



**CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA**

**PRAVCI RAZVOJA CRNE GORE 2013-2016. GODINE**

**Mart, 2013.**

# Sadržaj

---

Skraćenice	1
<b>I PRAVCI RAZVOJA U FUNKCIJI EKONOMSKOG RASTA CRNE GORE</b>	<b>2</b>
<b>II OPŠTI EKONOMSKI OKVIR - KLJUČNI IZAZOVI EKONOMSKOG RASTA U CRNOJ GORI</b>	<b>11</b>
2.1. Obrazac rasta se mijenja	11
2.1.1. Pregled ekonomije perspektive	12
2.1.2. Perspektive do 2016. godine	14
2.2. Domaća i eksterna tražnja	15
2.2.1. Promjena strukture domaće proizvodnje i usluga	15
2.2.2. Eksterna tražnja i strane direktne investicije su važan izvor rasta	17
2.2.3. Bankarski sektor se polako oporavlja ali se još uvijek suočava sa izazovima	20
2.2.4. Upravljanje kompanijama u državnom vlasništvu	21
2.3. Tržište rada – fleksibilnost i mobilnost	21
2.3.1. Suočavanje sa neformalnom ekonomijom	23
2.3.2. Stanovništvo stari	24
2.4. Javne finansije	25
2.4.1. Državni dug i bilans	27
2.5. Ključni prioriteti i mjere ekonomske politike	28
<b>III VIZIJA I STRATEŠKI FOKUS PRAVACA RAZVOJA</b>	<b>29</b>
3.1. Šta je suština ove vizije i koje su implikacije za Crnu Goru?	31
3.2. Na koji način je strateška vizija Crne Gore povezana sa strategijom „Evropa 2020“?	34
3.3. SWOT analiza crnogorske ekonomije	35
3.3.1. Pametan rast	35
3.3.2. Održivi rast	37
3.3.3. Inkluzivni rast	38
3.3.4. Javni sektor	39
3.4. Kratak pregled	41
<b>IV PAMETAN RAST</b>	<b>42</b>
4.1. Poslovno okruženje	44
4.2. Mala i srednja preduzeća	45
4.3. Konkurentnost/strane direktne investicije	46
4.4. Nauka	48
4.5. Visoko obrazovanje	49
4.6. Informaciono komunikacione tehnologije (ICT)	51
4.7. Turizam	52
4.7.1. Promocija kulture kao pokretača rasta (kulturni turizam)	54
<b>V ODRŽIVI RAST</b>	<b>56</b>
5.1. Poljoprivreda i ruralni razvoj	59
5.2. Šumarstvo	63

5.3.	Energetika	64
5.4.	Životna sredina	67
5.5.	Saobraćaj	70
5.6.	Građevinarstvo i stanovanje	71
VI	<b>INKLUZIVNI RAST</b>	74
6.1.	Politika tržišta rada	76
6.2.	Obrazovanje	77
6.3.	Sport	78
6.4.	Socijalna zaštita	79
6.5.	Zdravstvo	82
VII	<b>REFORMA JAVNOG SEKTORA</b>	84
VIII	<b>PRAVCA RAZVOJA U BUDŽETU CG 2007-2011.</b>	87
8.1.	Ciljna struktura politika rasta	87
IX	<b>POTREBNE JAVNE INVESTICIJE/RAZVOJNE MJERE IDENTIFIKOVANE U PRCG VS. RASPOLOŽIVA JAVNA SREDSTVA</b>	91
9.1.	Kvantifikacija potrebnih investicija/razvojnih mera	91
9.2.	Kvantifikacija raspoloživih javnih sredstava za finansiranje investicija/razvojnih mera	95
9.3.	Finansijski jaz između potrebnih investicija/razvojnih mjera za PR i predviđenih „raspoloživih javnih sredstava“ za njihovo finansiranje	96
9.4.	Optimalna i predložena alokacija raspoloživih finansijskih sredstava na tri oblasti privrednog rasta zemlje	96
X	<b>OKVIR ZA IMPLEMENTACIJU PRCG</b>	100
10.1.	Aranžmani za implementaciju PRCG-a	100
10.2.	Okvir za monitoring i evaluaciju	103
10.2.1.	Monitoring	104
10.2.2.	Evaluacija	104
10.3.	Institucionalni okvir	105
10.4.	Matrica za koordinaciju kao alat u procesu implementacije	105
10.4.1.	Struktura matrice za koordinaciju	106
10.4.2.	Institucionalna koordinacija	106
10.4.3.	Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta	108
10.4.4.	Prioriteti razvoja	110
10.4.5.	Indikatori	111
10.4.6.	Sredstva za implementaciju	113
	ANEKS	i

## Skraćenice

---

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

## I Pravci razvoja u funkciji ekonomskog rasta Crne Gore

---

*Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, ima obavezu da utvrdi viziju socio-ekonomskog razvoja, sa pojedinačnim potrebnim investicijama i razvojnim mjerama za njihovu realizaciju. S tim u vezi, Vlada Crne Gore je donijela Pravce razvoja Crne Gore 2013 – 2016. godine (u nastavku PRCG), kojim su predložena rješenja za uskladjivanje ciljeva sektorskih i nacionalnih strategija u različitim oblastima razvoja.*

*Pravci razvoja su pripremljeni po ugledu na Strategiju EU 2020. Identifikacijom oblasti politika i potpolitika, u okviru pravaca razvoja "pametni rast", "održivi rast" i „inkluzivni rast“, uz predložene investicije/razvojne mjere, utvrđeni su autentični razvojni interesi Crne Gore.*

*Pravci razvoja, sa konkretnim projektima i finansijskom strukturom, predstavljaju osnovu za programsko budžetiranje i uspostavljanje direktne veze između sredstava i razvojnih prioriteta, kao i za efikasnije korišćenje sredstava iz IPA fondova.*

*Priprema Pravaca razvoja i definisanje potrebnih pravila i institucionalnih postavki za njihovo sprovođenje realizovana je kroz Twinning projekat „Strategija razvoja Crne Gore i Nacionalni plan razvoja“, koji je počeo 16. maja 2011.godine. Ministarstvo finansija, potpisnik ugovora o saradnji sa Konzorcijumom Njemačke, Slovenije i Austrije, koordiniralo je aktivnosti na realizaciji Projekta. U proces izrade Pravaca razvoja, pored Ministarstva finansija, bila su uključena i sva relevantna ministarstva i državni organi Crne Gore. Zbog uključenosti velikog broja institucija i potrebe koordinisanog djelovanja, uspostavljena je odgovarajuća organizaciona struktura za realizaciju Projekta.*

*Poštujući principe participativnosti, partnerstva, informisanja i transparentnosti, a u cilju obezbjeđivanja učešća svih zainteresovanih strana u koncipiranju razvoja, sprovedena je javna rasprava o Nacrtu dokumenta, u koji su konkretni predlozi, mišljenja i komentari, na adekvatan način, ugrađeni.*

### Zašto Pravci razvoja?

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

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

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

**Da identifikuju razvojne mjere i investicije koje su prilagodjene Startegiji razvoja EU 2020.** U cilju povećanja zaposlenosti i konkurentnosti nacionalne ekonomije neophodno je pribjeći strukturnim reformama, poštovati principe fiskalne odgovornosti i unaprijediti poslovni ambijent. Samo na taj način mogu se stvoriti pretpostavke za povećanje potencijalnih stopa rasta i kvalitetan život svakog njenog gradjanina. Poštujući koncept Strategije EU 2020, PR su strukturirani u „tri pravca“: pametan rast, održivi rast i inkluzivni rast. Načela tri pravca rasta u Strategiji EU 2020 su bila smjernica za selekciju razvojnih investicija i mjera Crne Gore u narednom četvorogodišnjem periodu.

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

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

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

U prethodnoj dekadi bilo je nekoliko pokušaja konceptualizacije i formulisanja prioriteta razvoja, sa implementacijom mjera za njihovo ostvarenje. Prvo, to je bila „Agenda ekonomskih reformi 2002-2007. godine“, koja je rezultirala značajnim pomakom u sprovođenju strukturnih reformi u poreskom sistemu, penzijskoj reformi i obrazovnom sistemu. „Nacionalni plan integracija“ je, takodje, jedan od sveobuhvatnijih strateških planova koji je, izmedju ostalog, uključivao i ekonomsko-razvojne ciljeve koje je potrebno ostvariti na putu EU integracija. Strateški dokumenti poput „Nacionalna strategije održivog razvoja“ i „Strategije regionalnog razvoja Crne Gore, 2010-2014“, takodje, daju širu sliku razvoja Crne Gore. Jedan od programskih dokumenata, fiskalne prirode, je i Ekonomski i fiskalni program, odnosno Pretpristupni ekonomski program, kao srednjoročni okvir makroekonomskih i strukturnih politika i njihovih fiskalnih implikacija. Posljednjih pet godina, to je bio i najvažniji ekonomski dokument na kome je Vlada Crne Gore bazirala svoje

srednjoročne ciljeve i fiskalni okvir. Međutim, nijedan od važećih strateških dokumenata nije bio koherentan i zaokružen krovni dokument za ekonomski razvoj Crne Gore uskladjen sa strategijom razvoja EU u dugom roku.

**Da se započne programiranje investicija koje su konzistentne sa EU finansijskim višegodišnjim okvirom.** Sticanjem statusa kandidata za članstvo u EU, Crna Gora je preuzela obavezu pripreme strateškog razvojnog dokumenta. Cilj izrade ovog dokumenta je, prioritetno, usmjeravanje sredstava kroz tzv. Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) za višegodišnji finansijski okvir 2013-2020. Kao zemlja kandidat, Crna Gora će imati pravo da povlači sredstva iz svih pet komponenti IPA-e, a Evropskoj komisiji je potreban višegodišnji program na osnovu koga će staviti na raspolaganje pretpristupna sredstva. To znači minimum standarda za implementaciju, upravljanje i finansijsku kontrolu. U tom cilju je i iniciran i realizovan Twinning projekat „Strategija razvoja Crne Gore i Nacionalni plan razvoja“.

### Šta je cilj Pravaca razvoja?

Pravci razvoja Crne Gore 2013–2016. godine, na strateškoj viziji razvoja, prezentiraju okvir za primjenu odgovarajućeg miksa potrebnih investicija/razvojnih mjera. Primjena kombinacije instrumenata varira od oblasti do oblasti. Neki instrumenti efikasnije rješavaju sistemske probleme (fiskalna reforma, penzijska reforma i sl.), dok drugi, poput javnih investicija, igraju važnu ulogu u razvoju drugih oblasti (infrastruktura, sistem obrazovanja i sl.).

Pravcima razvoja formulisani su strateški prioriteti i usmjerenja razvoja, kao i oblasti politika/potpolitika, sa konkretnim mjerama i javnim investicijama, koji doprinose ekonomskom i društvenom razvoju. Stoga su PR od suštinskog značaja za srednjoročno planiranje svih investicija/razvojnih mjera zemlje koje će, dijelom, biti finansirane iz javnih sredstava, domaćih i inostranih. U tom okviru, od velike važnosti je programiranje EU pomoći, koju Crna Gora dobija kroz IPA fondove. Na taj način, PR uključuju sve investicije/razvojne mjere i projekte koji će se implementirati u zemlji u periodu od 2013-2016. godine, ne uključujući one investicije iz javnog sektora koje nijesu razvojnog karaktera.

**Cilj PR-a jeste da omoguće konsolidaciju srednjoročnog investicionog i razvojnog plana, čime će se pokrenuti realizacija razvojnih prioriteta, koji bi podstakli ekonomski rast u zemlji.** Poseban akcenat je stavljen na usklađenost sa zahtjevima i standardima politika EU, kao i na daljoj integraciji IPA fondova koji će biti dostupni Crnoj Gori. Na ovaj način, PR-a se stvara okvir za socio-ekonomske uslove i orijentaciju u pregovorima oko usvajanja regulative EU.

U operativnom smislu, ciljevi PR-a su:

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

Razlozi zbog kojih je Pravcima razvoja obuhvaćen četvorogodišnji period (2013-2016.) su u tome što je, u aktuelnim uslovima ekonomske i finansijske krize, teško dati makroekonomske projekcije za jednu godinu, a posebno za duži vremenski period a, istovremeno, ograničenost kapaciteta državne uprave utiče na dinamiku implementacije Projekta. Međutim, planski razvojni dokumenti su „živi“ dokument, što znači da će PR-a biti ažurirani periodično kako bi se pratila realizacija predloženih

investicija/mjera i vršilo prilagodjavanje aktuelnom stanju i potrebama, kao i razvojnim stremljenjima EU.

### Šta su rezultati PR-a?

**Strateški cilj razvoja.** PR su pripremljeni u periodu u kojem su se obrasci ekonomskog rasta promijenili. Poslije tri godine snažnog ekonomskog rasta, globalna ekonomska i finansijska kriza 2009. godine pogodila je i Crnu Goru, što je uticalo na pad investicija, kreditne aktivnosti banaka i spoljnje trgovine. Ekonomsku politiku treba prilagoditi novim uslovima, kada su pokretači rasta slabi, javne finansije u deficitu i strukturni disbalansi na tržištu rada sve izraženiji. Rješenja i odluke donesene danas reflektovaće se, prije svega, na ostvarenje strateškog cilja ekonomske politike Crne Gore, a to je:

#### *Povećanje kvaliteta života pojedinca u Crnoj Gori u dugom roku.*

**Prioritetni sektori razvoja.** U funkciji ostvarivanja strateškog cilja ekonomske politike Crne Gore, Pravci razvoja identifikuju četiri prioritetna sektora razvoja:

1. Turizam
2. Energetika
3. Poljoprivreda i ruralni razvoj
4. Industrija

Posmatrajući strukturu potrebnih investicija/razvojnih mjera identifikovanih u PR-a kroz „tri pravca razvoja“ (pametni, održivi i inkluzivni rast), iznosi usmjereni u prioritetne sektore razvoja ne oslikavaju i njihov značaj. Naime, investicije/razvojne mjere, koje PR identifikuju i predlažu kroz 18 oblasti politika, predstavljaju podršku javnog sektora usmjerenu na podsticanje rasta i razvoja turizma, energetike, poljoprivrede i ruralnog razvoja i industrije. Realizacijom javnih investicija/razvojnih mjera, doprinos PR-a ekonomskim performansama ogledao bi se kroz:

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

Sa makroekonomskog stanovišta, izbor „pravih“ investicija/razvojnih mjera je odlučujući faktor za pokretanje rasta. Naime, to su investicije koje povećavaju produktivnost ekonomije kroz multiplikativne efekte, ne samo u jednom određenom sektoru već u čitavoj ekonomiji. Prioritetni sektori razvoja podržani kroz javne investicije/mjere predložene u PR-a, proizvode sinergetske efekte na čitav crnogorski ekonomski sistem i omogućavaju otvaranje novih radnih mjesta. Primjenom adekvatnog miksa investicija/mjera u prioritetnim sektorima razvoja omogućava se i efikasnija upotreba javnih resursa.

**Tri pravca razvoja i 18 oblasti politika PR-a.** PR u osnovi polaze od sljedećeg:

- Koncepta „zelene ekonomije“<sup>1</sup> ;
- Razvojnih prioriteta: turizam, energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i industrija;
- Relevantnih sektorskih strategija i
- Makroekonomskog i fiskalnog okvira 2013-2016.

---

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



U tom smislu, PR-a je identifikovano 18 oblasti politika za investicije<sup>2</sup>, uz reformu javnog sektora. U okviru ovih oblasti politika identifikovane su 72 konkretne i potrebne investicije/razvojne mjere<sup>3</sup>, koje su povezane sa pravcima "pametnog", "održivog" i „inkluzivnog" rasta, u skladu sa Strategijom EU 2020. Pametni rast predstavlja inovacije, digitalizaciju i mobilnost mladih ljudi, održivi rast poboljšanu efikasnost korišćenja resursa i industrijsku politiku, dok je inkluzivni rast u funkciji povećanja zaposlenosti i smanjenje siromaštva. Sve države članice EU, kao i zemlje kandidati, imaju u vidu takvu strukturu prilikom pripremanja strateških dokumenata, prije dodjele sredstava iz strukturnih ili IPA fondova.

Pravci razvoja i oblasti politika PR-a su:

PAMETNI RAST	ODRŽIVI RAST	INKLUZIVNI RAST
1. Poslovni ambijent	8. Poljoprivreda i ruralni razvoj	14. Tržište rada
2. MSP	9. Šumarstvo	15. Obrazovanje
3. Konkurentnost	10. Energetika	16. Sport
4. Nauka	11. Životna sredina	17. Socijalna zaštita
5. Visoko obrazovanje	12. Saobraćaj	18. Zdravstvo
6. Informacione tehnologije	13. Građevinarstvo i stanovanje	
7. Turizam		

U nastavku je prikazana (Tabela 1) alokacija sredstava, po pojedinim pravcima razvoja, tj. oblastima politika.

Tabela 1: Izvori finansiranja potrebnih investicija/razvojnih mjera u periodu 2013 – 2016. (u mil.€)

Oblast privrednog rasta	Ukupno mil.€	Učešće u %	Državni budžet mil.€	Donacije mil.€	Kreditni mil.€	EU mil.€
<b>Pametni rast</b>	<b>27,93</b>	2,4	<b>14,39</b>	<b>2,61</b>	<b>8,70</b>	<b>2,23</b>
Poslovno okruženje	0,12	0,0	0,12			
MSP	2,72	0,2	1,31	1,41		
Konkurentnost	0,75	0,1	0,25		0,50	
Nauka	15,95	1,4	9,27		5,70	0,98
Visoko obrazovanje	5,30	0,5	0,35	1,20	2,50	1,25
ICT	1,79	0,1	1,79			
Turizam	1,30	0,1	1,30			
<b>Održivi rast</b>	<b>1085,69</b>	93,2	<b>272,03</b>	<b>24,18</b>	<b>751,10</b>	<b>38,38</b>
Poljoprivreda i ruralni razvoj	119,27	10,2	105,73	3,00		10,54
Šumarstvo	0,42	0,0	0,28	0,14		
Energetika	21,24	1,8	0,40	2,84	18,00	
Životna sredina	383,32	32,9	38,22	12,7	312,10	20,30
Saobraćaj <sup>4</sup>	554,87	47,6	126,33		421,00	7,54
Građevinarstvo i stanovanje	6,57	0,6	1,07	5,50		
<b>Inkluzivni rast</b>	<b>51,09</b>	4,4	<b>36,60</b>	<b>1,14</b>	<b>10,00</b>	<b>3,35</b>

<sup>2</sup> Oblasti politika je usvojila Vlada Crne Gore, 18. februara 2012 godine.

<sup>3</sup> Spisak priritetnih mjera zajedno sa budžetima dat u je aneksu dokumenta

<sup>4</sup> Udio od 502 mil. € (102 mil. € iz državnog budžeta, a 400 mil. € iz kredita) za dionicu autoputa Smokovac-Mateševo je indikativan i dat je prema finansijskoj konstrukciji iz Ekonomskog izvještaja URS Infrastructure and Environment UK Limited (Scott Wilson). Pored opcije realizacije projekta autoputa uz podršku Evropske investicione banke, razmatraće se i inovirane ponude, inicirane od strane tursko-američkog konzorcijuma Bechtel-Enka i kineskih partnera CCCC-a, koji su ponudili saradnju pod okriljem najavljenje kreditne linije od strane kineskog Premijera, za zemlje centralne i istočne Evrope

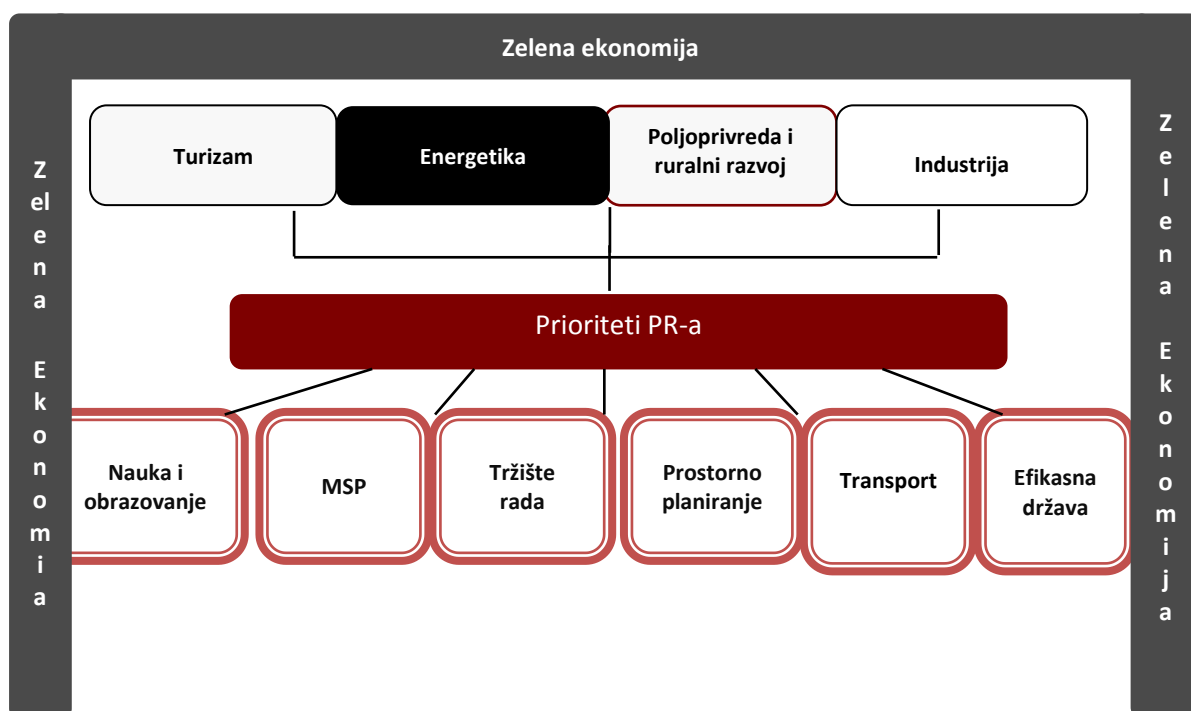
Tržište rada	34,99	3,0	33,04			1,95
Obrazovanje i sport	10,02	0,9		0,02	10,00	
Socialna zaštita	3,37	0,3	0,85	1,12		1,40
Zdravstvo	2,71	0,2	2,71			
<b>Ukupno sa EU sredstvima</b>	<b>1164,71</b>		<b>323,02</b>	<b>27,93</b>	<b>769,80</b>	<b>43,96</b>
<b>Udio %</b>	<b>100,00</b>		<b>27,70</b>	<b>2,40</b>	<b>66,10</b>	<b>3,80</b>

Iz Tabele 1 se jasno vidi da je oko 93% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera usmjereno u oblast održivog razvoja, od čega se 80% iznosa svih potrebnih investicija/razvojnih mjera zemlje, u periodu 2013–2016, odnosi samo na dva infrastrukturna sektora, saobraćaj i životnu sredinu. U oblasti pametnog razvoja, sa učešćem od 2,4% u ukupnim potrebnim investicijama/razvojnim mjerama, najviše potrebnih investicija/razvojnih mjera je identifikovano u sektoru nauka. Identifikovane potrebne investicije/razvojne mjere u oblasti inkluzivnog razvoja predstavljaju 4,4% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera.

**Šest prioriteta PR-a.** Oblasti politika i mjere/investicije potrebne za realizaciju ciljeva datih PR-a projektuju crnogorsku ekonomiju i društvo u okviru dugoročnog razvoja EU, uzimajući u obzir prirodne resurse Crne Gore, kao njene komparativne prednosti na kojima se zasnivaju prioritetni sektori razvoja (turizam, energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i industrija). Alokacija potrebnih sredstava (Tabela 1.) reflektuje potrebu za investiranjem u određenim oblastima, čiji je razvoj neophodan za postizanje gore pomenutih ciljeva. Od 18 oblasti politika, u skladu sa dugoročnim potrebama crnogorske ekonomije i društva, identifikovano je *šest prioriteta PR-a*:

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

Grafik 1. Prioritetni sektori razvoja i prioriteta PR-a



## Koja su ograničenja PR-a?<sup>5</sup>

Na bazi makroekonomskih i fiskalnih projekcija i projekcija javnoga duga Crne Gore za period 2013-2016. godine<sup>6</sup>, a uzimajući u obzir četvorogodišnju projekciju donacija, uključujući IPA sredstva, pripremljena je projekcija javnih sredstava, koja će Crnoj Gori biti na raspolaganju u periodu od 2013 do 2016. godine za finansiranje potrebnih investicija/razvojnih mjera predstavljenih u PR-a.

Ukupna raspoloživa javna sredstva Crne Gore, za finansiranje 1164,71 mil.€ (Tabela 1) investicija/razvojnih mjera predložena u PR-a, za period od 2013 – 2016, procjenjuju se na 599,33 mil.€ (tabela 2).

Tabela 2: Raspoloživa javna sredstva za finansiranje potrebnih investicija/razvojnih mjera identifikovanih u PR-a za period 2013 – 2016 (u mil.€)

Javna sredstva raspoloživa za finansiranje PR-a	U mil €, za period 2013-2016.	Učešće u %
Državni budžet	316.8	52,8
Krediti	130.0	21,7
IPA	124.6	20,8
Donacije	27,93	4,7
<b>Ukupno</b>	<b>599,33</b>	100.0

Finansijski jaz između potrebnih investicija u PR-a i raspoloživih javnih sredstava za cjelokupni period 2013–2016. se procjenjuje na 565,38 mil.€, što prosječno na godišnjem nivou iznosi 141,34 mil.€ ili 3,7% prosječnog projektovanog BDP-a. To znači da su potrebne investicije/razvojne mjere identifikovane Pravcima razvoja na nivou koji je skoro dvostruko veći od predviđenog obima raspoloživih javnih sredstava Crne Gore u narednom četvorogodišnjem periodu. Drugim riječima, finansijski jaz ukazuje na razliku između želja za investicijama/razvojnim mjerama i realnih finansijskih mogućnosti, te na neophodnost prolagođavanja istim.

Finansijski jaz između PR-a i raspoloživih sredstava jasno ukazuje na potrebu formulisanja kriterijuma i referentnih vrijednosti (benčmarkova), koji će biti korišćeni kako bi se potrebne investicije/razvojne mjere identifikovane PR-a svele na nivo konzistentan obimu raspoloživih finansijskih sredstava za njihovo finansiranje. U tom smislu, PR predlažu rješenje alokacije sredstava u granicama raspoloživih finansijskih mogućnosti Crne Gore, u periodu 2013-2016, po strukturi koja karakteriše javne investicija Crne Gore i potrebu prilagodjavanja aktuelnim medjunarodnim tokovima.

Tabela 3: Predložena alokacija investicija/razvojnih mjera između tri oblasti PR

Oblast priv. rasta	%
<i>Pametan rast</i>	25
<i>Održivi rast</i>	65
<i>Inkluzivni rast</i>	10
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>

<sup>5</sup> Detaljnije u poglavlju 9

<sup>6</sup> Projekcije Ministarstva finansija Crne Gore

Predložena struktura raspoloživih sredstava podrazumijeva da nema predviđenog „finansijskog jaza“ za finansiranje projekata/razvojnih mjera u oblastima pametnog i inkluzivnog rasta. To znači da bi finansiranje trebalo biti obezbijedjeno za sve aktivnosti koje su bile identifikovane kao potrebne investicije/razvojne mjere u ove dvije oblasti razvoja PR-a. Finansiranje, dakle, ne bi trebalo da bude prepreka za realizaciju projekata/razvojnih mjera u oblastima pametnog rasta, pogotovo u sektorima, kao što su visoko obrazovanje, nauka, ICT, pa i turizam i konkurentnost, te inkluzivnog rasta. Za razliku od oblasti pametnog i inkluzivnog rasta, oskudica finansijskih sredstava biće glavni ograničavajući faktor za realizaciju potrebnih investicija/razvojnih mjera u oblasti održivog rasta. Iako predložena alokacija za ovu oblast iznosi čak 65% svih raspoloživih javnih sredstava, ovo je ipak značajno niže od onoga što je identifikovano kroz PR. Dok Pravci razvoja identifikuju čak 1085,69 mil.€ potrebnih investicija/razvojnih mjera u oblasti održivog razvoja (od čega je većina u sektorima saobraćaj i životna sredina), predložena alokacija za te namjene predviđa 389,56 mil.€. Drugim riječima, svega je 1/3 svih identifikovanih potrebnih investicija/razvojnih mjera u toj oblasti privrednog rasta pokriveno „raspoloživim javnim sredstvima“, odnosno nedostaje čak 696,13 mil.€ za finansiranje onoga što je bilo identifikovano kao potrebno. Obzirom na takvu situaciju, moraju se definisati kriterijumi na bazi kojih bi bili identifikovani prioriteti, kako između pojedinih sektora (saobraćaj, životna sredina, stambena izgradnja i poljoprivrede i ruralni razvoj), tako i između projekata u svakom od ovih sektora.

### Metodologija izrade PR-a

Pravci razvoja Crne Gore 2013–2016. godine realizovani su kroz twinning projekat<sup>7</sup>. Tri državne institucije država članica Evropske unije koje čine konzorcijum (Njemačko Ministarstvo ekonomije i tehnologije, Austrijska razvojna agencija i Kancelarija za razvoj i evropske poslove Vlade Republike Slovenije- GODEA<sup>8</sup>) potpisali su ugovor o saradnji sa Ministarstvom finansija Crne Gore.

Projekt je podijeljen u dvije komponente koje su međusobno povezane:

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

Tim njemačkih, austrijskih i slovenačkih eksperata (oko 45) je radio na metodologiji, konceptualizaciji, strukturiranju, treninzima, ekspertske i konsultantske podršci i finalizaciji PR-a, kao i obuci državnih službenika Crne Gore za njegovu implementaciju. "Vlasništvo" nad projektom je glavni princip twinning projekata. To znači da je crnogorska strana radila na pripremi dokumenta, na osnovama preporučenim od strane ekspertske konzorcijuma. S tim u vezi, oko 55 domaćih eksperata, iz svih relevantnih državnih institucija, pripremio je PR, od kojih su neki članovi Koordinacionog tima (nivo pomoćnika), a ostali članovi dva radna tima, za obje komponente Projekta. Radni timovi su funkcionisali po principu podtimova, na čelu kojih su bili koordinatori zaduženi za pojedine tematske cjeline/oblasti PR-a.

Vrijednost Twinning projekta "Strategija razvoja Crne Gore i Nacionalni plan razvoja" iznosi 1,056,135 € i predstavlja kofinansiranje između EU: u iznosu od 1,0 mil.€ iz sredstava IPA fonda za 2009. godinu i države Crne Gore u iznosu od 56.135 €. Vlada Crne Gore u potpunosti je finansirala

---

<sup>7</sup>"Twinning projekti" su oblik partnerstva između administrativnih tijela zemalja članica EU i zemalja kandidata za članstvo u EU. Opšta svrha twinning partnerstva je podrška procesu pristupanja EU novih zemalja kandidata.

<sup>8</sup>Slovenački tim eksperata je u trajanju od šest mjeseci bio isključen iz realizacije projekta zbog institucionalnih promjena u Vladi Slovenije koje su osim strukturnih podrazumijevale i pravila oko učestvovanja državnih službenika u twining projektima.

izradu dokumenta „Crna Gora u XXI vijeku – u eri kompetitivnosti“, koji predstavlja Strategiju razvoja Crne Gore. Postojanje ovog dokumenta bio je bitan preduslov za početak Twinning projekta.

## Struktura PR-a

**Poglavlje 1** daje uvod u svrhu, ciljeve i metodologiju PR-a, naglašavajući njihovu čvrstu vezu sa dugoročnim ekonomskim rastom i razvojem, kao i procesom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Glavni cilj PR-a je uspostavljanje konsolidovanog srednjoročnog investicionog i razvojnog plana.

U **poglavlju 2** je predstavljen makroekonomski okvir za period 2013 – 2016. godine, kojim su date mogućnosti i opcije za djelovanje države u uslovima fiskalnih i finansijskih ograničenja i drugim problemima sa kojima se susreće. Ovo poglavlje sadrži relevantne makroekonomske i fiskalne indikatore, na osnovu kojih je urađena analiza dispariteta, deficita i potencijala crnogorske ekonomije. Takođe, predstavljeni su i mogući scenariji razvoja.

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

**Poglavlja 4, 5 i 6** sadrže ciljeve pametnog, održivog i inkluzivnog rasta za Crnu Goru. Predstavljeno je 18 oblasti politika za javne investicije u okviru kategorija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta. Uzimajući u obzir SWOT analizu iz poglavlja 3, predložene su ključne mjere i strukturne reforme za svaku oblast politike i podsticanje ekonomskog rasta.

**Poglavlje 7** daje pregled reformi javnog sektora, sa zaključcima i neophodnim mjerama za podršku ciljevima definisanih PR-a. Kako je svrha izrade PR-a podsticanje rasta u uslovima ekonomske stagnacije i povećanja javnog duga, pažljivo su odabrane javne investicije, uzimajući u obzir njihov doprinos proizvodnom potencijalu države, njihov multiplikativni i efekat ubrzanja aktivnosti.

**Poglavlje 8** sadrži analizu potrošnje budžetskih sredstava u periodu od 2007-2011. godine kroz strukturu PR-a 2013-2016, odnosno kroz tri pravca razvoja: pametan, održiv i inkluzivan rast.

**Poglavlje 9** ima za cilj da suoči obim i strukturu potrebnih investicija/razvojnih mjera koje su, tokom pripreme Pravaca razvoja Crne Gore 2013–2016 godine, identifikovane od strane linijskih ministarstava i drugih institucija<sup>9</sup> s jedne, sa obimom i strukturom raspoloživih javnih sredstava, iz domaćih i inostranih izvora, u posmatranom periodu, s druge strane.

**Poglavlje 10** sadrži predlog implementacionog okvira, uzimajući u obzir neophodnost stvaranja odgovarajućih struktura, kao preduslova za korišćenje sredstava EU fondova (IPA), a u cilju efektivne i efikasne realizacije mjera iz PR-a. Predviđena je institucionalna struktura koja delegira glavne odgovornosti koordinacije Sekretarijatu za razvojne projekte pod nadzorom Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore. Razvoj projekata i mjera, kao i njihova implementacija, supervizija i monitoring biće pod kontrolom resornih ministarstava. U ovom poglavlju predstavljena je matrica za koordinaciju, kao glavni alat za planiranje, koordinaciju i implementaciju nacionalnih razvojnih mjera. Na osnovu ovog instrumenta predstavljeno je srednjoročno finansijsko planiranje i monitoring PR-a.

