dom zdravlja	MZ, odabrani DZ
Potpisivanje ugovora sa referentnim medicinskim centrima u regionu u cilju razmjene digitalnih medicinskih podataka	MZ
Povezivanje IZIS-a sa informacionim sistemom referentnog medicinskog centra u cilju razmjene digitalnih medicinskih podataka	MZ, KCCG, FZZO

2. Indikatori rezultata

Aktivnost: Implementacija EZK			
Indikator	Početna vrijednost (godina 2022)	Međurezultat (godina 2023)	Ciljna vrijednost (godina 2024)
Sveobuhvatna analiza trenutnog stanja i neophodnih preduslova	Urađena Analiza		
Normativni okvir	Usvojen Pravilnik o EZK		
Jedinstveni EZK sistem		Uspostavljen EZK sistem	
Obuke i treninzi		Obuku/trening završilo 50 zaposlenih u JZU	
Sveobuhvatna analiza uspostavljenog sistema EZK sa predlogom za korekcije i unapređenja			Urađena Analiza

Implementacija predloženih rješenja iz Analize			Izvršene korekcije i poboljšanja shodno Analizi
Obuke i treninzi			Obuku/trening završilo 100 zaposlenih u JZU
Aktivnost: Razvoj sistema telemedicine			
Indikator	Početna vrednost (godina 2022)	Međurezultat (godina 2023)	Ciljna vrednost (godina 2024)
Normativni okvir	Usvojena podzakonska akta (protokoli/procedure)		
Projektni zadatak/dokumentacija		Urađena projektna dokumentacija	
Priprema i raspisivanje tendera za specijalizovane softvere i hardver i adaptaciju neophodnog prostora		Tender završen i donešena odluka o izvođaču/isporučiocu	
Implementacija centralnog sistema telemedicine		Implementiran centralni sistem	
Obuka i treninzi		Obuku/trening završilo 20 zaposlenih u KCCG	
Priprema pilot projekta za odabranu ZU u dijelu PZU			Urađen projektni zadatak / dokumentacija
Priprema i raspisivanje tendera za nabavku hardvera i softvera za jedan odabrani dom zdravlja			Tender zvršen i donešena odluka o izvođaču/isporučiocu
Potpisivanje ugovora sa referentnim medicinskim centrima u regionu			Potpisan min 3 ugovora

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Realizacijom mjere razvoja i korišćenja usluga telemedicine utiče se na unaprjeđenje dostupnosti, blagovremenosti i kvaliteta zdravstvene zaštite, čime se unaprjeđuje kvalitet života i stvaraju uslovi za društveni rast i razvoj, a time utiče i na konkurentnost ekonomije. Korišćenje inovativnih informaciono-komunikacionih tehnologija u službi pružanja zdravstvenih usluga, podstiče se transfer znanja, inovacija i tehnologija, razvoj privatnog sektora i otvara prostor za moguće javno-privatno partnerstvo. Razvoj kvalitetnog, pouzdanog i sveobuhvatnog sistema može značajno doprinijeti i „ekonomskom dijelu“ zdravstvenog sistema – zdravstveni turizam. Ovaj sistem bi omogućio pouzdanu i brzu razmjenu medicinskih podataka što stvara dodatnu sigurnost i povjerenje pacijenata i korisnika „zdravstvenog turizma“.

4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i predviđeni izvori njihovog finansiranja.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Zdrava nacija je preduslov razvoja svake države. Blagovremena i kvalitetna zdravstvena zaštita utiče na produktivnost radne snage i kvalitet života. Podsticanjem razvoja privatnog sektora i otvaranje mogućnosti javno-privatnog

partnerstva stvorice se pretpostavke za otvaranje novih radnih mjesta, unaprjeđenje standarda i time smanjenje siromaštva. Osim toga, usluge telemedicine omogućavaju pružanje zdravstvene zaštite izvan prostornih i vremenskih a često i izvan socijalnih i kulturnih barijera.

6. Očekivani uticaj reformske mjere na životnu sredinu i klimatske promjene. Korišćenjem digitalnih usluga „putuje informacija“ a ne ljudi, utiče se na smanjenje potrebe za korišćenjem transportnih usluga, a time i na manju emisiju izduvni gasova i širenje štetnih uticaja na klimatske promjene.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nezainteresovanost medicinskog osoblja/pacijenata za korišćenje digitalnih alata	Niska	Promocija značaja i benefita korišćenja usluga Obuke medicinskog osoblja za korišćenje servisa
Nemotivisanost medicinskog osoblja/pacijenata za korišćenje digitalnih alata	Visoka	Uspostavljanje sistema promovisanja i motivisanja medicinskog osoblja Promocije, kampanje i sl.
Neinformisanost korisnika/pacijenata	Visoka	Povezivanje zdravstvenog sistema sa nadležnim institucijama za povećanje nivoa digitalne pismenosti

Izazov 2. Snaženje regulatornog okruženja

U odgovoru na strukturni izazov jačanja poslovnog okruženja, predložene su reformske mjere i oblasti *Poslovnog okruženja i smanjenja neformalne ekonomije i Istraživanja, razvoja i inovacija.*

Prioritetna reformska mjera 9: Uspostavljanje potpune elektronske registracije preduzeća

1. Opis mjere. Elektronska registracija preduzeća podrazumijeva da se cjelokupan proces osnivanja preduzeća (od rezervacije imena do momenta kada preduzeće može da obavlja pravne radnje), odvija elektronski.

U prethodnom periodu brojne su aktivnosti realizovane na unaprjeđenju procesa registracije preduzeća. Na osnovu novog Zakona o privrednim društvima, usvojen je Pravilnik o postupku registracije, detaljnom sadržaju i načinu vođenja Centralnog registra privrednih subjekata („Službeni list Crne Gore“, br. 98/20) koji bliže uređuje postupak registracije, jedinstvenu prijavu privrednih subjekata, sadržaj i način vođenja Centralnog registra privrednih subjekata (CRPS). Jedinstvena prijava za registraciju je značajno inovirana u smislu da: prethodni obrasci (njih 16) su objedinjeni u jedan, što omogućava strankama da na jasan način popune zahtjev za svaki od privrednih subjekata koji se registruju u CRPS-u. U tom smislu, u toku je izrada jedinstvene elektronske prijave za registraciju.

Takođe, ukinut je ili umanjen iznos brojnih taksi i naknada kada je riječ o procesu registracije privrednih subjekata. Osim toga, od 25. decembra 2020. godine, putem linka

<https://efirma.tax.gov.me> omogućena je elektronska registracija jednočlanog društava sa ograničenom odgovornošću za osnivače rezidente uz minimalni kapital od 1€, u kojem su osnivač i izvršni direktor jedno isto lice, uz priloženu elektronski potpisanu dokumentaciju. Uspostavljeni su i servisi za naručivanja potvrda koje izdaje CRPS i za izmjenu podataka o preduzeću.

Cilj je pružiti brže, jeftinije i transparentnije usluge privrednicima. Uvođenje elektronske registracije za osnivanje privrednog društva je značajan korak u digitalizaciji postupka otvaranja preduzeća koji je sada dodatno olakšan i pojednostavljen. Planirano je i dodatno unapređenje ovog servisa kojim će se omogućiti registracija svih privrednih subjekata i online plaćanje administrativnih i drugih taksi. Mjera predstavlja odgovor na preporuku broj 4, kao i broj 5 u dijelu koji se odnosi na digitalizaciju javnog sektora i razvoj transakcionih usluga elektronske uprave kao prioriteta, kako bi se ubrzao i poboljšao ekonomski oporavak. Takođe, Strategijom za razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća za period od 2018 - 2022. godine, kao jedna od strateških aktivnosti prepoznato je uvođenje potpune elektronske registracije preduzeća. Očekivanja su da će realizacije mjere doprinijeti ostvarivanju ciljeva prepoznatih Digitalnom Agendom za Zapadni Balkan.

Aktivnosti planirane u 2022. godini: Izmjene i dopune relevantnih zakona i podzakonskih akata u cilju početka implementacije potpune elektronske registracije preduzeća; omogućavanje plaćanja taksi za registraciju preduzeća i objavu u Službenom listu elektronski (putem e-commerce servisa na portalu eFirma ili/i korišćenjem aplikacija poslovnih banaka); izrada uputstava za registraciju preduzeća za: službenike CRPS-a (za elektronsko podnošenje prijave i podnošenje prijave na šalteru) i korisnike (osnivače/zastupnike).

Aktivnosti planirane u 2023. godini: Uvezivanje sa sistemima banaka u cilju omogućavanja otvaranja tekućeg računa bez podnošenja papirne dokumentacije. Na ovaj način će podnošenje prijave elektronskim putem biti jedini korak u kome osnivač/zastupnik podnosi prijavu, odnosno dokumenta; uspostavljanje mogućnosti registracije privrednih subjekata elektronskim putem i pojednostavljenje procesa „fizičke“ registracije preduzeća u slučaju kada je osnivač ili/i izvršni direktor stranac. Pojednostavljenje procesa „fizičke“ registracije preduzeća (za one koji neće koristiti elektronsku) uz elektronsku razmjenu podataka među institucijama i potpuno operativne POS terminale u CRPS i omogućavanje plaćanja svih taksi na jednom mjestu. Promotivne aktivnosti.

Aktivnosti planirane u 2024. godini: Povećanje broja obučених službenika zaposlenih u Centralnom registru privrednih subjekata kroz adekvatne radionice i treninge, radi osposobljavanja za operativnu upotrebu aplikativnih softvera osmišljenih u cilju omogućavanja prijema i obrada elektronskih registracionih prijava, te izradu i slanje elektronskim putem kao i za manipulisanje digitalnom aktivom. Promotivne aktivnosti.

Nadležni organ. Ministarstvo ekonomskog razvoja, Uprava prihoda i carina, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija. Izveštaj o radu kvartalno se podnosi Savjetu sa konkurentnost, dok realizaciju svih aktivnosti podržava i koordinira radom Radne grupe Sekretarijat Savjeta za konkurentnost.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Polazna osnova (2021)	Međucilj (2022)	Cilj (2023-2024)
Povećanje broja obučених službenika zaposlenih u CRPS	2	4	4
Elektronska registracija privrednih subjekata	Elektronska registracija za jednočlano DOO	Stvorene pretpostavke za elektronsko uvezivanje i registraciju višečlanog DOO	Potpuna elektronska registracija svih privrednih subjekata
Broj elektronskih registracija u godini	-	Veći za 10% kod registracije jednočlanih DOO	Veći za 20% kod registracije svih oblika privrednih društava

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Imajući u vidu da je krajnji cilj omogućavanja potpune elektronske registracije svih privrednih subjekata da se proces učini efikasnijim, a u tom smislu i da se službenici rasterete manuelnih, repetitivnih aktivnosti, otvaraju se mogućnosti za nove izvore prihoda kroz uvođenje novih usluga za potrebe države, privrede, udruženja itd. Navedeno će u srednjem roku doprinijeti povećanju konkurentnosti zemlje skraćivanjem procedura, troškova i vremena neophodnih za registraciju preduzeća. Benefiti koji će se ostvariti već u kratkom roku odnose se na skraćivanje vremena, procedura i troška kada je u pitanju elektronska registracija privrednih subjekata, što će u krajnjem rezultirati i boljim pozicioniranjem Crne Gore u relevantnim međunarodnim izvještajima.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja. Dodatna izdvajanja iz budžeta nisu predviđena realizacijom mjere.

5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Registraciona prijava po prvi put sadrži polje za pol, što je značajan iskorak u odnosu na ranije po pitanju rodne ravnopravnosti ali i u smislu statističkih podataka koji se dostavljaju u uputnicima za konkretne međunarodne izvještaje.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Mjera je neutralna u odnosu na uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća (mala ili velika)	Planirana mjera za ublažavanje
Nakon što zaživi proces elektronske registracije privrednih subjekata, postojaće određeni broj privrednika koji ovaj sistem neće koristiti već će osnivati preduzeća dolaskom na šalter CRPS-a. Ukoliko sam osnivač ne koristi on line aplikaciju, registraciju treba da izvrši službenik CRPS-a.	Vjerovatnoća je niska s obzirom na to da se radi o efikasnijoj registraciji preduzeća.	Snažnija promocija benefita koje pruža elektronska registracija preduzeća.

Neblagovremene izmjene zakonske regulative	Izmjene zakonske regulative su već u pripremi i smatramo da neće predstavljati značajan rizik u implementaciji.	Aдекватne i konkretne analize izmjene zakonske regulative doprinijeće skraćenju postupka donošenja zakonske regulative.
--	---	---

Reformska mjera 10: Unapređenje pristupa finansijama MMSP kroz kreiranje KGF

1. Opis mjere. Vlada Crne Gore se odlučila na osnivanje dugoročnog i održivog Kreditno garantnog fonda za podršku MMSP u pristupu kreditnim sredstvima, obezbjeđujući veći stepen sigurnosti bankama prilikom kreditiranja ovih preduzeća, koja su posebno pogođena pandemijom COVID-19. Nakon odluke o osnivanju KFG, Vlada je obezbijedila tehničku podršku EBRD u ovom procesu. Odluka o uspostavljanju KGF-a u Crnoj Gori uslijedila je nakon uspješne implementacije početne faze projekta („Faza 1“), tokom koje je potvrđena održivost Fonda. Tokom ove faze utvrđene su ključne specifikacije i zahtjevi. "Faza 1" je zvanično počela 20. maja 2021. godine, a dokument Mapa puta (što je bilo predviđeno kao rezultat ove faze) je uspješno dostavljen krajem jula 2021, dok je u procesu usaglašavanja "Faza 2". Ovaj izvještaj opisuje preporučeni dizajn, strukturu i operacije predloženog KGF-a za Crnu Goru, uključujući njegovu pravnu strukturu, nacrt zakona o uspostavljanju KGF Crne Gore, korporativno upravljanje, zaposlene, kapitalizaciju, odnose sa lokalnim finansijskim institucijama i petogodišnje finansijske projekcije. Kreditno garantni fond zamišljen je kao dugoročni finansijski instrument, koji će biti i formalno uspostavljen kroz usvajanje Zakona o osnivanju. Pored navedenog, prioritarna reformska mjera može se povezati sa doprinosom ostvarivanju SDG 8 u dijelu podsticanja preduzetništva i otvaranja novih radnih mjesta. Mjera indirektno predstavlja odgovor na preporuku broj 4.

Aktivnosti planirane za 2022. godinu. Izrada i finalizacija projekcija biznis plana u vezi sa pretpostavkama za poslovanje samog KGF-a (prostorije, plate, naknade, konsultacije sa privrednim i finansijskim sektorom); Konsultacije, obuka, uključivanje i registracija finansijskih institucija u KGF; Usvajanje pravila i procedura kojim će se urediti poslovanje KGF-a; Alokacija sredstava u iznosu od 10 miliona eura; Obuka za menadžment i zaposlene; Promocija.

Aktivnosti planirane za 2023. godinu. Finalizacija aktivnosti na kreiranju održivog kapitala za poslovanje (EBRD i MFSS); Promocija aktivnosti KGF-a, uključenih finansijskih institucija; Jačanje uloge ženskog preduzetništva kroz olakšan pristup finansijama za žene preduzetnice; Uspostavljanje specifičnih finansijskih instrumenata i kreditnih linija za specifične grupe stanovništva u cilju smanjenja i eliminisanja nejednakog pristupa finansijskim sredstvima; Brošure o uslovima finansiranja, radionice, komunikacija sa privredom i ostale promotivne aktivnosti.

Aktivnosti planirane za 2024. godinu. Nastavak promotivnih aktivnosti u cilju povećanja dostupnosti; Konsultacije sa privrednim i finansijskim sistemom; Izvještaji i analiza poslovanja.

2. Indikatori rezultata

Indikator	Polazna osnova 2022	Međucilj 2023	Cilj 2024
Broj garantovanih zajmova	100	500	1000
Broj novih radnih mjesta	50	150	300

Povećan broj učešća preduzeća u vlasništvu žena u ukupnom broju preduzeća u Crnoj Gori ²¹	21.81% (2020)	23% (2022)	25%
--	---------------	------------	-----

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Realizacijom ove mjere uticaće se na veću dostupnost finansijskih sredstava MMSP, a samim tim i na povećanje konkurentnosti crnogorskih preduzeća (posebno malih i srednjih). Takođe, očekivanja su da će se jačanjem pozicije MMSP u ovom smislu doprinijeti i boljem rangiranju Crne Gore u međunarodnim izvještajima.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvori finansiranja. Obrtni kapital, obezbijeđen budžetom, u iznosu od 300.000 eura u prvoj godini i 100.000 eura u drugoj godini služiće za dostizanje održivosti KGF-a. Grant bi trebalo isplatiti KGF-u na početku rada radi pokrivanja operativnih troškova, sve dok zagarantovani kreditni portfelj ne bude dovoljno veliki da generiše naknade za garancije za potpuno pokrivanje poslovanja i potraživanja po garancijama.

5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. KGF će biti nezavisna i kredibilna institucija. Naknade za garancije biće pravične i realno će odražavati troškove. Finansijske institucije očekuju najveću podršku KGF-a u finansiranju klijenata koji nemaju dovoljno finansijskih sredstava, dovoljno kolaterala, imaju ograničenu evidenciju i/ili kreditnu istoriju, novoosnovana preduzeća, preduzeća u vlasništvu žena i projekti u poljoprivredi, turizmu, ICT-u i drugim inovacijama. Navedeno će se posebno odraziti i na jačanje uloge žena u biznisu, a realizacijom svih gore navedenih aktivnosti smanjiće će se jaz u pristupu finansijskim sredstvima, kada su u pitanju žene preduzetnice i vlasnice preduzeća. U prvih pet godina nakon pokretanja, očekuje se da će crnogorski KGF podržati nacionalnu ekonomiju sa 220 miliona eura (oko 6.000 kredita) preduzetnicima, mikro i malim preduzećima. Odnosno, projekcije su da će u roku od 5 godina biti odobreno oko 6000 novih kredita, u ukupnom iznosu od 220 miliona. Ovdje se podrazumijeva da će svaka nova investicija od 20000 eura značiti otvaranje jednog novog radnog mjesta. U tom smislu očekuje se pozitivan ishod na sve društvene segmente.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. U zavisnosti od broja i vrste korisnika KGF, očekuje se pozitivan uticaj na životnu sredinu. Imajući u vidu da će se kroz KGF podržavati projekti u poljoprivredi, turizmu, ICT-u i drugim inovacijama, očekivanja su da će se kroz određeni broj podržanih "zelenih" projekata ostvariti pozitivan uticaj na životnu sredinu. Samim tim, realizacija ove mjere može se dovesti u vezu sa Zelenom Agendom za Zapadni Balkan u dijelu finansijskih sredstava kojima će se potencijalno podržati projekti u vezi sa održivom proizvodnjom i efikasnim korišćenjem resursa, održivim sistemom proizvodnje hrane, razvoja ruralnih područja i sl.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća (mala ili velika)	Planirana mjera za ublažavanje
Nedovoljna zainteresovanost i nepovjerenje potencijalnih korisnika	Mala	Prevazići će se adekvatnom promocijom i konkretnim aktivnostima na upoznavanju javnosti, privrede i svih zainteresovanih stejkholdera sa benefitima koje će pružiti KGF

²¹Ovaj indikator u skladu je sa Strategijom ženskog preduzetništva 2021-2024. godina i drugim programima podrške ženama preduzetnicama

Reformna mjera 11. Jačanje konkurentne pozicije MMSP kroz uspostavljanje jedinstvene pristupne tačke

1. Opis mjere. Ministarstvo ekonomskog razvoja preduzelo je konkretne aktivnosti da ojača svoje institucionalne kapacitete kako bi se kreirao još povoljniji ambijent za mala i srednja preduzeća, ali i u cilju jačanja regulatornog okvira za poslovno okruženje. Jedan od koraka u realizaciji navedenih aktivnosti je upravo uspostavljanje web portala tj. jedinstvene pristupne tačke koja će sadržati sve relevantne informacije za mala i srednja preduzeća. Ovakav plan aktivnosti Ministarstva ekonomskog razvoja u skladu je sa opredjeljenjem Vlade Crne Gore za uvođenje eUprave, uključujući eUsluge za privatni sektor, što će doprinijeti i smanjenju neformalnosti u privatnom sektoru. Navedeno će doprinijeti poboljšanju poslovnog okruženja, jačanju institucionalnih kapaciteta, a predstavljaće i podsticaj digitalizaciji.

Navedeni projekat odvija se kroz podršku EBRD-a, koja promoviše ekonomski razvoj u zemljama u kojima posluje kroz pokretanje različitih inicijativa, uključujući i investicije. Mjera predstavlja odgovor na preporuku broj 5 u dijelu koji se odnosi na digitalizaciju javnog sektora i razvoj transakcionih usluga elektronske uprave kao prioriteta, kao i na preporuku broj 4, za unaređenje oslovnog ambijenta, kako bi se ubrzao i poboljšao ekonomski oporavak. Realizacija mjere doprinijeće ostvarivanju ciljeva prepoznatih Digitalnom Agendom da Zapadni Balkan.

Aktivnosti planirane u 2022. godini. Dizajniranje i razvijanje SAP portala za mala i srednja preduzeća što podrazumijeva sljedeće aktivnosti: koordinaciju sa svim zainteresovanim stranama kako bi razumjeli koje su informacije dostupne i relevantne za mala i srednja preduzeća, a sve u cilju predlaganja relevantne strukture SAP-a za mala i srednja preduzeća. Ovdje se podrazumijeva i bliska saradnja konsultanta sa predstavnicima Ministarstva ekonomskog razvoja na dizajniranju, razvoju portala i odlučivanju o alatima, kao i dodatnim uslugama koje se mogu ponuditi: sadržaj koji se može preuzeti, odjeljak za pitanja i odgovori, kalkulatori, mogućnost podnošenja online prijave za korišćenje programa podrške, praćenje statusa prijave i izvještavanje o sprovođenju odobrenih sredstava itd. Koordiniranje sa drugim državnim institucijama i zainteresovanim stranama koje pružaju podršku MSP kako bi se obezbijedilo njihovo učešće u razmjeni relevantnih podataka na portalu. Promocija portala, upoznavanje javnosti sa performansama istog, benefitima korišćenja i sl.

Aktivnosti planirane u 2023. godini. Aktivnosti na obezbjeđenju sadržaja Portala u skladu sa potrebama MSP, pružajući mogućnost povećanja pristupa, iznosa i korišćenja programa podrške malim i srednjim preduzećima u Crnoj Gori. Takođe, neophodna je realizacija aktivnosti na tome da sadržaj portala bude dostupan na crnogorskom i engleskom jeziku, dok će datoteke koje sadrže relevantne informacije za preduzeća, kao što su službene odluke i propisi Vlade i javnih institucija biti dostupni barem na crnogorskom jeziku. Poboljšanje performansi Portala na osnovu povratne informacije od svih zainteresovanih strana, kako bi se osigurala ažurnost Portala. Uklanjanje svih nefunkcionalnosti Portala u roku od 6 mjeseci od pokretanja portala. Promocija portala, upoznavanje javnosti sa performansama istog, benefitima korišćenja i sl.

Aktivnosti planirane u 2024. godini. Hosting portala tokom prve godine rada obezbijediće konsultant dok će od početka druge godine funkcionisanja hosting Portala preuzeti Ministarstvo

ekonomskog razvoja. Redovno održavanje portala, uz potpunu funkcionalnost istog. Obučavanje službenika Ministarstva ekonomskog razvoja (ili relevantnog tijela Vlade Crne Gore koje će realizovati aktivnosti u vezi sa hostingom Portala) kako bi se osiguralo održavanje i redovno ažuriranje portala nakon završetka podrške.

Nadležna institucija: Ministarstvo ekonomskog razvoja, u saradnji sa relevantnim institucijama.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Polazna osnova (godina) 2022	Međucilj (godina) 2022 druga polovina godine	Cilj (godina) 2023-2024
Kreiran Portal	Razvijeno softversko rješenje	Izvršene testne faze Otklonjene nefunkcionalnosti, unaprijeđeno funkcionisanje	U potpunosti funkcionalan i ažuriran portal
Broj posjeta na portalu	0	5000	15 000
Broj aplikacija MSP za programe podrške	xx	xx	Povećan broj aplikacija za 15% za programe podrške MSP

3. Očekivan uticaj na konkurentnost. Realizacijom svih gore navedenih aktivnosti kreiraće se Portal kojim će se osigurati povećanje pristupa, iznos i korišćenje programa podrške malim i srednjim preduzećima u Crnoj Gori. Sadržaj na Portalu biće orjentisan na korisnika i u skladu sa potrebama malih i srednjih preduzeća.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja.

5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Kreiranje Portala olakšaće pristup finansijskim sredstvima, uticaće na bolju i kvalitetniju informisanost potencijalnih MSP, što bi u srednjem i dugom roku moglo predstavljati motivaciju za novim zapošljavanjem i potencijalnim rastom zaposlenosti.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu. Mjera je neutralna u odnosu na životnu sredinu.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća (mala ili velika)	Planirana mjera za ublažavanje
Neinformisanost potencijalnih korisnika, neprepoznavanje benefita korišćenja portala	Mala	Adekvatnom promocijom, kampanjom, komunikacijom sa zainteresovanim stranama i predstavljanjem konkretnih koristi od korišćenja doći će do prevazilaženja ovog rizika

Reformska mjera 12: Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema

1. Opis mjere. Mjera predstavlja nadogradnju reformskih mjera utvrđenih u PER 2021-2023 i omogućiće kontinuitet reformskih napora u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija. U strateškom smislu, reformska mjera naslanja se na Strategiju pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024 i Strategiju naučnoistraživačke djelatnosti 2017-2021 i prati EU preporuke za ovu oblast, kao i procjenu Evropske komisije iz pisma o uslovnom odobrenju S3, dok se u tematskom dijelu S3 prioriteta naslanja na Evropski zeleni odgovor i digitalnu agendu, posebno dio koji se odnosi na Zapadni Balkan.

S obzirom da je 2021. godinu obilježilo uspostavljanje implementacionog sistema za politiku inovacija i S3 u vidu osnivanja Fonda za inovacije Crne Gore i Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju, te utvrđivanje programskih usmjerenja u politici inovacija kroz izradu Operativnog programa za implementaciju S3 2021-2024, uz obezbijedenu podršku EU – Udruženog istraživačkog centra (JRC) Evropske komisije (EK) i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), kao i kroz izradu Programa za inovacije 2021-2024²² koji će pratiti implementaciju Operativnog programa, fokus narednih reformskih napora biće na jačanju kapaciteta Fonda i Savjeta, kao i na jačanju zakodavnog, strateškog i institucionalnog okvira za inovacije i istraživanja.

Fond za inovacije Crne Gore, koji je osnovan Odlukom Vlade u junu 2021. godine i registrovan u septembru 2021. godine, do kraja godine uspostaviće ključni tim i kreirati sve preduslove za početak implementacije programa podrške u 2022. godini, tako da će fokus svih narednih aktivnosti biti na jačanju njegovih institucionalnih kapaciteta i kapaciteta ljudskih resursa uz podršku obezbijedenu iz EU IPA sredstava i kroz ekspertsku podršku UNDP-ija. Kroz poseban programski okvir, koji će Fond utvrditi i inicijalnu podršku obezbijedenu iz nacionalnog budžeta, a čiji je pregled dat i u Programu za inovacije 2021-2024, koji je predstavio najširi osnov, započeće implementacija instrumenata podrške, koja će ojačati sistem sprovođenja inovativnih programa i projekata. Jačanje kapaciteta Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju i njegovog Sekretarijata, planirano kroz ovu reformsku mjeru, od posebnog je značaja za omogućavanje efikasnog sistema implementacije politike inovacija i S3. Kreiranjem okvira za implementaciju u 2021. stvoreni su preduslovi, ali potpuna operacionalizacija ovog tijela tek treba da bude obezbijedena kroz EU IPA podršku, ekspertsku podršku UNDP-ija, snažnu interesornu saradnju i redimencioniranje Procesu preduzetnickog otkrivanja, koji treba da doprinese potpunom i kvalitetnom uključivanju svih ciljnih grupa.

U ovom okviru veoma važnu ulogu ima i Naučno-tehnološki park Crne Gore, koji je tokom 2021. godine nastavio sa implementacijom nekoliko nacionalnih i međunarodnih programa obuke i izgradnje kapaciteta za inovativnu zajednicu. Implementacija ugovora za izgradnju NTP CG počela je 25. maja 2020. godine, ali su tokom 2021. godine identifikovani problemi sa dodatnim rokovima potrebnim za nastavak izgradnje, čije rješavanje je intezivirano, ali će uzrokovati kašnjenje u završetku projekta.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

- Jačanje kapaciteta Fonda za inovacije Crne Gore;
- Utvrđivanje programa podrške Fonda za inovacije i implementacija pilot programskih linija uz podršku inovacijama iz IPA fondova;
- Jačanje kapaciteta Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju;
- Donošenje Strategije naučnoistraživačke djelatnosti (2022-2026);
- Implementacija podzakonskih akata u oblasti naučnoistraživačke djelatnosti; i
- Implementacija zakonskih rješenja u oblasti inovacione djelatnosti i podsticaja.

b) Aktivnosti planirane za 2023:

- Implementacija programskih linija podrške Fonda za inovacije i njihovo jačanje;

²²Usvojen na sjednici Vlade Crne Gore od 23. septembra 2021. godine.

- Potpuna operacionalizacija Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju i okvira za implementaciju politike inovacija i S3; i
- Programska podrška istraživanjima.

c) Aktivnosti planirane za 2024:

- Implementacija programskih linija podrške Fonda za inovacije;
- Pripremne aktivnosti na strategiji S4.