---

<sup>9</sup> Analiza potrebnih i raspoloživih sredstava za realizaciju PR-a u četvorogodišnjem periodu uzima u obzir samo sumarne vrijednosti zbog nemogućnosti podjele sredstava potrebnih za realizaciju određenih mjera/investicija po godinama 2013-2016. od strane resornih ministarstava

## II Opšti ekonomski okvir - izazovi ekonomskog rasta u Crnoj Gori

### 2.1. Obrazac rasta se mijenja

Obrazac **ekonomskog rasta** se značajno mijenjao u posljednjih desetak godina. Poslije obnavljanja nezavisnosti, Crna Gora je imala period snažnog rasta, koji je sada ograničen, usljed negativnog uticaja svjetske ekonomske i finansijske krize. Ekonomsku politiku je potrebno prilagoditi izazovima postkriznog perioda, koji karakteriše nizak nivo povjerenja među privrednim subjektima i slabi pokretači rasta. Ekonomska i finansijska kriza otkrila je mnoštvo strukturnih ranjivosti crnogorske privrede, koje su bile u sjenci snažnog ekonomskog rasta u periodu od 2006. do 2008. godine. Karakteristično za period između 2009. i 2011. godine je pad stranih direktnih investicija, negativan saldo javnih finansija, te rast nezaposlenosti. Domaća industrija je ostala relativno slaba. Globalna perspektiva je prilično pesimistična, kako u zemljama EU, tako i u velikom broju najvećih svjetskih ekonomija, što značajno utiče na međunarodnu trgovinu.

Tabela 4: Rast BDP-a i projekcije za određene države, 2010–2014.

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

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

Slab rast je ozbiljno destabilizovao javne finansija, **fiskalna politika** predkriznog perioda bila *pro-ciklična*, odnosno prilagodila se cikličnim trendovima ne uzimajući u obzir moguće ekonomske padove. Stoga, troškovna struktura nije u stanju da se dovoljno brzo prilagodi slabijem rastu. Slabiji rast daje državi manje dodatnih sredstava za raspodjelu. Strukturni deficit (tj. deficit javnih finansija, bez ciklične komponente i mjerenja) je jedan od većih problema crnogorske ekonomske politike. Fiskalna disciplina, koja podrazumijeva restriktivnu javnu potrošnju, suzbijanje sive ekonomije i konkurentnu poresku politiku, od presudne je važnosti za održavanje rasta, a fiskalna ograničenja nijesu samosprovodiva. Ona zahtijevaju kapacitet za praćenje fiskalnih izgleda i obrta i za preduzimanje korektivnih radnji. Budžetiranje po osnovu radnog učinka može biti koristan instrument za povećanje efikasnosti rada državnih organa i predstavljanje rezultata građanima. Povezivanje sredstava i rezultata zahtijeva bolju informisanost i raspodjelu troškova. Međutim, budžet koji samo nabroja poslove, rezultate (outpute) i druge podatke ne postiže potencijal<sup>10</sup> budžetiranja po osnovu uspješnosti.

Uporedo sa fiskalnom konsolidacijom, mjere za **poboljšanje konkurentnosti** domaće privrede predstavljaju glavni izazov. Visok i uporan deficit tekućeg računa nije dugoročno održiv. Samo sa strukturnim reformama, koje su praćene značajnim povećanjem produktivnosti, bilo bi moguće otkloniti ovaj disbalans. Prema tome, naslijeđeni obrazac rasta, koji zavisi od snažnih stranih

<sup>10</sup>Allen Schick: Ispravka budžetskog ugovora između građana i države, Univeristy of Maryland, Presentacija na godišnjem sastanku budžetskih starješina OECD-a, jun 2011. godine

direktnih ulaganja, mora se prilagoditi održivoj i raznovrsnoj ekonomiji koja se zasniva i na domaćim pokretačima – pogotovo turizmu, energetici i poljoprivredi - gdje Crna Gora ima neosporne komparativne prednosti. Mjere za poboljšanje **poslovnog ambijenta** se implementiraju kroz debirokratizaciju i eliminisanje korupcije. S tim u vezi, neophodna su dalja nastojanja u rješavanju ovih problema, čime bi se poboljšala investiciona klima i povećale mogućnosti u privlačenju stranih i domaćih ulaganja. Istovremeno, tehnološki napredak i kreativnost predstavljaju jedan od ključnih i važnih izazova. Prema tome, alokacija sredstava za **obrazovanje i kvalifikacije** mora biti posvećena rastu, ne zanemarujući društvenu povezanost i dugoročnu održivost.

Promjena temeljnih pokretača rasta zahtijeva restrukturiranje i usklađivanje obrazaca rasta. Identifikacijom i rješavanjem ključnih problema koji usporavaju rast crnogorske ekonomije, značajno se može doprinijeti budućem rastu i razvoju:

- izaći iz zamke visoke zaduženosti i niskog rasta: fiskalna konsolidacija po mjeri rasta. Imajući u vidu BDP, kao imenilac relativnog i komparativnog pokazatelja zaduženosti jedne zemlje, rješenje probleme rastuće zaduženosti je u stvaranju uslova za ekonomski rast. Crna Gora implementira mjere fiskalne discipline kroz restriktivnu politiku državnih rashoda, suzbijanje sive ekonomije i konkurentnu i konzistentnu poresku politiku;
- osnažiti potencijale domaćeg rasta: razviti izabrane sektore privrede;
- nadgraditi vještine i mobilisati kadrove: otvaranje radnih mjesta i mogućnosti zapošljavanja;
- koristiti potencijal „zelenog rasta“: domaći resursi i
- ostvariti reformu<sup>11</sup>: poboljšati institucionalnu organizaciju za definisanje i sprovođenje politika, olakšati proces donošenja odluka, osnažiti socijalni dijalog.

### 2.1.1. Pregled ekonomije i perspektive

Crnogorska ekonomija se suočava sa svim karakteristikama male otvorene ekonomije:

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

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

Crnogorski BDP je, u 2011. godini, iznosio 3.234 mil.€, odnosno 5,211 € po glavi stanovnika. BDP po glavi stanovnika, po osnovu snage kupovne moći, iznosio je 42 % prosjeka EU27. Uz iste projekcije rasta, ovaj odnos bi porastao na 48 % u 2016. godini, što ukazuje na potrebu dinamiziranja rasta da bi se ranije približila standardima evropskih zemalja.

---

<sup>11</sup> OECD Going for growth 2011

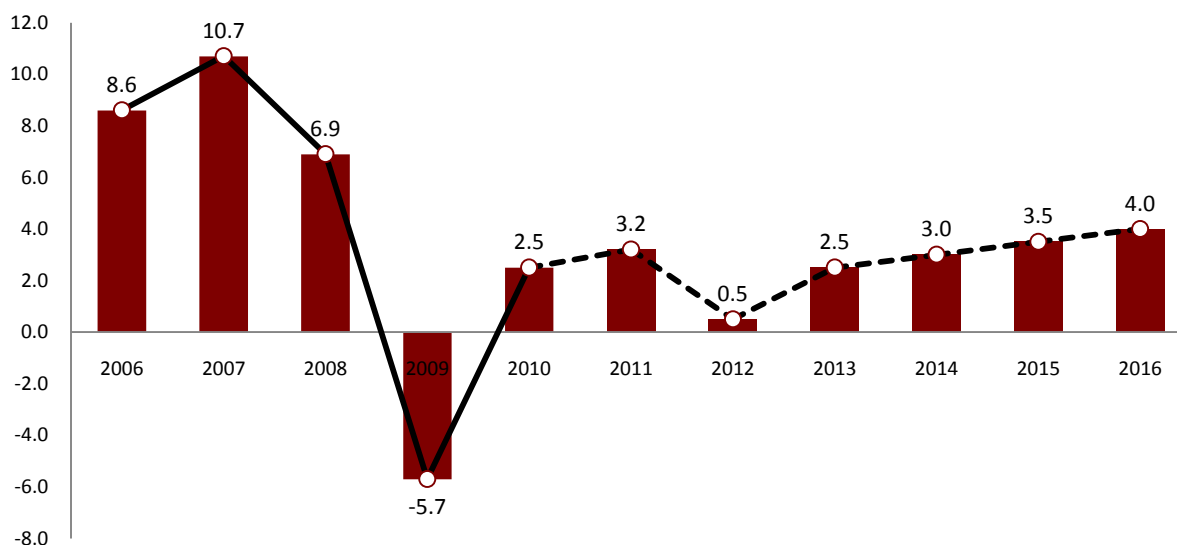
Tabela 5: Pariteti kupovne moći u odabranim zemljama, 2011, EU27=100

Država	BDP po glavi stanovnika po paritetu kupovne moći	Stvarna lična potrošnja	Indeks cijena
<b>EU 27</b>	100	100	100
Hrvatska	61	59	69
Makedonija	35	40	42
Slovenija	84	81	85
Srbija	35	43	51
Albanija	30	34	43
Bosna i Hercegovina	30	36	51
<b>Crna Gora</b>	<b>42</b>	<b>53</b>	<b>51</b>

Izvor: EUROSTAT

Crnogorsku privredu, prije globalne finansijske i ekonomske krize, karakterisao je ubrzani rast koji se, uglavnom, zasnivao na visokom prilivu stranih direktnih ulaganja. Prosječna stopa rasta BDP-a u periodu od 2006. do 2008. godine iznosila je 8,7%, nakon čega je, zbog ekonomskog procesa konvergencije (vidjeti Balassa-Samuelson (1964), došlo do pregrijavanja ekonomije i rasta inflacija na 18,7%<sup>12</sup>). Balassa i Samuelson pokazuju da relativni dobiti u produktivnosti povećavaju cijene u državama u procesu konvergencije sa fiksnim kursom, kao što je to u Crnoj Gori. Ipak, poslije tog perioda, ekonomija je usporila a inflacija se smanjila na prihvatljiv nivo. Oporavak ekonomije, u 2010. i 2011. godini, uslovljen je rastom u sektorima turizam, maloprodaja, informatika i komunikacije, te drugim povezanim aktivnostima. Rast je, takođe, zabilježen u poljoprivredi, proizvodnji i građevinarstvu.

Grafik 2: Stope rasta BDP-a 2006-2016, realizacija i predviđanja



Izvor: Ministarstvo finansija

<sup>12</sup>U januaru 2008, MONSTAT je počeo sa objavljivanjem Indeksa potrošačkih cijena (CPI). Ovi podaci su kombinacija indeksa potrošačkih cijena u skladu sa starom metodologijom iz 2006. i 2007. godine i indeksa potrošačkih cijena u skladu sa novom metodologijom iz 2008. godine.



Tabela 6: Ključni makro-ekonomski indikatori, za period od 2006. do 2011. godine

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
BDP po tekućim cijenama, u mil.€	2,149	2,680	3.086	2,981	3,104	3,234
BDP, realna stopa rasta, u %	8,6	10,7	6,9	-5,7	2,5	3,2
<b>Potrošna struktura BDPa, učešće u %</b>						
Potrošnja domaćinstava	77,3	88,4	91,2	84,0	82,2	84,4
Javna potrošnja	27,0	20,1	22,6	22,2	23,4	22,1
Bruto ulaganja u osnovna sredstva	21,9	32,3	38,2	26,8	21,1	18,4
Neto izvoz	-29,7	-42,3	-54,5	-33,3	-28,4	-26,0

Izvor: Monstat

### 2.1.2. Perspektive do 2016. godine

U predstojećem srednjoročnom periodu, od 2012. do 2016. godine, očekuje se rast BDP-a od oko 0,5% u 2012. godini i neznatno ubrzanje od 2013. do 2016. godine, kada će se stope stabilizovati i kretati od 3,5% do 4%. Neizvjesna kretanja u ekonomijama zemalja eurozone i nestabilna situacija na domaćem tržištu uslovljavaju povećan rizik od "opadajućeg" scenarija makroekonomskih projekcija, koji se zasniva na sljedećim pretpostavkama:

- strana direktna ulaganja se zadržavaju na nivou od oko 10% BDP-a, uz opadajući trend;
- krediti banaka rastu, kao podrška realnoj ekonomiji, po prosječnoj godišnjoj stopi od 3,5%;
- prosječan godišnji rast izvoza iznosi 1,6%, sa stabilnim nivoom učešća u BDP-u;
- prosječan godišnji rast uvoza iznosi 2,3%, kao podrška ekonomskom rastu i kao posljedica visoke zavisnosti od rasta izvoza.

Tabela 7: Ključni makroekonomski indikatori, procjene i projekcije za period od 2011. do 2016. godine

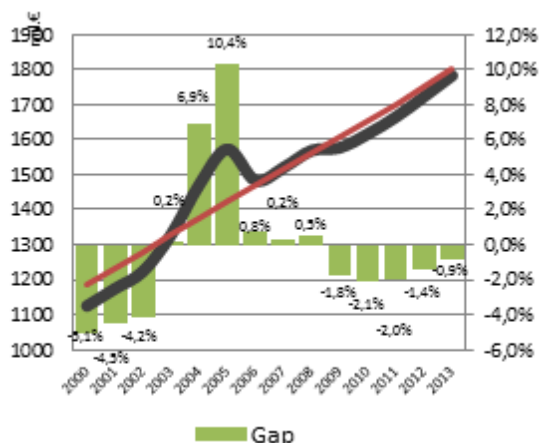
	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
GDP po tekućim cijenama, u mil.€	3,324	3,493	3,687	3,912	4,170
Realni rast BDPa, u %	0.5	2.5	3.0	3.5	4.0
<b>Potrošna struktura BDPa, učešće u %</b>					
Potrošnja domaćinstava	85.4	85.4	84.6	82.5	82.5
Javna potrošnja	21.7	21.4	21.1	21.0	21.0
Bruto ulaganja u osnovna sredstva	18.1	18.9	18.9	19.9	19.9
Neto izvoz	-25.2	-25.0	-23.9	-22.7	-22.7

Izvor: Ministarstvo finansija

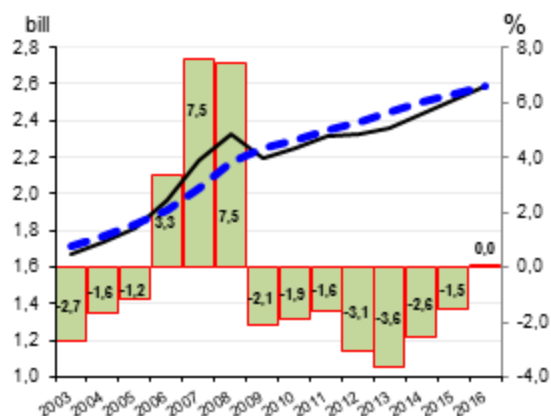
### Polje 1: Potencijalni rast u Crnoj Gori

Poređenje rasta potencijalnog BDP-a i stvarno postignutih (projektovanih) stopa rasta, u periodu od 2000. do 2016. godine, pokazuje da je u prvih pet godina BDP bio ispod potencijalnog. Nakon toga, od 2006. do 2009. godine, došlo je do naglog rasta i pada, ali se procjenjuje da će se on do 2016. godine oporaviti i doći na uravnoteženu stopu. Ovaj scenario se oslanja na očekivanja da će, u periodu od 2013. do 2016. godine, sa prosječnih 3-4 % rasta, ekonomija postići ravnotežnu stopu rasta (potencijalnog) BDP-a (HP filter).

Output gap sa Hodrick-Prescott filterom



Output gap sa Cobb-Douglas funkcijom



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

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

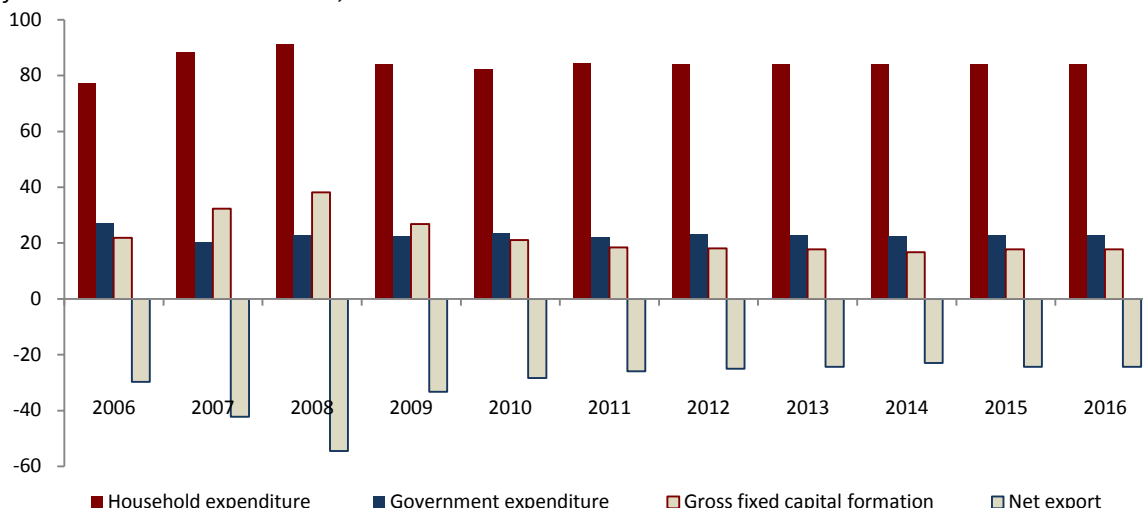
## 2.2. Domaća i eksterna tražnja

Struktura BDP-a, po potrošnoj metodi, u periodu od 2006. do 2008. godine, ukazuje na povećanje potrošnje domaćinstava, sa 77% na 91% BDP-a. U posmatranom periodu, došlo je do značajnog porasta prihoda domaćinstava od prodaje nekretnina i povećanja zarada, da bi 2010. godine došlo do naglog pada. Učešće državnih rashoda se povećavalo od 2007. godine, s obzirom na snažan rast BDP-a do 2008. godine. Učešće bruto investicija u osnovna sredstva prati povećanje potrošnje domaćinstava i povećano je sa 21,9% BDP-a u 2006. na 38,2% BDP-a u 2008. godini, da bi, poslije ulaska u ekonomsku i finansijsku krizu, palo na oko 21% BDP-a. Slična kretanja su zabilježena i u spoljnotrgovinskom bilansu, gdje neto doprinos izvoza rastu ostaje negativan, a koji se u periodu od 2006. do 2008. godine povećao sa 30% na 54,5%, da bi se, poslije nastupanja finansijske krize, stabilizovao, ali i ponovo smanjio na 28,4 % BDP-a u 2010. godini. Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, od 2012. godine, nudi nove prilike za rast sektora izvoza. Povećanje konkurentnosti i poslovne efikasnosti može obezbijediti povećanje izvoza.

### 2.2.1. Promjena strukture domaće proizvodnje i usluga

U periodu od 2006. do 2011. godine zabilježen je rast u svim privrednim djelatnostima, prvenstveno u sektoru usluga i građevinarstva, koji čine oko 5% ukupnog BDP-a. Za period do 2016. godine, očekuje se ekonomski rast u turizmu, sa multiplikativnim efektima na sektor usluga, kao i u aktivnostima povezanim sa poljoprivredom, gdje postoje značajni neiskorišćeni resursi. Ekonomski napredak će zavistiti od stranih direktnih ulaganja i otvaranja novih radnih mjesta. Od 2006. do 2010. godine učešće usluga u BDP-u je poraslo sa 67% na 69%, a do 2016. godine predviđa se rast do nivoa od 77%.

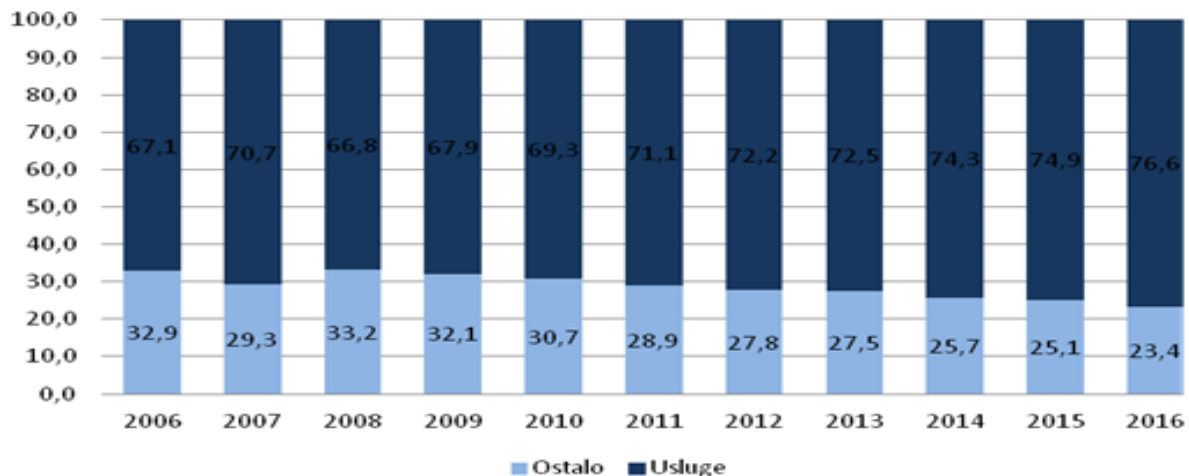
Grafik 3. Potrošna struktura BDP-a, 2006 - 2016



Izvor: MONSTAT i Ministarstvo finansija Crne Gore

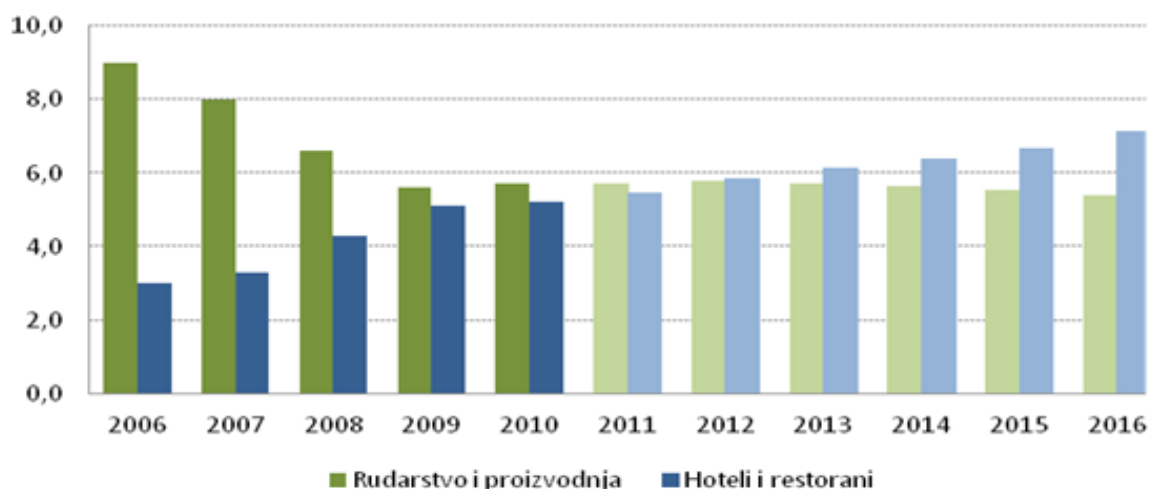
U periodu od 2006. do 2010. godine, učešće sektora rudarstvo i proizvodnja u BDP-u zabilježilo je pad sa 9,0% na 5,7%, dok je učešće djelatnosti hotela i restorana povećano sa 3,0% na 5,2%. Pod pretpostavkom da će djelatnost hotela i restorana prosječno rasti po stopi od oko 7,0%, njegovo učešće u BDP-u će se povećati na 6,3% u 2016. godini. Istovremeno, pod pretpostavkom da sektor rudarstvo i proizvodnja, u periodu od 2011. do 2016, ostvari rast od oko 1 %, njegovo učešće će se smanjiti sa 9,0%, koliko je iznosilo 2006, na 4,7% u 2016. godini.

Grafik 4. Struktura BDP-a po glavnim sektorima, 2006-2016.



Izvori: MONSTAT i Ministarstvo finansija

Grafik 5. Struktura BDPa po glavnim djelatnostima, za period od 2006. do 2016.



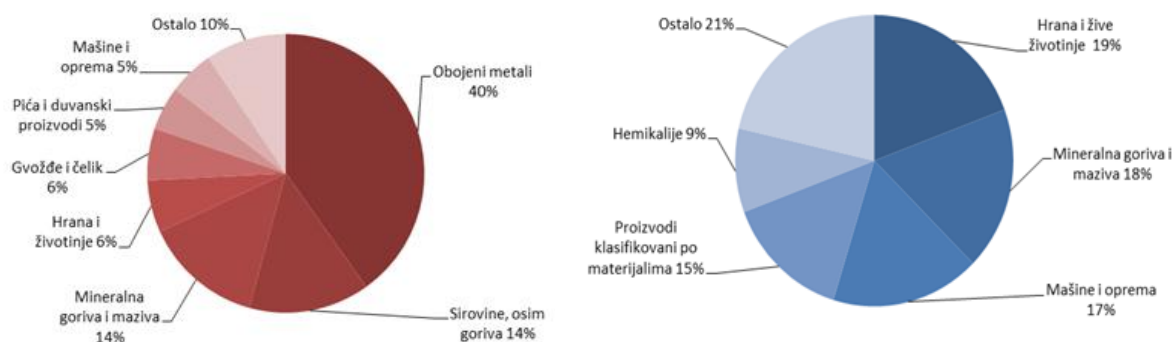
Izvor: MONSTAT i Ministarstvo finansija

### 2.2.2. Eksterna tražnja i strane direktne investicije su važan izvor rasta

Crna Gora, kao mala i otvorena ekonomija, bilježi negativan saldo trgovinske razmjene sa inostranstvom, gdje uvoz značajno prevazilazi izvoz. U strukturi izvoza dominiraju sirovine i poluproizvodi, uključujući osnovne metale, aluminijum, hranu i piće, te mašine i opremu. Najznačajniji uvozni artikli su mašine i oprema, mineralni proizvodi, hemikalije i vozila. Izvoz roba, u 2013. i 2014. godini, će stagnirati, obzirom da je glavni izvoznik metala prepolovio svoju proizvodnju u 2012. godini, a njegova budućnost ostaje neizvjesna. Smanjenje izvoza roba biće, djelimično, kompenzovano boljim učinkom sektora usluga, posebno u sektoru turizam, sa pojedinačnim doprinosima od izvoza čelika i električne energije.

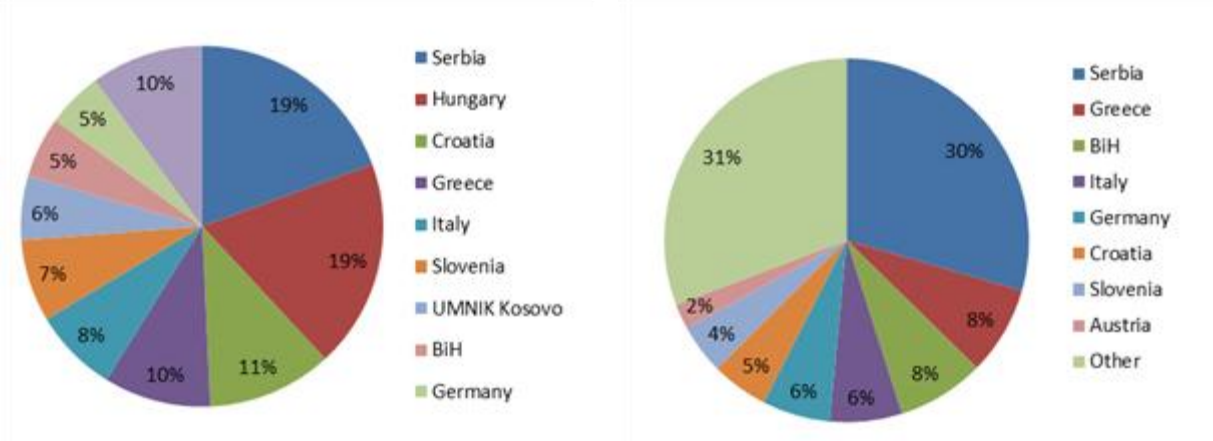
U strukturi izvoza u 2011. godini najviše su bili zastupljeni obojeni metali-aluminijum (40%), sirovine-osim goriva (14%), mineralna goriva (14%), gvožđe i čelik (6%). U Crnu Goru najviše je uvezeno hrane i životinja (19%), mineralnih goriva (18%), mašina i transportne opreme (17%). Najveći dio izvoza, oko 50%, plasira se u državama Evropske unije, a oko 40% u državama potpisnicama CEFTA. Najviše uvoza potiče iz država potpisnica CEFTA sporazuma (oko 45%), dok uvoz iz država članica Evropske unije čini oko 39% ukupnog uvoza. Najveći trgovinski partneri Crnoj Gori su Srbija, Mađarska, Grčka, Hrvatska, Slovenija, Italija, Njemačka, Kina i dr.

Grafik 6. Struktura izvoza i uvoza po grupama proizvoda za 2011. godinu



Izvor: Monstat

Grafik 7. Struktura izvoza i uvoza po državama - 2011. godina



Izvor: Monstat

Uporan i visok **deficit tekućeg računa** predstavlja jednu od ozbiljnih neuralgija crnogorske ekonomije, što je, na dugi rok, neodrživo. S tim u vezi, naslijeđeni obrasci rasta, utemeljeni u stranim direktnim ulaganjima i visokim prilivima transfera iz inostranstva, moraju biti prilagođeni. Crnogorska privreda je suočena sa problemima visoke uvozne zavisnosti i vrlo niske vrijednosti izvoza. Finansiranje deficita se, uglavnom, obezbjeđuje iz stranih direktnih investicija i kroz priliv portfolio investicija, izdavanjem euro obveznica na međunarodnom tržištu.

## Polje 2: Platni bilans – revidirani podaci

Konačnim podacima o platnom bilansu za 2011. godinu (CBCG) i revidiranim podacima za period 2005-2010, koji su objavljeni poslije usvajanja makroekonomskih projekcija, a koje su sastavni dio ovog dokumenta, značajno su korigovane pojedine stavke. Korekcije su uslovljene promjenama u tekućem računu platnog bilansa na stavci prihodi od turizma, dok je na finansijskom računu promijenjena pozicija ostale investicije, kroz povećanje pozicije gotovina i depoziti i saldiranjem između sredstava i obaveza.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A. TEKUĆI RAČUN (1+2+3+4)	0,0	0,0	0,0	25,4	51,0	54,0	61,1
2. Usluge	0,0	0,0	0,0	25,4	51,0	54,0	61,1
B. KAPITALNI I FINANSIJSKI RAČUN	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
B2. Finansijski račun	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
3. Ostale investicije	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	135,0
3.1. Sredstva	119,1	71,3	166,8	140,5	112,3	141,1	104,3
3.2. Obaveze	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,7
C. NETO GREŠKE I OMAŠKE	-119,1	-71,3	-166,8	-165,9	-163,3	-195,2	-196,1

S tim u vezi, potrebno je revidirati podataka o BDP-u, kroz promjene stavke prihodi od izvoza usluga što će, ukoliko se revizija izvrši, povećati nominalni iznos BDP-a. Procjene Ministarstva finansija pokazuju da će ove promjene dovesti i do smanjenje deficita tekućeg računa, a i povećanja nominalnog BDP-a.

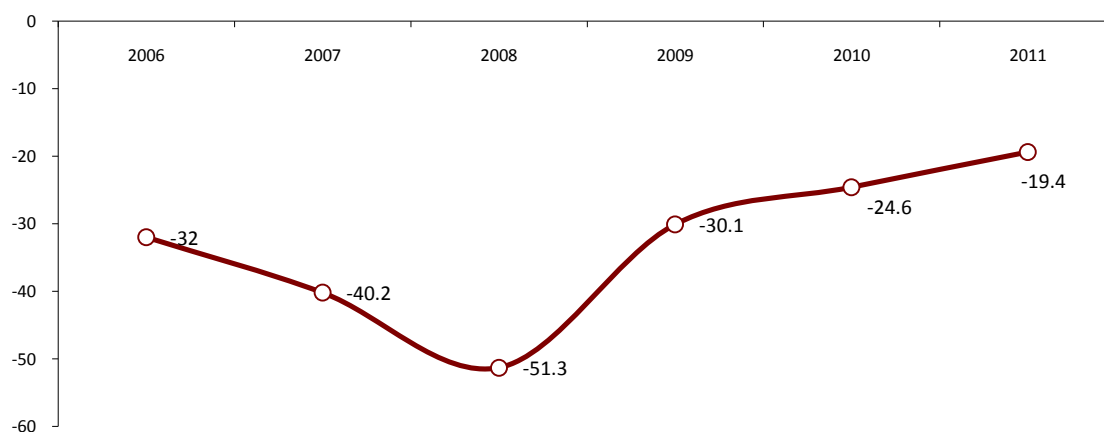
% BDP-a	2008	2009	2010	2011
Deficit tekućeg računa	-49,3	-27,4	-22,5	-17,4
Neto greške i omaške	2,2	6,3	6,3	4,8

Deficit tekućeg računa je manji za 2,2 p.p. u odnosu na onaj na osnovu prethodnih podataka, a neto greške i omaške su svedene na 4,8% BDP-a i smanjene su za 6,1 p.p. Uprkos ovom prilagođavanju, deficit tekućeg računa ostaje visok i finansiran je, prvenstveno, kroz visok priliv stranih direktnih investicija. Prilagođavanje ovako visokog deficita postaje prioritet zbog visokog rizika izbijanja platno bilansne krize, izazvane smanjenjem priliva stranih direktnih investicija i, donekle, smanjenjem priliva po osnovu transfera iz inostranstva.

Zbog korišćenja eura kao platežnog sredstva, kao i pretežno gotovinskog plaćanja, pogotovo u oblasti turizma (siva ekonomija), nije jednostavno obuhvatiti sve transakcije, jer ne postoji mogućnost razlikovanja domaćeg od eura stranog porijekla\*. Zbog toga je moguće potcijeniti neke pozicije platnog bilansa, kao što su prihodi od turizma, doznake iz inostranstva, depoziti stanovništva čiji su izvor transakcije sa nerezidentima i dr.

\*Takav je slučaj sa većinom zemalja koje koriste euro (Njemačka, Austrija, Francuska i sl.), jer polazni osnov same metodologije, koja je u upotrebi, jeste da svaka zemlja ima svoju valutu. Kod zemalja kod kojih to nije slučaj teže je obuhvatiti sve platnobilansne tokove i otuda značajne neto greške i omaške.