2. Indikatori rezultata

Indikator	Početna vrijednost (2019)	Međurezultat (2021)	Ciljna vrijednost (2024)
Ulaganje u istraživanje i razvoj	0,36% BDP-a	0,5% BDP-a	0,6%
Broj istraživača	1586	1700	2000
Izdaci na istraživanje i razvoj iz privatnog sektora	12%	17%	25%

3.Očekivani uticaj na konkurentnost. Implementacija novog zakonskog okvira za inovacije, uključujući podsticanje za istraživanja i inovacije, te novog podzakonskog i strateškog okvira za naučnoistraživačku djelatnost, omogućit će kreiranje povoljnog ambijenta za ulaganje poslovnog sektora u istraživanje, razvoj i inovacije, za jačanje ljudskih resursa u ovoj oblasti, te povezivanje nauke i privrede, a time će se postići i vidljiviji efekti na konkurentnost preduzeća na tržištu. Relevantni indikator u ovom dijelu je Globalni indeks konkurentnosti – Komponenta 12: Inovacioni kapaciteti (izvor: Svjetski ekonomski forum - WCF): 2016: 94/138; 2018: 71/141; 2019: 69/141 (podaci za 2020. godinu nijesu dostupni). Važan indikator je i Globalni inovacioni indeks (Svjetska organizacija za intelektualnu svojinu - WIPO) – 2016: 51/128; 2018: 52/124; 2019: 45/129; 49/131. Nadalje, indikator je i procenat ulaganja u istraživanje i razvoj (0,5% BDP-a 2018., 0,36% BDP-a 2019.), sa osvrtom na udio ulaganja u istraživanje i razvoj od strane poslovnog sektora (17% u 2016. godini, 19% u 2017. godini, 38% u 2018. godini, da bi zabilježio pad na 12% u 2019.godini). Indikator Prodaja inovacija koje su nove za firmu i nove za tržište, kao procenat prometa biće poznat kao bazni podatak u 2022. godini kroz pilot istraživanje statistike inovacija.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i izvor finansiranja. U tabelama 10a i 10b aneksa su prikazani dodatni troškovi mjere u odnosu na 2021. godinu. Sredstva za 2022. godinu uključuju budžetska sredstva za operativne troškove i programske linije Fonda za inovacije Crne Gore u iznosu od 1.000.000 eura, 900.000 eura za grant šemu za inovativne projekte MMSP i 290.000 eura za tehničku podršku jačanju institucionalnih kapaciteta i ljudskih resursa Fonda i Savjeta iz IPA sredstava, kao i 50.000 eura ekspertska podrška UNDP-ija. Sredstva za 2023. godinu uključuju dalje operativne troškove i programske linije Fonda u iznosu od 1 milion eura, a očekuje se veće povlačenje sredstava iz EU fondova za nove aktivnosti Fonda, kao i 1.000.000 eura programske podrške istraživanjima. Ostaje da se utvrde dodatna sredstva koja se mogu ostvariti u ovim godinama kroz IPA fondove i donatorska sredstva. U 2024. godini očekuje se da Fond već ostvari podršku iz EU fondova i donatorskih sredstava, zbog čega je planirano manje izdavajanje iz budžeta (500.000 eura).

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Osnivanje Fonda za inovacije i Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju ostvaruje se porast novih zapošljavanja u sektoru inovacija, a koji su ključni u dijelu sprovođenja politike inovacija. Ciljane aktivnosti izmjena zakonskog okvira, te ostvarivanje jačanja ljudskih resursa u oblasti, posebno će podsticati nova zapošljavanja kod subjekata inovacione djelatnosti, uključujući inovativne startupove i licenciranje naučnoistraživačke ustanove. Programaska podrška sektoru utvrđuje poseban aspekt novih zapošljavanja tokom trajanja podrške uz namjeru da se kreiraju uslovi i stimuliše održivost radnih mjesta i nakon realizacije programa i projekata. Mjera je neutralna u odnosu na rodna pitanja.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Mjera nema direktan uticaj na životnu sredinu. Međutim, kako izmjene zakonskog okvira utvrđuju sprovođenje inovacionih i naučnoistraživačkih programa i projekata, koji mogu imati značajan uticaj na zelenu tranziciju, očekuje se pozitivan efekat u smislu uticaja na održivost.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nedovoljni kapaciteti Fonda za inovacije i Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju	Niska	Obezbijedena podrška za jačanje institucionalnih kapaciteta i ljudskih resursa iz više različitih izvora: IPA, JRC, UNDP
Nedovoljni administrativni kapaciteti za monitoring implementacije novih zakonskih rješenja	Visoka	Uspostavljena međunacionalna saradnja, obezbijedena ekspertska podrška, rad na informacionom sistemu za podnošenje zahtjeva za podsticaje i eventualno proširenje funkcionalnosti
Nedovoljna sredstva za implementaciju zakonodavnog i strateškog okvira za naučnoistraživačku djelatnost	Niska	Aktivno traženje i obezbjeđivanje sredstava iz međunarodnih izvora (IPA III, međunarodni programi za nauku i istraživanja, bilateralna i multilateralna saradnja u oblasti naučnoistraživačke djelatnosti, pristup istraživačkim infrastrukturama i sl.)

Izazov 3: Formalizacija ekonomije

Mjere koje daju konkretan odgovor na izazov smanjenja neformalne ekonomije su dio oblasti *Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije*. Naziv mjera je “Smanjenje neformalne ekonomije kroz reformu poreske administracije” i “Elektronska evidencija turističkog prometa”.

Reformska mjera 13: Suzbijanje neformalne ekonomije kroz reformu poreske administracije

1. Opis mjere. Reformska mjera je prenijeta iz prethodne godine. U okviru Uprave prihoda Crne Gore, od 2018. godine sprovodi se Projekat reforme poreske administracije (RARP), koji je usmjeren na unaprijeđenje efikasnosti Uprave i smanjenje troškova za poreske obveznike. Ovaj projekat zasnovan je na dugoročnoj viziji da cjelokupna poreska administracija počiva na modernizovanim poslovnim procesima, zasnovanim na sistemskoj analizi rizika, a koji će u krajnjem doprinijeti efikasnijoj naplati javnih prihoda. S tim u vezi jedan od osnovnih instrumenata novog sistema biće integrisani sistem upravljanja prihodima (IRMS). Uspostavljanje

ovog visoko automatizovanog sistema ima za cilj povećanje transparentnosti procesa plaćanja poreza, a samim tim i na smanjenje sive ekonomije. Realizacija ukupnog projekta planirana je do 2023. godine.

Pored implementacije IRMS-a, novi sistem fiskalizacije u prometu roba i usluga osmišljen je sa ciljem unaprijeđenja kontrola transakcija, dodatnog smanjenja poreskog administriranja i stvaranja povoljnijih uslova za efikasno upravljanje poreskim kontrolama i postupcima prinudne naplate. Prema Studiji izvodljivosti za sprovođenje projekta²³, procjenjuje se povećanje poreskih prihoda u prvoj godini uvođenja elektronske fiskalizacije u iznosu od 13 – 17 miliona eura, od čega 5-7 mil € po osnovu PDV-a, 6-7 mil. € po osnovu poreza na dohodak i doprinosa i 2-3 mil. € po osnovu poreza na dobit. Primjena novog sistema shodno Zakonu o fiskalizaciji u prometu proizvoda i usluga (Sl. list CG, broj 46/19, 73/19 i 08/21) je 1. januar 2021. godine za one obveznike fiskalizacije koji su spremni za njegovu primjenu, dok je za ostale ovaj rok 1. jun 2021. godine. U cilju implementacije Zakona, usvojeni su i u Službenom listu CG (broj 54/2020 od 8. juna 2020. godine) objavljeni Pravilnici za njegovu primjenu.²⁴

Primjena sistema on line fiskalizacije u realnom vremenu, počela je od 1. januara 2021. godine, u skladu sa Zakonom.

Registracioni podaci: 23.676 obveznika fiskalizacije; 29.732 poslovnih jedinica; 33.332 Elektronskih naplatnih uređaja; 50.397 Operatera na ENU; 243 Provođača klijentskog softvera za elektronsku fiskalizaciju; 336 Održavaoca klijentskog softvera elektronsku fiskalizaciju; 297 Verzije klijentskog softvera elektronsku fiskalizaciju; 96.145.415 ukupno evidentiranih računa.²⁵

U vezi sa implementacijom IRMS u toku je priprema dokumenta funkcionalnih zahtjeva za uvođenje novog integrisanog IT sistema za upravljanje prihodima (IRMS). Nakon kompletiranja dokumenta funkcionalnih zahtjeva i pripreme ostale tenderske dokumentacije, biće raspisan tenderski postupak za nabavku novog IRMS sistema. Imajući u vidu da sami proces čišćenja podataka i kasnije migracije u novi sistem predstavlja kontinuiranu aktivnost pripremljena je Strategija za čišćenje podataka/Akcioni plan, procedure za proces čišćenja, a započet je i sam proces čišćenja. Aktivnosti iz oba projekta su sinhronizovane, kako bi se izbjegla preklapanja. Takođe, aktivnosti su usmjerene na stvaranje dodatnih uslova za preventivno djelovanje i suzbijanje pojava oblika sive ekonomije, što je u direktnoj vezi sa preporukom broj 2.

U dijelu jačanja administrativnih kapaciteta biće preduzete aktivnosti na definisanju optimalnog modela osnaživanja administrativnih kapaciteta, sa posebnih akcentom na zadržavanje visoko kvalifikovanih službenika koji posjeduju posebna znanja i vještine, što je u skladu sa preporukama Evropske komisije za PP16 – Oporezivanje.

²³ CRNA GORA Elektronski fiskalni račun - Studija izvodljivosti za sprovođenje projekta, 2018.

²⁴ Pravilnik o sadržaju prijave oznake operatera fiskalnog servisa, načinu generisanja identifikacionog koda obveznika fiskalizacije i načinu dostavljanja podataka i generisanja oznake o poslovnim prostorima obveznika fiskalizacije (Sl. list CG, broj 54/2020 od 8. juna 2020. godine).

- Pravilnik o sadržaju i načinu ovjere knjige računa, načinu dostavljanja računa bez jedinstvenog identifikacionog koda računa i načinu provjere računa za koji je izvršen postupak fiskalizacije (Sl. list CG, broj 54/2020 od 8. juna 2020. godine).

- Pravilnik o obliku i strukturi poruka i sigurnosnim mehanizmima za razmjenu poruka fiskalnog računa i načinu dostavljanja računa koji su izdati u slučaju prekida stalne internet veze (Sl. list CG, broj 54/2020 od 8. juna 2020. godine).

²⁵ Podaci Uprave prihoda i carina na dan 17.09.2021. godine.

U skladu sa novom organizacionom strukturom (Objedinjavanje Poreske uprave i Uprave carina u jedan organ - Uprava prihoda i carina), zatražena je konsultantska pomoć od strane eksperata MMF-a za sveobuhvatnu reformu Uprave prihoda i carina, počevši od Organizacionog dijela, pa do funkcionalnih povezanosti poslovnih procesa. Projekat se finansira sredstvima EU kroz višekorisničku IPA-u.

- a) **Aktivnosti planirane za 2022:** Nastavak aktivnosti na uvođenju IRMS-a, i nabavka preostalog dijela softvera i hardvera.²⁶
- b) **Aktivnosti planirane za 2023:** Nabavka preostalog dijela softvera za IRMS. Kontrola migriranih podataka u novi sistem, finalne kontrole kvaliteta kao provjera da su svi učesnici spremni za prelazak na novi sistem, puštanje sistema u produkciju.
- c) **Aktivnosti planirane za 2024:** /

2. Indikator rezultata

Indikator	Početna vrijednost 2021	Medjurezultat 2022/2023	Ciljna vrijednost 2024
Sistem e-fiskalizacije za sve poreske obveznike funkcioniše u punom kapacitetu.	Završene sve III faze uspostavljanja sistema.	Puna implementacija Sistema e-fiskalizacije i njegovo dalje unaprijeđenje.	Puna implementacija Sistema e-fiskalizacije.
Oprema za IRMS u punoj funkciji.	Raspisan tender i završena procedura nabavke opreme.	Nabavka dodatnog dijela opreme.	Oprema u punoj funkciji.
Uspostavljene funkcionalne baze podataka u IRMS-u	Nastavak procesa čišćenja podataka.	Nastavak procesa čišćenja uz migraciju podataka.	Podaci migrirani i integrisani u IRMS.

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Implementacijom Projekta reforme Poreske administracije uspostaviće se integrisani informacioni sistem baziran na savremenim poslovnim procesima, koji će biti osnov za sistemsku analiza rizika u okviru UP, koja je jedan od ključnih mehanizama kontrole poreskih obveznika, posebno onih koji posluju u neformalnom sektoru. Na ovaj način konkurencija koja dolazi iz neformalnog sektora i koja direktno ugrožava održivost obveznika koji posluju u legalnim tokovima biće svedena na najmanju moguću mjeru. Navedeno će imati za rezultat povećanje konkurentnosti privrednih subjekata koji legalno posluju i istovremeno povećanje efikasnosti Poreske uprave, a što će uticati na povećanje konkurentnosti cijele privrede.

4. Očekivani troškovi aktivnosti i izvor finansiranja. Projekat se finansira iz kredita Svjetske banke u iznosu od 18.8 mil. EUR (sa uključenim dodatnim finansiranjem od 4.8 mil. EUR za potrebe elektronske fiskalizacije). Planirano je trajanje projekta je od 2018. do 2023. godine. U 2020. godini potrošena su sredstva u iznosu od 840.000€ za oba projekta, koja su u najvećem dijelu utrošena za nabavku opreme za uvođenje e-fiskalizacije i usluge na uvođenju IRMS-a. Sredstva koja su planirana za 2021. godinu u najvećem dijelu se odnose na nabavku preostale opreme za e-fiskalizaciju, kao i dijela opreme za IRMS, uključujući sistema za skladištenje podataka/poslovnu inteligenciju (BI/DWH). U 2022. godini planira se nabavka preostalog dijela

²⁶ Navedeno obuhvata nastavak aktivnosti u pogledu čišćenja i migracije podataka, aktivnosti u pogledu obezbjeđenja kvaliteta prilikom uvođenja novog sistema, i dalju implementacija „Platforme za analitiku podataka/Data Analytics Platform (sistem za skladištenje podataka/poslovnu inteligenciju - BI/DWH)“.

softvera i hardvera za IRMS, kao i BI/DWH u iznosu od 4.980.000 €. Završetak nabavke softvera za IRMS planiran je u 2023. godini.

2021. godina iz projektnog kredita: 4.300.000 €

2022. godina iz projektnog kredita: 10.500.000 €

2023. godina iz projektnog kredita: 2.676.800 €

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama Smanjenjem nivoa neformalnog sektora u dugom roku kreiraju se uslovi za sistem baziran na zdravoj konkurenciji koji će doprinijeti povećanju konkurentnosti crnogorske privrede, a samim tim i povećanju životnog standarda i smanjenju siromaštva.

6. Očekivani uticaj reformske mjere na životnu sredinu

Mjera će imati pozitivan uticaj na životnu sredinu uslijed dalje digitalizacije sprovođenja procedura vezanih za sprovođenje poreskih propisa.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Verovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Prelazak na novi sistem će iziskivati određene troškove kod obveznika koji posjeduju fiskalne kase koje neće moći da se prilagode novom sistemu, zbog čega se i kod ove grupe obveznika može javiti određen otpor pri implementaciji.	niska	Uspješnim sprovođenjem propisa i jačanjem svijesti kroz adekvatne javne i promotivne kampanje. Primjena sistema tzv. „mekog“ uvođenja, koja omogućava poreskim obveznicima koji su spremni da otpočnu sa primjenom od 1. januara 2021. godine, ostalima dati mogućnost za prilagođavanja najkasnije do 1. juna 2021. godine.
Kašnjenje sa realizacijom IRMS projekta.	srednja	Uspješnim upravljanjem projektom, kroz definisane upravljačke strukture projekta, kroz poštovanje zadatih rokova, uticaće se na eliminisanje ovog rizika.
Paralelne aktivnosti - Implementacija sistema za elektronsku fiskalizaciju računa i sistem za BI/DWH.	srednja	Sprovesti analizu uticaja na redovne projektne aktivnosti, kao i jačanje angažovanih kapaciteta za implementaciju

Reformska mjera 14: Elektronska evidencija turističkog prometa

1. Opis mjere. „Siva zona“ poslovanja prisutna je kod velikog broja zemalja, pa tako i u Crnoj Gori i već duži niz godina predstavlja jedan od najvećih izazova, sa kojima se suočava privreda, posebno kada je riječ o uslužnim djelatnostima, odnosno u turizmu, trgovini, građevinarstvu i dr. Mjera podrazumijeva unapređenje sistema evidencije boravka turista u Crnoj Gori kroz povezivanje Registra boravaka stranaca RB90 i Centralnog turističkog registra uz izradu mobilne aplikacije za prijavu gostiju. Osnovni cilj je stvaranje preduslova da se na sveobuhvatan način obezbijede tačni i ažurni podaci o ostvarenom turističkom prometu. Navedeni podaci se odnose na: broj i strukturu gostiju u ugostiteljskim objektima, broju ostvarenih noćenja, vrijeme boravka i dr. Njihovim prikupljanjem postiže se kvalitetniji obuhvat statističkih podataka, kao i podataka koji se tiču boravka stranih lica na teritoriji Crne Gore. Na ovaj način značajno će se, uz mjere koje se provode na planu fiskalizacije prometa i usluga, doprinijeti efikasnijem radu nadležnih institucija (MONSTAT, CBCG, MUP, Poreska uprava, Uprava za inspeksijske poslove i dr.), u smislu

bolje naplate boravišne takse, poreza, povećanja prihoda od turizma i dr. što u krajnjem za rezultat ima pozitivan uticaj na Budžet Crne Gore i to u kontinuitetu.

Implementacijom mjere obezbjeđuje se korelacija sa preporukama 4. i 5. sa Ministarskog sastanka i ključnim izazovom br. 2 – smanjenje neformalne ekonomije iz Ocjene crnogorske ekonomije od strane EK. Takođe, stvaraju se preduslovi za uspješnije realizovanje projekta e-Vlada, posebno sa aspekta fiskalizacije tj. unapređenje nacionalnog regulatornog ambijenta i povezanosti rada institucija – kvalitetnije upravljanje javnim finansijama. Smanjenje nelojalne konkurencije obezbijediće uslove za bolje poslovanje koje implicira veći broj zaposlenih (korelacija sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa). Imajući u vidu da gro radne snage u turizmu čine žene, doprinijeće se i ekonomskom jačanju žena (korelacija sa Strategijom razvoja ženskog preduzetništva i Aktivnostima na planu uspostavljanja rodne ravnopravnosti), a u konačnom i ispunjenju 1, 3, 5, 8 i 10 Ciljeva održivog razvoja UN). Takođe, pozitivan efekat implementacije mjere ogleda se i u smanjivanju migratornih kretanja na relaciji Sjever-Jug i povećanju broja mladih koji ostaju na seoskom području (11. Cilj održivog razvoja UN).

a) Aktivnosti planirane za 2022: Priprema i implementacija projektnog zadatka koji se odnosi na unapređenje sistema Registra boravaka stranaca RB90 i Centralnog turističkog registra, njihovog povezivanja i izrada mobilne aplikacije za prijavu gostiju.

b) Aktivnosti planirane za 2023 i 2024 – održavanje (utvrđivanje eventualnih nedostataka sistema sistema Registra boravaka stranaca RB90 i Centralnog turističkog registra i njihovo eliminisanje) i unapređenje istih (implementacija novih rešenja u skladu sa savremenim tehnološkim dostignućima).

2. Indikatori rezultata

Indikator	Početna vrednost (2019. godina)	Medjurezultat (2022. godina)	Ciljna vrednost (2024. ciljna)
Naplaćena boravišna taksa	9,6 mil. €	130 %	180%
Udio turističke potrošnje u izvozu	53%	30%	50%

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Očekivani uticaj mjere je da se nelojalna konkurencija svede na najmanju mjeru suzbijanjem svih vidova poslovanja u „sivoj“ zoni. Mjera će doprinijeti boljoj evidenciji turističkog prometa i povećanju prihoda od turizma, kao i unapređenju poslovanja u privrednim djelatnostima koje su direktno i indirektno povezane sa turizmom (poljoprivreda, saobraćaj, trgovina, kultura...), uz efikasnije sprovođenje kontrole od strane inspekcijskih službi. Na taj način, stvaraju se uslovi za veće budžetske prihode kako na nivou lokalnih samouprava, tako i na nivou države. Statistička osnova će biti unaprijeđena, a s obzirom da je ista osnov za donošenje pravilnih poslovnih odluka, stvoriće se uslovi i za realizaciju adekvatnih razvojnih politika u pravcu podizanja nivoa konkurentnosti Crne Gore kao turističke destinacije. Indikatori za praćenje efekata mjere su:

- ukupni (direktni i indirektni) doprinos turizma BDP-u;
- ukupni doprinos turizma zaposlenosti;
- udio turističke potrošnje od stranih turista u ukupnom izvozu.

4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i izvor finansiranja. Dodatni troškovi sprovođenja reformske mjere iznose 10.000 eura u 2021, 10.000 eura u 2022. i 10.000 u 2023. godini. Navedeni troškovi

se odnose na unapređenje i održavanje sistema Centralnog turističkog registra, i isti će biti uvećani za iznos koji se odnosi na unapređenje sistema RB90 i izradu aplikacije.

5. Očekivani uticaj reformske mjere na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Imajući u vidu da će realizacija mjere doprinijeti većim prihodima od turizma, za očekivati je da će se razvijati i unapređivati turistički proizvod koji zbog svoje kompleksnosti uzrokuje i povećanje djelatnosti i u njemu komplementarnim privrednim granama, očekuje se povećanje zaposlenosti (korelacija sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa), a s obzirom da je u sektoru turizma ženska populacije čini pretežni dio zaposlenih, doprinosi se i ekonomskom jačanju žena (korelacija sa Strategijom razvoja ženskog preduzetništva i Aktivnostima na planu uspostavljanja rodne ravnopravnosti), a što sve u krajnjem doprinosi i smanjenju siromaštva (korelacija sa 1, 3, 5, 8 i 10 Ciljevima održivog razvoja UN). Takođe, pozitivan efekat implementacije Mjere ogleda se i u smanjivanju migratornih kretanja na relaciji Sjever-Jug i povećanju broja mladih koji ostaju na seoskom području (11. Cilj održivog razvoja UN).

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Aktivnosti u okviru mjere, s obzirom da se implementiraju elektronskim putem, na direktan način doprinose smanjenju obima korišćenja papirne dokumentacije što predstavlja pozitivan uticaj na životnu sredinu a time i na klimatske promjene. S druge strane, indirektno, kroz unapređenje turističke djelatnosti, evidentan je uticaj mjere na životnu sredinu / klimatske promjene, ali zbog činjenice da se iste realizuju uz poštovanje principa i standarda održivosti (sa ekonomskog, ekološkog, kulturnog i socijalnog aspekta), obezbjeđuju se preduslovi da se implementacija aktivnosti koje su rezultat mjere, vrši uz minimalni negativni uticaj na životnu sredinu / klimatske promjene.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Neizvršavanje aktivnosti prema planu uzrokovano provođenjem tenderskih postupaka	srednja	Detaljno razrađivanje projektnih zadataka uz pružanje logistike (okrugli stolovi, obuke, paneli...) u pripremanju tenderske dokumentacije
Koordinacija/efikasnost rada na implementaciji projektnih aktivnosti	niska	Podizanje nivoa svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja uz unapređenje poslovanja kroz primjenu inovacija i digitalizacije
Raspoloživi ljudski resursi	niska	Razvoj novih standarda obrazovanja, kompetencija, vještina, unapređenje stručno/dualnog obrazovanje, cjeloživotno učenje

5.2 Analiza prepreka u drugim oblastima (koje nisu obuhvaćene potpoglavljem 5.1.) i sa njima povezanim reformskim mjerama

a. Analiza ključnih prepreka. Crna Gora, je otvorila pregovore za članstvo u EU 2012. godine i zaključno sa 2019. je otvorila sva pregovaračka poglavlja i privremeno zatvorila tri. U navedenom periodu je harmonizovan veliki dio zakonodavstva sa EU acquis, ali je ostvaren ograničen napredak u njegovoj primjeni. Kritične reforme, usmjerene na jačanje institucionalnog okvira i

vladavine prava, kao i reforme javne administracije, poput novih platformi za e-governance i elektronske javne nabavke su bile u kašnjenju. Jedna od prepreka u javnoj upravi jeste da trenutno nema potpune elektronske razmjene podataka, jer ne postoji puna integracija postojećeg portala e-uprave, sistema za upravljanje dokumentima, sistema za elektronsko plaćanje i sistema za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju. Iz toga proističe da nema elektronskih usluga na visokom nivou sofisticiranosti.

Kašnjenje reformi u javnoj administraciji, vode kašnjenju velikih projekata i pružanja javnih usluga (u zdravstvu, bezbjednosti puteva, zaštiti životne sredine, itd). Optimizacija javne uprave, uspostavljanje centralnog registra državnih službenika i namještenika, neefikasnost upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, su takodje prepreke povećanju konkurentnosti državne administracije i ekonomije u cjelini. U tom smislu, posmatrajući sveobuhvatnije, jedan o većih izazova povećanju konkurentnosti koji nije adresiran kroz oblasti naveden u potpoglavlju 5.1 je neophodnost **jačanja institucionalnog okvira i državne administracije**. U tom smislu, mjera *“Poboljšanje digitalizacije javne uprave kroz razvoj platformi i složenih e-usluga”*, u oblasti *Digitalna transformacija* daje jedan od odgovora na izazov jačanja institucionalnog okvira i administrativnih kapaciteta u zemlji.

Drugi veliki izazov koji nije direktno obuhvaćen u potpoglavlju 5.1 se odnosi na **životnu sredinu i klimatske promjene**. Naime, Crna Gora kao ekološka država koja je u pregovorima za članstvo u EU, treba da ispuni niz obaveza i realizuje investicije neophodne za zatvaranje poglavlja 27. Pred Crnom Gorom stoji put ka zelenoj tranziciji, odnosno niskokarbonskom razvoju do 2030. godine, odnosno do 2050. godine, shodno Zelenoj Agendi za Zapadni Balkan. Takođe, usvajanjem Nacionalno utvrđenog doprinosa 3. juna 2021. godine, Crna Gora kao novu ciljnu vrijednost postavlja smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte od 35% do 2030. godine, a u odnosu na 1990. godinu, odnosno smanjenje za 2117 kilotona do 2030. godine. Imajući u vidu globalni i evropski scenario za dostizanje niskokarbonskog razvoja, nužno je raditi na osmišljavanju i sprovođenju reformi kojima se podupiru klimatske ambicije. Ovo iz razloga što emisije gasova sa efektom staklene baste predstavljaju jedan od velikih izazova za Crnu Goru. Crna Gora još nije napravila prelaz od deponija ka cirkularnoj ekonomiji, što je jedan od problema u sistemu upravljanja otpadom. Još uvijek nije usvojen Zakon o upravljanju otpadom koji je shodno nacionalnim okolnostima u najvećoj mjeri usklađen sa EU legislativom. Shodno Izvještaju o realizaciji Državnog plana upravljanja otpadom u Crnoj Gori za 2017. godinu, konstatovano je da je oko 10% od ukupne količine komunalnog otpada ponovo upotrijebljeno ili reciklirano.

U cilju smanjenja emisija gasova s efektom staklene bašte iz otpada, te smanjenja generisanja otpada, potrebno je raditi na zamjeni korišćenja biotičkih i novih sintetičkih materija recikliranim otpadom i preduzimati korake ka korišćenju otpada kao resursa. U kontekstu uvođenja E-mobilnosti infrastruktura je djelimično razvijena i ne čini cjelinu, jer nema dovoljno dodatnih javnih mjesta za punjenje električnih vozila. Integracija korišćenja obnovljivih izvora energije u svrhe E-mobilnosti doprinjela bi dekarbonizaciji uz najniži trošak.

Takođe, sektor turizma značajan je potrošač prirodnih materijala i proizvođač karbonskog otisaka, direktno ili indirektno kroz usluge smještaja, prevoza, hrane i pića. U tom kontekstu, potrebno je istaći i unapređenje primjene konceptata zelenih javnih nabavki i društvene odgovornosti koji su još uvijek na nivou strateškog opredjeljenja ali ne i u praksi.

Izazovi održivog iskorišćavanja prirodnih resursa, trebaju biti prevazilaženi kroz proizvodnju visokokvalitetnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, kao i proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, trebaju biti adresirani nastavkom reformskih mjera iz prethodnih godina, ali i novim reformskim mjerama. U otklanjanju navedenog **izazova boljoj zaštiti životne sredine i klimatskim promjenama**, u PER-u za 2022, predložene su mjera “*Održivi zeleni turizam*”, mjera: “*Financijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti*” i mjera: “*Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu*” u oblasti *Zelena tranzicija*. Takođe i mjera “*Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkurentnosti*” u oblasti *Poljoprivreda, Industrija i Usluge*.

b.Reformske mjere

Izazov 1: Unapređenje institucionalnog okvira i kapaciteta državne administracije

Shodno prethodno navedenom, reformska mjera u odgovoru na izazov *unapređenja institucionalnog okvira i kapaciteta državne administracije* je data u nastavku, a sadržana je u oblastima *Digitalna transformacija i Upravljanje javnim finansijama*.

Reformska mjera 15: Poboljšanje digitalizacije e-uprave kroz razvoj platformi slozenih e-usluga

1. Opis mjere. Programomrada Vlade Crne za 2021. godinu **Digitalna transformacija** prepoznata je kao jedan od strateških prioriteta koja predstavlja pokretač inovacija, modernizacije, konkurentnosti i sveobuhvatnog društveno-ekonomskog razvoja.

Donošenjem Strategije digitalne transformacije Crne Gore za period 2022 -2026. godine prepoznaće se ciljevi, aktivnosti i indikatori iz oblasti podizanja svijesti digitalnog društva, digitalne ekonomije kroz digitalnu transformaciju, dok donošenjem Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. godine. prepoznaće se aktivnosti i ciljevi koji će doprinjeti kompletnoj digitalizaciji usluga, a u cilju podizanja kvaliteta procesa pružanja elektronske usluge, kao i aktivnosti na transparentnosti i otvorenosti podataka. Navedena strateška dokumenta su u koleraciji sa definisanom reformskom mjerom i doprinose njenoj implementaciji.

Početakom 2021. godine započete su aktivnosti na projektu “E-services and digital infrastructure as COVID-19 response measure” koji je finansiran od strane Evropske komisije, a koji realizuje UNDP u bliskoj saradnji sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija, sa krajnjim ciljem razvoja prioriternih transakcionih usluga.

Krajnj cilj navedene reformske mjere je ubrzanje digitalne transformacije javne uprave u Crnoj Gori kao mjere odgovora na COVID-19, omogućavanjem efikasnog pružanja digitalnih usluga koje zadovoljavaju potrebe građana i preduzeca.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

1. Procjena potreba građana i preduzeća za e-upravu (UNDP, MJUDDiM, kompanija CEED consulting)

U planu je da se sprovede istraživanje o zadovoljstvu građana i biznis zajednice elektronskim uslugama i digitalizacijom, kao i njihovim potrebama u ovoj oblasti za period 2021-2022.godine. Istraživanje se sprovodi u fazama: prvo u oktobru – novembru 2021; drugo u martu – aprilu 2022; treće u oktobru-novembru 2022. Nakon tri talasa istraživanja obezbijedićemo uporedivost

podataka za dobijanje korisnih inputa za kreiranje javnih politika u oblasti digitalizacije za naredni period.