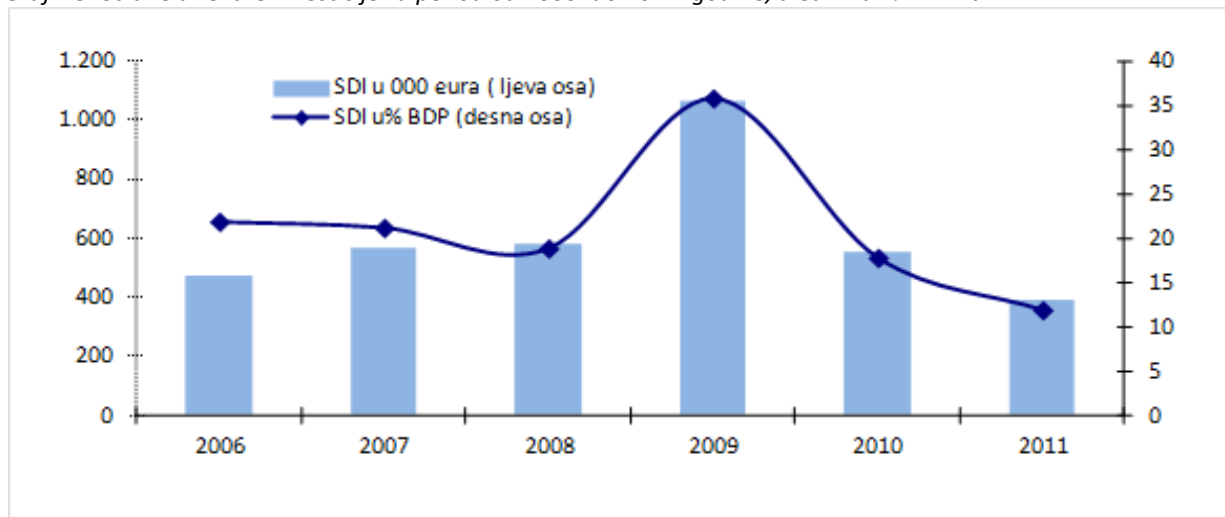
Grafik 8. Bilans tekućeg računa za period od 2006. do 2011. u % BDP-a



Izvor: Centralna banka Crne Gore

**Strane direktne investicije (SDI)** predstavljaju važan faktor povećanja rasta i konkurentnosti. Nepovoljna kretanja na globalnom nivou i niži stepen interesovanja stranih investitora rezultirali su smanjenjem priliva stranih direktnih investicija u 2011. godini. Smanjenje priliva stranih direktnih investicija je posljedica smanjenja vlasničkog kapitala i dužničkih ulaganja. Ipak, preliminarni podaci za 2012. godinu ukazuju na povratak pozitivnog trenda. Crna Gora ima ogroman potencijal za privlačenje stranih direktnih ulaganja. Međutim, realizacija velikih projekata zavisice, u velikoj mjeri, od kretanja na svjetskom nivou. Neto priliv stranih direktnih investicija u 2011. iznosio je 389 mil.€ ili 11,9% BDP-a, što je nominalno 29,5% manje nego 2010. godine. U strukturi SDI u 2011. godini, najveći udio bilježe investicije u banke i kompanije (31,9%) i investicije u nekretnine (37,3%). U prvih devet mjeseci 2012. godine priliv SDI je premašio 300 mil. €, uglavnom u banke i nekretnine.

Grafik 9. Strane direktne investicije za period od 2006. do 2011. godine, u eurima i % BDP-a



Izvor: Centralna banka Crne Gore

### 2.2.3. Bankarski sektor se polako oporavlja ali se još uvijek suočava sa izazovima

Brzi rast bankarskog sistema uslovljen je ulaskom inostranih banaka. Od 11 banaka, koje posluju na teritoriji Crne Gore, 9 je u stranom vlasništvu, a u 2003. godini, samo su 3 od 10 banaka bile inostrane.

Sektor bankarstva suočava se sa brojnim unutrašnjim i spoljašnjim izazovima. Kreditna aktivnost je ispod nivoa koji bi bio pokretač privrednog rasta. Slabi i kreditna podrška banaka Investiciono-razvojnog fondu, što primorava državu da ozbiljno razmotri mogućnosti o intenziviranju kreditne aktivnosti<sup>13</sup>, u cilju premošćavanja problema nelikvidnosti i podsticanja rasta. U isto vrijeme, neizvjesnost i nestabilnost kretanja u eurozoni prenosi se preko međunarodnog kretanja roba i tokova kapitala, koji podstiču povećanje premije za rizik. Ekspanzija bankarskog sistema zasnivala se na izuzetno visokim stopama kreditnog rasta, koji je bio čak jedan od najviših u Evropi i Centralnoj Aziji, nakon čega je, od kraja 2008. godine, uslijedio snažan pad kreditne aktivnosti, koja je, u periodu 2010-2012, ostala na vrlo niskom nivou. Oslabljena privreda a, prije svega, loši rezultati poslovanja u sektoru građevinarstva i na tržištu nekretnina, u periodu krize, uzrokovala je povećanje nekvalitetnih kredita. Iz tih razloga, banke su bile prisiljene da povećaju rezervacije za gubitke po kreditima i posegnu za rezervama kapitala, što je rezultiralo dokapitalizacijom u 9 banaka. Istovremeno, u prva tri kvartala 2012. godine, obavezne rezerve su povećane za gotovo 30%.

Aktivnosti banaka tokom 2011. godine bile su usmjerene na „čišćenje“ pozicija bilansa stanja, što je dovelo do poboljšanja kreditnog portfolija, ali ne i do pozitivnih pomaka u odnosu nenaplativih kredita prema ukupnim kreditima. Prema podacima iz trećeg kvartala 2012. godine, udio nenaplativih kredita bio je 18,5%, odnosno 3% više u odnosu na 2011. godinu.

Zbog ponovne procjene rizika u okviru jedne sistemske banke tokom drugog i trećeg kvartala 2012. godine, zabilježen je značajan rast aktive, ponderisane kreditnim rizikom, i pad solventnosti na agregatnom nivou. Shodno tome, rast nenaplativih kredita i pad u kapitalnim nivoima pomenute banke odrazio se na njen negativan rezultat i povećanje obavezne rezerve. Ova dešavanja su imala značajan uticaj na rezultate poslovanja na sistemskom nivou, stvarajući gubitak od ok 48 mil. €. Urađena je dokapitalizacija, koja je unaprijedila ukupnu solventnost bankarskog sektora. Ipak, okruženje ostaje promjenljivo i izloženo nenaplativim kreditima. Potrebni su viši nivoi likvidnosti i

<sup>13</sup> Ideja o Investiciono razvojnoj banci se ponovo aktualizuje

solventnosti. Sveobuhvatni set zakona u finansijskom sektoru, koji je predstavljen nedavno, kao i primjena međunarodnih revizorskih standarda, pružiće dodatnu podršku finansijskoj stabilnosti.

#### 2.2.4. Upravljanje kompanijama u državnom vlasništvu

Proces privatizacije bio je intenzivan u prethodnim decenijama i rezultirao je tranzicijom 90% državne imovine u privatnu. Najvećih 10 kompanija, koje su u državnom vlasništvu, posjeduju oko 2,1 mlrd.€ sredstava i zapošljavale su 7.000 radnika u 2011. godini. Konsolidovani bilans uspjeha pokazuje da su ove kompanije, u 2011. godini, dostigle neto kumulativni gubitak u iznosu od 70 mil.€. Privatizacija je, u proteklom periodu, bila važan izvor budžetskih prihoda. Planom privatizacije za 2013. godinu, određene su kompanije koje će ući u proces privatizacije, kao i način na koji će se privatizovati. Očekuje se da će ovaj proces biti nastavljen i u narednom periodu. Ipak, Vlada će razmotriti strateški pristup upravljanja kompanijama koje su u državnom vlasništvu.

U pogledu rezultata poslovanja ovih kompanija, najveći profit u 2011. godini imao je Crnogorski elektroprivredni sistem AD, dok su najveće gubitke zabilježili Elektroprivreda Crne Gore AD, Montenegro Airlines AD Podgorica i Kontejnerski terminal i generalni tereti AD.

---

#### Polje 3: 10 najvećih kompanija u kojima je država većinski vlasnik

- Elektroprivreda Crne Gore AD (55.00%);
- Crnogorski elektroprivredni sistem AD (55%);
- Željeznička infrastruktura Crne Gore AD (76.43%);
- „13 jul - Plantaže“AD (55,91%);
- HTP Ulcinjska rivijera AD Ulcinj (63.52%);
- JP Aerodromi Crne Gore (100.00%);
- AD „Luka Bar“ (54.05%);
- Hotelska grupa „Budvanska rivijera“ (58.72%);
- Montenegro Airlines AD Podgorica (99,88%) i
- AD Kontejnerski terminal i generalni tereti (54.05%).

#### 2.3. Tržište rada – fleksibilnost i mobilnost

Postoje značajne strukturne neravnoteže na tržištu rada. Strukturne reforme na tržištu rada su socijalno osjetljive, a rezultati vidljivi u dugom roku.

Positivni učinci ekonomskog rasta, u periodu 2006-2008. godine, odrazili su se i na tržište rada, koje bilježi porast **stope aktivnosti**, sa 48,9% u 2006. godini na 51,9% u 2008. Istovremeno, stopa zaposlenosti se povećala sa 34,5% u 2006. na 43,2% u 2008. Međutim, situacija na tržištu rada je opet počela da se pogoršava, sa određenim zakašnjenjem. U 2012. godini stopa nezaposlenosti je još uvijek visoka i iznosi 19,9%. Strukturna neravnoteža, koja preovladava na tržištu rada, ogleda se u visokom udjelu dugotrajno nezaposlenih u ukupnoj nezaposlenosti, kao i u nezaposlenosti mladih, osoba koje prvi put traže posao i osoba sa visokim obrazovanjem. Udio nezaposlenih sa visokim obrazovanjem povećao se sa 11,9% u 2010. na 14,1% sredinom 2012. godine. Od 2006. godine, **zarade** u Crnoj Gori imaju trend rasta. Do 2009. godine, zarade bilježe značajan rast (preko 10 % godišnje), dok je u 2010. i 2011. godini, zbog ekonomske krize, rast neto zarada smanjen je za 3,5%, odnosno 1%, respektivno.



Tabela 8: Ključni indikatori tržišta rada (2006 – 2016.)

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

Izvor: MONSTAT

Tabela 9: Trend zarada u Crnoj Gori 2006-2012, u €, tekuće cijene

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

Izvor: MONSTAT

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

#### Polje 4: Socijalni dijalog

Socijalni dijalog je ustavna kategorija, što je detaljnije definisano posebnim zakonima (Zakon o radu, Zakon o socijalnom savjetu i Zakon o reprezentativnosti sindikata). Socijalni savjet osnovan je 2007. na tripartitnoj osnovi i čine ga socijalni partneri: predstavnici Vlade i lokalne samouprave, predstavnici organizacija sindikata i Unije poslodavaca. S tim u vezi, 2011. godine, Vlada je sa predstavnicima sindikata ušla u Sporazum o politici zarada za zaposlene čije se zarade finansiraju iz budžeta Crne Gore. Navedeni Sporazum propisuje politiku zarada u srednjoročnom periodu (2012 – 2015.), koji će imati polaznu tačku u finansijskim mogućnostima i fiskalnim rizicima tokom usklađivanja zarada zaposlenih u javnom sektoru. Osim toga, jačanje partnerstva između Vlade i sindikata će riješiti pitanja koja se odnose na tehnološke viškove i kontrolu budžeta, prihoda, zapošljavanja i trošenje sredstava iz budžeta Crne Gore.

**Cilj politike tržišta rada** je povećanje zaposlenosti, ublažavanje tranzicionih procesa na tržištu rada, bolja usklađenost tražnje i ponude i pomoć u reintegraciji ranjivih grupa. Međutim, zapošljavanje se može povećati samo kroz ekonomski rast i otvaranje novih radnih mjesta. U prethodnom periodu, značajno je unaprijeđen institucionalni okvir tržišta rada, ali rigidnosti i dalje postoje. U cilju povećanja fleksibilnosti tržišta rada, unaprijeđen je zakonodavni okvir, kroz:

- (i) izmjene i dopune Zakona o radu, koji reguliše rad privremenih agencija za zapošljavanje; ograničavanje ugovora o radu na određeno vrijeme na 24 mjeseca maksimalno; pojednostavljenje postupka davanja otkaza;
- (ii) olakšani pristup tržištu rada: zapošljavanje stranaca i radne procedure su pojednostavljene i
- (iii) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, koji ima za cilj povećanje broja zaposlenih osoba sa invaliditetom kroz davanje subvencija poslodavcima, kao i usaglašavanje sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

Zavod za zapošljavanje, u cilju smanjenje strukturne nezaposlenosti, sprovodi aktivne i pasivne mjere zapošljavanja. To su, prije svega, mjere koje doprinose smanjenju nezaposlenosti: (i) odobravanje kredita za samozapošljavanje; (ii) program javnih radova (na nacionalnom i lokalnom nivou) tokom razdoblja recesije; (iii) obuka i napredno stručno osposobljavanje nezaposlenih osoba; (iv) profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba s invaliditetom; (v) programi zapošljavanja za pripravnike. Dugoročno posmatrano, smanjenje strukturne nezaposlenosti jedino je moguće kroz dodatno usklađivanje obrazovnog sistema sa potrebama tržišta rada.

Uprkos određenim pomacima, i dalje su na snazi prilično strogi propisi o zaštiti zaposlenja i rigidan centralizovani sistem kolektivnog pregovaranja, čime se ograničava fleksibilnost korporativnog sektora i novo zapošljavanje, odnosno povećava nezaposlenost. Sigurnost zaposlenja uslovlila je relativno niske zarade a, u industrijskom sektoru, usporavanje procesa restrukturiranja. Istovremeno, visoki troškovi otpuštanja destimulišu novo zapošljavanje. S druge strane, postoji problem nedovoljne zainteresovanosti nezaposlenih lica za zapošljavanjem, jer time gube određene beneficije u vidu socijalnih naknada.

U cilju postizanja srednjoročnog fiskalnog balansa, neophodno je smanjiti iznos sredstava za realizaciju mjera aktivne politike zapošljavanja sa 8 mil. € u 2012. na 2,7 mil. € u 2013. godini. Iz tog razloga, neophodno je pažljivo alocirati sredstava, fokusirajući se na rješavanje problema koji će dati najbolje rezultate.

---

#### Polje 5: Fond rada

Fond rada je osnovan 2010.godine, s ciljem isplaćivanja sredstava licima čiji je ugovor o radu prekinut zbog stečaja. U 2011. godini, Fond je bio opterećen razlikama između finansijskih potraživanja i sredstava, uzrokovanih nagomilanim obavezama iz prethodnih godina. Na osnovu zahtjeva podnesenih od strane bivših zaposlenih iz preduzeća koja su u stečaju, Fond je 2011. isplatio 2,39 mil. €, a 2012. godine 8,1 mil. €.

---

#### 2.3.1. Suočavanje sa neformalnom ekonomijom

Karakteristika crnogorskog tržišta rada je relativno visok udio zaposlenosti u neformalnoj ekonomiji. Ne postoji zvanična kvantifikacija učešća sive ekonomije u Crnoj Gori. Procjena je da je njeno učešće na nivou nešto malo višem od evropskog prosjeka. Problem sive ekonomije prisutan je i u zemljama u regionu (gdje se učešće sive ekonomije kreće u rasponu od 25 do 30%), a i u zemljama EU, gdje neke zemlje, npr. Bugarska bilježi učešće sive ekonomije u BDP-u od 33%.

Zapošljavanje radnika na neformalan način omogućava poslodavcima izbjegavanje administrativnog tereta i smanjenje konkurencije, ali nepravedno. Za radnike, neformalna zaposlenost je često jedina šansa za zaposlenje u ekonomiji sa izraženom nezaposlenošću. U kratkom periodu, neformalna zaposlenost i izbjegavanje doprinosa za socijalno osiguranje i poreza donosi novčanu korist, kako za poslodavca tako i za radnika.

---

#### Polje 6: Mjerenje neformalne ekonomije

Neformalna ekonomija je svaka ekonomska djelatnost koja se obavlja unutar teritorija neke zemlje od strane domaćih ili nerezidentnih osoba, što ili nije uključeno u bruto domaći proizvod ili nije oporezivano u skladu s pozitivnim zakonskim propisima, a koje mogu biti zabranjene zakonom. Evropska unija je uvela obavezu, za sve nove zemlje članice, da u službenim podacima o BDP-u uključe sopstvene procjene u vezi s neformalnom ekonomijom, iz statističkih i ekonomskih razloga. U tu svrhu, za države kandidatkinje osmišljen je Eurostat Exhaustiveness Programme.

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

---

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

- (i) tržištu proizvoda koji podliježu akcizama;
- (ii) tržištu rada i
- (iii) aktivnosti malih i srednjih preduzeća, u vezi sa plaćanjem PDV-a.

Smanjenje neformalne ekonomije, ne samo zbog finansijskih efekata, jedan je od prioriteta Vlade. Srednje i dugoročne posljedice neformalne zaposlenosti za ekonomiju i društvo su višestruki. Za preduzeća, konkurentnost koja se temelji isključivo na cjenovnoj konkurentnosti postaje teško održiva. Izbjegavanje plaćanja poreza povećava pritisak na javni budžet i stvara dodatni teret za otplatu javnog duga a, time se, poreski teret stavlja na formalna preduzeća. Identifikacija neformalne ekonomije i uključivanje u fiskalne prihode je važno, dok bi izgubljeni fiskalni prihodi značajno poboljšali budžet i platni bilans Crne Gore.

U cilju intenziviranja i poboljšanja koordinacije u borbi protiv neformalne ekonomije, Vlada Crne Gore je donijela mjere i operativni plan za suzbijanje neformalne ekonomije za 2012. godinu. Operativni plan ima za cilj da intenzivira aktivnosti u oblasti kontrole prometa akciznih proizvoda, kontrole prometa u maloprodaji, kontrole na tržištu rada i kontrole neregistrovanih pravnih lica i građana. Pored toga, u cilju suzbijanja neformalne ekonomije, donesen je Zakon o dopuni zakona o akcizama, čija će realizacija omogućiti efikasniju kontrolu i smanjiti šanse za zloupotrebe, koje su prisutne u praksi. Pored efekata na planirane prihode, mjere su, takođe, preventivnog karaktera, u smislu poboljšanja fiskalne discipline. Istovremeno, planira se formiranje Bijele liste urednih poreskih platiša, koja će biti osnova za reprogram poreskog duga i doprinijeti pozitivnom imidžu, promociji zdravog tkiva crnogorske ekonomije, a time i fiskalnoj stabilnosti.

### 2.3.2. Stanovništvo stari

Aktuelne demografske promjene uslovile su promjene u starosnoj strukturi stanovništva a, na dugi rok, usloviće smanjenje broja stanovnika. Demografske promjene su, prije svega, izazvane i potaknute smanjivanjem nataliteta, koji je u padu više od 20 godina. Manji broj novorođenih utiče na broj i starosnu strukturu stanovništva. Te "nove generacije" prolaziće kroz pojedine segmente društvenog sistema, a manji broj i izmijenjena starosna struktura reflektovaće se na sami sistem (obrazovni, tržište rada, domaćinstva i porodice, stambeno tržište, itd). Broj starijih osoba će se povećati, kako zbog rastućih skupina od ranije (generacija baby boomer od pet ili šest dekada), tako i zbog povećanja očekivane životne dobi našeg vremena.

Prema popisima stanovništva iz 2003. i 2011. godine, Crna Gora je imala 620,145, odnosno 620,092 stanovnika. Dakle, u posmatranom osmogodišnjem periodu, broj stanovnika je stagnirao. S druge strane, došlo je do promjene u starosnoj strukturi, u pravcu daljeg starenja crnogorske populacije.

Tabela 10: Stanovništvo po veličini, dinamici i starosnoj strukturi: prošlost, sadašnjost i budućnost

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

Izvor: Monstat

**Učešće stanovništva starosti od 65 i više godina** povećalo se sa 12% u 2003. na 12,8% u 2011. godini, a očekuje se da će se do 2021. povećati na 15,4%. Učešće stanovništva starosti od 14 ili manje godina, smanjeno je sa 22,6% u 2003. na 19,2% u 2011. godini, a očekivanja su da će se do 2021. smanjiti na 16,8%.

Penzionom reformom, **povećana je starosna granica za penzionisanje** (sa 65 godina za muškarce i 60 godina za žene, na 67 godina, za muškarce od 2025. a za žene od 2041.), i uvedeno ponovno usklađivanje penzionih beneficija do 75% indeksa inflacije (CPI) i 25% opšteg nivoa zarada, u odnosu na prethodne godine, sa 50% za oba indeksa.

Starenje stanovništva povećaće troškove Fonda penzionog i invalidskog osiguranja i troškove zdravstvenih usluga. Pored toga, odraziće se na ekonomske i socijalne mjere, kroz:

- bolji pristup mladih tržištu rada;
- migracije i politiku strane radne snage;
- efikasnost zdravstvenog sistema (prevencija umjesto liječenja) i
- razvoj usluga za starije stanovništvo (tržišna niša, novi poslovi, i sl.).

Zbog starenja stanovništva, u javnim fondovima biće manje sredstava za mlade (npr. u sistemu obrazovanja), a više će se izdvajati za stariju populaciju, usljed povećanja tražnje za liječenjem i smještajem starijih ljudi. Potrošnja će se promijeniti u korist zadovoljavanja potreba starijih. S druge strane, starenje može negativno uticati na potencijalni rast, jer društvo koje stari ima slabiju tražnju. Demografske promjene utiču na ekonomski rast, između ostalog, i preko njihovog uticaja na tržište rada. Manji broj novorođenih će, vremenom, smanjiti veličinu radne snage i izazvati starenje unutar aktivnih starosnih skupina. Starenje je već započelo, dok se smanjenje radne snage očekuje tek nakon 2020.godine. Ekonomskom politikom neophodno je stabilizovati kontigent radne snage kroz jačanje njihove participacije i povećanje produktivnosti rada, kroz:

- kvalifikovan mladi kadar koji ulazi na tržište rada zahtijeva efikasan obrazovni sistem, prilagođen tržištu rada;
- održavanje vještina radne snage, kroz obaveznu obuku i cjeloživotno učenje i
- povećanje kapitala, da bi se nadomjestio nedostatak radne snage.

Visoke stope ulaganja su najefikasnije, kako u kratkom, u smislu multiplikativnog efekta na dohodak, tako i na dugi rok, kroz povećanje produktivnosti rada.

## 2.4. Javne finansije

Visok fiskalni deficit i povećani javni dug upućuju na hitnost fiskalnog prilagođavanja, da bi se realizovale srednjoročne prognoze. Glavni problem održivosti javnih finansija je izražen strukturni deficit. U tom smislu, već se preduzimaju mjere za rješavanje ovog problema, tako da se za 2015.

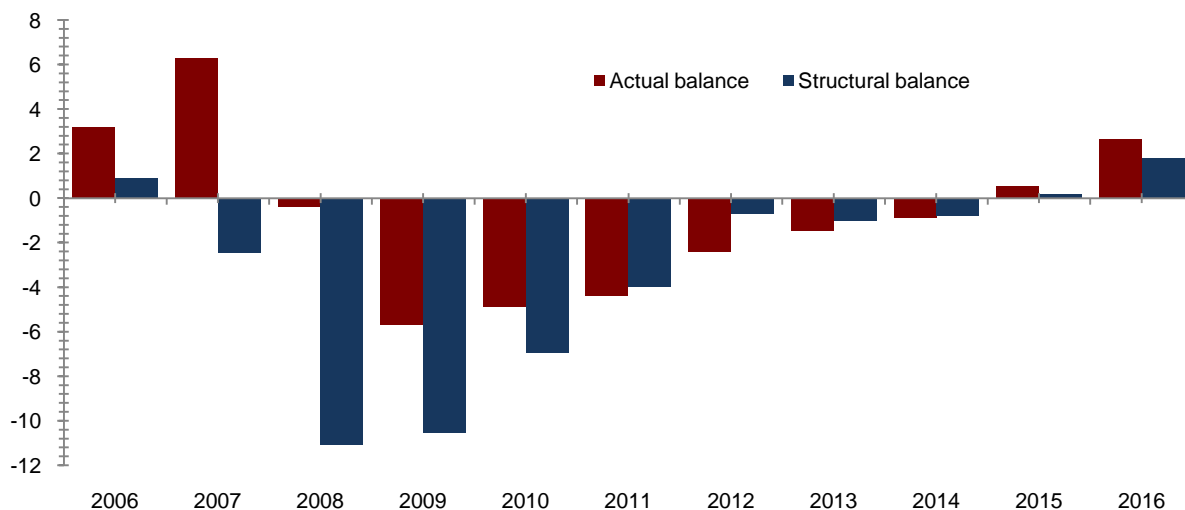
godinu očekuje izbalansirano strukturalno stanje. Međutim, bez značajnijih strukturalnih promjena u javnoj potrošnji i prihodima, dugoročna održivost se ne može obezbijediti. To će se postići kroz restriktivnu politiku državnih izdataka, suzbijanje sive ekonomije i konkurentnu i konzistentnu poresku politiku.

Tokom ekonomske ekspanzije, **budžetski prihodi** su bili znatno iznad potencijalnih i strukturalnih. Oni su povećani sa 46% BDP-a u 2006. na 50% BDP-a u 2007/2008. godini. Međutim, kao što se iz navedenog vidi, javne finansije tokom ekonomskog rasta nijesu bile u tako dobrom stanju kao što je izgledalo (suficit). Kao rezultat visokog suficita, budžetski rashodi su porasli u 2008. za 8%, što je uslovalo visok strukturalni deficit, koji se nastavio i u 2009. godini. Od 2009. godine, strukturalni bilans, potisnut mjerama konsolidacije, postepeno će se vratiti na izbalansirani nivo u 2015, tako da se u 2016. godini očekuje strukturalni suficit od 2,2% BDP-a.

U cilju uspostavljanja osnovnih principa dobrog fiskalnog menadžmenta, koji se posmatra kao veza između budžeta i politike Vlade, 2004. godine je počela realizacija projekta po programskom budžetu. Proces implementacije još uvijek traje, čime je, u prethodnom periodu, značajno porasla transparentnost utvrđivanja budžeta, planiranja, kontrole efikasnosti i potrošnje.

**Opšta državna potrošnja** je usklađena sa opštim srednjoročnim makro-fiskalnim okvirom. Ključna komponenta srednjoročnog okvira odnosi se na preciznu identifikaciju i procjenu troškova nastalih po osnovu realizacije srednjoročnih strateških politika, što se podudara sa makroekonomskim okvirom za Crnu Goru. U ovom kontekstu, da bi obezbijedili kontrolu javne potrošnje, određene su gornje granice potrošnje, na godišnjem nivou, za ministarstva, državne fondove i državnu administraciju, za period od tri godine.

Grafik 10. Bilans budžeta (u% BDP), 2006-2016.



Izvor: Ministarstvo finansija

## Polje 7: Evropski fiskalni pakt

Opšti državni strukturalni bilans je ključni element novog Evropskog fiskalnog pakta, tj. Sporazuma o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji. Ovo predstavlja glavni korak prema bližoj i neopozivoj fiskalnoj i ekonomskoj integraciji i jačem upravljanju u eurozoni. Novi Sporazum zahtijeva da je nacionalni budžet u balansu ili suficitu. To se postiže ako strukturalni deficit ne prelazi 0,5% nominalnog BDP-a. Ako države članice odstupe od pravila, automatski se aktivira korektivni mehanizam. Mehanizam, u potpunosti, poštuje isključiva prava nacionalnih parlamenata. Dalje, države članice će morati da inkorporiraju "pravilo izbalansiranog budžeta" na vrijeme, a Evropski sud pravde će imati nadležnost da donese odluku po

ovim pitanjima. Odluka suda će biti obavezujuća i ako se ne sprovede, može biti praćena kaznom do 0,1 % BDP-a.

### 2.4.1. Državni dug i bilans

**Opšti državni bilans** u Crnoj Gori prešao je iz suficita u deficit 2009. godine, usljed nižih prihoda i efekta automatske stabilizacije u najtežoj godini krize. *Od 2007-2011, državni dug je povećan na 46% BDP-a, a prema procjeni za 2012. iznosi 52% BDP-a.*

Tabela 11: Državni dug i bilans 2006 – 2015. (realizacija i predviđanja)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Državni dug, (u mil. €)	701.1	737.2	894.7	1,140.2	1,270.7	1,487,5	1,730.4	1,904.0	2,003.2	2,023.6
Državni dug, u % BDP	32.6	27.5	29.0	38.2	40.9	46.0	52.0	54.5	54.3	51.7
Državni bilans (u mil. €)	74.2	177.0	15.2	-130.3	-112.2	-127.0	-137.7	-95.4	-72.3	-35.4
Državni bilans, u % BDP	3.5	6.6	0.5	-4.4	-3.6	-3.9	-4.1	-2.7	-2.0	-0.9

Izvor: Ministarstvo finansija

Naime, za potrebe finansiranja budžeta, u periodu 2009 – 2011. godine, obezbijeđeno je 500 mil.€ od strane finansijskih institucija. Pored toga, državni dug značajno je povećan 2008. godine, nakon usvajanja Zakona o obeštećenju korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, Zakona o isplati stare štednje građanima i štednje koja je bile na računima banaka van Crne Gore.

Visina duga, za period 2012 – 2016, će se povećati, uglavnom, zbog povećanja spoljnog duga u budžetske svrhe. Ali, do 2015. godine, Crna Gora će stabilizovati javni dug na nivo od 51% BDP-a.

### Polje 8: Poreski sistem je konkurentan

Od uvođenja eura, 2002. godine, instrumenti ekonomske politike Crne Gore baziraju se na fiskalnoj politici. Osnovni princip poreske politike je primjena konkurentnih poreskih stopa na što širu poresku osnovu i sa što manjim brojem izuzetaka. Poreska reforma u Crnoj Gori ima za cilj stvaranje transparentnog poreskog sistema, zasnovanog na konkurentnim poreskim stopama. Poreska reforma je počela 2001. godine, sa rezultatima koji su se odnosili na: uvođenje poreza na dodatu vrijednost (zamjenjuje bivši porez na promet); porez na dohodak koji se obračunava na sve prihode; značajno smanjenje poreskih stopa; proširenje poreske osnovice; uvođenje jedinstvenog poreskog broja (PIB) za svakog poreskog obveznika (pravno ili fizičko lice); uvođenje principa samooporezivanja (gotovo sve poreske obaveze su izračunate od strane samog poreskog obveznika u redovnoj proceduri i zakonski propisanom roku); izjednačavanje poreskog statusa domaćih i stranih lica; izjednačavanje nacionalnih i uvezenih proizvoda koje podliježu akciznim obavezama; uvođenje mehanizama za eliminisanje duplog ličnog oporezivanja po osnovu profita i prihoda; razvijanje zakonskih i sistemskih preduslova za jedinstvenu poresku registraciju i sistem naplate, koji obezbjeđuje "jedan šalter" za plaćanje svih poreskih obaveza. Poreska politika, u periodu od 2009–2012. godine, bila je usmjerena na stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta za razvoj preduzetništva, privlačenje investicija i stvaranje potrebnih prihoda za finansiranje javnih funkcija. Osim toga, određene mjere poreske politike bile su posvećene ublažavanju globalne finansijske krize i prevazilaženju problema likvidnosti, uključujući reprogram poreskih i neporeskih dugova, plaćanje poreza na dobit u ratama i odloženo plaćanje carinskih obaveza. Poreska i carinska legislativa je, u velikoj mjeri, usklađena sa Acquis Communautaire, posebno u dijelu upravljanja carinskim stopama i indirektnim porezima (akcize i PDV). U 2012. godini, promijenjeni su Zakon o akcizama i Zakon o taksama, a kao privremena mjera, uvedene takse na SIM kartice, zone za pušenje, električna brojila i kablovsku televiziju.

Osnovnu poresku strukturu u Crnoj Gori čine: akcize, PDV, carinske obaveze, porez na dobit, porez na dohodak, porez na prodaju nepokretnosti, manji porezi (korišćenje imovine, usluge osiguranja, i sl.), obavezni doprinosi za socijalno osiguranje (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti), takse (sudske, administrativne, boravišne), kao i nekoliko vrsta naknada (za korišćenje javnih puteva, za korišćenje šuma, naknade za korišćenje voda i sl.).

Obaveza plaćanja po osnovu **akciza** utvrđena je Zakonom o akcizama, i one se plaćaju na tri vrste proizvoda: alkohol i alkoholna pića, duvan i duvanske proizvode, mineralna ulja i njihove derivate. Zakon o akcizama prošao je kroz proces usklađivanja sa odgovarajućim EU direktivama, a izmjene i dopune Zakona odnosile su se na povećanje akciza na alkohol, duvan i goriva. Od 2012, Zakon uvodi obavezno plaćanje akciza na gazirana pića i kafu. Predviđena su i dodatna periodična usklađivanja sa EU zakonodavstvom.

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

**Stope za lokalne poreze** i neporeski prihodi lokalnih samouprava (opština) opisani su u Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava, koji je stupio na snagu 2004. godine.

Poreska stopa za **porez na dobit** je smanjena na 9% od 2005. godine, i jedna je od najnižih u regionu. Osim toga, obaveza za avansno plaćanje poreza na dobit je ukinuta.

**Jedinstvena poreska stopa za lične dohotke** je uvedena postepeno do januara 2010. kada je postavljena na 9%. Na ovaj način se ujednačila sa stopom poreza na profit. Istovremeno, neoporezivi troškovi radne snage su ukinuti. Kumulativna stopa **socijalnih doprinosa** (penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti) iznosi 34% bruto zarade, što Crnu Goru dovodi na poziciju najkonkurentnijih zemalja u regionu.

**Krizni porez na lična primanja**, uveden 2013. godine, odnosi se na zarade iznad prosječne zarade u zemlji, tačnije bruto zarade iznad 720 €. Dio zarade do 720 € oporezuje se po stopi od 9%, dok se dio koji prelazi limit od 720 € oporezuje po stopi od 15%. Fiskalni efekat povećanja stope poreza na dohodak na 15% uticaće na neto povećanje prihoda budžeta za cca 7-9 mil €. Primjena kriznog poreza će važiti do postizanja izbalansiranog budžeta.