2. Razvoj i implementacija novog portala e-Citizen uz implementaciju novih interoperabilnih e-usluga za građane i privredu (UNDP, MJUDDiM, izvođač+organi državne uprave za e-usluge)

Uspostavljanje novog e-portala predviđa integraciju sa dijeljenim sistemima elektronske uprave kao što su sistem za elektronsku identifikaciju, sistem za naplatu administrativnih taksi i naknada itd., kako bi se omogućilo zaokruživanje elektronskih usluga i njihova sofisticiranost najvišeg nivoa. Krajnji cilj jeste implementirati nove e-usluge na visokom nivou sofisticiranosti, koje prije svega krajnjim korisnicima obezbjeđuju da cjelokupnu komunikaciju sa javnom upravom u cjelosti realizuju elektronskim putem.

b) Aktivnosti planirane za 2023:

1. Razvoj i implementacija novih interoperabilnih e-usluga za građane i privredu (UNDP, MJUDDiM, pojedini organi državne uprave). Implementirati nove interoperabilne e-usluge za građane i privredu na visokom nivou sofisticiranosti nivoa 4 ili 5

2. Izgradnja kapaciteta Mreže ICT praktičara (UNDP, MJUDDiM, pojedini organi državne uprave) Uspostaviti mrežu ICT praktičara koji su direktno vezani za razvoj/implementaciju/nadogradnju i održavanje ključnih platformi državne uprave a koji doprinose razvoju interoperabilnih e-usluga prema građanima i privredi.

c) Aktivnosti planirane za 2024:

1. Istraživanje o zadovoljstvu građana i biznis zajednice (MJUDDiM)

Rezultati navedenog istraživanja će osigurati dobre inpute za kreiranje javnih politika u oblasti digitalizacije za naredni period.

2. Razvoj i implementacija novih interoperabilnih e-usluga za građane i privredu (MJUDDiM, organi državne uprave)

Nastaviti sa implementacijom novih interoperabilnih e-usluge za građane i privredu na visokom nivou sofisticiranosti nivoa 4 ili 5.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (2021)	Medjurezultat (2022-2023)	Ciljna vrijednost (2024)
Broj novih interoperabilnih e-usluga nivoa 4 ili 5 za građane i privredu	/	7-10	10-15
Uspostavljen novi portal e-Citizen	/	Uspostavljen novi portal elektronske uprave	/
Uspostavljena mreža ICT praktičara	/	Uspostavljena mreža + broj održanih sastanaka	/

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Sprovedenjem ove reformske mjere podstiče se rast produktivnosti i poboljšava efikasnost javnog sektora. U narednom periodu, nakon implementacije reformske mjere očekuje se da će se poboljšati pozicija Crne Gore u okviru međunarodnih istraživanja za oblasti elektronske uprave, online usluga i generalno digitalizacije.

4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i izvor finansiranja. Sprovedenje ove reformske mjere u naredne tri godine neće iziskivati dodatne troškove koji bi se finansirali iz budžeta Crne Gore.

Aktivnosti koje su planirane kroz ovu strukturnu reformu finansirana su od strane Evropske komisije, u sklopu projekta „E-services and digital infrastructure as COVID-19 response measure“, a koji realizuje UNDP u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, digitalnog društva i medija.

5. Očekivani uticaj na socijalne ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, jednakost, rodna ravnopravnost, pristup zdravstvenoj zaštiti. Digitalna transformacija odnosno implementacija novih interoperabilnih odnosno transakcionih usluga doprinose razvoju i ekonomskom rastu države. Mjera je neutralna u smislu uticaja na rodni aspekt.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Reformska mjera će imati pozitivnog uticaja na životnu sredinu uslijed dalje digitalizacije prioriternih e-usluga za građane i privredu, čime se smanjuje potreba za tradicionalnim sprovođenjem procedura u papiru.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Inertnost institucija - postoji mogućnost kašnjenja u realizaciji reformske mjere, naročito u dijelu implementacije novih interoperabilnih usluga	Niska	Implementacija novih interoperabilnih usluga isključivo zavisi i od organa državne uprave u čijoj je nadležnosti prepoznata e-usluga. Jačim uticajem kroz Savjet za elektronsku upravu, ublažiće se efekat mogućeg rizika.
Razvoj interoperabilnih e-usluga zavisi od tehničke spremnosti dijeljenih platformi koje direktno obezbjeđuju e-usluge najvećeg nivoa sofisticiranosti 4 ili 5 (elektronski identitet, elektronsko plaćanje, elektronska razmjena podataka između organa državne uprave itd)	Nizak rizik	U navedenom periodu planiran je razvoj i unapređenje navedenih dijeljenih platformi kako bi se stvorili svi uslovi za realizaciju najkompleksnijih e-usluga.

Reformska mjera 16: Unapređenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države

1. Opis mjere: Ova reformska mjera se odnosi na osnivanje posebnog pravnog subjekta koji će se baviti praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i pružanjem stručne podrške u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja istim. Finansijskim nadzorom i podrškom u sprovođenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države obezbijediće se profitabilnije poslovanje ovih privrednih društava i efikasnija upotreba resursa što će povećati prihode budžeta kroz očekivano povećanje prihoda od dividendi, ali i indirektno kroz povećanje drugih prihoda budžeta uslijed boljeg poslovanja. Sa druge, rashodne strane budžeta, značajno će biti ublaženi rizici od novih obaveza nastalih lošim upravljanjem i poslovanjem ovih kompanija. Predložena reformska mjera djelimično daje odgovor na preporuku br. 1 sa Ministarskog dijaloga, u dijelu koji se odnosi na unaprijeđenje sprovođenja programa procjene upravljanja javnim ulaganjima, a sve u cilju poboljšanja kvaliteta javnih investicija. Takođe, imajući u vidu da postojeće regulatorno okruženje nije poslovno orijentisano i koči dinamičniji razvoj državnih kompanija, zalaganje za unaprijeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države dopriniće poboljšanju institucionalnog i regulatornog okruženja u Crnoj Gori, a što je jedan od ključnih izazova koji je Evropska komisija prepoznala u novoj Ocjeni crnogorske ekonomije.

- a) Aktivnosti planirane u 2021. godini:** Osnivanje društva sa ograničenom odgovornošću koje će se baviti praćenjem i analizom finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i kreiranjem strateških smjernica za upravljanje istim.
- b) Aktivnosti planirane za 2022-2023. godinu:** Izrada analiza o finansijskom stanju privrednih društava u većinskom vlasništvu države, davanje preporuka i smjernica u cilju efikasnijeg upravljanja ovim društvima i povećanja transparentnosti njihovog poslovanja. Takođe, u ovom periodu se planira uspostavljanje organizacije rada DOO „Montenegro Works“, kojom će se obezbijediti efikasnije i transparentnije upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države.
- c) Aktivnosti planirane za 2024. godinu:** U toku 2024. godine, nakon urađenih analiza i izrade odgovarajućih smjernica za poboljšanje poslovanja, vršiće se implementacija istih, kao i monitorinig ove oblasti, a sve u cilju utvrđivanja jasne politike upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države. Takođe, u istoj godini planira se objavljivanje planova, analiza i rezultata poslovanja DOO „Montenegro Works“, koji će ukazivati na bolje poslovanje privrednih društava u većinskom vlasništvu države.

Institucija nadležna za sprovođenje mjere: Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrednost (2021)	Međurezultat (2022-23)	Ciljna vrednost (2024)
Osnivanje DOO „Montenegro Works“	Usvajanje Odluke o osnivanju DOO „Montenegro Works“ i donošenje Statuta Društva	Uspostavljena organizacija rada DOO „Montenegro Works“ koja obezbjeđuje efikasnije i transparentnije upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države	Objavljivanje planova, analiza i rezultata poslovanja DOO „Montenegro Works“
Izrada analize i smjernica za preduzeća u većinskom vlasništvu države	Priprema analize i donošenje odgovarajućih smjernica za preduzeća u većinskom vlasništvu države	Izrada analize i usvajanje smjernica za preduzeća u većinskom vlasništvu države	Implementacija smjernica i monitoring

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Sprovođenjem reformske mjere stvoriće se pretpostavke za efikasnije upravljanje privrednim društvima u većinskom vlasništvu države i za značajno poboljšanje nadzorne i kontrolne funkcije Vlade u privrednim društvima čiji je većinski vlasnik. Naime, unapređenjem poslovanja upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države povećaće se i njihova konkurentnost na tržištu.

4. Procijenjeni trošak aktivnosti i predviđeni izvori njihovog finansiranja. Za sprovođenje predmetne reformske mjere procijenjeni troškovi, a koji se odnose na obezbjeđivanje osnivačkog uloga Društva, iznose 490.000,00 €. Navedena sredstva su obezbijedena iz budžeta Crne Gore. Imajući u vidu da Društvo sa ograničenom odgovornošću „Montenegro Works“ još nije počelo sa radom, te da Ministarstvo finansija i socijalnog staranja trenutno ne raspolaže sa podacima koji detaljnije mogu doprinijeti analizi fiskalnog uticaja, tabela 10b u aneksu je popunjena samo u dijelu koji se odnosi na obezbjeđivanje osnivačkog uloga Društva u iznosu 490.000,00 €.

5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Imajući u vidu da u dosadašnjem poslovanju privrednih društava u većinskom vlasništvu postoje brojne razlike i problemi u segmentima koji su bitni za državu, a koji se prije svega odnose na finansijsko stanje u preduzećima, način

upravljanja, vršenja nadzora i kontrole nad njima, smatramo da će planirana rješenja uticati na poboljšanje poslovanja i to prvenstveno kroz transformisanje poslovnih procesa, ali i racionalizaciju troškova i efikasnije korišćenje postojećih resursa. Na kraju će i država imati benefit kroz povećanje prihoda od dividendi, ali i indirektno kroz povećanje drugih prihoda budžeta usljed boljeg poslovanja. Shodno navedenom, unaprjeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države doprinijeće jednim dijelom i razvoju i ekonomskom rastu države, koji će uticati na umanjeње razvojnog jaza zemlje u odnosu na prosjek EU i povećanju kvaliteta života svih njenih građana.

Mjera je neutralna u odnosu na rodna pitanja.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu. Imajući u vidu da u dosadašnjem poslovanju privrednih društava u većinskom vlasništvu postoje brojne razlike i problemi u segmentima koji su bitni za državu, a koji se prije svega odnose na finansijsko stanje u preduzećima, način upravljanja, vršenja nadzora i kontrole nad njima, smatramo da će planirana rješenja uticati na poboljšanje poslovanja i to prvenstveno kroz transformisanje poslovnih procesa, ali i racionalizaciju troškova i efikasnije korišćenje postojećih resursa. Na kraju će i država imati benefit kroz povećanje prihoda od dividendi, ali i indirektno kroz povećanje drugih prihoda budžeta usljed boljeg poslovanja. Shodno navedenom, unaprjeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države doprinijeće jednim dijelom i razvoju i ekonomskom rastu države, koji će uticati na umanjeње razvojnog jaza zemlje u odnosu na prosjek EU i povećanju kvaliteta života svih njenih građana. Mjera je neutralna u odnosu na rodna pitanja.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Verovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nedovoljno stručan kadar koji će biti angažovan u službama DOO „Montenegro Works“	Srednja-Visoka	Organizovanje konkursa za provjeru kvalifikacija, znanja i sposobnosti potencijalnih kandidata za rad u DOO „Montenegro Works“
Nije ispoštovan rok za izradu analize i smjernica za preduzeća u većinskom vlasništvu države	Niska	Pravovremeno otpočinjanje aktivnosti na pripremi ovih dokumenta

Izazov 2- Prepreke boljoj zaštiti životne sredine i klimatskim promjenama

U odgovoru na izazov poboljšanja zaštite zivotne sredine i klimatskim promjenama, dio odgovora je dat kroz četiri reformske mjere: (i) *Održivi zeleni turizam*, (ii) *Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti* (iii) *Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu* u oblasti *Zelena tranzicija* i (iv) *Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkuretnosti* u oblasti *Poljoprivreda, Industrija i Usluge*.

Reformna mjera 17: Održivi zeleni turizam

1. Opis mjere. Mjera **Održivi zeleni turizam** se predlaže u cilju podizanja nivoa konkurentnosti proizvoda i sadrži dvije pod-mjere: (i) Razvoj "zelenih" vrsta smještajnih kapaciteta i (ii) Održiva turistička valorizacija prirodnih resursa / postojećih i budućih zaštićenih područja.

Mjera se odnosi na efikasnije i kvalitetnije uspostavljanje održive komponente (zeleni tranzicija) turističkog razvoja (unapređenje ponude/usluga). Odvija se uz poštovanje principa održivosti (veza sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine, UN Agendom za održivi razvoj do 2030. godine - Ciljevi održivog razvoja UN, EU Green Deal), stvara uslove za ravnomjernu turističku ponudu sa regionalnog aspekta (veza sa Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020), omogućava povećanje broja novo-otvorenih radnih mjesta (veza – povećanje broja zaposlenih žena i mladih – porodični biznisi) i smanjenje migracija iz Sjevernog ka Primorskom regionu uz podizanje nivoa životnog standarda stanovništva (veza sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2016-2020, Ciljevima održivog razvoja UN, preporukama Evropske komisije - ključni izazov br. 1 iz Ocjene crnogorske ekonomije). Implementacija turističkih projekata u funkciji je realizovanja razvojnih dokumenta Vlade: Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021 (Turizam i »kulturni turizam«), Strategija pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024 (Održivi i zdravstveni turizam).

Mjera je prenijeta iz prethodnih godina, jer je prvo, postepenog implementacionog karaktera i drugo, tokom 2020. godine usled pandemije COVID-19, aktivnosti u turističkoj privredi bile su na istorijskom minimumu. Dakle, zbog činjenica je da se u periodu od pojave pandemije COVID-19, odnosno od marta 2020. godine, poslovanje turističke privrede odvijalo u uslovima potpunog ili djelimičnog prekida poslovanja. I tokom 2021. godine, uslovi za poslovanje su neizvjesni i promjenljivi zavisno od važećih epidemioloških mjera, usled čega aktivnosti u okviru mjere nisu mogle biti realizovane planiranom dinamikom. Imajući u vidu navedeno s jedne strane, kao i s druge strane, osnovnu funkciju Mjere - da pospješuje razvoj turističkog proizvoda koji je baziran na prirodi, ocijenjeno je potrebnim da se Mjera prenese. Ovo tim prije, jer je mjera i dalje komplementarna sa glavnim prioritetima Vlade.

a) Aktivnosti planirane za 2022:

Pod-mjere – aktivnosti:

1. Razvoj "zelenih" vrsta smještajnih kapaciteta – Stimulisanje dekarbonizacije i uvođenja novih ekološki prihvatljivih tehnologija u ugostiteljskim objektima kroz povoljne namjenske kreditne linije - podrška zelenim investicijama: za izgradnju novih i rekonstrukciju, adaptaciju, opremanje postojećih hotelskih i drugih smještajnih objekata uz podsticanje: uvođenja novih ekološki prihvatljivih tehnologija i standarda (emisioni standardi koji podrazumjevaju: povećanje energetske efikasnosti, upotrebu obnovljivih izvora energije, toplifikacija, ograničenje upotrebe fosilnih goriva, povećanje zelenih površina, efikasnijeg korišćenja resursa i dr.; implementacija ambijentalnih standarda – očuvanje prirodnih, predionih i kulturnih vrijednosti područja)

Održiva turistička valorizacija prirodnih resursa/postojećih i budućih zaštićenih područja – Razvoj diverzifikovanog turističkog proizvoda ponude koja se zasniva prirodi – akcenat na individualizaciji usluga i zdravim stilovima života, odnosno nastavak aktivnosti pod-projekata:

“Planinarenje i biciklizam”, “Panoramski putevi Crne Gore”, “Program podsticajnih mjera”, “Sva čuda Crne Gore” i „Razvoj ruralnog turizma“.

b) i c) Aktivnosti planirane za 2023. i 2024. će predstavljati nastavak aktivnosti iz 2022. godine u okviru pojedinih pod-mjera, koje će se odvijati u manjem ili većem obimu u zavisnosti od aktualnih okolnosti prvenstveno u odnosu na zdravstveno-epidemiološku situaciju uzrokovanu pandemijom COVID-19.