---

Kako bi se poboljšala budžetska praksa i u potpunosti uskladila sa praksom i principima EU, predložene su izmjene organskog Zakona o budžetu. Ove izmjene uspostavljaju princip fiskalne odgovornosti, potrošačkih limita, kao i fiskalnu strategiju, koja sadrži strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike, kao i osnovne makroekonomske i fiskalne projekcije.

## 2.5. Ključni prioriteti i mjere ekonomske politike

Prioritetni cilj ekonomske politike u 2013. godini jeste stabilizacija i konsolidacija javnih finansija, uz stvaranje uslova za rast stranih i domaćih investicija, te nastavak procesa stabilizacije finansijskog sektora. Nastavlja se restriktivna politika državne potrošnje i primjena konkurentne poreske politike. Nastavak implementacije postojećih i priprema novih strukturnih reformi obilježiće naredni srednjoročni period. U monetarnoj politici, prioritet je održavanje stabilnosti i likvidnosti bankarskog sektora, kao i stvaranje uslova za povećanje kreditne aktivnosti banaka. Uzimajući u obzir makroekonomske izazove, crnogorska ekonomska politika bi trebala da prati sljedeće:

- povratak na ekonomski rast iznad potencijalnog, rast BDP od 3-4% u realnim uslovima;
- smanjenje javnog deficita i postizanje izbalansiranog budžeta do 2016. godine;
- primjena fiskalnih pravila i srednjoročnog budžetskog okvira;
- dalji razvoj i primjenu programskog budžetiranja;
- određivanje limita na osnovu za doprinose za socijalno osiguranje;
- smanjenje učešća neformalne ekonomije i
- promociju konkurentnih poreskih stopa i poreskog sistema.

Slijedeći ove principe, može se poboljšati efikasnost i alokacija javne potrošnje, kroz investicije u projekte i mjere definisane u PR-a, a čija je evaluacija prikazana u poglavlju 9. U skladu sa mogućnostima, u narednom četvorogodišnjem periodu, neophodno je definisati prioritete i strukturu investiranja u tri pravca razvoja, kako bi potražnja PR-a bila u okvirima raspoloživih javnih sredstava.

### III VIZIJA I STRATEŠKI FOKUS PRAVACA RAZVOJA

---

*Crna Gora u 2016. godini je institucionalno razvijena država, koja društveno-ekonomski razvoj bazira na konkurentnosti, efikasnosti i razvijenim ljudskim kapacitetima. Privredni razvoj je zasnovan na znanju, efikasnoj valorizaciji značajnih prirodnih resursa, većoj produktivnosti, uz poštovanje principa očuvanja životne sredine, sa uspostavljenom tijesnom saradnjom javnog, privatnog i civilnog sektora i jednakim mogućnostima za sve građane.*

Crna Gora, kao mala i otvorena ekonomija, osjetljiva je na eksterne šokove (kako se i ispostavilo tokom ekonomske i finansijske krize 2008/2009. godine) i u velikoj mjeri je uvozno zavisna, naročito u sektoru energetike. S druge strane, mali je broj izvozno orjentisanih preduzeća. Problem likvidnosti, izražen u uslovima krize, uslovio je gašenje jednog broja malih i srednjih preduzeća (MSP). Inače, MSP imaju dominantno učešće u ukupnom broju preduzeća, ali ne i u formiranju BDP-a. Padom ekonomske aktivnosti, državni prihodi po osnovu poreza se smanjuju. Krediti će biti dostupni jedino po većim kamatnim stopama, što će se odraziti na visinu javnog duga, vršenje javnih usluga i zapošljavanje.

Procjenom nacionalnih sektorskih strategija došlo se do zaključka da konkurentnost, efikasnost i ljudski kapaciteti čine ključne elemente strateške vizije crnogorske ekonomije. Tehnološki napredak, bolje korišćenje resursa i jačanje domaćih ekonomskih snaga, su važni faktori za budućnost Crne Gore. U kombinaciji sa sveprisutnom potrebom razvoja ljudskih resursa, strateški cilj pravaca razvoja može se formulisati kao „rast kroz konkurentnost, efikasnost i razvoj ljudskih kapaciteta“.



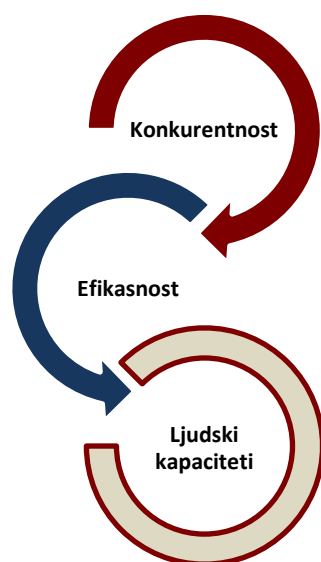
Tabela 12: Opšti ciljevi strategija po oblastima politika u Crnoj Gori

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

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

Održivost se razvila u jedan od glavnih koncepata modernih ekonomija i društava, koji podrazumijeva usaglašavanje reprodukcije sa industrijskim tehnologijama i raspoloživim resursima. Nakon Brundtland izvještaja „Naša zajednička budućnost“ (1987), održivi razvoj se definiše kao „razvoj kojim se zadovoljavaju potrebe sadašnjosti, bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje vlastite potrebe“. Ovo razumijevanje, potvrđeno u finalnom dokumentu za Rio+20, tj. Konferenciju UN o održivom razvoju, održanoj u junu 2012. godine, uzdiglo je održivost izvan prirodnih i ekoloških pitanja na koncept spajanja ekonomije, ekologije i etike društva. „Biti održiv zahtijeva sposobnost da se zadovolje ekonomske, društvene i ekološke potrebe društva“<sup>14</sup>. Pravci razvoja su izazov i prilika za afirmaciju principa održivosti i izgradnju endogenih razvojnih faktora, uz povezivanje različitih sektorskih politika, kao što su poljoprivreda, energetika, saobraćaj, infrastruktura, obrazovanje i socijalna zaštita, kao i definisanje kompatibilnih ciljeva ovih sektora. Održivi razvoj podrazumijeva svijest o ograničenosti resursa i o njihovoj pažljivoj upotrebi. U tom smislu, koncept održivosti se nadopunjuje sa konceptom tržišne djelotvornosti koja se gradi, manje ili više, na mehanizmu cijena, kao odnosa ponude i tražnje. Koncept održivosti prepoznaje robu koja se ne može zamijeniti (voda, vazduh, zdravlje) i koja ne može biti distribuirana samo pomoću tržišnih mehanizama (slično kao i javna dobra).

Grafik 11. Glavni elementi vizije PR za Crnu Goru



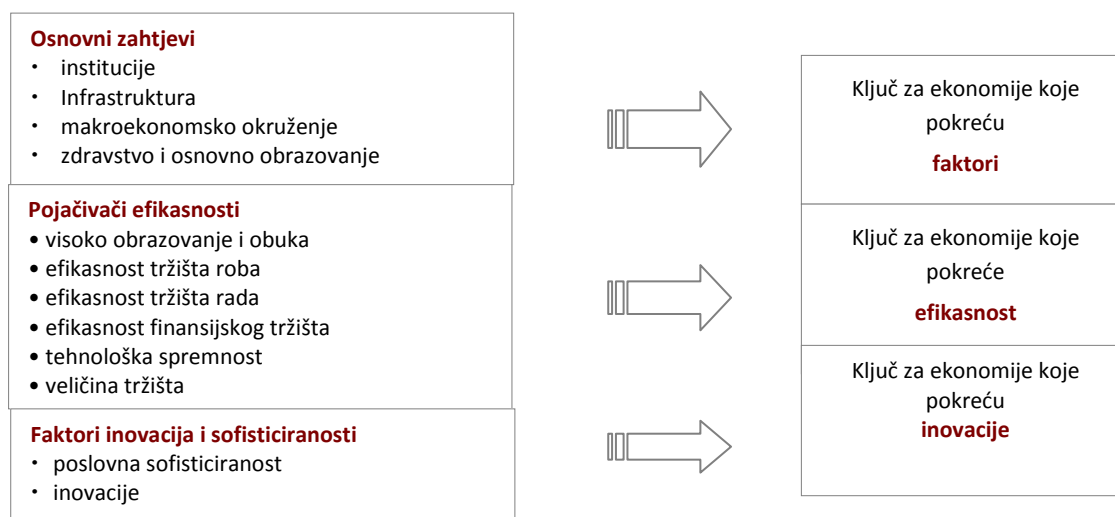
**Efikasnost:** Efikasno korišćenje resursa znači smanjivanje troškova njihove upotrebe (npr. uticaj na životnu sredinu). Povećanje efikasnog korišćenja resursa jedna je od sedam „inicijativa“ Strategije EU 2020. Evropska komisija navodi da će, za Evropu, „povećanje efikasnog trošenja resursa biti ključ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

<sup>14</sup> Jennifer Blanke/Roberto Crotti/Margareta Drzeniek Hanouz/Brindusa Fidanza/Thierry Geiger, The Long-Term View: Developing a Framework for Assessing Sustainable Competitiveness, in: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, Geneva 2011, str. 51-74, str.51

novih izvoznih tržišta, a potrošači će imati benefite kroz veći izbor „održivih proizvoda“<sup>15</sup>. Tehnološki napredak, kroz inovacije proizvoda i procesa, pokreće efikasno korišćenje resursa.

**Konkurentnost:** Produktivnost ekonomije je ključni faktor njene konkurentnosti. U tom smislu, Svjetski ekonomski forum definiše konkurentnost kao „*skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti zemlje*“. Nivo produktivnosti, pak, postavlja nivo prosperiteta koji se može ostvariti ekonomijom. Nivo produktivnosti, takođe, određuje stope povrata dobijene ulaganjem u ekonomiju, što zauzvrat predstavlja ključne pokretače rasta. Drugim riječima, konkurentnija ekonomija je ona za koju je vrlo vjerovatno da će vremenom brže rasti“<sup>16</sup>. S tim u vezi, konkurentnost ekonomije zavisi od kvaliteta državnih institucija (dobro upravljanje), makroekonomskog okruženja (javni dug, inflacija), infrastrukture, zdravlja, visokog obrazovanja, tržišne efikasnosti (pravila poslovanja i regulative za zaštitu potrošača), efikasnosti tržišta rada, efikasnosti finansijskog tržišta, tehnološkog razvoja (naročito informacione i komunikacione tehnologije), veličine tržišta, poslovnog okruženja (poslovne mreže i kvalitet poslovanja pojedinih fabrika). Odnos između ovih činilaca konkurentnosti i važnost svakog od njih varira od zemlje do zemlje. Pod pretpostavkom da svaka ekonomija prolazi kroz različite faze razvoja, globalni indikator konkurentnosti (Global Competitiveness Indicator) razlikuje tri faze razvoja: ekonomija koju pokreću faktori, ekonomija koju pokreće efikasnost i ekonomija koju pokreću inovacije. Relativna “težina” različitih faktora („stubova“) konkurentnosti prikazana je na grafiku koji slijedi.

Grafik 12. 12 stubova konkurentnosti



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

**Ljudski kapaciteti:** U kontekstu održive konkurentnosti, ljudski kapital je glavni pokretač produktivnosti. Ljudski kapital, demografski razvoj, socijalna kohezija i političke slobode su bitna pitanja za dugoročni razvoj ekonomije. Ljudski kapital je direktno povezan sa odnosom prema životnoj sredini. Loše upravljanje može imati direktan negativan uticaj na produktivnost ljudskih resursa i zdravlje radne snage.

Crnogorsku ekonomiju, prema kriterijima GCI<sup>17</sup>, pokreće efikasnost, sa BDP-om po stanovniku od nešto iznad 5.000 €. Što se tiče relevantnih faktora, mora se naglasiti bliska veza između konkurentnosti i efikasnosti. Međutim, ekonomija Crne Gore dijelom se može svrstati i u ekonomije koje pokreću faktori, ako uzmemo u obzir slabost institucionalnih i infrastrukturnih faktora. Na

<sup>15</sup> A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011) 21, p. 2

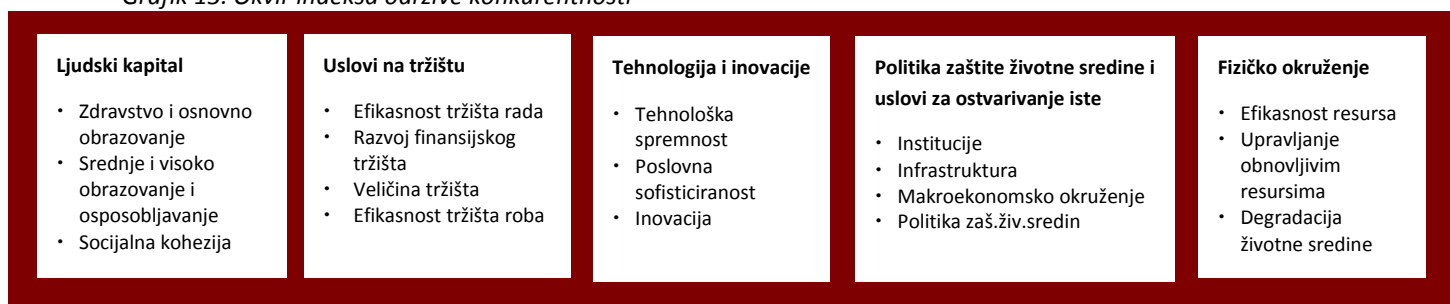
<sup>16</sup> Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Ženeva 2011, str. 4

<sup>17</sup> Svjetski ekonomski forum 2011, str.11

najnovijoj rang listi za 2011-2012, Crna Gora se spustila sa 49. na 60. mjesto u odnosu na period 2010-2011, zbog pogoršanja na području osnovnih zahtjeva.

Održivost i konkurentnost ne treba posmatrati kao suprotnosti. Održivost je usmjerena prema produktivnosti na dugi rok. „Ekonomija treba biti društveno kohezivna, treba da funkcioniše u okviru svojih finansijskih mogućnosti i treba da osigura ispravno i efikasno korišćenje svojih resursa”.<sup>18</sup> To se zove „održiva konkurentnost” i treba je uzeti u obzir kao ključni pristup za PR-a: „*održiva konkurentnost se definiše kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti zemlje, uz osiguranje mogućnosti budućim generacijama da zadovolje vlastite potrebe*”. Ovo razumijevanje mijenja perspektive ekonomskog razvoja uključivanjem dugoročnog deficita i ranjivosti, a i mogućnosti.

Grafik 13. Okvir indeksa održive konkurentnosti



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

- poboljšanje makroekonomskog okruženja (smanjenje zaduživanja);
- poboljšanje infrastrukture (saobraćaj, energija, životna sredina);
- jačanje javnih institucija i upravljanje javnim sektorom i
- politiku zaštite životne sredine.

Ova poboljšanja su neophodna za podsticanje produktivnosti crnogorske privrede. Mjere u navedenim područjima moraju biti usaglašene sa daljim inicijativama na nivou ekonomije koju pokreće efikasnost. Pomak u državnoj i upravljačkoj svijesti o odnosima koji su troškovno efikasni pomoći će da se izbjegne rasipanje resursa. U tom smislu, neophodno je:

- jačati konkurentnost privredne osnove, naročito malih i srednjih preduzeća, jačati kapacitete za inovacije i unaprijediti veze i mreže između naučnih organizacija i malih i srednjih preduzeća;
- poboljšati efikasnost trošenja resursa;
- poboljšati energetske efikasnost;
- investirati u korišćenje obnovljivih izvora energije;
- poboljšati efikasnost proizvodnje;
- poboljšati efikasnost tržišta rada (povećati stopu zaposlenosti, a smanjiti strukturnu nezaposlenost);
- poboljšati efikasnost finansijskog tržišta;
- poboljšati efikasnost tržišta roba (poslovno okruženje) i
- investirati u visoko obrazovanje i stručno osposobljavanje.

Crna Gora ima značajne potencijale i, s tim u vezi, mogućnosti za multisektorski razvoj. Najznačajniji potencijal za ubrzanje rasta crnogorske ekonomije su prirodni resursi. Održivo korišćenje prirodnih

<sup>18</sup> Blanke et.al. 2011, str. 52

resursa može doprinijeti izveznoj orijentaciji, kako za proizvode primarne poljoprivredne proizvodnje, organsku poljoprivrednu proizvodnju, preradu poljoprivrednih proizvoda, tako i za obnovljive izvore energije. Proširenje turističkih mogućnosti može doprinijeti rastu BDP-a. Ove mogućnosti, koje su već istaknute u makroekonomskom poglavlju PR-a, čine jezgro "održive konkurentnosti" za Crnu:

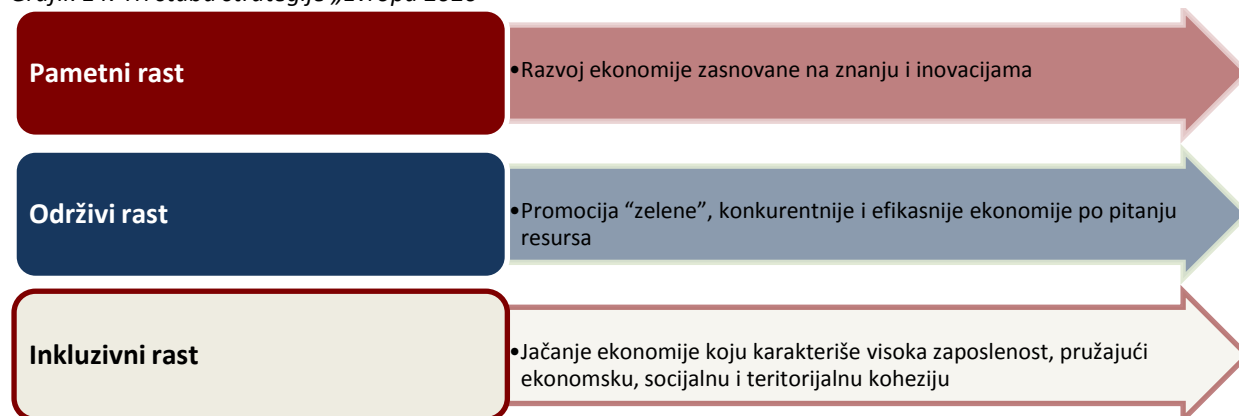
- jačanje domaćih potencijala za rast: jačanje odabranih sektora privrede;
- unaprjeđenje vještina i mobilnosti ljudskih resursa: otvaranje novih radnih mjesta i zapošljavanje;
- korišćenje zelenih potencijala za rast: nacionalni resursi i
- poboljšanje institucionalnih postavki za kreiranje politika, pojednostavljenje procesa donošenja odluka, jačanje socijalnog dijaloga.

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

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

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

Grafik 14. Tri stuba strategije „Evropa 2020“



Strategija „Evropa 2020“ propisuje sedam ambicioznih ciljeva vezanih za zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, klimu/energetiku i socijalnu inkluziju, koje treba ostvariti do 2020. godine. Ne samo države članice, već i države kandidati treba da definišu nacionalne ciljeve u svakoj oblasti rasta i utvrde mjere na nacionalnom nivou koje bi podržale Strategiju.

Grafik 15. EU 2020 - Prioriteti, inicijative, ključni ciljevi



### 3.3. SWOT analiza crnogorske ekonomije

Kako bi se strateška vizija Crne Gore povezala sa Strategijom “Evropa 2020”, urađena je SWOT analiza za tri strateška pravca rasta (pametni, održivi i inkluzivni), uzimajući u obzir svih 18 oblasti politika PR-a. Rezultati SWOT analize, odnosno zaključci do kojih se došlo, omogućavaju kreiranje efikasnije politike za pomenute pravce rasta.

#### 3.3.1. Pametan rast

Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija, poboljšanje pristupa informacionim i komunikacionim tehnologijama i podizanje njihovog kvaliteta, te povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća, osnovne su karakteristike pametnog rasta.

Za Crnu Goru pametan rast, u prvom redu, znači smanjenje uvozne zavisnosti i deficita platnog bilansa, ali i povećanje stranih direktnih investicija (SDI) i produktivnosti. Prednosti nadjačavaju slabosti, tako da je njihovo uklanjanje od prevashodne važnosti za iskorišćavanje mogućnosti.

Tabela 13: SWOT analiza pametnog rasta

SNAGE	SLABOSTI
Turizam - institucionalna regulativa u zaštiti prirodnih područja - raspoloživost kvalitetnog prostora i uslova za potrebe igradnje novih turističkih kapaciteta visoke kategorije - raspoloživost i raznovrsnost prirodnih resursa za sve vidove turizma povezanih sa prirodom (avanturistički turizam) - Izgrađeni imidž sjevernog i južnog regiona, uz	Turizam - izražen sezonski karakter - mali broj novootvorenih turističkih kapaciteta sa dodatnim sadržajima - nedovoljna valorizacija i nepristupačnost prirodnim resursima u sjevernom regionu - nedovoljne investicije u postojeće turističke kapacitete ili hotele koji su u stečaju

<ul style="list-style-type: none"> <li>- poštovanje lokalne baštine i kulture</li> <li>- rastući broj događaja i organizovanje manifestacija u turističkim centrima</li> <li>- aktivan rad servisa lokalnih turističkih organizacija</li> <li>- dobri odnosi sa susjednim državama i blizina sa najznačajnijim evropskim metropolama</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedostatak dodatnih sadržaja u postojećim hotelsko turističkim kapacitetima</li> <li>- nedovoljna uključenost lokalnih samouprava na svim nivoima upravljanja prostorom</li> <li>- nedovoljna promocija turističkih sadržaja</li> <li>- nestandardizovane usluge</li> <li>- visok stepen zavisnosti rada turističkih objekata u sjevernom regionu od klimatskih uslova</li> <li>- Crna Gora je još uvijek pretežno avio destinacija</li> </ul>
Niski porezi za poslovanje	Jednostrana industrijska struktura
	Zavisnost od uvoza
	Nizak intenzitet istraživanja i inovacija, deficiti u upravljanju biznisom
	Loša infrastruktura
PRILIKE	PRIJETNJE
<b>Turizam</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rastuća međunarodna tražnja za visokokvalitetnom turističkom ponudom</li> <li>- razvoj održivih vidova turizma</li> <li>- privatno - javna partnerstva</li> <li>- integracija u Evropsku uniju</li> </ul>	<b>Turizam</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uticaj klimatskih promjena</li> <li>- visoka uvozna zavisnost</li> <li>- visoka zavisnost od radne snage iz inostranstva</li> </ul>
Širenje turističke ponude	Usporavanje reformi
Supstitucija uvoza	Velika konkurencija za privlačenje stranih direktnih investicija na međunarodnom tržištu
Razvoj regionalnih ekonomskih odnosa	Nedostatak orijentacije ka uslugama (mentalitet)
Atraktivnost za proizvodnju (niska primanja)	
Razvoj malih i srednjih preduzeća (npr. ICT, softver)	

#### Strateški zaključci za pametan rast:

1. U Izvještaju o konkurentnosti Crne Gore za 2010. godinu navodi se da je finansijska i ekonomska kriza „naglasila glavne slabosti crnogorske privrede, a to je neodrživa struktura izvoza i loša izvozna konkurentnost domaće proizvodnje. U narednom periodu, glavni pokretač ekonomskog rasta neće biti potrošnja domaćinstava, kao ni strana direktna ulaganja u nekretnine, jer neće održati nivo iz prethodnih godina. Crnoj Gori su potrebni koordinisani naponi da se ubrza unapređenje stanja u okviru faze razvoja koja je zasnovana na efikasnosti.”<sup>19</sup>
2. Turistički sektor ostaje uporište budućeg rasta, ali razvoj turističkih potencijala mora biti praćen i diverzifikacijom proizvodnje i usluga, kako bi se smanjila visoka uvozna zavisnost. Iako turistički sektor značajno doprinosi rastu BDP-a, još uvijek nije dostigao nivo iz prethodnih godina. Turistička ponuda može biti dodatno proširena i diverzifikovana, a i međusobno povezana. Za dalji razvoj turizma priobalnog područja potrebno je uspostaviti jaču vezu s kulturnim znamenitostima i ruralnim destinacijama za agroturizam i turističke izlete. Razvoj turizma u cjelini treba uključiti u regionalne i međunarodne mreže, u cilju razvoja boljeg proizvoda i boljeg marketinga
3. Direktna strana ulaganja mogu značajno doprinijeti rastu ako se „pametno“ usmjere ka sektorima u kojima Crna Gora ima komparativne prednosti (niski troškovi zarada). Privlačenje direktnih stranih ulaganja za osnivanje malih i srednjih preduzeća u ICT sektoru (npr. za proizvodnju softvera), mogla bi biti prednost u odnosu na nepovoljnu geografsku strukturu i ograničenost domaćeg tržišta. Ulaganje u istraživanje i razvoj je najavljeno kao jedan od glavnih ciljeva Strategije EU 2020 u dijelu pametnog rasta. U 2006. i 2007. godini, Crna Gora je imala značajan udio javnih ulaganja u istraživanja i inovacije (1,2 % BDP-a).

<sup>19</sup> Ministarstvo finansija (ed.) Izvještaj Crne Gore o konkurentnosti 2010, str.25

Pored toga, drugi oblici regionalne prekogranične saradnje će pomoći u prevazilaženju nedostataka malog domaćeg tržišta.

4. Iskorišćavanje pametnih mogućnosti neće biti jednostavno. Komparativne prednosti Crne Gore doći će do izražaja uz reformu javne uprave i ponovno usmjeravanje državne uprave prema uslugama. U tom kontekstu, „poboljšanje poslovnog okruženja" i jačanje ljudskih kapaciteta, na centralnom i lokalnom nivou, često se određuju kao priprotet. U tom smislu, uvođenje „regulatorne giljotine", procjene regulatornog uticaja (RIA) i on-line registracija za kompanije predstavljaju značajan doprinos u rješavanju problema. Ovo, kao i osnivanje poslovnih zona ili one-stop-shop koncepta, značajno će doprinijeti većem prilivu stranih direktnih investicija i osnivanju novih malih i srednjih preduzeća.

### 3.3.2. Održivi rast

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

Tabela 14: SWOT analiza za održivi rast

SNAGE	SLABOSTI
Pejzaž (obala, planine)	Neefikasna i po okolinu štetna proizvodnja
Dostupnost prirodnih energetske izvora	Tehnološko usporavanje (proizvodnja, potrošnja, otpad, otpadne vode)
Primarna poljoprivredna proizvodnja	Zavisnost od uvoza energije
Turistički centri (npr. Bokokotorski zaliv, Ulcinj)	Niska energetska efikasnost (sektor stanovanja)
Preventivna i poboljšana zaštita životne sredine	Nedovoljna energetska i saobraćajna infrastruktura
Recikliranje	Geografski položaj
Jačanje svijesti o zaštiti životne sredine	Dugo vrijeme putovanja
	Nedostatak modalne podjele
	Administrativna implementacija
PRILIKE	PRIJETNJE
Širenje kapaciteta za preradu poljoprivrednih proizvoda	Prava vlasništva i prava raspolaganja (svi nivoi administracije)
Prerada primarnih poljoprivrednih proizvoda, uzgoj ribe (akvakultura)	Niska produktivnost poljoprivredne proizvodnje, nedostatak savremene tehnologije i znanja
Organska poljoprivreda	Nedostatak planiranja korišćenja zemlje i regulativa
Širenje obnovljivih izvora energije	Nedostatak mrežne infrastrukture
Širenje mrežne infrastrukture (u JPP)	Slaba povezanost sa međunarodnim mrežama
Povećanje energetske efikasnosti	Saobraćajna infrastruktura ostaje usko grlo, na dugi rok
	Nedostatak osoblja u javnoj administraciji
	Kejnzijski efekti rasta
	Efekat smanjenja privatnih investicija zbog povećane javne potrošnje
	Ograničenja u kapacitetima građevinskog sektora (inflacioni efekat)
	Planiranje kapaciteta
	Životna sredina je, kao javno dobro, u stalnom konfliktu sa rastom



## Strateški zaključci za održivi rast:

1. Najznačajniji resursi Crne Gore su prirodni resursi, u oblastima energije, turizma i poljoprivrede;
2. Crna Gora ima stotine vodotoka koji se mogu iskoristiti za proizvodnju energiju. Pored toga, sunce, vjetar i biomasa su direktno dostupne komponente za proizvodnju energije, čime bi se mogla ublažiti trenutna zavisnost od uvoza energije. Crna Gora već ima relativno visok udio obnovljivih izvora energije, čija ekspanzija bi mogla postati jedna od ekonomskih uporišta za budućnost. Energetska efikasnost mora biti poboljšana, s obzirom na izuzetno visoke gubitke u energetske mreži zemlje i nedostatak mjera za uštedu energije u sektoru stanovanja.
3. Dobro uspostavljena poljoprivredna proizvodnja podrazumijeva promjenu sistema uzgoja sa ekstezivnog na intezivni, povećanje obradivih poljoprivrednih površina, ulaganja u organsku proizvodnju hrane, u uzgoj ribe (akvakultura) i preradu primarnih poljoprivrednih proizvoda. Ipak, primarna proizvodnja hrane u Crnoj Gori je niska i neefikasna, uglavnom zbog malog obima primarne poljoprivredne proizvodnje i niskog nivoa tehnološkog razvoja. Sve odluke koje se odnose na proširenje primarne poljoprivredne proizvodnje moraju uzeti u obzir uticaj koje bi ta proširenja imala na mala poljoprivredna gazdinstva i seosko stanovništvo.
4. Saobraćaj, stanovanje i građevinarstvo, infrastruktura i ulaganja u zaštitu životne sredine su preduslovi za razvoj ekonomije, a, time, i sektora energija, turizam i poljoprivreda. Iako se njihov širi uticaj na ekonomski rast ograničava na direktne ("kejnzijske") efekte, npr. na zaposlenost, poboljšanje infrastrukture je ključni faktor za održivi razvoj Crne Gore, uz zaštitu životne sredine, upravljanje otpadom i otpadnim vodama, obnovljivu energiju i saobraćajnu povezanost, te poboljšanje proizvodnih tehnologija.
5. Bolje upravljanje javnim i prirodnim dobrima je, pored obnove infrastrukture, drugi ključni problem za održivi razvoj Crne Gore. Bez jasno definisanih prava vlasništva nad nekretninama, regulative i planskog korišćenja zemljišta, i kadra u državnoj administraciji odgovornog za primjenu propisa, ne očekuje se uspješna realizacija mjera u okviru "održivog rasta".

### 3.3.3. Inkluzivni rast

Inkluzivni rast ima za cilj povećanje zaposlenosti svih društvenih grupa, kroz jačanje aktivnih i pasivnih mjera na tržištu rada, cjeloživotno učenje i građansku kulturu, čime se podržava socijalna kohezija, odnosno sprječava socijalna marginalizacija i smanjuje siromaštvo. Obzirom da se radi o širokom polju djelovanja, u ovom trenutku, akcenat je stavljen na povećanje zaposlenosti kroz obrazovanje i stručno osposobljavanje.

Tabela 15: SWOT analiza za inkluzivni rast

SNAGE	SLABOSTI
Visok udio radno sposobnog stanovništva u ukupnom stanovništvu	Visoka stopa nezaposlenosti mladih
Uspostavljena saradnja partnera na nacionalnom nivou kroz zajednički rad u sektorskim komisijama	Nedovoljno fleksibilno tržište rada
	Niska stopa aktivnosti radne snage
	Visoka stopa dugoročno nezaposlenih lica
	Nagomilanost reformi u sektoru zdravstva
	Nedovoljno fleksibilan obrazovni sistem
	Nedostatak interesovanja učenika za pojedine profile stručnog obrazovanja, za kojima postoji potreba na tržištu rada
	Nedovoljna zainteresovanost poslodavaca za uključivanje u

PRIJETNJE	PRILIKE
realizaciju stručnog obrazovanja	
Nedostatak relevantnih informacija sa tržišta rada o dugoročnim potrebama za kvalifikacijama	
Nedostatak sredstava za sprovođenje planiranih aktivnosti u oblasti inicijalnog i kontinuiranog stručnog obrazovanja	Stvorene zakonske pretpostavke i započete aktivnosti na uspostavljanju Nacionalnog okvira kvalifikacija, koji obuhvata sve nivoe i tipove kvalifikacija, baziranih na ishodima učenja
Nepostojanje privatne inicijative koja bi, uz državu, podržavala razvoj stručnog obrazovanja mladih i odraslih i ulaganje u obrazovanje (oprema, osposobljavanje kadra, evaluacija postignuća)	Stvorene pretpostavke za priznavanje neformalnog i informalnog učenja, čime bi se povećala mogućnost za priznavanje prethodno stečenih znanja i poboljšanje položaja pojedinaca na tržištu rada
	Povećanje broja novoosnovanih preduzeća
	Otvaranje novih radnih mjesta u novim i perspektivnim granama (obnovljiva energija, „zeleni“ turizam)
	Implementacija postojećih strateških dokumenata (IPA Operativni program i Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa)
	Obezbjedjivanje partnerstva, putem otvaranja škole prema lokalnoj zajednici, stručnih škola, obrazovanja odraslih
	Razvoj novih programa i modularizacija i kreditno vrednovanje programa, baziranih na ishodima učenja

Strateški zaključci za inkluzivni rast:

1. Zapošljavanje: relativno visok udio radno sposobnog stanovništva; potreba pospješivanja ulaska mladih ljudi na tržište rada; niska aktuelna stopa zaposlenosti; neusklađenost potrebne i dostupne kvalifikacije radne snage. Poboljšanje odnosa između ponude i tražnje radne snage i smanjenje strukturne nezaposlenosti moguće je uz odgovarajuće mjere prekvalifikacije, kroz priznavanje prethodnih znanja.
2. Obrazovanje i obuka: imajući u vidu dostignuti nivo razvoja obrazovnog sistema, kao i uočene slabosti, potrebno je nastaviti sa implementacijom započetih aktivnosti, planiranih u strateškim dokumentima, kako bi se unaprijedio kvalitet svih nivoa obrazovanja, sa akcentom na stručno obrazovanje. Uspostavljanje Nacionalnog okvira kvalifikacija je jedna od osnovnih pretpostavki za usklađivanje sektora obrazovanja i tržišta rada, te za razvoj kvalifikacija koje treba da omogućuje zapošljavanje i cjeloživotno učenje.
3. Stručno obrazovanje treba povezati sa poslovnim sektorom. Osnivanje novih preduzeća, posebno malih i srednjih, u oblastima informacionih i komunikacionih tehnologija i drugih tehničkih sektora, od vitalne je važnosti za kombinovanje zapošljavanja sa pametnim rastom.