2. Indikatori rezultata

Indikator	Početna vrednost (2019. godina)	Medjurezultat (2022. godina)	Ciljna vrednost (2024. ciljna)
Broj noćenja	14,4 mil.	130%	180%
Broj ugostiteljskih objekata koji uvode zelenu praksu	28	35	40
Ukupan doprinos turizma BDP-u	31%	20%	25%

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Turistički promet tokom prethodnog perioda zaključno sa 2019. godinom, i sa kvantitativnog i kvalitativnog aspekta, bilježio je konstantnu uzlaznu putanju, što je potvrđeno i kroz Izvještaj Svjetskog savjeta za putovanja i turizam (World Travel and Tourism Council - WTTC), prema kojem je u Crnoj Gori u 2019. godini:

- ukupni (direktni i indirektni) doprinos turizma BDP-u iznosio 30,9% (najveći udio od 2003. godine od kada je započela izrada izvještaja za CG od strane WTTC-a),
- ukupni doprinos turizma zapošljavanju bio je 31,9%, dok je udio turističke potrošnje od stranih turista u ukupnom izvozu iznosio 52,6%.

Realizacija mjere će doprinijeti ponovnom uspostavljanju pozitivnog trenda turističkih kretanja, shodno čemu se u predstojećem periodu očekuje rast navedenih parametara kojima se prate efekti turizma na privredu Crne Gore.

4. Očekivani trošak aktivnosti i izvor finansiranja. Dodatni troškovi finansiranja ove reformske mjere 500.000 eura u 2021. godini, 560.000 eura u 2022. i 620.000 eura u 2023.godini. Izvor finansiranja je centralni budžet.

5. Očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenoj zaštiti. Turizam je radno intenzivna privredna djelatnost, i sa tog aspekta se očekuje da će implementacija projektnih aktivnosti u okviru Mjere doprinijeti povećanju ukupnog broja zaposlenih (korelacija sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa), a s obzirom da je u sektoru turizma ženska populacije čini pretežni dio zaposlenih, doprinosi se i ekonomskom jačanju žena (korelacija sa Strategijom razvoja ženskog preduzetništva i Aktivnostima na planu uspostavljanja rodne ravnopravnosti), a što sve u krajnjem doprinosi i smanjenju siromaštva. Takođe, pozitivan efekat implementacije Mjere ogleda se i u smanjivanju migratornih kretanja na relaciji Sjever-Jug i povećanju broja mladih koji ostaju na seoskom području. (korelacija sa 1, 2, 8, 10 i 11 Ciljevima održivog razvoja UN).

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Implementacija aktivnosti u okviru Mjere odvija uz minimalni negativni uticaj na životnu sredinu/klimatske promjene. S druge strane, turistička valorizacija prirodnog potencijala kao i kulturno-istorijskog nasleđa doprinosi njihovoj revitalizaciji, efikasnijoj zaštiti i boljoj očuvanosti, što u osnovi ima pozitivan uticaj na

njihov dalji potencijal sa aspekta njihove turističke funkcije. Implementiranjem Mjere doprinosi se: povećanju broja ugostiteljskih objekata koji primjenjuju ekološke standarde i pravilno upravljaju resursima, kao i intenziviranju aktivnosti turista koje se baziraju na out-door turističkim proizvodima u odnosu na ostale aktivnosti. Na taj način, Mjera u krajnjem doprinosi prelazu na cirkularnu ekonomiju i smanjenju zagađenju vazduha, vode i zemljišta (korelacija sa preporukama 2 i 3 Zelene agende za Zapadni Balkan).

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
uticaj COVID-19 na poslovanje privrede	srednja	unapređenje zdravstvenog i sigurnog ambijenta u turističkom poslovanju - uvođenje, razvijanje i primjena novih zdravstvenih i sanitarno-higijenskih standarda/uslova/mjera u pružanju turističkih usluga
neizvršavanje aktivnosti prema planu uzrokovano provođenjem tenderskih postupaka	srednja	Detaljno razrađivanje projektnih zadataka uz pružanje logistike (okrugli stolovi, obuke, paneli...) u pripremanju tenderske dokumentacije
koordinacija/efikasnost rada na implementaciji projektnih aktivnosti	niska	Podizanje nivoa svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja uz unapređenje poslovanja kroz primjenu inovacija i digitalizacije
raspoloživi ljudski resursi	niska	razvoj novih standarda obrazovanja, kompetencija, vještina, unapređenje stručno/dualnog obrazovanje, cjeloživotno učenje

Reformska mjera 18: Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti

1.Opis mjere. Ova reformska mjera predstavlja obezbjeđivanje beskamatnih kredita zainteresovanim domaćinstvima za kupovinu i ugradnju: visokoefikasnih sistema za grijanje i hlađenje, fasadne termoizolacije stambenog objekta i energetske efikasne fasadne stolarije. Reformska mjera će se realizovati pod nazivom Program „Energetski efikasan dom“ (Program). Mjera je u skladu sa Energetskom politikom Crne Gore do 2030. godine, Strategijom razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine i Strategijom pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024. godina.

Ova mjera će doprinijeti sprovođenju »Evropskog zelenog sporazuma« i postizanju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija, jer ista povećava građanima pristup održivoj i modernoj energiji, obezbjeđuje održivi oblik potrošnje i proizvodnje energije i efikasno korišćenje prirodnih resursa i utiče na smanjenje energetske siromaštva, kroz stvaranje uslova za unapređenje energetske efikasnosti, uštedu energije i veće korišćenje obnovljive energije, kao i poboljšanje socio-ekonomskog statusa građana. Takođe, mjera će doprinijeti i ostvarivanju utvrđenih ciljeva iz oblasti energetske efikasnosti i obnovljive energije i ispunjenju obaveza Crne Gore u procesu pristupanja EU.

a) Aktivnosti planirane za 2022: Sprovođenje postupka javnog nadmetanja za izbor banaka – davalaca kredita domaćinstvima za primjenu mjera energetske efikasnosti i proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe, od strane ministarstva nadležnog za poslove energetike; sprovođenje postupka javnog nadmetanja za izbor kompanija – isporučilaca i instalatera sistema, opreme i materijala za primjenu mjera energetske efikasnosti, od strane ministarstva nadležnog za poslove energetike; isporuka i instaliranje sistema čija je kupovina i ugradnja omogućena u okviru Programa (sistema za grijanje na moderne oblike biomase (pelet, briket), sistema za grijanje i hlađenje sa visokoefikasnim toplotnim pumpama, kao i isporuka i ugradnja fasadne termoizolacije i energetske efikasne fasadne stolarije na stambenim objektima domaćinstava, od strane izabranih kompanija; uplaćivanje sredstava u visini odobrenih kredita na račun izabranih kompanija, od strane izabranih banaka; uplaćivanje sredstava za kamatu na kredit bankama - partnerima u Programu, od strane ministarstva nadležnog za poslove energetike; otplata beskamratnih kredita u mjesečnim ratama, od strane korisnika kredita – članova domaćinstava koja učestvuju u Programu.

b) Aktivnosti planirane za 2023: Sprovođenje istih aktivnosti kao u 2022. godini, u okviru novog ciklusa Programa »Energetski efikasan dom«.

c) Aktivnosti planirane za 2024: Sprovođenje istih aktivnosti kao u 2022. i 2023. godini, u okviru novog ciklusa Programa »Energetski efikasan dom«.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (godina)	Međurezultat (godina)	Ciljna vrijednost (ciljna)
Ukupna ostvarena ušteda energije u okviru Programa „Energetski efikasan dom“	0	5,5 GWh u jednoj godini (za 560 domaćinstava)	16,5 GWh (za 1680 domaćinstava)

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Očekivani efekat ove mjere je ušteda u potrošnji energije u sektoru domaćinstava i unapređenju uslova stanovanja. Prethodno navedeno će za rezultat imati pozitivni uticaj na ukupni elektroenergetski bilans Crne Gore i povećanu mogućnost izvoza električne energije. Takođe se očekuje da će mjera dati značajan doprinos razvoju tržišta materijala i proizvoda koji doprinose povećanju energetske efikasnosti.

4. Očekivani trosak aktivnosti i izvor finansiranja. Ukupan planirani iznos podrške na godišnjem nivou za 2022, 2023, i 2024. godinu iznosi 0,3 miliona eura iz budžeta Crne Gore, koji će biti namijenjen za plaćanje kamate na kredite za domaćinstva, u cilju primjene mjera energetske efikasnosti. Na osnovu sredstava opredijeljenih za plaćanje kamata, očekuje se da će banke, partneri u Programu, odobriti 1.8 miliona eura na godišnjem nivou, za kredite domaćinstvima, korisnicima Programa. Ukupan nivo investicija koji se očekuje u posmatranom trogodišnjem periodu je 5.4 miliona eura.

5. Očekivani uticaj reformske mjere na društvene ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost, pristup zdravstvenoj zaštiti. Očekuje se pozitivni uticaj mjere na zapošljavanje u kompanijama koje se bave isporukom i ugradnjom sistema, opreme i materijala za primjenu mjera energetske efikasnosti. Takođe, očekuje se i višestruki uticaj na smanjenje siromaštva i to kroz smanjenje troškova za energiju utrošenu u domaćinstvima i veće mogućnosti zapošljavanja. Pored toga, mjera bi trebalo da doprinese i poboljšanju uslova

stanovanja i očuvanju zdravlja stanovništva. Sa aspekta zapošljavanja, mjera će naročito pozitivno uticati u kratkoročnom i srednjoročnom periodu, dok će u pogledu smanjenja siromaštva i očuvanja zdravlja imati pozitivni uticaj u dugoročnom periodu. Mjera je neutralna sa aspekta rodne ravnopravnosti.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Planirane aktivnosti će pozitivno uticati na povećanje energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, smanjenje emisija sa efektom staklene bašte i negativnog uticaja na klimatske promjene i životnu sredinu. Mjera će doprinijeti efikasnijoj energetskoj tranziciji, ostvarenju ciljeva postavljenih »Evropskim zelenim sporazumom« i ispunjenju međunarodnih obaveza Crne Gore.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Smanjena zainteresovanost banaka za odobravanje kredita domaćinstvima u okviru Programa, usljed nepovoljne ekonomske situacije izazvane pandemijom Covid 19	Niska	Istražiti mogućnost obezbjeđenja sredstava iz drugih izvora za podršku realizaciji Programa.

Reformska mjera 19: Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu

1. Opis mjere. U toku je izrada Zakona o upravljanju otpadom kojim je, u skladu sa Programom pristupanja Crne Gore (PPCG) Evropskoj uniji za period 2021-2023, planirano prenošenje pravne tekovine EU u ovoj oblasti, uključujući i Direktivu EU 2019/904 o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu, Direktivu EU 2018/852 o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu. S tim u vezi, cilj ove mjere je smanjenje korišćenja plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu, kao i podsticanje prelaska ka cirkularnoj ekonomiji, odnosno uključivanje inovativnih i održivih poslovnih modela, proizvoda i materijala. Postepenim smanjenjem proizvodnje i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu u narednom trogodišnjem periodu stvoriće se dobri preduslovi da se i Crna Gora pridruži zemljama EU koje implementiraju navedene direktive. Mjera je usklađena i sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine, Zelenim dogovorom i Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Na ovaj način direktno se doprinosi ostvarenju UN Agende za održivi razvoj do 2030. godine (SDGs 12, ali i indirektno 11 i 14). Da bi se postigle ove mjere neophodno je djelovanje svih aktera u vrednosnom lancu plastike za jednokratnu upotrebu, od proizvođača, dizajnera, preko robnih marki i trgovaca, do subjekata koji se bave recikliranjem i u krajnjem potrošača. Takođe, kako bi došlo do promjene i pomaka na bolje u realizaciji neophodna je saradnja između NVO sektora, naučne zajednice, lokalnih preduzeća, lokalne samouprave i javnog sektora.

a) Aktivnosti planirane za 2022: Donošenje Zakona o upravljanju otpadom (po PPCG predviđen za III kvartal 2022. godine); Uvođenje koncepta smanjenja upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu u javnoj upravi; Realizacija kampanje za informisanje javnosti i podizanje svijesti svih aktera u vrednosnom lancu plastike za jednokratnu upotrebu i njenom štetnom uticaju na životnu sredinu: Razvoj i uvođenje metodologije za

proračun potrošnje laganih plastičnih kesa za nošenje po osobi: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; Izmjene i dopune zakona o akcizama u cilju smanjenja upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu i njegova primjena u toku 2022. godine (Privremena mjera do stupanja na snagu Zakona o upravljanju otpadom 2023. godine koji će dati predloge za rješavanje ovog pitanja)

b) Aktivnosti planirane za 2023: Realizacija kampanje za informisanje javnosti i podizanje svijesti svih aktera u vrednosnom lancu plastike za jednokratnu upotrebu i njenom štetnom uticaju na životnu sredinu: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma Procjena kapaciteta, edukacija i eventualno proširenje kapaciteta nadležnih inspeksijskih službi: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; Dosljedna implementacija kaznene politike na terenu uz primjenu zakonskih rješenja, praćena inspeksijskim nadzorom: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma;

Sprovođenje mjera za uvođenje koncepta smanjenja upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu u javnoj upravi: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

c) Aktivnosti planirane za 2024: Realizacija kampanje za informisanje javnosti i podizanje svijesti svih aktera u vrednosnom lancu plastike za jednokratnu upotrebu i njenom štetnom uticaju na životnu sredinu: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma. Dosljedna implementacija kaznene politike na terenu uz primjenu zakonskih rješenja, praćena inspeksijskim nadzorom: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma; Sprovođenje mjera za uvođenje koncepta smanjenja upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu u javnoj upravi: Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

2. Indikatori rezultata.

Indikator	Početna vrednost (2021)	Medjurezultat (2024)	Ciljna vrednost (2030)
Smanjenje proizvodnje i potrošnje laganih plastičnih kesa za nošenje	Procjena 600-700 komada po stanovniku	300 komada po stanovniku	40 komada po stanovniku
Povećanje stope recikliranja	10%	20%	50%
Smanjenje prosječne godišnje stope rasta generisanog otpada	Očekivano povećanje od 2% na godišnjem nivou u JLS u kojima se procjenjuje porast stanovnika	Smanjenje povećanja na 1,8% u JLS u kojima se procjenjuje porast stanovnika	Smanjenje povećanja na 1,5% u JLS u kojima se procjenjuje porast stanovnika

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Način na koji se plastika trenutno proizvodi, koristi i odbacuje, ne ispunjava kriterijume cirkularne ekonomije. Imajući u vidu uticaj plastike na životno okruženje, cilj je zaštititi životnu sredinu, a istovremeno i postaviti temelje novoj ekonomiji, gdje dizajn i proizvodnja u potpunosti poštuju potrebe ponovnog korišćenja, reciklaže i razvijanja

održivih materijala. Imajući u vidu da je Crna Gora zemlja kandidat za ulazak u EU, te da je EU u okviru svog zakonodavstva i strateškog okvira u oblasti otpada definisala cilj da do 2030. godine značajno smanji upotrebu i proizvodnju proizvoda od plastike za jednokratnu upotrebu, neophodno je u što skorijem roku početi sa prilagođavanjem odnosno, dostizanjem zacrtatih ciljnih vrijednosti. Kako bi se osiguralo smanjenje štetnog uticaja na životnu sredinu, a ujedno osigurala postojeća radna mjesta, neophodno je realizovati zelenu tranziciju na način da se postojeći kapaciteti proizvođača proizvoda od plastike za jednokratnu upotrebu u Crnoj Gori pređu na proizvodnju alternativnih proizvoda od održivih, alternativnih ili recikliranih materijala, a da kroz dodatne obuke za zaposlene zadrže radna mjesta i otvore nova, tzv. zelene poslove.