#### 3.3.4. Javni sektor

Javna uprava je pred izazovima i prolazi kroz proces velikih prilagođavanja. Proces pristupanja EU nameće potrebu uvođenja novih propisa i standarda, kao i restrukturisanje javnog sektora, u skladu s potrebama korišćenja IPA fondova.

Tabela 16: SWOT analiza za javni sektor

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

	Nedostaci u organizaciji administracije i procedura
	Iscjepkanost institucija
	Teškoće vezane za implementaciju
<b>PRILIKE</b>	<b>PRIJETNJE</b>
Orijentacija ka klijentima i uslugama (partner klijentima i kompanijama)	Konkurentnost privatnog sektora potiskuje kvalifikovano osoblje iz javnog sektora
Efikasna i pouzdana administracija podržava ekonomski rast i strane direktne investicije	Nedostatak odlučnosti i posvećenosti reformama
Efikasnost troškova (manji teret za javnost)	

#### Strateški zaključci za javni sektor:

1. Nije u potpunosti zaživjela obaveza javne administracije da bude servis građanima i privredi. Evidentna je i potreba povećanja efikasnosti i, s tim u vezi, efikasnosti kod upravljanja u javnom sektoru.
2. Glomazne i komplikovane administrativne procedure je potrebno smanjiti i pojednostaviti.
3. Podjela rada je neujednačena, administrativne jedinice nemaju dovoljno osoblja, zarade su niske, a kao jedna od posljedica je velika fluktuacija osoblja. To ne samo da doprinosi gubitku institucionalne memorije, već i nedostatku stručnih iskustava i vještina za posao.
4. Osim različitih specifičnih slabosti, ostaje strukturna dimenzija deficita upravljanja javnim sektorom koji je ukorijenjen u samorazumijevanju države. Ti problemi su, dijelom, baština još uvijek nezavršenog procesa tranzicije iz socijalističke ere. Nedostatak informacija (pouzdana podaci) uzrokuje manjak transparentnosti u različitim područjima, kao što su migracije stanovništva, neformalna ekonomiju, zagađenje okoline i imovinska prava nad nekretninama. To dovodi do neposrednih i srednjoročnih finansijskih gubitaka države zbog javljanja novih društvenih problema (migracije), neostvarivanja državnih prihoda (neformalni sektor), narušavanja prirodnih i ljudskih resursa (zagađenje okoline) i neefikasnog korišćenja sredstava (ilegalna gradnja).
5. Prisutan je problem neefikasnog korišćenja resursa, uključujući i finansijska sredstva države.

### 3.4. Kratak pregled

- ✓ Ekonomski rast i razvoj Crne Gore se temelje na četiri stuba: turizam, energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i industrija.
- ✓ Turizam je ekonomsko uporište, ali se turističke aktivnosti moraju obogatiti. Potrebna je bolja umreženost i povezanost priobalja sa ostalim djelovima zemlje.
- ✓ Raspolože se sa velikim potencijalom za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (voda, sunce, vjetar, biomasa), što može predstavljati jednu od centralnih oblasti za investiranje u budućnosti.
- ✓ Potrebno je valorizovati potencijal za razvoj primarne poljoprivredne proizvodnje i, s tim u vezi, proširiti asortiman preradivačke proizvodnje i uspostaviti odgovarajuću vezu sa razvojem ruralnih područja.
- ✓ Strane direktne investicije predstavljaju neophodnu razvojnu komponentu, ali im je potrebna „pametna“ orijentacija, na primjer u sektoru informacionih i komunikacionih tehnologija (mala i srednja preduzeća koja se bave proizvodnjom softvera itd.).
- ✓ Saobraćaj, stanovanje i građevinarstvo, infrastruktura i okolina su u fokusu, kao preduslov za ekonomski rast.
- ✓ Nivo i strukturu kvalifikacija radne snage treba poboljšati i prilagoditi ih potrebama ekonomskog razvoja.
- ✓ Uspješno investiranje u svim sektorima podrazumijeva poboljšanje funkcionisanja javnog sektora.
- ✓ Upravljanje resursima (prirodnim i javnim dobrima), kao značajnim činiocima ekonomije, potrebno je unaprijediti.
- ✓ Javna administracija treba da bude u funkciji stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta, jačanja konkurentnosti i privlačenja stranih direktnih investicija.

#### **Izvori:**

- *Svjetski ekonomski forum, Globalni izvještaj o konkurentnosti 2011, Ženeva 2011*
- *Ministarstvo finansija Crne Gore (ed.) Izvještaj o konkurentnosti Crne Gore 2010*
- *Jennifer Blanke/Roberto Crotti/Margareta Drzeniek Hanouz/Brindusa Fidanza/Thierry Geiger, The Long-Term View: Developing a Framework for Assessing Sustainable Competitiveness, in: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report, Geneva 2011, str. 51-74*
- *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011) 21*

## IV PAMETAN RAST

*Pametnan rast* podrazumijeva **jačanje ekonomske konkurentnosti**, kroz unapređenje poslovnog ambijenta, povećanje produktivnosti angažovanjem kvalifikovanog kadra, implementaciju najnovijih tehnologija, široku upotrebu ICT aplikacija, privlačenje stranih direktnih investicija (SDI) njihovu povezanost sa privatizacijom i projektima restrukturiranja, kao i lansiranje novih proizvoda i diversifikaciju ponude (turizam, kultura).

Mjere u okviru Pametnog rasta usmjerene su na:

- korišćenje potencijala zemlje na efikasniji način, čime će se doprinijeti smanjenju uvozne zavisnosti;
- povećanje izvoza i smanjenje deficita bilansa plaćanja i
- razvijanje preduzetničke, inovatorske i istraživačke infrastrukture.

U širem kontekstu, postavljanjem konkurentnosti u srce Evropske političke agende, Strategija EU 2020 ima za cilj da Evropu učini atraktivnijom destinacijom za investicije, pruži snažan podstrek preduzetničkim inicijativama i kreira produktivno okruženje u kojem se mogu razvijati inovatorski kapaciteti. Konkretnije, u cilju poboljšanja konkurentnosti firmi, Evropski parlament i Savjet su, u oktobru 2006, usvojili odluku (No 1639/2006/CE), kojom je definisan okvirni program o konkurentnosti i inovaciji (CIP) za period od 2007. do 2013. godine. Uz mala i srednja preduzeća, kao njegovu glavnu metu, program je usmjeren na podršku inovatorskim aktivnostima (uključujući eko inovacije), obezbjeđujući bolji pristup finansijama i servise podrške biznisu u regionu. Za očekivati je da će se njime ohrabriti bolje preuzimanje i korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT) i pomoći razvijanju informacionog društva, uz istovremeno veće korišćenje obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti.

Pametni rast obuhvata: poslovno okruženje, sektor MSP, direktne strane investicije, nauku i obrazovanje, ICT, turizam i, u okviru njega, kulturu. U cilju povećanja ekonomskog, odnosno preduzetničkog i poslovnog razvoja, neophodno je jačati kapacitete nacionalnih, regionalnih i lokalnih turističkih organizacija, implementirati klaster (cluster) strategije, uvesti novi model poslovnih centara, nekoliko poslovnih zona (za greenfield investicije), tehnološki park i ogledni centar za podršku naučnim i R&D aktivnostima, čime će se stvoriti neophodna infrastruktura za korišćenje EU programa i projekata u vezi sa R&D. Naredne aktivnosti ovih struktura biće usmjerene na jačanje vještina menadžmenta (marketing, organizacija, finansiranje, knjigovodstvo, itd), promovisanje internacionalizacije i izvoza, kao i implementaciju zajedničkih projekata (univerziteti/istraživački centri, zajedno sa sektorom industrija/MSP, turizam zajedno sa sektorom kulture), čime će se obezbijediti održiva saradnja. Transfer R&D rezultata i zajedničkih koncepata u komercijalne proizvode, a time i na tržište, predstavlja izazov koji je neophodan radi strukturnih promjena, ekonomskog rasta i kreiranja novih radnih mjesta.

Tabela 17: Glavni ciljevi Crne Gore u vezi sa pametnim rastom

<b>Poslovno okruženje</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Poboljšana pozicija u rangiranju Svjetske banke</li></ul>
<b>Konkurentnost</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Veći stepen ekonomske slobode po WEF</li><li>• Veći broj privatizovanih preduzeća do 2016.</li><li>• Veći broj JPP i koncesija u poređenju sa 2011.</li></ul>
<b>Mala i srednja preduzeća</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Povećanje broja MSP</li><li>• Povećanje broja zaposlenih u MSP</li><li>• Povećanje učešća MSP u izvozu</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porast učešća MSP u BDP, ukupnim investicijama, prometu, profitu i bruto dodatoj vrijednosti na nivo od 50%</li> </ul>
<b>Nauka i obrazovanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nove radne kvalifikacije uvedene u Nacionalni kvalifikacioni okvir</li> <li>• Veći broj studenata koji učestvuju u on-the –job treningu</li> <li>• Više nastavnika treniranih iz učenja na osnovu kompetentnosti</li> <li>• Veći resursi za nauku</li> </ul>
<b>ICT:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolji broadband pristup</li> </ul>
<b>Turizam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećani prihodi od turizma</li> </ul>
<b>Potrebna sredstva za finansiranje "pametnih" investicija/mjera identifikovanih u PR-a</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ukupno: 27,93 mil €</b></li> <li>• <b>Domaći budžet: 14,39 mil €</b></li> <li>• <b>Donacije: 2,61 mil €</b></li> <li>• <b>Kredit: 8,7 mil €</b></li> <li>• <b>EU: 2,23 mil €</b></li> </ul>

S obzirom na ograničenost sredstava iz nacionalnog budžeta, od velike važnosti su korišćenje sredstava EU fondova (IPA, FP7, CIP itd.) i pristup privatnim i javnim sredstvima (kredit, subvencije, donacije itd). Stoga je neophodno da se, osim pripreme zajedničkih i integrisanih strategija, poseban naglasak da na efikasno upravljanje i kontrolu, tj. na razvoj i upravljanje projektima, na kontrolu i upravljanje finansijskom implementacijom, finansijsku kontrolu projekata i unutrašnju i spoljašnju reviziju. S tim u vezi, neophodno je osigurati odgovarajuće administrativne kapacitete, kroz obuku kadra za implementaciju planiranih mjera i aktivnosti u različitim oblastima politika, čime će se, u krajnjem, doprinijeti ekonomskom razvoju i kreiranju novih radnih mjesta.

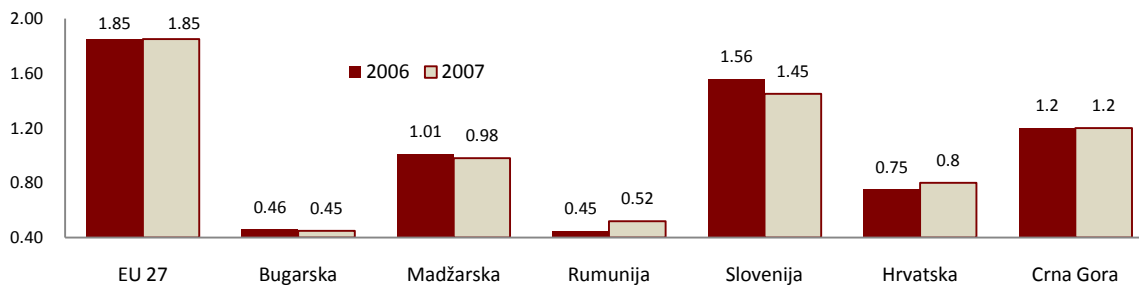
Uz to, da bi se obezbijedilo projektno finansiranje, neophodna su dodatna poboljšanja u korporativnom knjigovodstvu i reviziji. Da bi se osiguralo pouzdano finansiranje mjera, neophodno je razviti odgovarajuće kompetencije u poslovnom sektoru. Finansijski izvještaji kompanija su još uvijek slabi i često nepouzdana. S druge strane, evidentno je postojanje neformalnog sektora. Veliko iskušenje predstavljaju strukturne promjene ekonomije prema sektoru usluga, s obzirom na to da je udio neformalne ekonomije najveći u sektorima trgovina i usluge.

---

#### Polje 9: Bruto domaći izdatak za R&D (GERD) - % BDP

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

*Bruto domaći izdatak za R&D (GERD) - % BDP*



Izvor: Eurostat, indikatori EU 2020s,

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europa\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europa_2020_indicators/headline_indicators) i Crna Gora Izvještaj o konkurentnosti 2010

## 4.1. Poslovno okruženje

Jedan od prioriteta i važan instrument ekonomske politike za jačanje kapaciteta crnogorske ekonomije je poboljšanje poslovnog okruženja. Kreiranje povoljnog okruženja, bilo u cilju jačanja preduzetničkih poduhvata ili privlačenja novih investicija, doprinosi ekonomskom razvoju zemlje, odnosno rastu BDP-a. Istovremeno, konkurentnost ekonomije, u međunarodnim okvirima, opredjeljuje njenu poziciju u smislu atraktivnosti za strane investitore.

Jačanje regulatornog okvira, kroz bolju transparentnost i uspostavljanje tijesne saradnje između građana, sektora privrede i Vladinih tijela, poboljšava ukupan kvalitet života i socijalnu koheziju u zemlji. Loš regulatorni okvir potkopava tržišnu konkurentnost i omogućava poslovanje van legalnih tokova. Strukturne reforme su u funkciji podizanja konkurentnosti, pri čemu je od velike važnosti implementacija rješenja iz novih strategija koje se odnose na reformu javne uprave, u cilju podizanja njene efikasnosti. Regulatornom reformom i poboljšanjem poslovnog okruženja stvara se bolja osnova za razvoj preduzetništva, osnivanje i razvoj malih i srednjih preduzeća, nove investicije i radna mjesta u privatnom sektoru. Eliminisanje poslovnih barijera, na nacionalnom i lokalnom nivou, predstavlja jednu od ključnih mjera Vlade usmjerene na jačanje konkurentnosti i stvaranje okruženja sa jednostavnim administrativnim procedurama.

Poboljšanje poslovnog okruženja obuhvata sve segmente funkcionisanja organa javne uprave. Reforma javne uprave i povećanje njene efikasnosti, kao servisa građana i ekonomije, realizuje se kroz kraće rokove i jasne i transparentne procedure, eliminisanje fiskalnih opterećenja koje trpi ekonomija, poboljšanje i modernizaciju procedura pred organima javne uprave, elektronsku komunikaciju i on-line podnošenje zahtjeva. Uz to, jačanje poslovnog okruženja doprinosi boljem razumijevanju i uštedama novca i vremena, kako za strane privredne subjekte tako i za građane. Konkurentnost i atraktivnost ekonomije se, u međunarodnim okvirima, reflektuju kroz olakšavanje poslovanja i pojednostavljenje administrativnih procedura. U skladu sa tim, kapacitet zemlje da uveća priliv stranih investicija, pored ostalog, zavisi i od poslovnog okruženja.

### Predložene mjere

1. revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i
2. smanjenje administrativnih barijera, kroz primjenu RIA – Regulatory Impact Assessment-a.

Implementacija ovih mjera obezbijediće se kontinuiranim aktivnostima, koje su u skladu sa prihvaćenim preporukama datih od strane "Regulatorne giljotine", a koje se realizuju kroz saradnju Ministarstva finansija, Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, resornih organa i privatnog sektora. Prioritetne aktivnosti, za naredni period, usmjerene su na:

- uspostavljanje softverskog rješenja za potpunu on-line registraciju preduzeća, kao i širenje registracije preduzeća na osam područnih filijala Poreske uprave;
- objedinjavanje inspekcijskih organa, u cilju jačanja inspekcijskih službi i suzbijanja sive ekonomije;
- povećanje efikasnosti u dijelu procedura registracije nekretnina u katastarskim organima;
- unapređenje stanja u oblasti izvršenja ugovora;
- implementaciju "Projekta otvorene Vlade";
- implementaciju zakonskih rješenja, u pogledu kreiranog one stop shop-a za izdavanje građevinskih dozvola i
- elektronsku dostupnost prostorno-planskih dokumenata, sa državnog i lokalnog nivoa.

## Strukturne reforme

Ključni izazovi u implementaciji reforme u oblasti poslovnog ambijenta su:

- ograničena dostupnost informatičkih rješenja u državnoj upravi za pojednostavljenje procedura i
- odbijanje prihvatanja novih administrativnih procedura, sa ciljem efikasnijeg postupanja po zahtjevima.

Sa druge strane, Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, ima sve veće zahtjeve koji proizilaze iz regulative EU i neophodnosti usaglašavanja crnogorskog zakonodavstva sa istim. U tom smislu, neophodno je:

- uvođenje novih procedura i
- povećanje broja organa javne uprave.

Novija i savremenija rješenja i procedure zahtijevaju dodatna finansijska sredstva koja se, usljed potrebe smanjenja državne potrošnje, ne mogu lako obezbijediti. Međutim, i u takvim uslovima, neophodno je sprovoditi zakonodavne reforme:

- izmjene propisa, u skladu sa preporukama iz „Giljotine propisa“;
- pripremu regulatornog okvira u cilju prevazilaženja problema nelikvidnosti privrede;
- izmjene i dopune propisa, u skladu sa preporukama privatnog sektora i kontinuirano vršenje procjene uticaja propisa (RIA), kao i
- jačanje kadrovskih kapaciteta.

## 4.2. Mala i srednja preduzeća

Mala i srednja preduzeća (MSP) predstavljaju razvojnu polugu konkurentnosti crnogorske ekonomije, te kao takva značajno doprinose povećanju BDP-a, kreiranju novih radnih mjesta, supstituciji uvoza, jačanju izvoza, poboljšanju međunarodnog biznisa i bolje izbalansiranom regionalnom razvoju. Uz to, sektor MSP doprinosi procesu dinamičke tranzicije, što je uslov da Crna Gora postane država članica EU.

Mala i srednja preduzeća čine oko 99% ukupnog broja preduzeća u Crnoj Gori. Napredak u razvoju preduzetničke politike je ostvaren, što je i potvrđeno u Izvještaju o napretku od strane Evropske komisije iz 2011. godine. U Izvještaju se konstatuje napredak postignut usvajanjem Strategije razvoja MSP 2011-2015, Akcionog plana za 2011. godinu za implementaciju strategije i usvajanje Strategije za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015. Takođe, potvrđeno je da Crna Gora



implementira najvažniji dokument evropske politike na polju razvoja malih preduzeća-Zakon o malom biznisu (SBA). U tom smislu, crnogorska politika MSP usklađena je sa politikom EU.

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

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

### **Predložene mjere**

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

1. Cilj potpolitike „Finansijska podrška“ je poboljšanje finansijskih mjera kroz unaprjeđenje kreditne politike (povoljniji krediti za dugoročno i kratkoročno finansiranje, faktoring), na način da doprinese efikasnijem poslovanju i razvoju MSP, novom zapošljavanju, ulaganjima u manje razvijena područja, inovativnost, energetska efikasnost, povećanju izvoza, itd. Implementiraće se novi finansijski instrumenti, kao što su garancije i povećanje mogućnosti korišćenja bespovratnih vidova sredstava - grantova, uz kreiranje podsticajnog regulatornog okvira i jačanje kapaciteta MSP za upravljanje finansijama.
2. Cilj potpolitike „Jačanje konkurentnosti i promocije MSP“ je da se, u narednom periodu, zaokruži proces uspostavljanja neophodne institucionalne infrastrukture (novi model biznis centara, tehnološki parkovi, centri izvrsnosti), ojača internacionalizacija MSP, kroz rad EIICM i pruža savjetodavna podrška klijentima o mogućnostima uspostavljanja poslovne saradnje, informacijama o pravnim i poslovnim regulativama u EU, programima podrške u EU pruže usluge informisanja, ojačaju svi vidovi formalnog i neformalnog obrazovanja, pruže usluge poslovnog savjetovanja, razvije preduzetništvo kao ključna kompetencija, dalje pružanje podrške izvozu i konkurentnosti MSP, inovacijama, konceptu društvene odgovornosti, dijalogu javnog i privatnog sektora, podsticaju žena u biznisu i kreira i implementira pouzdano statističko praćenje sektora MSP, u skladu sa EUROSTAT-om i planiranim rezultatima Strategije razvoja MSP 2011-2015.
3. Cilj potpolitike “Podrška početnicima u biznisu-start up” je da se unaprijede vidovi i promocija institucionalne podrške za početnike (inkubatori), obezbijedi dalje jačanje finansijske podrške za počinjanje biznisa, kao i mjere nefinansijske podrške (različiti vidovi obuka, priručnika, brošura za započinjanje biznisa, itd).“

### **Strukturne reforme**

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

### 4.3. Konkurentnost/ strane direktne investicije

Poboljšanje konkurentnosti crnogorske ekonomije realizuje se, izmedju ostalog, kroz uspostavljanje biznis zona, klasteringa (clustering) i implementaciju sistemskih rješenja orijentisanih ka klijentima. U fokusu politike konkurentnosti su SDI, odnosno unaprjeđenje opšteg ambijenta za investiranje, u cilju privlačenja, prije svega, greenfield investicija u procesu privatizacije velikih industrijskih privrdnih društava i implementaciju projekata putem JPP i koncesija. Potencijalni rizici, koji bi mogli imati negativan efekat, na priliv stranih investicija su:

- usporavanje svjetske ekonomije i, u vezi sa tim, smanjen interes stranih investitora, što može imati negativan uticaj na realizaciju značajnih investicionih projekata;
- administrativne procedure, na lokalnom nivou, koje su neophodne za realizaciju velikih projekata i
- moguć odliv stranog kapitala.

Cilj politike konkurentnosti je povećanje priliva stranih direktnih investicija, stvaranjem povoljnijeg investicionog ambijenta, te aktivnostima na polju promocije i internacionalizacije.

Investicije, i u manjim apsolutnim iznosima, u Crnoj Gori mogu imati veliki uticaj na privredni rast i uspostavljanje makroekonomske stabilnosti, s obzirom da se radi o maloj i otvorenoj ekonomiji. Istovremeno, pozitivno utiču na zaposlenost, uvoz savremene tehnologije, rast budžetskih prihoda i sl. S tim u vezi, intencija ekonomske politike je na povećanju stranih direktnih investicija u odnosu na 2012. godinu, kao i na privlačenju greenfield investicije (male elektrane i turistički kapaciteti). Takođe, bitno je pomenuti da se očekuje i promjena strukture stranih direktnih investicija u korist ulaganja u banke i preduzeća, umjesto u nekretnine.

Istovremeno, očekuje se povećanje prihoda od privatizacije, realizacijom neuspjelih projekata iz prethodnih godina i projekata za koje nijesu objavljivani javni pozivi. Objavljivanje i realizacija tih projekata zavisi, prije svega, od interesa potencijalnih investitora koji je, u sadašnjim uslovima, neizvjestan.

#### Predložene mjere

1. U Crnoj Gori su proglašene 4 poslovne zone: u Kolašinu, Beranama, Nikšiću i Ulcinju. Takođe, u skladu Strategijom za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera 2012 - 2016, u toku su aktivnosti na njihovom razvijanju, za šta je obezbijeđen i dio neophodnih sredstava iz IPA fondova EU.
2. Predviđeno je uspostavljanje barem jednog one stop shop-a za pitanja SDI (u okviru Agencije za promociju investicija (MIPA), kao centralne kancelarije), povećanje broja bilateralnih i multilateralnih ekonomskih sporazuma (sporazumi o ekonomskoj saradnji, sporazumi o unapređenju međusobnih investicija i zaštiti, sporazumi o slobodnoj trgovini), kao i dalje unapređenje investicionog okruženje, kroz povećanje broja sajmova, otvaranje trgovinskih misija Crne Gore u inostranstvu i sl.
3. Cilj privatizacije se ogleda u većem prilivu stranih investicija i boljoj implementaciji godišnjih privatizacionih planova, privatizaciji većeg broja privrednih društava, uz povećanje realizacije projekata putem javno-privatnog partnerstva (JPP) i koncesija. Putem javno-privatnog partnerstva valorizovaće se sljedeći turistički lokaliteti/društava: Ada Bojana, Velika plaža, Vranjina sa Lesendrom, lokaliteti obuhvaćeni Prostornim planom posebne namjene "Bjelasica i Komovi", kao i niz lokaliteta i objekata obuhvaćenih PPPN i drugom planskom dokumentacijom, uvala Masline- „Utjeha“ za rt Odrač u Baru, Ostrvo „Mamula“, vojno turistički kompleksi („Valdanos“, „Ostrvo cvijeća“ i "Bigovo"), „Pošta Crne Gore“ AD –

Podgorica, hotel "Park" i dr<sup>20</sup>Društva koja će se privatizovati putem javnog tendera su: NIG „Pobjeda“ AD – Podgorica, Institut dr"Simu Milošević" AD Igalo, "Kontejnerski terminali i generalni tereti" AD Bar, "Novi duvanski kombinat" AD - Podgorica - djelimična privatizacija i/ili dokapitalizacija, „Montenegro airlines“ AD Podgorica, HG „Budvanska rivijera“ AD Budva, HTP „Ulcinjska rivijera“ AD Ulcinj, AD „Montecargo“ Podgorica, „Institut crne metalurgije“ AD Nikšić, Fabrika elektroda „Piva“ Plužine i "Poliex" AD, Berane)<sup>21</sup>. Kroz berzansku prodaju, privatizovaće se: "Papir" AD Podgorica, "Rudnici Boksita", AD Nikšić, "Agrotransport Podgorica", Podgorica, "Berane" AD Berane, "Dekor", Rožaje i dr.

4. Unaprjeđenje sistema standardizacije i obuka kadra, u skladu sa preporukama i standardima evropskih i medjunarodnih organizacija za standardizaciju.

Očekuje se da će se u 2013. godini privatizovati barem jedno veliko privredno društvo, a realizacija projekata putema JPP i koncesija porasti za 5 %. Istovremeno, realno je očekivati da će se do 2016. privatizovati 2-4 privredna društva, a kroz JPP i koncesije realizovati 20% više projekata.

### Strukturne reforme

- implementacija Strategije za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera 2012 - 2016;
- izmjena Zakona o stranim ulaganjima;
- usvajanje i implementacija Strategije za promovisanje SDI u Crnoj Gori i
- usvajanje i primjena Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama kojim će se, u institucionalnom smislu, jasno regulisati pitanje JPP i koncesija.

## 4.4. Nauka

Visoko kvalifikovan kadar u nauci i tehnologiji preduslov je ukupnog razvoja ekonomije i društva. Broj i struktura istraživača, mobilnost i inovativnost u istraživanju i inovacioni sistem zemlje predstavljaju integralni dio međunarodnog sistema i tržišta znanja.

Svijest o značaju i uticaju nauke i tehnologije na svakodnevni život sve je razvijenija. U preduzećima se cijeni važnost istraživanja i novih tehnologija, što je u visokoj korelaciji sa njihovom konkurentnošću. S tim u vezi, analize su pokazale da je znanje osnovni pokretač ekonomskog rasta, zapošljavanja i poboljšanja kvaliteta života.

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

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

Na osnovu analize ključnih ekonomskih i ljudskih resursa koji se odnose na konkurentnost<sup>22</sup> (WEF, ETF), Crna Gora je klasifikovana u fazu ekonomskog razvoja u zemljama koje razvijaju efikasnije proizvodne procese i poboljšavaju kvalitet proizvoda. Takođe, navodi se kako Crna Gora, dugoročno posmatrano, mora da stimuliše razvoj novih proizvodnih kapaciteta, zasnovanih na dodatoj

<sup>20</sup> Odluka o Planu privatizacije za 2013.godinu

<sup>21</sup> Odluka o Planu privatizacije za 2013.godinu

<sup>22</sup> Za konkurentnost vidjeti poglavlja 2.3.4 i 3.1

vrijednosti, tržišno orjentisanom istraživanju i inovacijama, pojačanom investiranju u istraživanje i razvoj i saradnju između istraživačkog sektora i industrije. Dakle, neophodno je da se resursi fokusiraju na istraživanje i razvoj u sektoru industrije.

Takođe, potrebno je uvećati broj istraživača, njihov kvalitet, njihovu mobilnost unutar međunarodne istraživačke zajednice, kao i između privatnog i javnog sektora. Isto tako, činjenica da većina dodijeljenih sredstava za nauku dolazi iz budžeta Crne Gore ukazuje na potrebu jačanja uloge industrijskog sektora, kao i saradnju nauke i industrije.

Stoga, utvrđeni su novi instrumenti, kojima se jača naučnoistraživačka djelatnost i podstiče saradnja privatnog i državnog sektora. Prije svega, to će se ostvariti kroz dva ključna instrumenta, i to: kroz uspostavljanje centara uspješnosti i programa finansiranja krupnih kolaborativnih istraživačkih grantova, usmjerenih na jačanje uspješnih istraživačkih timova, internacionalizaciju i povezivanje istraživanja i privrede, kao i kroz uspostavljanje naučno-tehnoloških parkova. Uvođenjem ovih instrumenata doprinijeće se i povećanju ulaganja u istraživanja, a posebno ulaganja biznis sektora.

Na putu evropskih integracija, EU standardi, regulative i ciljevi za društvo zasnovano na znanju u kontekstu društvenog i ekonomskog razvoja, određiće buduće politike Crne Gore za istraživanje i razvoj, kako se to i predviđa Strategijom EU 2020.<sup>23</sup> Crna Gora je privremeno zatvorila Pregovaračko poglavlje "Nauka i istraživanje", i time pokazala punu posvećenost politikama EU i prihvatanju smjernica u ovoj oblasti. Zatvaranjem pregovora za ovo poglavlje, crnogorska istraživačka zajednica pozicionirala se u okviru evropskog istraživačkog prostora i dobila mogućnost za veću dostupnost u korišćenju: EU fondova, mobilnosti istraživača i saradnje sa naučnicima, naučnim ustanovama i privrednim subjektima iz zemalja EU.

### **Predložene mjere**

Mjere u okviru potpolitike "Razvoj naučnoistraživačke zajednice" su:

1. realizacija programa "Nacionalni naučnoistraživački projekti" (2012-2015.);
2. realizacija projekta „Visoko obrazovanje i istraživanje za inovacije i konkurentnost“- INVO: Uspostavljanje prvog Centra uspješnosti u Crnoj Gori i dodjela istraživačkih grantova (2012-2016.) i
3. povećanje broja istraživača i kvaliteta naučnoistraživačkog rada, kroz odgovarajuće programe podsticanja i promocije nauke u društvu.

Mjere unutar potpolitike "Povezivanje nauke sa sektorom privrede" su:

1. osnivanje naučno-tehnoloških parkova;
2. učešće u tržišno orijentisanim EUREKA projektima i
3. uvođenje novih instrumenata za podsticanje inovacija.

### **Strukturne reforme**

Izmijenjena je Strategija naučnoistraživačke djelatnosti, kako bi se utvrdili novi strateški pravci razvoja naučnoistraživačke djelatnosti u Crnoj Gori, uz formulisanje odgovarajućih ciljeva i aktivnosti u ovoj oblasti. Izmjenama Strategije stavljen je akcenat na razvojna istraživanja, detaljnije je razrađeno 10 prioriteta u istraživanju, reprogramom je utvrđeno dostizanje cilja od 1,4% BDP-a ulaganja u istraživanje u 2016. godini i 3% do 2025. godine, razrađeni su novi instrumenti razvoja

---

<sup>23</sup> Za Strategiju EU 2020 vidjeti poglavlje 3.2

naučnoistraživačkog sistema, koji se po prvi put uspostavljaju u Crnoj Gori, Centar uspješnosti i Naučno-tehnološki park.

## 4.5. Visoko obrazovanje

U savremenim industrijalizovanim društvima, obrazovanje i nauka predstavljaju glavne pokretače razvoja, pri čemu je posebno važan razvoj visokog obrazovanja, koji treba da bude u sprezi sa potrebama tržišta rada. U odnosu na okvir nacionalnog razvoja i ciljeve, treningom se podržavaju integracioni procesi, ekonomski i personalni razvoj, socijalni status i nacionalni identitet, te očuvanje kulturnog nasljeđa. Ovakav koncept je formulisan i u Strategiji EU 2020 - dalji razvoj "ekonomije koja je zasnovana na znanju i inovacijama". Razvoj stručnog obrazovanja i karijerne orijentacije, adekvatne kvalifikacije i poređenje kvalifikacija stečenih u Crnoj Gori i u inostranstvu kroz razvoj okvira nacionalnih kvalifikacija, kao i generalno poboljšanje visokog obrazovanja su krajnji cilj konkurentnog društva zasnovanog na znanju.

### Predložene mjere

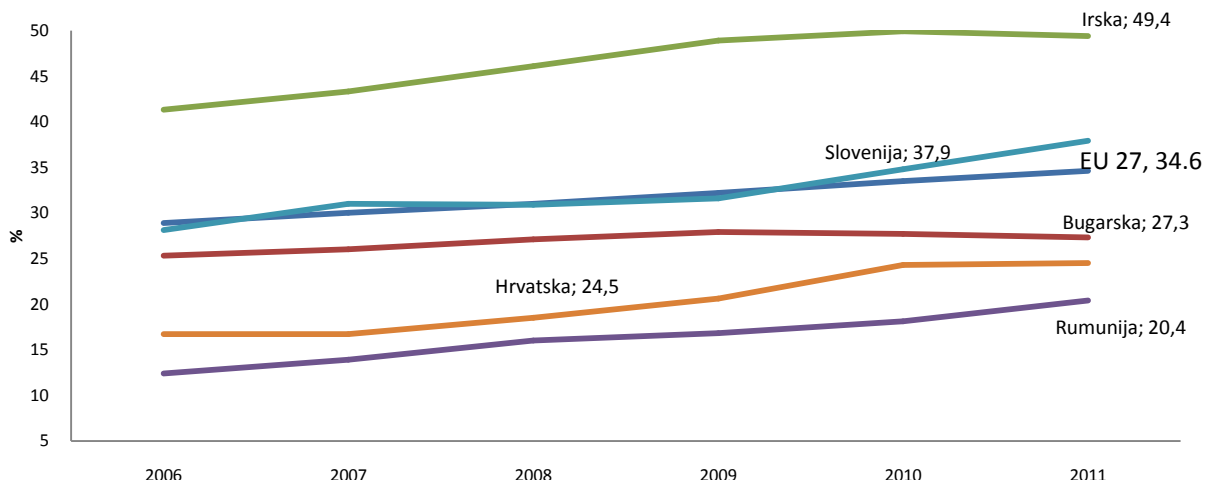
- a) u okviru potpolitike "Visoko obrazovanje" realizovaće se kroz:
  1. poboljšanje kvaliteta visokog obrazovanja putem reakreditacije i relicenciranja svih institucija visokog obrazovanja i izrade strategije za implementaciju principa Bolonjske deklaracije;
  2. sagledavanje potreba tržišta rada za visokoobrazovanim kadrom;
  3. izradu strategije o cijeloživotnom učenju;
  4. poboljšanje životnog standarda studenata i
  5. internacionalizaciju visokog obrazovanja.
  
- b) potpolitika "Poboljšanje stručnog obrazovanja i karijerna orijentacija" realizovaće se kroz:
  1. razvijanje modularizovanih i kreditno vrednovanih obrazovnih programa, posebnih programa i ispitnih kataloga (30);
  2. povećanje broja učenika koji učestvuju u praktičnom osposobljavanju kroz rad, u realnom okruženju (uvećanje za 10 %);
  3. uključivanje karijerne orijentacije u programe osnovnih i srednjih škola;
  4. obuku nastavnika za primjenu savremenih metoda podučavanja i učenja;
  5. obuku nastavnika za primjenu modularizovanih i kreditno vrednovanih programa, kako bi se omogućilo učenicima da razvijaju ključne i stručne kompetencije (obučeno 700 nastavnika);
  6. obuku školskih timova kroz realizaciju aktivnosti karijerne orijentacije (obučeno 30 školskih timova) i
  7. uspostavljanje univerzitetskog karijernog centra.
  
- c) Ciljevi potpolitike "Razvijanje nacionalnog kvalifikacionog okvira" realizovaće se kroz:
  1. harmonizaciju legislative svih nivoa i oblasti obrazovanja sa Zakonom o nacionalnom okviru kvalifikacija;
  2. usvajanje metodoloških dokumenata, neophodnih za razvoj kvalifikacija na svim nivoima;
  3. klasifikovanje sektora na podsektore i oblasti i usaglašavanje (kodiranje) kvalifikacija sa Monstatom;
  4. pripremu kvalifikacija različitih tipova, zasnovanih na ishodima učenja i njihovo klasifikovanje u odgovarajuće referentne nivoe unutar Okvira (razvijeno je 30 kvalifikacija);
  5. jasno definisanje ishoda učenja za sve razvijene kvalifikacije;

6. osnivanje Savjeta za kvalifikacije i 15 sektorskih komisija na potpuno operativnim osnovama, promoviranje njihove važnosti i obezbjeđivanje obuke i
7. završetak procedura referenciranja Nacionalnog okvira kvalifikacija sa Evropskim okvirom kvalifikacija, uz obezbjeđivanje međunarodne ekspertske podrške.

#### Polje 10: Treći nivo obrazovanja

Jedan od ključnih indikatora pametnog rasta u EU 2020 je da učešće lica sa visokom obrazovanjem u populaciji od **30-34 godine bude najmanje 40%**.

Treći nivo obrazovanja, starosna grupa od 30-34 - %, u odabranim zemljama EU



izvor: Eurostat, EU 2020 indicators,

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europa\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europa_2020_indicators/headline_indicators)

#### Strukturne reforme

- amandman na postojeću legislativu u oblasti visokog obrazovanja, posebno na polju unapređenja kvaliteta;
- uspostavljena je veza formalnog obrazovanja i neformalnog učenja, neophodno je praktično sprovođenje utvrđenih zakonskih rješenja i
- utvrditi metodologiju za razvoj kvalifikacija, referenciranje Nacionalnog okvira kvalifikacija sa Evropskim okvirom klasifikacija i kodiranje kvalifikacija, i usaglasiti sa Monstatom.

#### 4.6. Informaciono - komunikacione tehnologije (ICT)

Razvoj informacionog društva, kroz realizaciju projekata iz oblasti informacionog društva, elektronskih komunikacija i širokopolasne/broadband infrastrukture, direktno će doprinosti socio-ekonomskom razvoju, imajući u vidu usmjerenost projekata na različite socijalne grupe - učenike, studente, javne službenike, poslovne ljude i, u krajnjem, na građane. Primjenom ICT, uticaće se na:

- poboljšanje IT pismenosti;
- pojednostavljenje administrativnih procedura<sup>24</sup> i
- eliminisanje prepreka, kroz veće korišćenje elektronskog biznisa.

<sup>24</sup> Posebno se prepoznaje potreba za unapređenjem informacionog sistema u Ministarstvu finansija, kao jednom od ključnih proizvođača podataka u Crnoj Gori

Strategija razvoja informacionog društva zasnovana je na razumijevanju važnosti ICT za ekonomski razvoj, jer one aktivno doprinose rastu BDP-a, omogućavaju razvoj drugih sektora, povećavaju bezbjednost, sigurnost, stabilnost i pružaju jednake mogućnosti za sve i, naravno, doprinose poboljšanju vještina i znanja građana.

Inovacijama se jača konkurencija na polju elektronskih komunikacija, što će uticati na povećanje kvaliteta servisa, olakšavanje komunikacija, snižavanje troškove i imati pozitivne efekte na standardizaciju.

---

#### Polje 11: Glavne inicijative EU za pametan rast

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

- uspostavljanje jedinstvenog tržišta zasnovanog na brzom/ultrabrzom internetu i interoperativnim aplikacijama;
- do 2013: broadband pristup za sve;
- do 2020: pristup mnogo većim brzinama interneta (30 Mbps ili više) za sve i
- do 2020: 50% ili više evropskih domaćinstava sa internet konekcijom iznad 100 Mbps.

---

Rezultati studije OECD-a pokazuju da povećanje investicija u oblasti elektronskih komunikacija za oko 8% generiše rast od oko 1% BDP-a. Istraživanje Svjetske banke pokazuje da maksimizacija broadband penetracije i konekcija za 10% obezbjeđuje rast BDP-a od 1,38% u zemljama u razvoju, a 1,21% u razvijenim zemljama. Ovi pozitivni efekti korišćenja ICT-a opravdavaju ulaganja.

#### Predložene mjere

1. ispunjavanje uslova i definisanje pravaca budućeg i brzog razvoja širokopojasnog/broadband pristupa i razvoja ICT sektora;
2. jačanje interesa i obezbjeđenje investicija u broadband pristup i ICT sektor;
3. usmjeravanje i stimulisanje konkurencije na tržištu elektronskih komunikacija;
4. obezbjeđenje raspoloživosti pristupa broadband internetu i
5. ohrabrivanje krajnjih korisnika, građana i biznisa da koriste raspoložive ICT alate i servise, u poslu i svakodnevnom životu.

#### Strukturne reforme

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

### 4.7. Turizam

Turizam je jedan od glavnih stubova ekonomskog razvoja. Uspješnim razvojem turizma mogu se obezbijediti zaposlenje i prihod za značajan dio populacije. Zbog svog značaja za generisanje

zaposlenosti, povećanje standarda stanovništva i uravnoteženje regionalnog razvoja, turizam je prepoznat kao prioritetna privredna grana.

U cilju realizacije *Strategije razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020*, definisano je 5 operativnih ciljeva i to: 1) stvaranje turističke i druge infrastrukture, 2) kreiranje jedinstvene prodajne ponude, 3) razvijanje principa cjelogodišnje turističke destinacije, 4) kreiranje odgovarajućeg institucionalnog i pravnog okvira kao temelja za formiranje uspješnog i održivog razvoja turizma i 5) veće uključivanje lokalnog stanovništva u turističku privredu.<sup>25</sup>

Prema uticaju sektora turizma na BDP, Crna Gora je rangirana na listi od 184 zemlje i to: na 138. mjestu prema apsolutnoj veličini, na 33. mjestu prema visini doprinosa nacionalnoj ekonomiji, na 2. mjestu prema predviđenom rastu u narednom desetogodišnjem periodu i na 1. mjestu kao najbrže rastuća turistička destinacija u 2013. godini.

Prihodi od turizma u 2012. godini iznose 700 mil. €, što je za 4.3% više u odnosu na prethodnu godinu. Svjetski savjet za putovanja i turizam (u daljem tekstu WTTC) procjenjuje da turizam u Crnoj Gori generiše, direktno i indirektno, 663,8 mil. € ili 19,5% BDP-a. Procjene Svjetskog savjeta za putovanja i turizam su rast prihoda generisanih turizmom po stopi od 14.1% u 2013. godini, dok se u narednom desetogodišnjem periodu očekuje rast po stopi od 8,6% i dostići će 1.72 mlrd.€. Prema izvještaju WTTC-a za 2012. godinu, predviđen je i rast zaposlenosti po prosječnoj realnoj stopi od 15,9%, što će generisati 33 500 radnih mjesta u sektoru turizma u 2013. godini, odnosno rast po stopi od 5.8% godišnje i dostići će 59 000 radnih mjesta u narednom desetogodišnjem periodu.

Ministarstvo nadležno za poslove turizma je, u okviru svojih nadležnosti, do kraja 2012. godine kategorisalo 355 turističko-ugostiteljskih objekata za smještaj, od čega 5 u kategoriji 5\*\*\*\*\*, 83 u kategoriji 4\*\*\*\*, 127 u kategoriji 3\*\*\*, 100 u kategoriji 2\*\* i 40 u kategoriji 1\*. Crna Gora, prema zvaničnom izvještaju MONSTAT-a za 2011. godinu, raspolaže sa smještajnim kapacitetima od 157.697 ležaja od čega u hotelskim kapacitetima 28.539 ležaja (18,1%), zatim u pansionima, motelima, turističkim naseljima, turističkim apartmanima, banjskim, radničkim, dječijim i omladinskim, kampovima i odmaralištima 13.650 ležaja (8,6%), dok se u privatnom smještaju, turistima nudi 115.508 ležaja (73,3%). Ovaj odnos između privatnog i hotelskog smještaja je veoma nepovoljan, ako uzmemo u obzir da se prema statistikama značajan segment privatnog smještaja nalazi u zoni neobuhvaćene ekonomije. Sa nedovoljnim smještajnim kapacitetima, po strukturi i nivou kvaliteta usluga, nemoguće je u potpunosti valorizovati raspoložive ekonomske potencijale.

Strategijom za održivi ekonomski rast Crne Gore kroz uvođenje klastera 2012-2016, koja je usaglašena sa Strategijom razvoja turizma do 2020. godine, Crna Gora je podijeljena na šest turističkih klastera: Budva-Bar, Ulcinj, Boka Kotorska, Skadarsko jezero-Cetinje, planinski predjeli Bjelasice, Komova i Prokletija i planinski predjeli Durmitora i Sinjajevine, čime će se doprinijeti turističkoj reputaciji određene regije. Identifikovanim klasterima obuhvaćeno je 2.103 najznačajnijih preduzeća, sa ukupno 11.100 zaposlenih i godišnjim prometom od skoro 600 mil. €, kao i oko 4.780 zavisnih domaćinstava. U turističkim klasterima, umrežavanje je mnogo češće nego što je to slučaj u drugim sektorima, a zahvaljujući i različitim programima podrške, ovaj sektor se smatra najnaprednijim. Međutim, još uvijek nije uspostavljena adekvatna povezanost klastera u turizmu sa klasterom poljoprivrede, iako raspolažemo značajnim potencijalima. S tim u vezi, turizam može biti nosilac pružanja podrške ujedinjenim grupama preduzeća, posebno u sjevernom regionu, kao i u sprovođenju aktivnosti koje mogu unaprijediti povezanost klastera („twining klastera“) i generisati multiplikativne efekte.

---

<sup>25</sup> Travel and Tourism Economic Impact 2013 Montenegro



Kako je turistički sektor povezan sa drugim oblastima politika (MSP, kulturno nasljeđe, tržište rada, ekologija, saobraćaj i dr.), neophodno je jačanje koordinacije, odnosno uskladjivanje njihovog strateškog razvoja. Istovremeno, neophodna je i dobra saradnja između nadležnih institucija i javnog i privatnog sektora.

Tokom kontinuiranog razvoja, turizam je, s jedne strane, nudio nove oblike putovanja, aranžmane, nove destinacije, dok je na drugoj strani stvarao potrebu za novim oblicima organizovanja, novim resursima i strategijama. Marketing koncept turizma Crne Gore, pod kojim se podrazumijeva ravnomjerni regionalni razvoj, uz poštovanje principa održivog razvoja, u svijetu je prepoznat pod sloganom „Wild beauty“.

#### **4.7.1. “Promocija kulture kao pokretača rasta” (kulturni turizam)**

Kulturu moramo posmatrati u kontekstu održivog razvoja, a njene resurse promovisati kao područja pogodna za investiranje.

Iako ekonomija i kultura teže zajedničkom cilju, osvajanju što većeg broja potrošača, u praksi su često jedna drugoj prepreka. Da bi se ekonomski status kulture poboljšao, ona ne može biti tretirana kao djelatnost koja isključivo zavisi od budžeta. Za produkciju kulturnih proizvoda i projekata moraju se naći i drugi izvori finansiranja.

Kulturna politika mora biti usmjerena na dijalog, jer se napredak u ovoj oblasti može ostvariti jedino kroz saradnju kulture i obrazovanja, nauke, turizma, graditeljstva i arhitekture.

Saradnja između kulture i turizma od suštinskog je značaja za kreiranje jedinstvene turističke ponude Crne Gore. Definisane i razvoj održivog kulturno-turističkog proizvoda mora biti zajednički prioritet i predmet saradnje institucija na lokalnom i nacionalnom nivou. Kulturni turizam mora biti prepoznat kao generator razvoja i promocije obje oblasti, što će doprinijeti ukupnom društveno - ekonomskom razvoju.

Potrebno je posebno promovisati kulturne pejzaže odnosno cjeline kulturnih dobara i prirodnih resursa i etnogastronomsko nasljeđe. Pažnju turističkog tržišta treba usmjeriti na nepokretna kulturna dobra (kulturno-istorijski objekti, kulturno istorijske cjeline, lokaliteti ili područja), muzeje i galerije, nematerijalna kulturna dobra (jezik, govor, usmeno predanje, običaji, tradicionalni zanati), potom na religiozni, obrazovni i festivalski turizam.

#### **Predložene mjere**

Valorizacija turističkih potencijala umnogome zavisi od toga koliko uspješno upravljamo izazovima koje nameće razvoj. U pravcu dugoročne održivosti, optimiziranja privrednih efekata i smanjenja opterećenja na životnu sredinu, Ministarstvo nadležno za poslove turizma, u saradnji sa Njemačkim društvom za investicije i razvoj (DEG), pripremiло je strateške smjernice za razvoj turizma. Pripremljen je Master plan razvoja turizma Crne Gore 2001. god. i 2008. godine Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine, koja rezultat njegove revizije kroz proces kritičkog snimanja činjeničnog stanja.

Agendom turističkih reformi daje se presjek trenutnog stanja u turizmu Crne Gore, sagledavaju potencijali i stepen dostignutog razvoja i definiše set mjera i aktivnosti u pravcu unapređenja i promocije turističke ponude. Sastavni dio Agende je i Akcioni plan za pripremu ljetnje turističke sezone u kojem su sadržani i predlozi za prevazilaženje problema koji ograničavaju ili usporavaju ostvarivanje boljih rezultata.

Analizirajući dosadašnja ostvarenja na planu turističkog razvoja može se konstatovati da je potrebno dodatno angažovanje na svim nivoima u pravcu dodatnog podizanja kvaliteta ukupne turističke ponude i prateće infrastrukture.

Potrebna je jasnija diverzifikacija regija, u smislu definisane i prepoznatljive turističke ponude, u odnosu na prirodne, klimatske i kulturno-istorijske posebnosti. Tradicionalni stilovi gradnje, brižljivo uklapanje u prirodu, uključivanje regionalne umjetnosti, kulture i tradicije skoro da se ne mogu primijetiti.

Takođe, bitno je uticati na razvoj novih visokokvalitetnih smještajnih kapaciteta, kojih još uvijek nema u dovoljnom broju, te povećati udio hotela u ukupnim kapacitetima, što će omogućiti povećanje kvaliteta turističke ponude.

U cilju privlačenja novih investicija teži se stvaranju atraktivnog ambijenta, sa proceduralnim i poreskim olakšicama, koje bi mogle biti definisane u odnosu na vrijednost investicionih projekata. Takođe, postoji i inicijativa da se zakonom precizno definišu obaveze jedinica lokalnih samouprava u pogledu izgradnje infrastrukture do investicionih lokacija, za projekte kojima se valorizuje prostor i čijom realizacijom dolazi do otvaranja novih radnih mjesta. Pri tome, treba precizno definisati graničnu vrijednost investicije i broj novih radnih mjesta. Radi stimulanja investicija u nerazvijenim djelovima zemlje, Vlada je definisala poreske olakšice na nacionalnom nivou. Mnoge opštine su ovu inicijativu prepoznale kao pozitivnu, pa su u pojedinim lokalnim upravama definisani i modeli za unapređenje poslovnog ambijenta, odnosno uklanjanje biznis barijera.

Akcent treba staviti i na diverzifikaciju crnogorskog turističkog proizvoda kako bi se smanjio sezonski karakter. U tom cilju, bitno je uticati na razvoj dodatnih oblika turizma, kao što su turizam zasnovan na prirodi, kulturni turizam, vjerski turizam, seoski turizam, i dr.

Crna Gora, zbog udaljenosti od ključnih emitivnih tržišta i svog geografskog položaja, prepoznata je kao pretežno avio destinacija. Ulaganjem u bolju avio povezanost, kroz uvođenje novih avio linija, povećanje broja letova prema postojećim i novim destinacijama i uvođenje nisko-tarifnih avio kompanija, doprinosi se ne samo razvoju turizma, već ukupnom ekonomskom razvoju zemlje. Na taj način će se produžiti sezona, odnosno generisati veća posjeta turista tokom godine, veći broj radnih mjesta, a samim tim povećati prihod od turizma.

Problem nedostatka potrebnog broja kvalifikovanog kadra riješiće se, u saradnji sa nadležnim institucijama, kroz definisanje standarda novih zanimanja, kvalifikaciju i programa obuke.

Održivost turističkog razvoja, ne samo sa ekonomskog aspekta već i njegovog uticaja na prirodno okruženje i stanovništvo, je jedan od izazova, pa će se u budućem periodu u većem stepenu voditi računa o održivom razvoju i ispravnom upravljanju prirodnim i kulturnim resursima.

I pored značajnog unapređenja iz godine u godinu, još uvijek postoje ograničenja koja usporavaju planirani turistički razvoj. Da bi se turistički razvoj podstakao, pred Crnom Gorom su izazovi kojim treba upravljati i problemi na čijem prevazilaženju treba kontinuirano raditi kako bi se prevazišli i stvorili uslovi za nesmetano odvijanje sezone.

Realizacijom predloženih mjera teži se produženju turističke sezone, boljoj valorizaciji turističkog potencijala i samim tim povećanju zaposlenosti i prihoda u turizmu.

## **Strukturne reforme**

Kontinuirano se radi na jačanju institucionalnog okvira i unaprjeđenju administrativnog kapaciteta u javnim institucijama. Takođe, planira se jačanje pravnog okvira, kroz izmjene i usaglašavanje postojeće zakonske i podzakonske regulative sa *acquis communautaire*.

## V ODRŽIVI RAST

---

*Održivi rast* znači izgradnju konkurentnije niskokarbonske ekonomije koja obezbjeđuje efikasno, održivo korišćenje resursa, zaštitu životne sredine, smanjenje emisija i očuvanje biodiverziteta, razvoj novih tehnologija i proizvodnih metoda, a time i razvoj poljoprivrede, uvođenje pametne električne mreže i unapređenje poslovnog okruženje, naročito za MSP. Kako je definisano u Strategiji “Evropa 2020”, održivi rast se postiže uspostavljanjem resursno efikasne, održive i konkurentne ekonomije, koja ima za cilj jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, sprečavanje ekološke degradacije, gubitak biodiverziteta i neodrživo korišćenje resursa.

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

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

rješavanje problema vezanih za neformalne objekte, pristup priušljivoj energiji i efikasno zadovoljvanje tražnje za energijom. Ona igra važnu ulogu u promociji zaštite životne sredine i daje nacionalni odgovor na klimatske promjene. Aktivnosti u oblasti socijalnog stanovanja usko su povezane sa suzbijanjem siromaštva, čime se doprinosi društvenoj koheziji i stimulaciji ekonomske aktivnosti.

- (v) Politika poljoprivrede i ruralnog razvoja igra ključnu ulogu u ekonomskom i održivom razvoju Crne Gore i predstavlja važan osnov zapošljavanja i ostvarivanja dohotka, naročito za stanovništvo sjevernog i planinskog područja, čije su mogućnosti zapošljavanja ograničene. O značaju poljoprivrede i ruralnog razvoja za ekonomski rast i razvoj Crne Gore ne govori samo podatak o njenom učešću u BDP-u (8%), već i činjenica da je u ovom sektoru, na 48.824 poljoprivredna porodična gazdinstava, zaposleno 98.341 lica (rezultati Popisa u poljoprivredi, 2010.). Međutim, cjelokupan ekonomski značaj poljoprivrednog sektora ne može se svesti samo na njegovo učešće u BDP-u i udio u broju zaposlenih lica. Poljoprivredno zemljište, sa ukupnom površinom od 516.070 ha, čini 37,4% ukupne teritorije Crne Gore. Stavi li se u odnos ta površina sa brojem stanovnika dobija se prosjek od 0,83 ha po stanovniku, što predstavlja važan resurs za razvoj.
- (vi) Poljoprivreda je usko povezana sa ostalim ekonomskim granama, posebno turizmom, gdje trendovi potrošnje ukazuju na rast, odnosno potencijal za proizvodnju i plasman specifičnih crnogorskih prehrambenih proizvoda u ugostiteljstvu i turizmu. Povezivanjem poljoprivrede i turizma, te korišćenjem obnovljivih izvora energije mogu se stvoriti uslovi za kreiranje novih radnih mjesta i poboljšanje uslova života u ruralnim područjima. Pored toga, poljoprivreda proizvodi i eksterne efekte, koji nemaju direktan uticaj na BDP, ali koji imaju veliki uticaj na kvalitet života stanovništva. Dakle, značaj poljoprivrede nikada se ne posmatra samo sa ekonomskog stanovišta, nego se moraju uvažavati i njene druge važne funkcije.
- (vii) U ruralnim područjima, poljoprivreda predstavlja glavni ili dodatni dohodak za većinu stanovništva. Zato se značaj poljoprivrede ispoljava kroz ulogu važnog socijalnog amortizera negativnih promjena u drugim djelatnostima i kroz doprinos smanjenju siromaštva. Pored toga, poljoprivreda nudi visokokvalitetnu hranu iz očuvane okoline, održavajući tako seoska područja i njihove posebnosti, čuvajući biodiverzitet i poželjan izgled okoline.
- (viii) Šumarstvo je, takođe, jedan od potencijala za razvoj u Crnoj Gori. Šumom je prekriveno 59,9% teritorije Crne Gore. U 2011. godini, 1,999 lica je bilo zaposleno u industriji prerade drveta, a 14,368 u proizvodnji. Efikasno korišćenje i upravljanje šumama imaće pozitivne socio-ekonomske i ekološke uticaje, kao i značajnu ulogu u prilagođavanju klimatskim promjenama.

Tabela 18: Glavni ciljevi vezani za održivi rast

<b>Energetika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zadovoljenje energetske potrebe kroz minimalne ekonomske troškove u sistemima proizvodnje, snabdijevanja, kao i minimalni uticaj na životnu sredinu</li> <li>• Smanjena finalna potrošnja energije</li> <li>• Povećano korišćenje obnovljivih izvora energije</li> </ul>
<b>Životna sredina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Više kopnenih i priobalnih/primorskih površina pod prirodnom zaštitom</li> <li>• Izgrađene/rekonstruisane kanalizacione mreže u opštinama</li> <li>• Nova postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u opštinama</li> <li>• Izgrađene sanitarne deponije</li> </ul>
<b>Poljoprivreda i ruralni razvoj</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulaganja u primarnu poljoprivredu i preradu poljoprivrednih proizvoda</li> <li>• Ulaganja u implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta</li> <li>• Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima</li> <li>• Implementacija agro-ekoloških mjera</li> </ul>
<b>Šumarstvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obezbeđenje i unapređenje dugoročne otpornosti i produktivnosti šuma i drugih ekosistema</li> <li>• Povećanje prihoda od šumarstva, po osnovu održivog korišćenja svih funkcija šuma</li> </ul>

<b>Saobraćaj</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećani doprinos sektora saobraćaja rastu BDP-a</li> </ul>
<b>Građevinarstvo i stanovanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ojačana konkurentnost građevinskih firmi i povećan broj MSP</li> <li>• Nelegalni objekti integrirani u sektor formalnog stanovanja</li> <li>• Smanjen broj domaćinstava sa nediskriminativnim pristupom priuštivom i bezbjednom stanovanju</li> </ul>
<b>Potrebna sredstva za finansiranje "održivih" investicija/mjera identifikovanih u PR-a</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ukupni: 1.085,69 mil €</b></li> <li>• <b>Državni budžet: 272,03 mil €</b></li> <li>• <b>Donacije: 24,18 mil €</b></li> <li>• <b>Kredit: 751,1 mil €</b></li> <li>• <b>EU: 38,38 mil €</b></li> </ul>

## Polje 12: Zbog čega je Evropi potreban održivi rast?

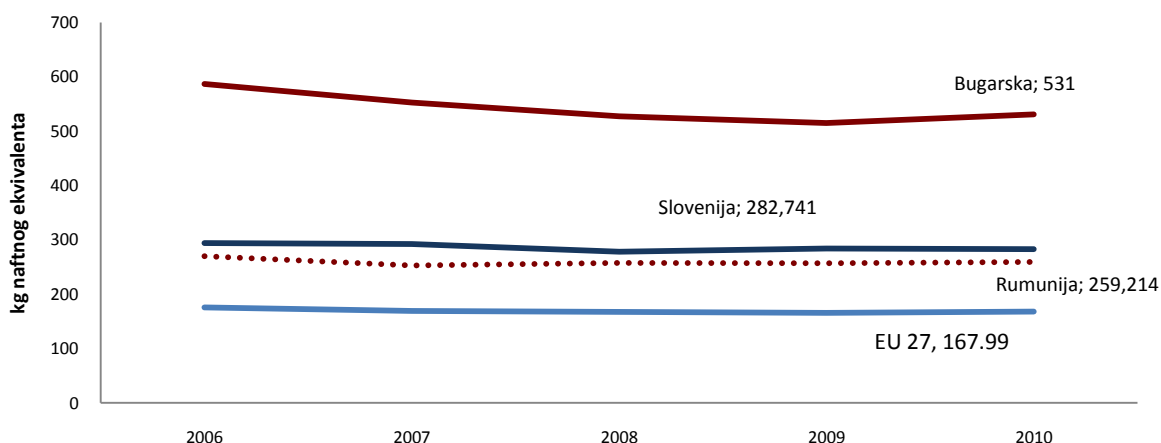
- **Prekomjerna zavisnost od fosilnih goriva**  
Zavisnost od nafte, gasa i uglja čini potrošače i preduzeća osjetljivim na štetne i skupe šokove cijena, prijeti ekonomskoj sigurnosti, doprinosi klimatskim promjenama.
- **Prirodni resursi**  
Globalna konkurencija za prirodnim resursima intenziviraće i nametnuti pritisak na životnu sredinu. EU može pomoći u smanjenju ovih pritisaka kroz svoje politike održivog razvoja.
- **Klimatske promjene**  
Kako bismo ostvarili svoje ciljeve, treba brže smanjivati emisije i iskoristiti nove tehnologije, kao što je energija vjetra i solarna energija, te odvajanje i skladištenje ugljendioksida. Mora se ojačati otpornost naših ekonomija na klimatske rizike i naš kapacitet za prevenciju i reagovanje na nepogode.
- **Konkurentnost**
  - EU treba da unaprijedi produktivnost i konkurentnost. Ona mora zadržati svoje vođstvo u zelenim rješenjima, uprkos sve većoj konkurenciji Kine i Sjeverne Amerike.
  - Ispunjavanje naših energetske ciljeva moglo bi uštedjeti 60 mil.€ na računu Evrope za uvoz nafte i gasa do 2020. godine – što je ključno sa aspekta energetske sigurnosti i ekonomskih razloga.
  - Dalja integracija evropskog tržišta energije može povećati BDP za 0.6% do 0.8%.
  - Zadovoljavanje 20% energetske potreba Evrope iz obnovljivih izvora moglo bi dovesti do otvaranja 600.000 radnih mjesta u EU – kao i dodatnih 400.000, ukoliko se ostvari cilj energetske efikasnosti od 20%.

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

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

  - emisije gasova staklene bašte – 20% (ili čak 30% ukoliko su uslovi dobri) prije 1990. godine
  - 20% energije iz obnovljivih izvora
  - 20% povećanje energetske efikasnosti
- **Povećanje energetske efikasnosti**  
Ovaj indikator je odnos između bruto domaće potrošnje energije i bruto domaćeg proizvoda (BDP) za datu kalendarsku godinu. Njime se mjeri potrošnja energije neke ekonomije i cjelokupna energetska efikasnost. Bruto domaća potrošnja energije izračunava se kao zbir bruto domaće potrošnje pet tipova energije: uglja, električne energije, nafte, prirodnog gasa i obnovljivih izvora energije. Budući da se bruto domaća potrošnja energije mjeri u kgoe (kilogram naftnog ekvivalenta), a BDP u 000 €, ovaj odnos mjeri se u kgoe/ 1.000 €.

### Energetski intenzitet ekonomije u odabranim državama

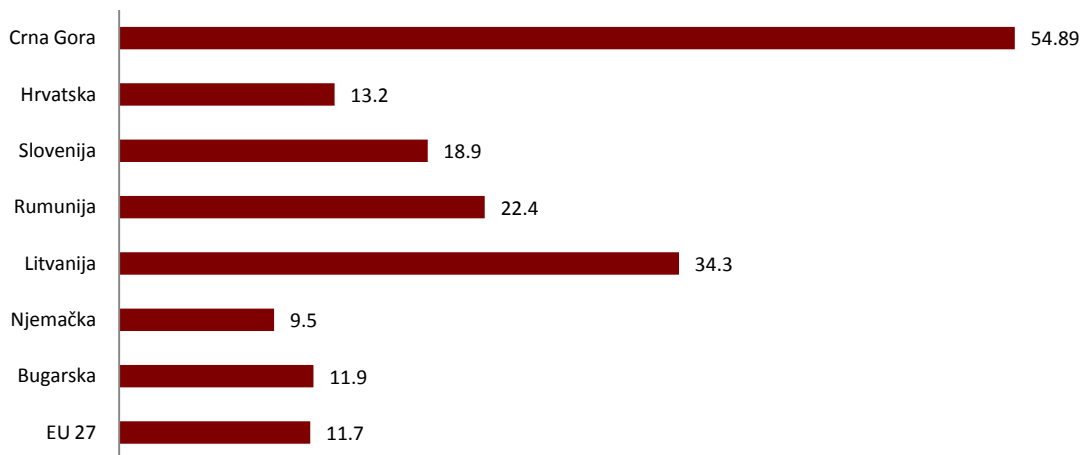


Izvor: Euraostat, EU 2020 indikatori,  
[http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraoepe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraoepe_2020_indicators/headline_indicators)

### Udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije - %

Ovaj indikator izračunava se na osnovu energetske statistike koju pokriva Regulatorna za energetska statistiku. On se može smatrati kao ocijenjeni indikator opisan u Direktivi 2009/28/EC, budući da statistički sistem za neke tehnologije obnovljive energije još uvijek nije u potpunost razvijen tako da ispuni zahtjeve ove Direktive.

#### Udio energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije - %, u odabranim državama



izvor: Euraostat, EU 2020 indikatori  
[http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraoepe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraoepe_2020_indicators/headline_indicators) Izvještaj o konkurentnosti Crne Gore 2010

## 5.1. Poljoprivreda i ruralni razvoj

Poljoprivreda i ruralni razvoj su jedan od ključnih sektora ekonomije zemlje i predstavljaju važan osnov zapošljavanja i ostvarivanja dohotka, naročito za stanovništvo sjevernog i planinskog područja, čije su mogućnosti za zapošljavanje ograničene. Izbalansirani razvoj jedne zemlje, kakva je Crna Gora, zahtijeva jasno definisanje uloge poljoprivrede i podrške njenog razvoja, jer bez unaprjeđenja uslova života, rada i proizvodnje, odnosno uravnoteženja ekonomskih, ekoloških i socijalnih funkcija nema održivog regionalnog i ruralnog razvoja.

O značaju poljoprivrede i ruralnog razvoja za ekonomski rast i razvoj Crne Gore ne govori samo podatak o njenom učešću u BDP-u (8%), već i činjenica da je u ovom sektoru, na 48.824 poljoprivredna porodična gazdinstava, zaposleno 98.341 lica (Popis u poljoprivredi, 2010.). Međutim, cjelokupan ekonomski značaj poljoprivrednog sektora ne može se svesti samo na njegovo učešće u BDP-u i udio u broju zaposlenih lica. Poljoprivredno zemljište, sa ukupnom površinom od 516.070 ha, čini 37,4% ukupne teritorije Crne Gore. Stavi li se u odnos ta površina sa brojem stanovnika dobija se prosjek od 0,83 ha po stanovniku, što predstavlja važan resurs za razvoj.

Poljoprivreda i ruralni razvoj su usko povezani sa ostalim oblastima nacionalne ekonomije. U ruralnim područjima, poljoprivreda predstavlja glavni dohodak ili dodatni dohodak za većinu stanovništva. Zato se značaj poljoprivrede ispoljava kroz ulogu važnog socijalnog amortizera negativnih promjena u drugim djelatnostima i kroz doprinos smanjivanju siromaštva. Pored toga, poljoprivreda nudi visokokvalitetnu hranu iz očuvane okoline, održavajući tako seoska područja i njihove posebnosti, čuvajući biodiverzitet i poželjan izgled okoline.

Dobro osmišljenom politikom ruralnog razvoja seoski prostor može obezbijediti dobar kvalitet života i rada, gdje će mladi ljudi uvidjeti svoju šansu da se bave poljoprivredom i sa njom vezanim djelatnostima, ili čak djelatnostima iz drugih sektora, što će u značajnoj mjeri omogućiti smanjenje trenda depopulacije sela. Tu posebno treba izdvojiti turizam, gdje trendovi potrošnje ukazuju na rast, odnosno potencijal za proizvodnju i plasman u ugostiteljstvu i turizmu tradicionalnih crnogorskih proizvoda.