4.Procijenjeni troškovi aktivnosti i izvor finansiranja. Za realizaciju ove mjere neophodna su izdavanjaju u 2021. godini u visini od: 10.000 eura za dovršavanje izrade zakona o upravljanju otpadom, 10.000 eura za uvođenje mjera koncepta smanjenja upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu u javnoj upravi, 10.000 eura za Razvoj i uvođenje metodologije za proračun potrošnje laganih plastičnih kesa za nošenje po osobi kao i izdaci u visini od 100.000 eura za pokersatnje informativno-edukativne medijske kampanje. U 2022. godini neophodno je izdvojiti 60.000 eura od čega 10.000 eura za aktivnost procjene kapaciteta inspeksijskog nadzora i 70.000 eura za nastavak medijske kampanje. U 2023. godini potrebno je izdvojiti 70.000 eura za nastavak kampanje. Ova sredstva su iz centralnog budžeta.

5.Očekivani uticaj na društvene ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama. Cilj mjere je zaštititi životnu sredinu, a i istovremeno stvoriti temelje nove ekonomije koje uključuje i plastiku na način da dizajn i proizvodnja uzimaju u obzir ponovnu upotrebu, popravku i recikliranje materijala te da se obezbijede podsticaji za proizvodnju i korišćenje održivijih materijala. Na ovaj način daje se mogućnost za otvaranje novih zelenih radnih mjesta, u okviru kojih je moguće voditi računa o rodnoj izbalansiranosti. Takođe, predviđene kampanje koje imaju za cilj veću informisanost, edukaciju i podizanje svijesti javnosti o negativnim uticajima plastike na zdravlje stanovništva i zdravu životnu sredinu, kao osnovno ljudsko pravo doprinose socijalnoj dimenziji održivog razvoja. Na ovaj način javnost će unaprijed biti upoznata sa eventualnim kaznenim odredbama i nametima, te će moći pravovremeno da reaguje i izbjegne nepotrebne finansijske izdatke.

6.Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Posebno je značajno da plastični otpad čini 80% do 85% morskog otpada odnosno, velike količine otpadne plastike završe u morima i okeanima i zato ovaj otpad predstavlja ozbiljnu opasnost za morske ekosisteme, bilošku raznovrsnost, lanac ishrane i zdravlje ljudi ali i direktno utiče na razvoj turizma, ribarstva i pomorskog saobraćaja. U skladu sa mnogobrojnim studijama i podacima sa terena, pokazuje se da je smanjenje otpada na njegovom izvoru nastanka, jedna od najvažnih mjera kojima će se smanjiti pritisci otpada na životnu sredinu. EU je pozvala CG da - predstavi informacije o mjerama sprečavanja otpada koje treba preduzeti, uključujući utvrđivanje programa za sprečavanje otpada. Prilikom izrade Zakona o upravljanju otpadom, uzeće se u obzir novi planovi EU koji podrazumjevaju, da do 2030. sva plastična ambalaža na tržištu EU bude prikladna za recikliranje, da se smanji potrošnja plastike za jednokratnu upotrebu, a upotreba mikroplastike bude ograničena. Imajući u vidu da je na osnovu brojnih analiza utvrđeno da mikroplastika utiče na

zdravu životnu sredinu, odnosno zdravlje ljudi. Smanjenjem proizvodnje i upotrebe ovih proizvoda, doprinjeće se očuvanju zdravlja ljudi i zdravog okruženja

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
Nedonošenje zakona u predviđenom roku	srednja	Do donošenja Zakona preduzeti aktivnosti na promociji odnosno sprovođenju kampanje koja bi imala za cilj podizanje svijesti o novim trendovima koje zakon uvodi.
Neizvršavanje aktivnosti prema definsioj dinamici i planu	srednja	Detaljno razrađivanje plana i rokova za izvršenje aktivnosti.
Neizvršavanje tenderskih postupaka u skladu sa zadatim rokovima	srednja	Detaljno razrađivanje projektnih zadataka uz pružanje logistike (okrugli stolovi, obuke, paneli...) u pripremanju tenderske dokumentacije.
Nezainteresovanost za učešće na tenderske postupke (ponavljanje postupka i slično)	niska	Veća informisanost javnosti o pokretanju postupka.
Koordinacija/efikasnost rada na implementaciji projektnih aktivnosti	niska	Podizanje nivoa svijesti o potrebi zajedničkog djelovanja uz unapređenje poslovanja.
Raspoloživi ljudski resursi	niska	Razvoj novih standarda obrazovanja, kompetencija, vještina, unapređenje stručno/dualnog obrazovanje, cjeloživotno učenje.
Uticaj eventualnih mjera usljed pandemije COVID 19	niska	Uvođenje, razvijanje i primjena novih zdravstvenih i sanitarno-higijenskih standarda/uslova/mjera u poslovanju.

Reformska mjera 20: Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkuretnosti

1.Opis mjere. Cilj ove reformske mjere je obezbjeđivanje stabilnog dohotka poljoprivrednih proizvođača, te održivo iskorišćavanje prirodnih resursa, sa posebnim osvrtom na proizvodnju visokokvalitetnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koristeći inovativne i tradicionalne metode proizvodnje. Reformska mjera je usklađena sa obavezama preuzetim potpisivanjem Zelene agende za Zapadni Balkan, poglavlje "Održiva poljoprivrede i proizvodnja hrane". Reformska mjera je prenijeta iz prošle godine budući da se veže za realizaciju IPARD II programa. Realizacija prethodno raspisanih javnih poziva po IPARD II programu se i dalje odvija, ali u nešto sporijem tempu budući da usled epidemija COVID-19 došlo do poremećaja na tržištu i enormnog rasta cijena građevinskog materijala, mehanizacije, opreme i usluga.

U prvoj polovini 2021. godine je raspisan prvi javni poziv za Diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti na poljoprivrednim gazdinstvima. U toku je proces podnošenja zahtjeva od strane poljoprivrednih gazdinstava, mikro i mali preduzeća, dok se ugovaranje i početak realizacije očekuje za drugu polovinu godine. Rok za dostavljanje dokumentacije po ovom Javnom pozivu je produžen za dodatnih mjesec dana što će odložiti administrativnu provjeru zahtjeva i ugovaranje istih.

Mjera se sastoji iz tri dijela:

- **I – Podrška investicijama u sektoru primarne poljoprivredne proizvodnje u cilju dostizanja standard EU;** Ovom komponentom podržava se razvoj primarne poljoprivredne proizvodnje kroz podizanje novih zasada višegodišnjih poljoprivrednih kultura, nabavku specijalizovane mehanizacije (uključujući traktore), izgradnja i rekonstrukcija objekata za primarnu proizvodnju

i objekata za skladištenje primarnih proizvoda, investicija u obnovljive izvore podataka, uvođenje novih tehnologija i inovacija te otvaranja novih tržišnih mogućnosti i unapređenja standarda dobrobiti životinja i zdravija bilja. Ova podmjera je po planu sa realizacijom počela 2020. godine, u toku je realizacija odobrenih projekata.

• **II – Podrška investicijama u sektoru prerade poljoprivrednih i ribljih proizvoda u cilju dostizanja standarda EU;** Ovom komponentom podržava se nabavka opreme za preradu, uvođenje novih tehnologija i inovacija te otvaranja novih tržišnih mogućnosti, izgradnja i rekonstrukcija objekata za preradu poljoprivrednih i ribljih proizvoda sa ciljem unapređenja standarda bezbjednosti hrane, kroz postepeno usklađivanje sa EU standardima kvaliteta, te investicija koje za cilj imaju smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu. Ova podmjera je po planu sa realizacijom počela 2020. godine, u toku je realizacija projekata.

• **III - Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti na poljoprivrednim gazdinstvima;** Ova komponenta je usmjerena na razvoj ruralnog turizma i prerade poljoprivrednih proizvoda na gazdinstvu pružajući podršku izgradnji i rekonstrukciji neophodnih objekata i nabavci opreme, mehanizacije i ostalih sadržaja. Ova podmjera je sa realizacijom počela 2021. godine, u toku je dostavljanje zahtjeva za podršku nakon čega će uslijediti administrativna i terenska kontrola.

a) Aktivnosti planirane za 2022: U toku 2022. godine je planirano objavljivanje javnih poziva koji se tiču sve tri komponente Reformske mjere.

b) Aktivnosti planirane za 2023: U toku 2023. godine je planirano objavljivanje javnih poziva za one komponente koje moguće finansirati zavisno od nastalih troškova u prethodnom periodu.

c) Aktivnosti planirane za 2024: U toku 2024. godine je planirano objavljivanje javnih poziva koji se tiču sve tri komponente Reformske mjere. (Do ovog trenutka se planira akreditovanje IPARD III programa i mogućnost korišćenja finansijskih sredstava za naredno programsko razdoblje).

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Direktorat za plaćanje je nadležno za sprovođenje ove reformske mjere.

2. Idikatori rezultata.

Indikator	Početna vrijednost (2021)	Medjurezultat (2023)	Ciljna vrednost (2024)
Vrijednost realizovanih investicija	10.000.000	19.000.000	12.000.000
Subjekti u poslovanju a hranom koji su dostigli EU standard	3	13	10
Broj gazdinstava koja su diverzifikovala djelatnost	0	80	100

3. Očekivani uticaj na konkurentnost. Cilj mjere je da unaprijedi primarnu poljoprivredni proizvodnju kroz povećanje obima proizvodnje i manje troškova proizvodnje u primarnom i sektoru prerade. Bolje snabdijevanje prerađivačkog sektora domaćom sirovinom, te omogućavanje prerade na poljoprivrednim gazdinstvima će doprinijeti povećanju dodate vrijednosti u proizvodnji/preradi, smanjenju uvozne zavisnosti i većoj konkurentnosti domaćih proizvoda. Proizvodnjom tradicionalnih proizvoda na poljoprivrednim gazdinstvima daje se mogućnost razvoja kratkih lanaca snadbijevanja, koji će za rezultat imati bolju kontrolu bezbjednosti hrane, smanjenje sivog tržišta i naravno dodatne prihode za same proizvođače. Dostizanje viših standarda u proizvodnji, posebno standarda bezbjednosti hrane, otvaraju vrata za potencijalni izvoz poljoprivrednih proizvoda. Sve većim stepenom korišćenja novih tehnologija

nastoji se približiti proizvođače tržištu, a u velikoj mjeri i samo potrošaču, kroz direktan kontakt putem platformi za prodaju poljoprivrednih proizvoda.

4. Procijenjeni troškovi aktivnosti i izvor finansiranja. Ukupan planirani iznos podrške za 2022. godinu iznosi 18,7 milion eura, od čega 7 miliona je iz IPA sredstava, privatnih izvora 9 miliona eura i nacionalne kontribucije 2,7 miliona eura. Ukupan planirani iznos podrške za 2023. godinu iznosi 18,7 milion eura, od čega 7 miliona je iz IPA sredstava, privatnih izvora 9 miliona eura i nacionalne kontribucije 2,7 miliona eura. Ukupan planirani iznos podrške za 2023. godinu iznosi 13 miliona eura, od čega 5 miliona je iz IPA sredstava, privatnih izvora 6 miliona eura i nacionalne kontribucije 2 miliona eura.

5. Očekivani uticaj na društvene ciljeve, kao što su zaposlenost, smanjenje siromaštva, rodna ravnopravnost i pristup zdravstvenim uslugama. Fokusiranom podrškom na ruralna područja i mlade preduzetnike utiče se na zaustavljanje depopulacije ovog područja, te stvaranje novih poslovnih prilika kroz turizam, preradu i prodaju proizvoda na samom gadinstvu. Socijalni rezultat mjere ogleda se kroz podsticaj ženama i mladima, kroz ocjenjivanje projekata i dodjeljivanjem većeg broja bodova projektima čiji su oni nosioci. Na taj način se afirmiše njihova uloga i stimulišu se za pokretanje poslova u sektoru proizvodnje hrane, odnosno otvaranje novih radnih mjesta. U cilju ravnopravnog razvoja dodatna podrška je opredijeljena za investicije koje su locirane na područjima iznad 600 metara nadmorske visine, čime se stavlja dodatni akcenat razvoju sjevera države i manje razvijenih područja. Mjerom se nastoji ispuniti sledeće SDG: 2 – Svijet bez gladi, kroz proizvodnju dovoljne količine bezbijedne, kvalitetne i lako dostupne hrane; 9 – Industrija, inovacije i infrastruktura, kroz inovacije u proizvodnji i poboljšanje ruralne infrastrukture a sve u cilju približavanja ruralnih područja tržištu; 15- Život na zemlji, kroz održivo korišćenje prirodnih resursa.

6. Očekivani uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene. Podršku po ovoj reformskoj mjeri predviđeno je da podršku mogu ostvariti samo oni korisnici čija investicija najkasnije u trenutku isplate ispunjava EU standarde u dijelu zaštite životne sredine, dok cjelokupno gazdinstvo odnosno preduzeće mora ispunjavati nacionalne standarde u dijelu zaštite životne sredine. Same mjere promovišu zaštitu životne sredine na način što one aplikacije koje se odnose ili u svom sastavu imaju investicije u upravljanje otpadom (stajsko đubrivo, otpadne vode, otpad u toku proizvodnje) boduju sa dodatnih 10 bodova prilikom rangiranja, odnosno dio investicije koji se odnosi na upravljanje otpadom ostvaruje dodatnih 10% bespovratne podrške. Namjera je da se kroz podršku da doprinos razvoja održivih praksi upravljanju zemljištem, kroz organsku poljoprivredu i druge agro-ekološke prakse. IPARD II programom su predviđena ograničenja prilikom nabavke traktora, na način da je prihvatljiva isključivo nabavka onih traktora koji posjeduju Stage V motore (kriterijum koji se odnosi na izduvne gasove), a što je u skladu sa stavovima Zelene agende u dijelu smanjenja emisije gasova. Kroz reformsku mjeru se takođe podržavaju investicije koje se odnose na mitigaciju klimatskih promjena.

7. Potencijalni rizici povezani sa sprovođenjem reformske mjere.

Rizik	Vjerovatnoća za ostvarivanje rizika	Aktivnost za ublažavanje negativnih efekata rizika
-------	-------------------------------------	--

Problem pretfinansiranja	Visoki	Formiranje posebne kreditne linije IRF-a koja je kompatibilna sa IPARD II programom, a ujedno povoljna za korisnike podrške (niže kamatne stope, prihvatljivi kolateral). Rad na formiranju garantnog fonda. Aktivnosti na stvaranju pozitivnog ambijenta sa komercijalnim Bankama u cilju finansiranja sektora poljoprivrede po što povoljnijim uslovima.
Fluktuacije cijena	Visoki	Usled Covid 19 pandemije, primjetne su značajne oscilacije cijena građevinskog material, usluga, opreme i mehanizacije, što sve zajedno stvara nepovoljan ambijent za investiranje i pored odobrenih/ugovorenih zahtjeva za podršku.
Administrativne barijere	Srednji	Za potrebe realizacije ovih mjera Vlada Crne Gore je usvojila informaciju i donijela zaključak da na svim nivoima administracije prednost imaju dokumentacija koja je neophodna za ostvarivanje podrške po IPARD II Programu. Sa ovom praksom će se nastaviti u narednom period.
Neizvjesnost povraćaja kreditnih sredstava	Srednji	Smanjenje platežne moći stanovništva može dovesti do slabije realizacije poljoprivrednih proizvoda na tržištu, što kao posledicu može imati kašnjenje u povraćaju kreditnih sredstava.

5.3 Sažetak reformskih mjera

U ovom potpoglavlju je prikazana sljedeća tabela koja sadrži pregled 20 reformskih mjera kojima se odgovara na 3 ključna izazova povećanju konkurentnosti ekonomije sadržanih u potpoglavlju 5.1 i još dva druga izazova sadržana u potpoglavlju 5.2.

A) Reforme koje adresiraju tri ključna izazova:

Izazov 1: Povećani zaposlenosti, naročito žena i mladih, i borba sa problemom dugoročne nezaposlenosti

Oblast "Zapošljavanje i tržište rada"

-Reformska mjera 1: *Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za sprovođenje usluga i mjera putem digitalizacije*

Mjera se nastavlja iz prethodne godine sa ciljem poboljšanja efikasnosti u pružanju inkluzivnih usluga svim korisnicima. Mjera treba da održi veću interoperabilnost sa drugim bazama u sistemu Crne Gore i adekvatnu razmjenu podataka u cilju kvalitetnog praćenja nezaposlenih lica. Mjera predstavlja dio odgovora na preporuku broj 5 sa Ministarskog sastanka.

-Reformska mjera 2: *Uvođenje novih šema rada i usklađivanje profesionalnih i privatnih obaveza*

Mjera se predlaže zbog potrebe za daljom regulacijom na tržištu rada u cilju uspostavljanja balansa između poslovnog i privatnog života zaposlenih muškaraca i žena, kao i ponovnog uključivanja na posao nakon porodijskog, odnosno roditeljskog odsustva i omogućavanja ravnopravnog položaja muškaraca i žena kada je pitanju briga o zavisnim članovima porodice. Mjera ujedno predstavlja i dio odgovora na preporuku 5 sa ministarstskog dijaloga.

-Reformska mjera 3: *Uvođenje programa Garancija za mlade u Crnoj Gori*

Cilj mjere je podrška mladima radi njihovog daljeg obrazovanja ili usavršavanja, obezbjeđivanja mogućnosti za pripravnštom ili odgovarajućim zaposlenjem. Mjera je u skladu sa preporukom broj 6 sa Ministarskog sastanka.

-Reformska mjera 4: *Povećanje zapošljivosti odraslih kroz unapređenje njihovih vještina i kompetencija potrebnih tržištu rada*

Mjera se odnosi na potrebnu analizu tržišta rada za potrebe obrazovanja odraslih i povećanja zaposlenosti. Mjerom se djelimično odgovara na preopruku broj 6 sa ministarkog dijaloga iz juna 2021.

Oblast „Obrazovanje i vještine“

Reformska mjera 5: *Digitalizacija obrazovanja i razvoj digitalnih vještina*

Mjera podrazumijeva uspostavljanje preduslova za digitalizaciju obrazovanja i unapređenje i razvoj digitalnih vještina.

Oblast „Socijalna zaštita i inkluzija“

-Reformska mjera 6: *Reforma nacionalnog sistema utvrđivanja invaliditeta*

Cilj je uspostavljanje jedinstvenog tijela za utvrđivanje invaliditeta i jedinstvenih nacionalnih kriterijuma/metodologije za utvrđivanje invaliditeta. Mjera se nastavlja iz prethodnog perioda. Daje dio odgovora na preporuku broj 6 sa ministarskog dijaloga.

-Reformska mjera 7: *Reforma sistema socijalne i dječije zaštite na osnovu Mape puta*

Cilj mjere je poboljšanje efikasnosti i efektivnosti šema socijalne zaštite za smanjenje siromaštva. Dijelom daje odgovor na preporuku 6 sa ministarskog dijaloga.

Oblast “Zdravstvena zastita”

-Reformska mjera 8: *Poboljšanje pristupa i kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga i digitalizacija zdravstvenog sistema*

Cilj je uspostavljanje elektronskog zdravstvenog kartona i razvoj sistema telemedicine. Inovirana je u odnosu na prošlogodišnju.

Izazov 2: Snaženje regulatornog okruženja

Oblast “Poslovno okruženje i smanjenja neformalne ekonomije”

-Reformska mjera 9: *Uspostavljanje potpune elektronske registracije preduzeća*

Elektronska registracija preduzeća podrazumijeva da se cjelokupan proces osnivanja preduzeća odvija elektronski. Cilj je pružiti brže, jeftinije i transparentnije usluge privrednicima. Mjera daje dio odgovora na preporuku br. 4 i br. 5 sa ministarskog dijaloga.

-Reformska mjera 10: *Unapređenje pristupa finansijama MMSP kroz kreiranje KGF*

Mjera ima za cilj povećanje broja MMSP koji imaju pristup kreditnoj podršci.

-Reformska mjera 11: *Jačanje konkurentne pozicije MMSP kroz uspostavljanje jedinstvene pristupne tačke*

Mjera ima za cilj jačanje institucionalnih kapaciteta za podršku malim i srednjim preduzećima.

Oblast „Istraživanje, razvoj i inovacije”

-Reformska mjera 12: *Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema*

Mjera predstavlja nadogradnju reformskih mjera utvrđenih u PER 2021-2023 i omogućiće kontinuitet reformskih napora u oblasti istraživanja, razvoja i inovacija.

Izazov 3: Formalizacija ekonomije

Oblast „Poslovno okruženja i smanjenja neformalne ekonomije”

Reformska mjera 13: *Suzbijanje neformalne ekonomije kroz reformu poreske administracije*

-Mjera se nastavlja iz prethodne godine i cilj je uvođenje potpuno modernizovanih poslovnih procesa u Upravi prihoda i carina, zasnovanim na sistemskoj analizi rizika, a koji će u krajnjem doprinijeti efikasnijoj naplati javnih prihoda. Dijelom daje odgovor na preporuku br. 4 sa ministarskog dijaloga.

-Reformska mjera 14: Elektronska evidencija turističkog prometa

Mjera ima za cilj smanjenje nelojalne konkurencije i sive ekonomije i jačanje konkurentnosti turizma, kroz povezivanje Registra boravka stranaca i Centralnog turističkog registra uz izradu mobilne aplikacije za prijavu gostiju. Na ovaj način će se obezbijediti tačni i ažurni podaci o ostvarenom turističkom prometu.

B) Reforme koje adresiraju ostale izazove:

Izazov 1: Unapređenje institucionalnog okvira i kapaciteta državne administracije

Oblast „Digitalna transformacija“

- Reformska mjera 15: Poboljšanje digitalizacije e-uprave kroz razvoj platformi slozenih e-usluga

Cilj mjere je ubrzanje digitalne transformacije javne uprave u Crnoj Gori kao mjere odgovora na COVID-19, omogućavanjem efikasnog pružanja digitalnih usluga koje zadovoljavaju potrebe građana i preduzeća. Mjera dijelom daje odgovor na preporuku br. 5 sa ministarskog sastanka.

Oblast „Upravljanje javnim finansijama“

- Reformska mjera 16: Unaprjeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države

Cilj mjere je povećanje efikasnosti upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu osnivanjem preduzeća Montenegro Works. Mjera dijelom daje odgovor na preporuke br. 1 i br. 5 sa ministarskog dijaloga.

Izazov 2: Prepreke boljoj zaštiti životne sredine i klimatskim promjenama

Oblast „Zelena tranzicija“

-Reformska mjera 17: Održivi zeleni turizam

Mjera se predlaže sa ciljem održive turističke valorizacije prirodnih resursa/postojećih i budućih zaštićenih područja. Uključuje stimulisane dekarbonizacije i uvođenja novih ekološki prihvatljivih tehnologija u ugostiteljskim objektima kroz povoljne namjenske kreditne linije - podrška zelenim investicijama.

-Reformska mjera 18: Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti

Mjera se nastavlja i predstavlja obezbjeđivanje beskamratnih kredita zainteresovanim domaćinstvima za primjenu mjera energetske efikasnosti.

-Reformska mjera 19: Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu

Cilj ove mjere je smanjenje uticaja plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu kao i podsticanje prelaska ka cirkularnoj ekonomiji.

Oblast „Poljoprivreda, industrija i usluge“

-Reformska mjera 20: Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkurentnosti

Mjera se nastavlja iz prethodne godine i cilj je obezbjeđivanje stabilnog dohotka poljoprivrednih proizvođača, i proizvodnja visokokvalitetnih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda koristeći inovativne i tradicionalne metode proizvodnje.

6. BUDŽETSKE IMPLIKACIJE STRUKTURNIH REFORMI

Ukupan iznos dodatnih troškova za finansiranje 20 mjera strukturnih reformi obuhvaćenih poglavljem 5 ERP 2022-2024 za cjelokupan srednjoročni period od tri godine je 101,68 miliona eura, od čega 34,71 miliona eura u 2022. godini, 44,37 miliona eura u 2023. godini i 22,59 miliona eura u 2024. godini. U skladu sa Uputstvom za pripremu ERP-a, odabrane prioritetne reformske mjere su snažno fokusirane na prioritetne mjere koje će se sprovesti kroz zakonodavne i administrativne reforme, kao i kroz finansijske instrumente u vidu grantova i kreditno-garantnih šema. Za analizu procjene uticaja ovih prioritetnih reformskih mjera, korišćen je Crnogorski makroekonometrijski model (MMM), koji je Vlada Crne Gore prije nekoliko godina razvila uz podršku Evropske Unije kroz projekat „Podrška procjeni makroekonomskog uticaja strukturnih reformi“ (IPA/2017/384-908) i koristi ga u procjeni efekata strukturnih reformi. Kao predmet analize u modelu, uzet je uticaj prioritetnih mjera strukturnih reformi u periodu 2022-2024. godina, konkretno mjere 1, 4, 5, 6, 7, 19 i 20 iz PER-a 2022-2024 (detaljnije vidjeti poglavlje 3). U narednom periodu, zemlja će nastaviti sa velikim kapitalnim ulaganjima u infrastrukturu, sa značajnim implikacijama na viši ekonomski rast, a samim tim i sa pozitivnim sekundarnim fiskalnim efektima, o čemu se govori u fiskalnom poglavlju ovog dokumenta. Crnogorski makroekonometrijski model (MMM) uključuje uticaj ključnih infrastrukturnih projekata u periodu 2020-2024. godina na makroekonomske parametre u narednom srednjoročnom periodu.

Kao što je prikazano u tabeli 1, oko dvije trećine ukupnih dodatnih troškova čine „subvencije i transferi“, od čega se najveći dio odnosi na dvije mjere, jedna za jačanje pristupa MSP izvorima finansiranja (prioritetna mjera br. 10) i druga da podrži investicije u cilju jačanja međunarodne konkurentnosti sektora proizvodnje hrane (prioritetna mjera br. 20). Druga velika kategorija obračuna dodatnih troškova, koja čini blizu četvrtine ukupnog iznosa, su „robe i usluge“ i odražava činjenicu da je implementacija velikog broja prioritetnih mjera povezana sa dodatnim troškovima konsultanata, kupovinom opreme i usluga.

Zanimljivo je napomenuti da je ukupan obim dodatnih troškova u 2024. godini, odnosno poslednjoj godini u okviru ERP 2022-2024, znatno manji nego u prve dvije godine. Ovo je dijelom posledica činjenice da neke od prioritetnih mjera treba da budu završene već 2022. ili 2023. godine, a dijelom i činjenice da je finansijska struktura u potpunosti određena samo za prvu godinu trogodišnjeg perioda.

Tabela 1: Sumarna tabela troškova mjera strukturnih reformi (u EUR)

Godina	Plate	Robe i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalni izdaci	Ukupno
2022	757,697.00	7,069,621.19	22,890,063.60	4,000,000.00	34,717,381.79
2023	350,656.00	13,863,581.00	28,561,724.31	1,600,000.00	44,375,961.31
2024	374,836.00	4,171,954.00	18,046,444.79	0.00	22,593,234.79

Izvor: Kalkulacije MFSS na osnovu tabele 10a iz aneksa

Kada je riječ o izvorima finansiranja prioritetnih reformskih mjera sadržanih u PER-u 2022-2024 u periodu 2021-2023, ubjedljivo najveći izvor je „centralni budžet“. Kao što je prikazano u tabeli 2, očekuje se da će centralni budžet pokriti više od polovine ukupnog iznosa, dok je udio „IPA fondova“ i „projektnih zajmova“ na nivou od po 20 odsto. Snažno oslanjanje na fondove „centralnog budžeta“ i „donacije iz IPA-e“ ukazuje na karakter prioritetnih mjera koje su uglavnom fokusirane na administrativne i institucionalne reforme i finansijske instrumente. S druge strane, relativno nizak udio „projektnih kredita“ odražava činjenicu da se oni uglavnom koriste za finansiranje infrastrukturnih projekata koji nisu obuhvaćeni sa 20 prioritetnih mjera. Pri tome je planirano da „lokalni budžeti“, „ostale nacionalne javne finansije“ i sredstva „ostalih donatora“ imaju zanemarljivo učešće u ukupnom dodatnom finansiranju prioritetnih mjera u periodu 2022-2024.

Tabela 2: Sumarna tabela izvora finansiranja mjera strukturnih reformi (u EUR)

Godina	Centralni budžet	Lokalni budžeti	Ostale javne finansije u zemlji	IPA fondovi	Ostali grantovi	Projektni zajmovi	Treba da se utvrdi	Ukupno
2022.	15.604.111,50	0,00	30.000,00	10.274.381,10	455.889,19	8.300.000,00	0,00	34.664.381,79
2023.	20.364.914,77	0,00	350.000,00	12.573.046,54	15.000,00	11.050.000,00	0,00	44.352.961,31
2024.	18.854.687,19	0,00	0,00	1.423.747,60	15.000,00	2.676.800,00	0,00	22.470.234,79

Izvor: Kalkulacije MFSS na osnovu tabele 10b iz aneksa

Za 2022. godinu sredstva iz centralnog budžeta planirana su u okviru budžeta Crne Gore, dok su IPA sredstva i projektni krediti planirani u skladu sa predviđenom realizacijom projekata i mjera. U naredne 2 godine, finansijska struktura će se prilagođavati u skladu sa raspoloživošću budžetskih sredstava za ove namjene.