Povezivanjem poljoprivrede i turizma, kao i korišćenjem obnovljivih izvora energije mogu se stvoriti uslovi za kreiranje novih radnih mjesta i poboljšanje uslova života u ruralnim područjima. Pored toga, poljoprivreda proizvodi i eksterne efekte, koji nemaju direktan uticaj na BDP, ali koji imaju veliki uticaj na kvalitet života stanovništva. Dakle, značaj poljoprivrede nikada se ne posmatra samo sa ekonomskog stanovišta, nego se moraju uvažavati i njene druge važne funkcije.

Kada je riječ o značaju poljoprivrede, neophodno je istaći njenu višestruku ulogu, odnosno multifunkcionalnost, koja je, kao i u zemljama EU, jedna od osnovnih polazišta u definisanju ukupne agrarne politike. Multifunkcionalnost poljoprivrede se ogleda u sljedećem:

- (i) visoko učešće u BDP- približno 8%;
- (ii) funkcija održivog ruralnog razvoja – ulaganje u poljoprivredu istovremeno znači i ulaganje u ruralni razvoj, jer bez razvoja poljoprivrede je nemoguće spriječiti depopulaciju seoskih područja;
- (iii) ekološka funkcija – gazdovanje poljoprivrednim zemljištem na optimalan i održiv način predstavlja garanciju za očuvanje okoline u najširem smislu;
- (iv) ekonomska funkcija – poljoprivreda je osnov za razvoj prehrambene industrije, ona podstiče razvoj i brojnih drugih sektora (industriju inputa, opreme, mehanizacije, ambalaže, transport, brojne usluge i servise);
- (v) podrška razvoju turizma – komplementarnost poljoprivrede sa turizmom ima sve veći značaj budući da širok izbor domaćih proizvoda obogaćuje turističku ponudu, tako da je turizam, kroz afirmaciju nacionalne kuhinje i tradicionalnih crnogorskih proizvoda, snažan generator razvoja poljoprivrede;
- (vi) socijalna funkcija – poljoprivreda i sa njom povezane djelatnosti obezbjeđuju posao i stalan izvor prihoda značajnom dijelu stanovništva, čime se ublažava pritisak na tražnju radnih mjesta u drugim oblastima, a, istovremeno, doprinosi borbi protiv siromaštva u ruralnim područjima;
- (vii) prehrambena sigurnost – obezbjeđivanje hrane standardnog kvaliteta i po pristupačnim cijenama za potrošače jeste strateški interes svake zemlje;



(viii) očuvanje tradicije i kulturnog nasljeđa na selu takođe je važna funkcija, s obzirom na bogatstvo i raznovrsnost tradicije i ukupnog nasljeđa crnogorskog sela.

Koncept održivog razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja predstavlja logičku i konceptualnu razradu već donijetih odluka o ukupnom razvoju Crne Gore. Primarni cilj je da se definiše uloga poljoprivrede i ruralnog razvoja u cjelokupnom razvoju zemlje, da se modernizuje državni aparat za potrebe realizacije strateškog opredjeljenja za održivi razvoj i integrisanje Crne Gore u međunarodnu zajednicu. Prilikom pristupanja EU, neophodno je usvojiti evropske standarde u pogledu bezbjednosti hrane, čime će se, uz dodatna ulaganja, podići konkurentnost poljoprivredne proizvodnje.

Kako bi se sektor poljoprivrede prilagodio zahtjevima EU i poboljšao životni standard ruralnog stanovništva u Crnoj Gori, treba eliminisati najvažnije probleme, odnosno ključna uska grla u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Najizraženiji problemi poljoprivrede i ruralnih područja su:

- veliki dio proizvodnje je cjenovno nekonkurentan;
- usitinjena gazdinstva i nizak stepen modernizacije tehnologije u poljoprivredi i preradi;
- relativno visoke cijene inputa nepovoljno utiču na cijenu krajnjih proizvoda;
- neorganizovanost i nepostojanje čvrstih oblika horizontalnog i vertikalnog povezivanja proizvođača u poljoprivredi i preradi hrane;
- loša infrastruktura u ruralnim područjima;
- nepovoljna ruralna-starosna i socijalna struktura i
- smanjene mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima.

Strateškim dokumentima iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja utvrdiće se dugoročni pravci razvoja agrarne politike u cilju prevazilaženja navedenih problema. Osnovni ciljevi razvoja poljoprivrede i ruralnih područja su:

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

Navedeni ciljevi mogu da se sublimiraju u četiri najvažnija:

1. održivo gazdovanje resursima;
2. stabilna i prihvatljiva ponuda bezbjedne hrane;
3. obezbjeđivanje primjerenog životnog standarda za seosko stanovništvo i
4. podizanje konkurentnosti proizvođača hrane.

Ravnomjernim ostvarivanjem navedenih ciljeva, realizovaće se i najopštiji cilj: obezbjeđivanje prehrambene sigurnosti stanovništva.

Sticanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora je stekla pravo korišćenja sredstava iz svih pet komponenti Instrumenta pretprijetupne pomoći – IPA - Evropske unije, pa, samim tim, i korišćenje sredstava pete komponente IPA, koja se odnosi na ruralni razvoj.

Budući da postepeno usaglašavanje sa poljoprivrednom politikom EU predstavlja jedan od prioriteta na crnogorskom putu pridruživanja EU, Program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore, u okviru IPARD 2013, je pripremljen i njegova osnovna namjena je da realizacijom predloženih mjera omogući uslov za korišćenje IPARD podrške. Implementacija IPARD programa još uvijek nije počela, a biće realizovana kada Crna Gora ispuni neophodne preduslove vezane za strukturni, institucionalni i pravni okvir, odnosno jedan od uslova je i uspostavljanje operativne strukture, odnosno akreditacija Agencije za plaćanje i Upravljačkog tijela.

Poljoprivreda i ruralni razvoj se suočavaju sa ograničenjima, kako u pogledu pristupa finansijskoj podršci za investicije, tako i u pogledu institucionalnih/ljudskih resursa, kako bi se prenijelo, implementiralo i sprovelo EU zakonodavstvo, koje se odnosi na ovaj sektor.

Realizacija razvojnih ciljeva i sprovođenje agrarne politike nameću potrebu da se nastave reforme u zakonodavnoj oblasti, tj. dalje usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim okvirom EU, koje će se realizovati preko izmjena postojećih zakona i podzakonskih akata. Da bi se agrarna politika sprovodila efikasno i u skladu sa principima EU, a posebno politika ruralnog razvoja kao njena najzahtjevnija komponenta, postepeno će se uspostaviti harmonizovan sistem implementacije, kontrole i monitoringa.

### **Predložene mjere**

U skladu sa navedenim, razvojni ciljevi se mogu ostvariti kroz:

1. investicije u primarnu poljoprivredu i preradu poljoprivrednih proizvoda;
2. investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj, korišćenja i poboljšanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i sprečavanje usitnjenosti posjeda);
3. poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture, kao i diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;
4. implementaciju agro-ekoloških mjera i
5. investicije u obrazovanje, istraživanje i analitički rad.

### **Strukturne reforme**

Kako bi se obezbijedile strukturne i institucionalne reforme, neophodno je osmisliti i sprovesti sveobuhvatne programe obuke na osnovu procijenjenih potreba. Takođe, neophodno je uložiti dodatne napore u uspostavljanje administrativne strukture, u skladu sa zahtjevima EU. Relevantno zakonodavstvo i podzakonska akta treba uskladiti sa pravnim zahtjevima EU. Izgradnja ljudskih kapaciteta u sektoru poljoprivrede, uključujući ruralni razvoj, obuhvata sve uključene institucije, a koncentrisaće se na unapređenje znanja u oblasti pravnog okvira, odnosno cijele administrativne procedure, kao i finansiranje različitih investicionih mjera.

## Uzajamna povezanost sa ostalim oblastima politika

Razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u Crnoj Gori usko je povezan sa mnogim drugim oblastima politika, uključujući životnu sredinu, energetiku, obrazovanje i turizam.

- Oblast potpolitike 1/Zaštita prirode, biodiverziteta i zemljišta-Natura 2000, zaštićena područja i erozivna područja;
- Oblast potpolitike 2/Vode, otpadne vode, more/priobalna zona-vodosnabdijevanje, prečišćavanje otpadnih voda;
- Oblast potpolitike 3/Otpad-proizvodi prerađivačke industrije;
- Oblast potpolitike 6/Hemikalije-pesticidi;
- Energetika: Obnovljivi izvori energije-solarna, biomasa;
- Obrazovanje: Specijalizovani fakulteti, srednje stručne škole, univerzitet i
- Turizam: Razvoj turizma u ruralnim područjima-ruralni turizam.

## 5.2. Šumarstvo

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

Šume sa svojim brojnim funkcijama, nude značajnu ekonomsku sigurnost, obezbjeđuju potrebe za ogrijevom i građevinskim materijalom, za drvnim i nedravnim proizvodima, obezbjeđuju uslove za razvoj turizma i stvaraju osnov za razvoj preduzetništva i kreiranje novih radnih mjesta. Njihovim racionalnim korišćenjem i uvećanjem prihoda od šumarstva, stvara se prostor za značajan broj novih radnih mjesta. Planskim korišćenjem drvne biomase u energetici i sporednih proizvoda, kao što su gljive, ljekovito bilje i šumsko voće, mogu se generisati značajno prihodi za ekonomiju.

Šume, kao kompleksan ekosistem i zajedničko dobro, najznačajniji su resurs seoskih područja u ekološkom, ekonomskom i socijalnom smislu. Prema preliminarnim podacima Nacionalne inventure šuma, šume pokrivaju 59.9% od ukupne površine zemljišta Crne Gore, šumsko zemljište pokriva 9.8% površine zemljišta Crne Gore, a šume i šumsko zemljište zajedno pokrivaju 69.7% površine zemljišta Crne Gore. Ukupna zapremina šuma i šumskog zemljišta procijenjena je na 118 mil. m<sup>3</sup>, sa godišnjim prirastom od 2.8 mil. m<sup>3</sup>.

Sektor šumarstva suočava se sa izazovom efikasnijeg upravljanja šumama, u cilju unapređenja postojećeg stanja svih šuma, tako da zaštitne, ekološke, socijalne i ekonomske funkcije šuma budu izbalansirane, a održivost obezbijeđena. Prepoznati glavni problemi u ostvarivanju zacrtanih ciljeva bi se mogli identifikovati u sljedećem:

- nedostatak izgrađenosti kapaciteta;
- konkurentnost u sektoru;
- nedostatak naučno-obrazovnih institucija i
- negativan uticaj efekata globalne krize i nedostatak investicija.

Šume, kao značajan prirodni resurs i šumarstvo kao djelatnost usklađena sa poljoprivredom, vodoprivredom, turizmom, ekologijom i energetikom može doprinijeti bržem ekonomskom rastu ruralnih područja, posebno na sjeveru, i smanjiti siromaštvo u tim područjima, što će se pozitivno odraziti i na regionalne razlike.

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

- (i) Obezbijediti i poboljšati dugoročnu otpornost i produktivnost šumskih i drugih ekosistema, kao i održavanje biljnih i životinjskih vrsta. Realizacija ovog cilja ostvaruje se kroz sprovođenje mjera uzgoja i sanacije šuma, sprovođenjem mjera preventivne zaštite šuma, kao i izdvajanjem sjemenskih objekata, u cilju obezbjeđenja sjemenskog i sadnog materijala. Takođe, specijalne mjere bi bile uključene u posebne režime gazdovanja šumama u zaštićenim šumama, šumama posebne namjene, kao i zaštićenim područjima NATURA 2000.
- (ii) Upravljanje šumama i šumskim resursima obezbjeđuje održivo ispunjavanje socijalnih, ekonomskih i ekoloških funkcija šuma. Upravljanje podrazumijeva set formalnih i neformalnih mjera, kojima se reguliše način raspolaganja šumskim resursom. Samom sertifikacijom, tj. potvrdom da se sistem upravljanja sprovodi po principima i standardima odgovornog upravljanja šumskim resursima, omogućava se i održivo korišćenje istih.
- (iii) Šume doprinose održivom socijalnom i ekonomskom razvoju ruralnih područja. Uz sektor poljoprivrede, šume u Crnoj Gori su najznačajniji resurs seoskih područja u ekološkom, ekonomskom i socijalnom smislu, pa će i ciljevi ruralnog razvoja biti integrisani u gazdovanje šumama i šumskim zemljištima. Podsticajne mjere će doprinijeti razvoju privatnog sektora šumarstva i prerade drveta, u skladu sa EU politikom ruralnog razvoja.
- (iv) Dugoročan razvoj šumarske struke i djelatnosti šumarstva, kroz izgradnju regulatornih okvira i razvoj stručnih i istraživačko-razvojnih kapaciteta, omogućiće kvalitetno obavljanje upravnih, planskih i stručno – tehničkih poslova.

**Predložene mjere** u oblasti šumarstva su:

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

### **Strukturne reforme**

U sklopu strukturnih ili institucionalnih reformi, neophodno je:

- prilagoditi instutucionalni okvir sektora novim zakonskim propisima koji se odnose na rad i organizaciju državne uprave;
- liberalizovati tržište usluga u šumarstvu i
- smanjiti udio neformalne ekonomije u sektoru.

## **5.3. Energetika**

Energetiku Crne Gore i njen razvoj potrebno je sagledati u kontekstu ukupne ekonomske politike države. Neophodno je posvetiti posebnu pažnju pitanjima istraživanja i korišćenja energetske resursa, pretvaranja energije, prenosa/transporta i snabdijevanja potrošača energijom u okviru specifičnih tehno-ekonomskih, pravno-regulativnih i institucionalno-organizacionih uslova države, sa ciljem obezbjeđenja energetske servisa adekvatnog kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja, u kontekstu društveno prihvatljivih socio-ekonomskih uslova, te zahtjeva zaštite životne sredine.

Sektor energetike karakteriše veliki prirodni potencijal (ugalj, hidropotencijal, potencijal biomase, vjetro i solarni potencijal), koji je nedovoljno iskorišćen, niska energetska efikasnost, kao i velika zavisnost od uvoza električne energije i fosilnih goriva. Većina prirodnih resursa se nalazi u sjevernoj,

nedovoljno razvijenoj regiji Crne Gore. Njihovom valorizacijom obezbjeđuje se ne samo energetska sigurnost i nezavisnost, već se doprinosi i uravnoteženijem ekonomskom razvoju Države. Sa druge strane, da bi se ostvario održivi razvoj Crne Gore, potrebno je optimizovati korišćenje prirodnih resursa, kao i korišćenje energije, kroz intenzivnu implementaciju mjera energetske efikasnosti. Valorizacijom raspoloživog potencijala, Crna Gora može zadovoljiti sopstvene energetske potrebe i, uzimajući u obzir njen geografski položaj, pozicionirati se kao energetska čvorište i izvoznik energije. Stoga, održivi pristup u korišćenju prirodnih resursa za proizvodnju energije mogao bi pomoći ne samo da se ostvare strateški ciljevi Crne Gore da postane energetska nezavisna i ekološka država, već i da dalje unaprijedi svoj ekonomski razvoj. Razvoj energetike je tijesno povezan sa mnogim drugim politikama, uključujući politiku zaštite životne sredine, prostornog planiranja i građevinarstva, socijalnu politiku i politiku regionalnog razvoja, te, otuda, i indirektno utiče na razvoj Crne Gore u cjelini i životni standard građana.

Energetska politika Crne Gore do 2030. godine prepoznaje tri glavna prioriteta:

1. *sigurnost snabdijevanja energijom*, koja podrazumijeva stalno, sigurno, kvalitetno raznovrsno snabdijevanje energijom, u cilju uravnotežavanja isporuke sa zahtjevima kupaca;
2. *razvoj konkurentnog tržišta energije*, koji podrazumijeva obezbjeđenje liberalizovanog, nediskriminatornog, konkurentnog i otvorenog energetskog tržišta na osnovu transparentnih uslova i
3. *održiv energetska razvoj*, koji podrazumijeva obezbjeđenje održivog razvoja energetike, koji se temelji na ubrzanom ali racionalnom korišćenju sopstvenih energetska resursa uz uvažavanje principa zaštite životne sredine, povećanje energetska efikasnosti (EE) i veće korišćenje obnovljivih izvora energije (OIE), kao i potreba za socio-ekonomskim razvojem Crne Gore.

U cilju ostvarivanja definisanih prioriteta, Energetskom politikom utvrđena su sljedeća strateška opredjeljenja:

- (i) održavanje, revitalizacija i modernizacija postojeće i izgradnja nove infrastrukture za proizvodnju, prenos i distribuciju energije;
- (ii) postepeno smanjenje zavisnosti od uvoza energije (i) smanjenjem specifične potrošnje finalne energije, (ii) povećanjem proizvodnje energije (primarne i sekundarne) korišćenjem vlastitih resursa i (iii) smanjenjem gubitaka energije od proizvodnje do krajnje potrošnje;
- (iii) preispitivanje postojećih barijera za aktiviranje svih opcija dugoročnog razvoja energetike;
- (iv) povećanje energetska efikasnosti;
- (v) povećanje udjela korišćenja obnovljivih izvora energije;
- (vi) poboljšanje sistema grijanja i/ili hlađenja u objektima;
- (vii) realizacija strateških 90-dnevnih zaliha naftnih derivate, u skladu sa energetskom politikom EU;
- (viii) istraživanje nafte i gasa u crnogorskom podmorju i u kontinentalnom dijelu, kao i uglja u Pljevaljskom i Beranskom basenu;
- (ix) proaktivna uloga politike Države u nastojanjima da se obezbijedi pristup sistemima prirodnog gasa kroz međunarodne projekte (Jonsko-jadranski gasovod i dr.), razvoj sistema prirodnog gasa (uključujući izgradnju regionalnih gasovoda i postrojenja za korišćenje prirodnog gasa);
- (x) povećanje efikasnosti poslovanja energetska preduzeća smanjenjem operativnih troškova, tehničkih i komercijalnih gubitaka energije, uz opravdan povrat na investicije;
- (xi) nastavak restrukturiranja energetska subjekata, prema principima relevantnog energetskog zakonodavstva EU i blagovremeno donošenje planova daljeg razvoja;

- (xii) održivi razvoj energetike u odnosu na zaštitu životne sredine i međunarodna saradnja u ovoj oblasti, naročito oko smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte;
- (xiii) na osnovu ratifikacije Kjoto protokola, kao zemlja van aneksa razvijenih zemalja, pružanje podrške investitorima i obezbjeđenje uslova za realizaciju projekata tzv. Mehanizma čistog razvoja (CDM);
- (xiv) podsticanje istraživanja, razvoja, transfera i primjene ekološki održivih novih tehnologija u energetsom sektoru;
- (xv) harmonizacija zakonodavno-regulatornog okvira prema zahtjevima EU;
- (xvi) stvaranje odgovarajućeg zakonodavno-regulatornog i institucionalno-finansijskog okvira za ohrabrivanje učešća privatnog sektora i ulaganja u energetiku;
- (xvii) obezbjeđenje socijalne zaštite ugroženih (ranjivih) kupaca energije, kao i viška radne snage u procesu promjena u energetsom sektoru koje mogu uticati na njihov socijalni položaj;
- (xviii) postizanje dogovora sa susjednim državama u vezi optimalnog iskorišćenja zajedničkog hidropotencijala i upravljanja vodama, kao i planiranja i izgradnje novih elektroenergetskih interkonektivnih vodova za vezu sa tim zemljama;
- (xix) unaprjeđenje regulatornog procesa i profesionalne nezavisnosti Regulatorne agencije za energetiku i
- (xx) aktivna međunarodna saradnja na području energetike. Energetska politika uvažava radikalne strukturne i tehnološke promjene u globalnoj energetici, koje se očekuju narednih decenija. Intenzivnijim aktiviranjem domaćih energetske potencijala, posebno hidroenergetskih, Crna Gora, kao mediteranska zemlja i buduća članica EU, može postati značajan energetske partner na regionalnom nivou.

Radi ispunjavanja navedenih ciljeva Energetske politike, sprovode se, između ostalog, i aktivnosti na realizaciji pojedinih izgradnje novih proizvodnih infrastrukturnih objekata (HE na Morači, HE na Komarnici, TE Plevlja II, TE Maoče, male hidro-elektre, vjetroelektre, solarne farme, itd.). Posebna pažnja je posvećena konekcijama sa susjednim sistemima. Data je podrška izgradnji podmorskog kabla Crna Gora – Italija, čime će se Crna Gora pozicionirati kao regionalno energetske čvorište.

### **Predložene mjere**

Prilikom definisanja predloženih mjera prioritet je dat daljoj podršci izgradnji novih kapaciteta za proizvodnju, prenos i distribuciju električne energije, kako bi se smanjila zavisnost od uvoza i obezbijedilo sigurno i kvalitetno napajanje energijom svih potrošača u Crnoj Gori. U fokusu politike energetike nalazi se unapređenje energetske efikasnosti u cijelom lancu snabdijevanja i korišćenja energije.

Glavne mjere obuhvataju sljedeće:

1. izgradnja dodatnih kapaciteta za proizvodnju zasnovanu na obnovljivim izvorima energije, čime će se iskoristiti domaći obnovljivi izvori, otvoriti nova radna mjesta za lokalne grane industrije, smanjiti zavisnost od uvozne (djelimično fosilno zasnovane) energije i unaprijediti sigurnost snabdijevanja energijom za crnogorsku ekonomiju;
2. modernizacija i rehabilitacija distributivnog sistema, čime će se, zajedno sa mjerama za smanjenje ne-tehničkih gubitaka, smanjiti troškovi distribucije električne energije;
3. poboljšanje prenosne mreže, pri čemu je prioritet izgradnja infrastrukturnih objekata koji su sastavni dio projekta izgradnje podmorskog kabla Crna Gora – Italija;
4. unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira u oblasti energetske efikasnosti, uključujući unapređenje propisa o izgradnji, uvođenje oznaka energetske efikasnosti,

- uvođenje principa ekodizajna za električne uređaje u domaćinstvima i uvođenje komponente energetske efikasnosti u dokumentaciju prostornog planiranja;
5. projekat energetske efikasnosti u javnim objektima, prevashodno školskim i zdravstvenim, kojim se obezbjeđuje smanjenje potrošnje energije od minimum 20%;
  6. projekti promocije obnovljivih izvora energije na strani potrošnje (nastavak projekata beskamatnih kredita za solarne sisteme, sisteme grijanja na biomasu, ugradnja fotonaponskih sistema na katunima, itd.);
  7. projekat uvođenja sistema upravljanja energijom u javnom sektoru i
  8. podizanje svijesti javnosti i primjena dobre prakse u oblasti energetske efikasnosti, posebno kod institucija javnog sektora, lokalnih samouprava, velikih potrošača, profesionalnih organizacija i ostalih aktera.

### **Izgradnja ljudskih kapaciteta**

Značaj sektora energetike za ukupan društveno-ekonomski razvoj države, kao i vrlo zahtjevni projekti čija se realizacija očekuje, nameću potrebu za intenzivnim i permanentnim razvojem ljudskih kapaciteta uključenih u ovu oblast.

Istovremeno, kako bi se obezbijedila efikasna i djelotvorna upotreba finansijskih resursa, neophodno je sprovoditi programe monitoringa implementacije mjera u oblasti energetske politike.

### **Strukturne reforme**

Energetska politika mora omogućiti da se sektor energetike Crne Gore razvija kao otvoren sistem, u skladu sa energetske sistemom EU i Energetske zajednice Jugoistočne Evrope, otvoren i za privatna, domaća i inostrana ulaganja.

## **5.4. Životna sredina**

Politika zaštite životne sredine je preduslov za očuvanje zdrave životne sredine i zdravlja ljudi, održivi turizam, poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, transport i energetiku u ekološkoj državi Crnoj Gori.

Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, rekonstrukcija postojećih postrojenja za vodosnabdijevanje, izgradnja sanitarnih deponija i druge infrastrukture za upravljanje kako komunalnim, tako i opasnim otpadom, kao i adekvatno funkcionisanje i održavanje ovih kapaciteta, obezbjeđuje bolje tržišne mogućnosti za crnogorske firme koje učestvuju u ovim aktivnostima. Kroz intenzivniju saradnju sa potencijalnim stranim vodećim firmama, potrebno je pokrenuti kampanju u cilju jačanja kapaciteta MSP. Takođe, sanacija crnih tačaka stvorice pretpostavke za unaprjeđenje poslovnog ambijenta i razvoj tržišta za crnogorske firme. Poštovanje EU ograničenja u pogledu zagađenosti vazduha (naročito za suspendovane čestice), smanjiće broj oboljelih od respiratornih bolesti. Preusmjeravanje otpada sa direktnog odlaganja, kroz prevenciju, reciklažu i obnovu, omogućiće efikasnije i integrisano upravljanje materijalnim resursima i energijom. Permanentnim usvajanjem EU standarda, u dijelu koji se odnosi na životnu sredinu i klimatske promjene, doprinosi se jačanju administrativnih kapaciteta i bržoj integraciji Crne Gore u ekonomsku i političku zajednicu EU.

Na osnovu potreba i prioriteta identifikovanih u postojećim politikama i strateškim dokumentima, neophodno je izvršiti analizu postojećih pozitivnih i negativnih uticaja na životnu sredinu u cilju uticaja na rast i razvoj crnogorske ekonomije, koja se može napraviti u okviru izrade Strategije za finansiranje u oblasti životne sredine (koja je prioritet u kontekstu EU integracija).

Na osnovu postojećeg nacionalnog zakonodavstva, a u skladu sa zakonodavstvom EU i međunarodnim konvencijama, u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena, identifikovani su sljedeći ciljevi:

- (i) očuvanje i obnavljanje strukture i funkcionisanja prirodnih sistema i zaustavljanje gubitka biodiverziteta, unaprijediti kvalitet vode i poboljšati sistem prečišćavanja otpadnih voda;
- (ii) održivo upravljanje otpadom slijedeći principe: spriječiti, smanjiti, ponovo upotrijebiti, reciklirati, obnoviti, bezbjedno ukloniti;
- (iii) spriječavanje izloženosti štetnim efektima, koji potiču od zagađenja vazduha, buke i zračenja;
- (iv) ublažavanje klimatskih promjena i prilagodjavanje njenim efektima;
- (v) kontrolisanje upotrebe hemijskih supstanci;
- (vi) minimiziranje industrijskih zagađenja, uspostavljanjem sistema kontrole i
- (vii) upravljanje rizikom i uvođenje sistema upravljanja životnom sredinom i čistih tehnologija.

Dalje usaglašavanje nacionalnog sa zakonodavstvom EU ostvariće se izmjenama postojećih zakona i usvajanjem i unaprjeđenjem podzakonskih akata, sa posebnim osvrtom na oblasti u kojima je stepen usaglašenosti još uvijek nizak.

### **Predložene mjere**

Politika zaštite životne sredine suočava se sa rastućim obavezama, kako u kontekstu EU integracija, tako i u kontekstu ispunjenja ciljeva i prioriteta nacionalnih politika. Kao država kandidat za članstvo u EU, Crna Gora je u proteklom periodu intenzivirala aktivnosti na polju oblikovanja politike životne sredine, shodno visokim i strogim ekološkim standardima EU. Potpuna i efikasna primjena politike životne sredine nosi sa sobom značajne izazove koji se postavljaju pred društvo u cjelini. Posebno je značajan finansijski izazov koji se odnosi na izgradnju nove/održavanje postojeće ekološke infrastrukture, sanaciju posljedica zagađenja i degradacije prirodnih resursa. Sa tim u vezi, neophodno je sprovesti sljedeće mjere:

1. Očuvanje visokog kvaliteta **biodiverziteta**, prvenstveno kroz povećanje procenta ukupne teritorije zaštićenih područja prirode, kako na kopnu, tako i na moru, na po 10%, respektivno. U toj funkciji, u narednom periodu, radiće se na uspostavljanju i zaokruživanju funkcionalne ekološke mreže zaštićenih područja NATURA 2000, a sve u cilju očuvanja prioritetnih stanišnih tipova i vrsta. Za očuvanje cjelovitosti ekološke mreže nužno je uspostaviti adekvatne upravljačke strukture i planove, kao i u slučaju oštećenja djelova mreže, propisati kompenzatorne mjere u vidu uspostavljanja novog lokaliteta sa istim ili sličnim karakteristikama. Radiće se na izradi crvenih lista i crvenih knjiga ugroženih vrsta, čime će se pojačati kontrola zaštićenih područja. U cilju obezbjeđivanja osnove za sprječavanje dalje degradacije zemljišta, potrebno je uraditi kartiranje glavnih područja erozije zemljišta.
2. Zaštićeni **prostori** prirode u Crnoj Gori, posebno nacionalni parkovi, imaju ogroman razvojni potencijal, naročito u oblasti održivog turizma. Prema studiji UNDP-a, ukupna ekonomska kvantifikacija vrijednosti zaštićenih područja u Crnoj Gori iznosi 68 mil. € ili 2.2% BDP-a (106 € per capita). Trenutno generisani prihodi po osnovu naplate eko-sistemskih usluga su na nivou od oko 2,3 mil. €, što upućuje na zaključak da postoji neiskorišćeni ekonomski resurs sistema zaštićenih prostora prirode. Naime, eko- sistemske usluge koje nude nacionalni parkovi (ali i ostala zaštićena prirodna dobra) su rezultat aktivnosti svih privrednih sektora, a naročito energetike (u dijelu obnovljivih izvora energije), poljoprivrede (organske proizvodnje, planinske poljoprivrede), eksploatacije i prerade drveta, korišćenja vode i drugih mineralnih resursa. Izuzetno važan vid održive ekonomske valorizacije sistema zaštićenih područja, kao i mehanizam privlačenja novih stranih direktnih investicija, jeste svakako



održivi turizam, koji bi Crnoj Gori mogao da stvori uslove za rast zaposlenosti lokalne radne snage, rast BDP-a, smanjivanje regionalnih dispariteta u razvoju, prihoda budžeta i sl. Na taj način, jačala bi i regionalna konkurentnost Crne Gore.

3. Da bi se očuvala **voda** kao resurs, vodovodna infrastruktura će biti obnovljena/proširena. Rehabilitacija i proširenje sistema za vodosnabdjevanje u svim opštinama u kojima je takvo obnavljanje neophodno, izgradnja/rehabilitacija kanalizacionih mreža u svim opštinama i izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u 18 opština. Sistem kontrole i planiranja biće poboljšan uspostavljanjem mreže kontrole kvaliteta vode i izradom planova za upravljanje rječnim slivovima i morskim dobrom.
4. Negativan uticaj **otpada** biće smanjen izgradnjom 6 centara za upravljanje otpadom sa deponijama, u skladu sa EU regulativom. Dodatno će biti izgrađeno 15 postrojenja za obradu otpada. Ovo će omogućiti početak zatvaranja svih deponija koje nijesu u skladu sa propisima. U skladu sa EU legislativom o otpadu, pripremljena je strategija za izvoz/tretman opasnog otpada i program prevencije otpada.
5. Kada je riječ o smanjenju emisija zagađujućih supstanci u **vazduh**, uspostavlja se nacionalna mreža za praćenje kvaliteta vazduha i sistem za izvještavanje o kvalitetu vazduha, u skladu sa EU standardima. Takođe, izradom Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha i planovima kvaliteta vazduha za ugrožena područja predviđjeće se odgovarajuće mjere za smanjenje emisije zagađujućih materija u vazduh. Ovo podrazumijeva definisanje ključnih izvora zagađenja iz stacionarnih izvora, kao i definisanje mjera za smanjenje koncentracije zagađujućih materija u vazduh, uključujući i prevenciju prekoračenja graničnih vrijednosti emisije polutanata.
6. U cilju smanjenja izloženosti **buci u životnoj sredini**, izrađuju se strateške karte buke za naročito osjetljive zone i preduzimaju koraci za mjerenje jačine buke.
7. Formiranje i ažuriranje baze podataka o **hemikalijama**, odnosno uspostavljanje registra hemikalija omogućiće efikasnu kontrolu i upravljanje istim.
8. Kreiranje strateškog okvira za **klimatske promjene** podrazumijeva pripremu i usvajanje Nacionalne strategije o klimatskim promjenama, koja će biti donesena 2014. godine i biće i osnova za identifikaciju potencijala za razvoj pravca niske emisije ugljen-dioksida u cijeloj privredi.
9. U cilju ublažavanja uzroka koji dovode do klimatskih promjena i prilagođavanja na negativne efekte koje one imaju u Crnoj Gori, priprema se, sa jedne strane Nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama, koji sadrži inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte, plan i mjere za smanjenje emisija sa efektom staklene bašte kao i procjenu ugroženosti i mjere prilagođavanja na uticaje klimatskih promjena a, sa druge strane, Program za postepenu eliminaciju supstanci koje osiromašuju ozon.
10. Mjere za ograničavanje izloženosti zračenju uključuju transponovanje pravne tekovine EU u oblasti **jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja** u nacionalno zakonodavstvo, njegovu implementaciju, kao i kampanju podizanja svijesti o rizicima povezanim sa negativnim uticajem zračenja na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu.
11. Ciljevi i politike u oblasti zaštite životne sredine sve više se izražavaju u sprječavanju, smanjenju i, u mjeri u kojoj je to moguće, potpunom otklanjanju zagađenja i to intervencijom na izvoru zagađenja i obezbjeđenjem razumnog upravljanja prirodnim resursima. Prioritet se daje integrisanoj kontroli zagađivanja u skladu sa zahtjevima IPPC Direktive (eng. IPPC - integrated pollution prevention and control – integrisana prevencija i kontrola zagađivanja). Sve postojeće instalacije i postrojenja koji treba da imaju izdatu IPPC dozvolu, treba da je pribave do 01.01.2015. godine. Uz to, nova postrojenja koja su obavezna da posjeduju IPPC dozvolu, istu treba da dobiju prilikom puštanja u rad.
12. Uvodi se sistem za sprječavanje industrijskih incidenata i smanjenje uticaja onih incidenata koji se ne mogu spriječiti. Tokom narednih 5 godina, izvršiće se sanacija i rekultivacija lokaliteta kontaminiranih opasnim industrijskim otpadom. U ovu svrhu utrošiće se 50 mil. €.

Rezultat tog procesa jeste zbrinjavanje opasnog otpada na ekološki bezbjedan način, čime će se stvoriti uslovi za poboljšanje kvaliteta života građana koji žive u blizini industrijskih žarišta, kao i pretpostavke za nastavak tehnoloških procesa u ovim postrojenjima.

13. Kako bi se unaprijedili resursi i energetska efikasnost crnogorske proizvodne industrije, uvešće se posebni stimulansi, kako bi se uspostavili sistemi za dobrovoljno upravljanje životnom sredinom u postrojenjima, reciklirala voda i postrojenja modernizovala čistim, efikasnim tehnologijama i tehnikama.

U cilju postizanja gore navedenih mjera, neophodno je konstatno raditi na podizanju svijesti i edukaciji kadra.

### **Strukturne reforme**

Crna Gora je u proteklom periodu unijela izmjene u institucionalni okvir, u cilju ostvarivanja većeg stepena efikasnosti i racionalnosti u radu. Integrisani su poslovi Zavoda za zaštitu prirode sa poslovima Agencije za zaštitu životne sredine, formiran je Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju. Uz to, u protekle dvije godine, otvorena su tri Arhus centra.

## **5.5. Saobraćaj**

Razvoj efikasnog sistema saobraćaja predstavlja jedan od glavnih uslova, ako ne i najvažniji, za ukupan društveno-ekonomski razvoj.

Rekonstrukcija i izgradnja državne saobraćajne mreže u oblasti drumskog, željezničkog, pomorskog i civilnog vazdušnog saobraćaja, kao i održavanje te infrastrukture, nudi niz ekonomskih mogućnosti za razvoj crnogorske ekonomije, uz multiplikativno dejstvo, naročito na građevinarstvo i druge prateće industrijske grane.

Regulisana i moderna putna i željeznička infrastruktura će, u krajnjoj mjeri, rezultirati unapređenjem životne sredine, povećanjem bezbjednosti saobraćaja i efikasnijim javnim prevozom. Naročito je važna integracija u EU kroz konekciju na TEN-T i unapređenje konkurentnosti industrije lokalnog transporta.

Na osnovu potreba i prioriternih zadataka definisanih u postojećim strateškim razvojnim dokumentima, neophodno je analizirati postojeću situaciju, uticaje transporta na ekonomski rast i razvoj a, istovremeno, tražiti rješenja za finansiranje projekata u okviru pojedinih potpolitika.

Glavni problemi saobraćajne politike su sljedeći:

- (i) slab uticaj na ekonomski rast, zbog skupog transporta;
- (ii) nizak stepen sigurnosti i bezbjednosti ljudskih života, imovine i državne svojine;
- (iii) nizak nivo kvaliteta saobraćajnih usluga i
- (iv) nepovoljan uticaj razvoja saobraćaja i saobraćajne infrastrukture na životnu sredinu.

U skladu sa Strategijom razvoja saobraćaja Crne Gore, i u narednom periodu će biti potrebno intenzivirati i realizovati aktivnosti i razvojne projekte u svim vidovima saobraćaja, koji će rezultirati razvojem modernog i efikasnog sistema transporta, s naglaskom na sigurnost i bezbjednost saobraćaja i očuvanje životne sredine.

Navedene aktivnosti moguće je realizovati uz adekvatan sistem finansiranja, gdje je pored sopstvenih sredstava, posebno za velike infrastrukturne projekte, neophodno obezbijediti podršku međunarodnih finansijskih institucija.

### **Predložene mjere**

Kako bi se riješili identifikovani problemi i poboljšala efikasnost sektora saobraćaja, u periodu od 2013. do 2016. godine, planira se implementacija sljedećih mjera:

1. aktivnosti na realizaciji projekata izgradnje dva autoputa: Bar-Boljare i Jadransko-jonski autoput;
2. rehabilitacija 250 km državnih puteva;
3. nastavak radova na rekonstrukciji i modernizaciji pruge Bar-Vrbnica;
4. modernizacija Luke Bar i revitalizacija/širenje trgovačke flote i
5. modernizacija aerodroma u Podgorici i Tivtu.

Realizacijom navedenih projekata povećaće se bezbjednost saobraćaja, u svim vidovima saobraćaja i za sve učesnike; kvalitet saobraćajnih usluga; obezbijediće se razvoj saobraćajne infrastrukture, u skladu sa potrebama ekonomskog razvoja; zaštita životne sredine od negativnih uticaja saobraćaja i obezbijediti bolju integraciju saobraćajnog sistema Crne Gore u Trans-Evropsku-Transportnu mrežu."

### **Strukturne reforme**

Politika saobraćaja se fokusira se na rekonstrukciju i sanaciju postojeće i izgradnju nove saobraćajne infrastrukture.

## **5.6.Građevinarstvo i stanovanje**

Značaj građevinarstva i stanovanja i njihov uticaj na druge srodne oblasti, odgovara njihovom učešću u BDP-u, a koje se značajno može povećati tokom realizacije planiranih kapitalnih projekata definisanih ovim planom. Građevinarstvo i stanovanje su ključni sektori za ekonomiju u cjelini i imaju veliki uticaj na zapošljavanje. Sektor građevinarstva je važan za sektor stanovanja/nekretnina (proizvodi i usluge za izgradnju i opremanje objekata). S druge strane, bankarstvo i osiguranje su važne usluge kako za građevinarstvo tako i za stanovanje, tako da je stabilan sistem finansiranja stanovanja ključan za funkcionisanje finansijskih tržišta.

Održivi sektor stanovanja ima značajnu ulogu u unapređenju zaštite životne sredine, rješavanju pitanja klimatskih promjena i ubrzanju ekonomskog rasta. Značajna je njegova socijalna komponenta, u smislu suzbijanja siromaštva i postizanja socijalne kohezije. Efikasno upravljanje resursima u sektoru stanovanja/građevinarstva ključno je i za rezultate u sektoru energetike. Energetski učinak objekata važan je za ostvarivanje klimatskih i energetskih ciljeva. Objekti u EU troše 40% ukupne energije i emituju 36% CO<sub>2</sub>.

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

U oblasti građevinarstva i stanovanja identifikovani su sljedeći ciljevi:

- (i) sveobuhvatna i unaprijeđena dokumentacija prostornog planiranja;

- (ii) visok kvalitet građevinskih radova i građevinski proizvodi zasnovani na principu održivosti. U tom smislu, naglasak je na ostvarivanju većeg rasta, smanjenjem zagađenja i korišćenja resursa i boljom zaštitom životne sredine, kako bi se minimizirao uticaj na potrošnju energije i prirodnih resursa, korišćenjem eko-materijala i obnovljivih lokalno dostupnih materijala kao što je slama, biomasa, drvo itd;
- (iii) brojniji i stručniji kadar. Da bi se formirala adekvatna struktura radne snage u građevinarstvu, neophodno je slijediti principe održivog razvoja u pravcu definisanih preporuka u oblasti obrazovnog sistema;
- (iv) jačanje konkurentnosti građevinskih firmi i podsticanje preduzetništva. Crnogorsko građevinarstvo treba da postane nosilac ili partner u realizaciji kompleksnih projekata i originalnih rješenja za sve vrste struktura i objekata, od planiranja do izvršenja sa visokoprofesionalnim timom, korišćenjem napredne tehnologije i praktičnog iskustva, poštujući principe zaštite životne sredine;
- (v) privlačenje stranih investicija. Budući da se iz državnog budžeta ne može finansirati cijeli spektar planiranih investicija, neophodno je stvoriti bolje uslove za investicije, kroz zakonodavstvo i regulisati vlasništvo nad strateški važnim infrastrukturnim objektima;
- (vi) integracija bespravno izgrađenih objekata u sektor formalnog stanovanja. Veliki dio sektora stambenih i nestambenih objekata trenutno se vodi kroz neformalne strukture. To doprinosi smanjenom kvalitetu i bezbjednosti stanovanja zbog nedovoljnih radnih vještina, nelicenciranih građevinskih materijala i nekontrolisane gradnje. Značajan dio javnih prihoda se ne realizuje;
- (vii) obezbjeđivanje nediskriminatornog pristupa priuštivom i bezbjednom stanovanju. Domaćinstva bez prihoda ili sa veoma niskim prihodom i domaćinstva iz marginalizovanih zajednica suočavaju se sa problemom pristupa priuštivom, bezbjednom i zdravom stanovanju. Postojeća ponuda stanova (oko 740) namijenjenih socijalnim kategorijama stanovništva ne može da pokrije tražnju;
- (viii) unapređenje upravljanja i kvaliteta objekata za kolektivno stanovanje. Objekti u kojima stanuje više porodica često nemaju organe upravljanja, što utiče na ponašanje vlasnika stanova, u smislu izbjegavanja neophodnih ulaganja, što dovodi do pogoršanja kvaliteta stanova. Ne postoji dovoljna konkurencija u pružanju usluga održavanja za stambene zgrade;
- (ix) konkurencija u pružanju profesionalnih usluga za održavanje stambenih zgrada. Potrebno je obezbijediti konkurenciju u oblasti održavanja stambenih zgrada, što će usloviti niže cijene i bolji kvalitet održavanja i
- (x) viši standardi u pogledu energetske efikasnosti i većeg korišćenja energije iz obnovljivih izvora u stambenim zgradama. Postojeći stambeni objekti ostvaruju niske standarde energetske efikasnosti. Korišćenje energije iz obnovljivih izvora u stanovanju je rijetko, čime se ne poštuju EU standardi.

### **Predložene mjere**

1. razvoj informacionih sistema koji integrišu sve informacije o prostornom planiranju i izgradnji struktura;
2. primjena i razvoj sistema »1 šaltera« u građevinarstvu;
3. usvajanje eurokodova, kao nacionalnih standarda za proračun konstrukcija;
4. donošenje propisa za projektovanje u oblasti niskogradnje, hodogradnje i geotehnike, u skladu sa propisima zemalja EU;
5. usvajanje nacionalnih pravila za građevinske proizvode, u skladu sa zakonodavstvom EU;
6. osnivanje akreditovanih tijela za kontrolu kvaliteta (laboratorije za testiranje, osoblje, itd);
7. uspostavljanje pravila/procedura za zvanične sisteme sertifikacije osiguranja kvaliteta i za upravljačke strukture u građevinskim kompanijama (prema ISO standardima);

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

### **Strukturne reforme**

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

Bespravna gradnja i rad na crno u sektoru građevinarstva čine značajan dio sive ekonomije, što negativno utiče na ekonomski rast i javne prihode. Za efikasnu kontrolu treba ojačati administrativne kapacitete u ovim sektorskim politikama. Postojeće zakonske propise treba poboljšati, a nedostaju i neophodni standardi za građevinske proizvode i građevinske usluge (npr. neophodne tehničke specifikacije za regionalne puteve, mostove i piste). Takođe, ne postoje standardi za energetske efikasnost i korišćenje energije iz obnovljivih izvora. Pored negativnih uticaja na kvalitet objekata i građevinskih radova, to sprečava ekonomski razvoj i rast. Generalno, postojeća pravila ne poštuju ili ne poštuju u potpunosti zakonske propise i standarde EU. Drugi ograničavajući faktor je taj što ima malo radnika u građevinarstvu, posebno dovoljno obučenih i kvalifikovanih (moleri, bravari, stolari, keramičari, armirači i sl.). Konačno, raspoloživi prirodni resursi se ne koriste, iako bi to firmama omogućilo konkurentsku prednost, tako da sektor građevinarstva ne može ostvariti svoj puni, a posebno izvozni, potencijal (cement, beton, ukrasni kamen i sl.).

Neformalni objekti predstavljaju glavni izazov za sektor stanovanja. Oko 40.000-100.000 objekata predstavljaju neformalna prebivališta. Ovo doprinosi smanjenom kvalitetu i bezbjednosti stanovanja zbog nedovoljnih radnih vještina, nelicenciranih građevinskih materijala i nekontrolisane gradnje. Značajan iznos javnih prihoda se ne realizuje. Neformalni sektor otežava održivi rast, iz razloga što se pitanja bezbjednosti, zdravlja i životne sredine ne mogu efikasno riješiti. Domaćinstva bez prihoda ili sa veoma niskim prihodom, a posebno domaćinstva iz marginalizovanih zajednica, imaju problem pristupa priuštivom, bezbjednom i zdravom stanovanju. Postojeće socijalno stanovanje ne može zadovoljiti tražnju. Upravljanje objektima u kojima stanuje više porodica treba poboljšati, vlasnici ne ulažu u održavanje, što dovodi do bezbjedonosnih i zdravstvenih rizika i, generalno, pogoršanja stanja objekata. Konačno, mnogi postojeći i novi objekti zadovoljavaju samo niske standarde energetske efikasnosti. Korišćenje energije iz obnovljivih izvora u stanovanju je rijetko, što će otežavati primjenu EU standarda.

## VI Inkluzivni rast

---

Inkluzivni rast podrazumijeva povećanje stope zaposlenosti (više radnih mjesta i bolji poslovi, naročito za žene, mlade ljude i starije radnike), uz pomoć ljudi svih starosnih dobi da učestvuju i upravljaju promjenama kroz ulaganje u vještine i obuke, modernizaciju tržišta rada i sistema socijalne zaštite, vodeći računa o standardima EU. Cilj EU za inkluzivan rast uključuje:

1. Stopa zaposlenosti žena i muškaraca, između 20 i 64 godine, do 2020. godine treba da iznosi 75%, što se može ostvariti većim uključivanjem u rad, naročito žena, mladih, starijih i niskokvalifikovanih radnika, te legalnih migranata.
2. Bolje obrazovanje, kroz:
  - smanjivanje stope prekida školovanja na ispod 10%;
  - najmanje 40% lica, između 30 i 34 godine, koji završavaju treći stepen obrazovanja (ili njegov ekvivalent) i
  - 20 miliona siromašnih ljudi manje, kao i onih socijalno isključenih ili onih koji su na granici siromaštva.

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

- Agenda za nove vještine i radna mjesta, koja uključuje:
  - za pojedince – pomoć za sticanje novih vještina, prilagodjavanje promjenjivom tržištu rada i sprovođenje uspješnih karijernih promjena i
  - kolektivno – modernizacija tržišta rada s ciljem podizanja nivoa zaposlenosti, smanjenja nezaposlenosti, podizanja produktivnosti rada i obezbjedjivanja održivosti socijalnih modela.
- Evropska platforma protiv siromaštva obezbjeđuje:
  - ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju;
  - poštovanje fundamentalnih prava siromašnih ili socijalno isključenih, omogućavanje istima da žive dostojanstveno i budu aktivni učesnici u društvu i
  - pomoć za integrisanje zajednica u kojima žive, pružanje obuke i pomoći da nadju posao i dobiju pristup socijalnim benefitima.

Fleksibilni uslovi rada, kraće radno vrijeme i rad od kuće, stimulišu zapošljavanje, povećavaju stopu aktivnosti i dodatno motivišu ljude da budu dio radnog kontigenta. Ključno pitanje je "fleksigurnost" politike, a odnosi se na fleksibilnost tržišta rada, organizaciju rada i radne odnose, uzimajući u obzir uskladjivanje privatnog i profesionalnog života, sigurnost zaposlenja i socijalnu zaštitu. Nefleksibilno tržište rada može se smatrati jednim od uzroka smanjenja stope nataliteta, što ima jasne posljedice u kasnijem zadovoljavanju potreba tržišta rada, kao i domino efekat na finansijsku održivost sistema socijalne zaštite.

Politika tržišta rada, generalno, je usmjerena ka omogućavanju ulaska na tržište rada onim društvenim grupama koji imaju određene poteškoće. Primarne ciljne grupe u većini zemalja ostaju nezaposlena lica registrovana od strane nacionalne javne službe zapošljavanja. Dalje, ciljevi politike sve više se fokusiraju na širi spektar ljudi u okviru društva. Aktivnosti su usmjerene na rješavanje problema zapošljavanja žena, mladih ljudi, starijih ili drugih grupacija društva, koje mogu da se suoče sa nedostacima i barijerama na tržištu rada.

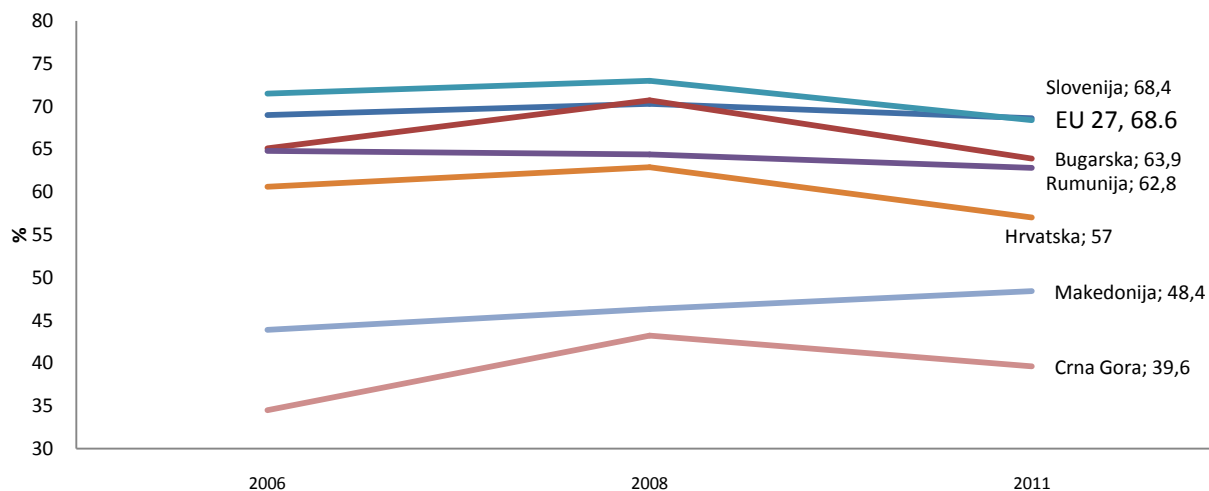
Tabela 19: Glavni ciljevi koji se odnose na inkluzivan rast

<b>Tržište rada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti</li> <li>• Povećanje stope aktivnosti radno-sposobnog stanovništva (unapređenje socijalne inkluzije)</li> </ul>
<b>Obrazovanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poboljšanje kvaliteta obrazovanja</li> </ul>
<b>Sport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poboljšanje kvaliteta sporta</li> </ul>
<b>Socijalna zaštita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva, manje ljudi u riziku od siromaštva</li> </ul>
<b>Zdravstvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Očuvanje i poboljšanje zdravlja stanovništva u Crnoj Gori</li> <li>• Prevencija, unapređenje zdravlja i zdravstvena zaštita : povećanje javnih fondova iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, povećanje privatnih zdravstvenih fondova – uvođenje novih oblika zdravstvenog osiguranja</li> <li>• Ljekovi i snabdijevanje lijekovima: riješiti problem tretmana medicinskog otpada</li> </ul>
<b>Potrebna sredstva za finansiranje "inkluzivnih" investicija/mjera identifikovanih u PR-a</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ukupno: 51,09 mil €</b></li> <li>• <b>Domaći budžet: 36,60 mil €</b></li> <li>• <b>Donacije: 1,14 mil €</b></li> <li>• <b>Kredit: 10,00 mil €</b></li> <li>• <b>EU: 3,35 mil €</b></li> </ul>

### Polje 13: Stopa zaposlenosti

Stopa zaposlenosti predstavlja odnos broja zaposlenih lica starosne dobi između 20 i 64 godine i ukupnog broja stanovništva iste starosne dobi. Pokazatelj je zasnovan na Istraživanju radne snage u EU. Istraživanje pokriva ukupnu populaciju koja živi u privatnim domaćinstvima i isključuje one koji su u kolektivnim smještajima, kao što su pansioni, univerzitetski kampusi i bolnice. Zaposleni su lica koja su tokom referentne sedmice radila bilo kakav posao za platu ili dobitak u trajanju od najmanje jednog sata ili nijesu radile, ali su imale poslove sa kojih su bile privremeno odsutne.

Stopa zaposlenosti, grupa starosne dobi od 20-64 - % u odabranim zemljama Balkana



Izvor: Euraostat, EU 2020 indikatori, [http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraope\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators](http://epp.euraostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euraope_2020_indicators/headline_indicators)

## 6.1. Politika tržišta rada

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

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

Predložene politike su relevantne za ekonomski rast i razvoj, naročito ako uzmemo u obzir ono što naglašava i utvrđuje Strategija EU 2020, vezano za medjusobnu uskladjenost politike zapošljavanja i ekonomske politike.

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

Strateški dokument o politici tržišta rada, Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012 – 2015. (nastavak prethodne Strategije), je zasnovan na opsežnoj i medjusektorskoj definiciji politike zapošljavanja. Prioriteti politike definisani ovim strateškim dokumentom su:

- (i) povećanje zaposlenosti i smanjenje stope nezaposlenosti;
- (ii) poboljšanje znanja, vještina i kompetencija, s ciljem povećanja mogućnosti zapošljavanja i konkurentnosti, kroz formalno i neformalno obrazovanje i obuku i
- (iii) promocija socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva.

U realizaciji navedenih prioriteta, prisutni su izazovi sa kojima se suočava tržište rada:

- (i) sporiji ekonomski rast i smanjeni potencijali za otvaranje novih radnih mjesta u privredi, kao i visoka i dugoročna stopa nezaposlenosti;
- (ii) nesklad između ponude i tražnje. Potrebe tržišta rada nijesu usaglašene sa sistemom obrazovanja i obuka i
- (iii) viša stopa siromaštva i socijalne isključenosti. Veći broj nezaposlenih lica koja trpe od višestrukih slabosti tržišta rada.

### Predložene mjere

1. povećanje zaposlenosti, smanjenje stope nezaposlenosti;
2. stimulisanje rasta zaposlenosti putem poboljšanja poslovnog ambijenta i upravljanja tržištem rada, kako bi se postigao odgovarajući balans između fleksibilnosti i sigurnosti u okviru tržišta rada;



3. povećanje efikasnosti aktivnih mjera politike zapošljavanja, s posebnom pažnjom na integraciju dugoročno nezaposlenih osoba, mladih i žena;
4. rast samozapošljavanja. Podstaci preduzetništvo, naročito u nerazvijenim djelovima Crne Gore;
5. integrisati lica sa invaliditetom u radne odnose;
6. integrisati RAE populaciju, izbjeglice i raseljena lica u radne odnose i
7. poboljšati sisteme socijalnih davanja i socijalnih usluga, s ciljem postizanja bolje posvećenosti ranjivim grupama i rada s njima.

### **Strukturne reforme**

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

## **6.2. Obrazovanje**

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

Efikan sistem obrazovanja podrazumijeva povećanje broja učenika koji su spremni da stiču, zadrže, razumiju i koriste stečena znanja i građanske vrijednosti. Da bi se ovi ciljevi ostvarili potreban je visok kvalitet učenja i nastave koji podrazumijeva profesionalni razvoj nastavnog kadra na svim nivoima, primjenu savremene nastavne prakse, pristup ranom obrazovanju i vaspitanju, uključivanje djece iz najosjetljivijih grupa i djece sa posebnim obrazovnim potrebama, ostvarenje aktivne saradnje sa roditeljima i lokalnom zajednicom, te obezbjeđivanje viših standarda uslova rada i učenja.

Analiza postojeće situacije u obrazovnom sistemu ukazala je na potrebu preduzimanja dodatnih aktivnosti usmjerenih na povećanje obuhvata djece predškolskim, osnovnim i srednjim obrazovanjem i vaspitanjem, stvaranje mreže i bolju opremljenost škola, unaprjeđenje programa rada i udžbenike, organizaciju nastave, kadar i stručno usavršavanje, kvalitet obrazovanja i utvrđivanje kvaliteta, aktivnije učešće lokalne zajednice i roditelja u radu i finansiranju škola.

### **Predložene mjere**

1. poboljšati pristup i učešće u cjeloživotnom učenju za odrasle;
2. poboljšati kvalitet obrazovanja na svim nivoima i uskladiti ga sa potrebama tržišta rada;
3. u oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja: povećati obuhvat djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem, obezbijediti uslove za kontinuirani profesionalni razvoj, usavršavanje i napredovanje nastavnika predškolskog vaspitanja i unapređivati kvalitet usluga i efikasnost;
4. u oblasti osnovnog obrazovanja – stvaranje uslova za kvalitetno osnovno obrazovanje djece u Crnoj Gori;

5. u oblasti opšteg srednjeg i stručnog obrazovanja:
  - jačati institucionalni okvir za razvoj kvalifikacija usaglašenih sa zahtjevima tržišta rada i razvijati kvalifikacije usaglašene sa potrebama tržišta rada i društva;
  - povećati učešće poslodavaca i drugih partnera u obezbjeđivanju materijalnih uslova za realizaciju stručnog obrazovanja;
  - razvijati metodološki okvir koji podržava uspostavljanje i implementaciju sistema osiguranja kvaliteta na nacionalnom i na nivou škola;
6. obrazovanje odraslih zahtijeva:
  - povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija zaposlenih kako bi se postigao brži ekonomski rast;
  - povećanje nivoa znanja, vještina i kompetencija nezaposlenih, u skladu sa potrebama tržišta rada i bržeg zapošljavanja;
  - integraciju marginalizovanih grupa kroz obrazovanje odraslih.

### Strukturne reforme

- za implementaciju savremenog obrazovnog sistema neophodno je obezbjeđivanje uslova za implementaciju Zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija, prepoznavajući ishode učenja, povezujući formalno i neformalno učenje, unaprijedjenje mobilnosti i promovisanje cjeloživotnog učenja;
- crnogorski okvir kvalifikacija i razvoj kvalifikacija zasnovani na rezultatima učenja, usklađeni sa potrebama tržišta rada;
- primjena modela modularizacije i kreditnog vrednovanja obrazovnih programa u stručnom obrazovanju;
- mreža stručne podrške za djecu i mlade sa posebnim obrazovnim potrebama na lokalnom i centralnom nivou, u skladu sa Strategijom inkluzivnog obrazovanja;
- uvođenje integralnog informacionog sistema za sektor obrazovanja (MEIS);
- kvalitetan pristup internetu u svim školama i ICT obuka nastavnog kadra, uvođenje ECDL standarda kao jedinstvenog standarda za minimum ICT znanja.

### 6.3. Sport

Polazeći od značaja sporta za zdravlje nacije, socijalnu integraciju, međunarodni prestiž i afirmaciju, nacionalni ponos, osjećanje pripadnosti, moral i druge vrijednosti od opšteg interesa, neophodno je da se otvore nove perspektive i stvore bolji uslovi za razvoj crnogorskog sporta. Funkcionisanje pojedinih sportskih organizacija, posebno nacionalnih sportskih saveza, način i postupak registracije, odnosno upisa u Registar sportskih organizacija, rješavanje sportskih sporova, informacioni sistem i evidencije u sportu, kao i definisanje pitanja anti-dopinga predstavljaju određene probleme sa kojima se suočavaju i koje, u narednom periodu, treba rješavati.

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

Sport i politika su komplementarni, jer međunarodni sportski događaji mogu biti prostor za poboljšanje razumijevanja među zemljama učesnicama. Sport može da doprinese ekonomskom razvoju kroz stvaranje dodatnih izvora prihoda, uključujući proizvodnju sportske opreme, razvoj sporta kroz usluge i infrastrukturu ili organizaciju sportskih događaja. Otvara se mogućnost izgradnje društvenog preduzentištva kao katalizatora društvenih promjena kroz otvaranje novih radnih mjesta u sadejstvu privatnog sektora i nevladinih organizacija.

Prioriteti u oblasti sporta su:

- stvaranje uslova za sistemsko planiranje izgradnje i adaptacije sportskih objekata;
- grassroots i profesionalni sport i
- sport za sve.

**Predložene mjere:**

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

## 6.4. Socijalna zaštita

Socijalna zaštita je skup programa koji smanjuje posljedice socijalno prepoznatih rizika, kao što su bolest, nezaposlenost, starost, invalidnost, itd. U okviru ovih programa pružaju se različite materijalne nadoknade (penzije, nadoknade za nezaposlenost, socijalna pomoć, itd.) i usluge (za starije osobe, djecu, porodice, itd.). Realizacija ključnih mjera u oblasti socijalne zaštite doprinijeće smanjenju broja siromašnih lica i održive i adekvatne penzije, unapredjenjem sistema socijalne i dječje zaštite i penzijskog sistema.

Cilj socijalne i dječje zaštite je obezbjedjenje zaštite porodice, pojedinaca, djece u riziku i lica u stanju socijalne potrebe, odnosno socijalne isključenosti.

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

Aktivnosti koje se realizuju usmjerene su na zaštitu ranjivih grupa: osoba nesposobnih za rad i materijalno neobezbijedjenih, djece bez roditeljske brige, djece sa smetnjama i teškoćama u razvoju, zlostavljane i zanemarene djece, djece sa poremećajima u ponašanju, djece sa invaliditetom, starijih osoba, osoba i porodica kojima treba odredjeni vid socijalne zaštite zbog posebnih okolnosti.

Reforma sistema socijalne zaštite sprovodi se kroz implementaciju sljedećih strateških dokumenata: Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite 2008 – 2012; Strategija za integraciju lica s invaliditetom 2008 – 2016; Strategija za poboljšanje statusa RAE populacije u Crnoj Gori 2008 – 2012; Strategija razvoja socijalne zaštite starih osoba 2008 – 2012 i Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na oblast Konik, Strategija razvoja hraniteljstva 2012-2016. i Strategija zaštite od nasilja u porodici 2011-2015.

Analizirajući trenutnu situaciju u sistemu socijalne i dječije zaštite, došlo se do određenih zaključaka koji su, ujedno, i glavni razlozi za dalju reformu:

- (i) sistem socijalne i dječije zaštite je uglavnom centralizovan;
- (ii) procedure za ostvarivanje prava su komplikovane i zahtijevaju brojne dokaze koje korisnik treba da pruži zbog nerazvijenog informacionog sistema;
- (iii) manji broj korisnika koji su obuhvaćeni različitim oblicima i uslugama socijalne zaštite u poredjenju sa potrebama;
- (iv) sistem je paternalistički, a pozicija stanovnika i korisnika socijalne i dječije zaštite je izuzetno pasivna;
- (v) mreža usluga u sistemu socijalne i dječije zaštite je nedovoljno razvijena. Usluge koje pružaju nevladin sektor, fizička ili pravna lica, koje nijesu utvrđene od strane države, osim Crvenog krsta, nijesu dovoljno razvijene i sredstva iz Budžeta im često nijesu dostupna;
- (vi) nedovoljna saradnja i razmjena iskustava između interesnih strana u sistemu socijalne i dječije zaštite;
- (vii) ekspertski nivo znanja je neujednačen i očigledan je nedostatak specijalizovanih znanja;
- (viii) sistem dječije i socijalne zaštite nije uskladen u svim segmentima sa međunarodnim dokumentima i obavezama Crne Gore.

Unapredjenje nivoa socijalne sigurnosti podrazumijeva:

- unapredjenje zaštite siromašnih ljudi;
- identifikaciju potreba korisnika i planiranje usluga na strateški, koordinisani način, u okviru sistema, na različitim nivoima;
- razvoj usluga koje podržavaju život u zajednici i
- uvođenje sistema kvaliteta u socijalnoj i dječijoj zaštiti.

Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, zasnovan na tekućem finansiranju, regulisan je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje pruža se osiguranicima, na osnovu njihovog rada i u zavisnosti od dužine ulaganja i iznosa osnovice za plaćanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, poštujući principe reciprociteta i solidarnosti – prava u slučaju starosti, invaliditeta i fizičke nesposobnosti i za članove njihovih porodica pruža se pravo u slučaju smrti osiguranika ili korisnika. Promjena demografske strukture stanovništva, zajedno sa ekonomskim problemima, niska stopa zaposlenosti i niska stopa rasta BDP-a, direktno su se reflektovali na problem finansiranja troškova penzionog sistema. S ciljem uspostavljanja sistema za penzijsko i invalidsko osiguranje i stvaranja uslova za dugoročnu ekonomsku održivost potrebne su kontinuirane mjere reforme. Dakle, između ostalog, neophodno je obezbjeđenje budućih generacija penzionera, stvaranje uslova za zaštitu standarda i redovnih isplata penzija za trenutno penzionisane osobe.

Sistem socijalne i dječije zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja, predstavlja važan faktor za ekonomsku i socijalnu stabilnost svakog društva. Ovo se potvrđuje i činjenicom da u ukupnoj potrošnji Države, transferi za socijalnu zaštitu (dominantno penzije i socijalna davanja) učestvuju sa 477, 86 mil.€ ili 14,03% BDP-a. Transferi za socijalnu zaštitu čine 37,56% javne potrošnje. Takođe, implementiranjem mjera, Država je odgovorna za stvaranje uslova koji će obezbijediti redovne isplate penzija za postojeće i buduće generacije penzionera, kao i za korisnike prava socijalne i dječije zaštite. Iznos nadoknada koji se obezbjeđuje ovim korisnicima, direktno je povezan sa dostignutim nivoom ekonomskog razvoja društva

## Predložene mjere

1. glavni cilj u okviru politike socijalne zaštite je socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva, koji podrazumijeva smanjenje siromaštva ranjivih grupa, kako bi se postigla veća socijalna i teritorijalna kohezija;
2. razvoj i uspostavljanje usluga u oblasti socijalne i dječije zaštite su osnovni uslovi za uspješnu reformu sistema socijalne i dječije zaštite. Dakle, potrebno je uspostaviti usluge socijalne i dječije zaštite, što podrazumijeva procjenu i planiranje; podršku životu u zajednici; savjetodavnu terapiju i usluge socijalnog obrazovanja; kao i usluge neposredne intervencije. Da bi se pružile kvalitetne usluge, neophodno je propisati preciznije uslove za njihovo pružanje i normativne standarde, kao i minimum standarda;
3. da bi se sproveo nadzor nad radom institucija i pružalaca usluga, neophodno je uspostaviti socijalnu inspekciju;
4. usvajanje programa i obezbjeđivanje sistematske i organizovane obuke za eksperte i timove u institucijama socijalne i dječije zaštite, sa ciljem jačanja profesionalnih kapaciteta zaposlenih i pružalaca usluga u okviru sistema socijalne i dječije zaštite, kroz kontinuiranu obuku i profesionalno usavršavanje kadrova, razvoj i akreditaciju obrazovnih programa za zaposlene; uvođenje licenciranog sistema i akreditacija pružalaca usluga; uvođenje etičkih principa i razvoj kodeksa prakse profesionalnog ponašanja, uvođenja sistema evaluacije, nadzor i praćenje efekata implementacije mjera; uvođenje sistema nezavisnog nadzora i kontrole rada eksperata.
5. razvoj jedinstvenog informacionog sistema (baze podataka) u procesu koji podrazumijeva razvoj sveobuhvatne baze podataka za oblast socijalne i dječije zaštite. Cilj uspostavljanja jedinstvene baze podataka jeste da se sakupe podaci u centrima za socijalno staranje na nacionalnom nivou. Na ovaj način će se olakšati proces kreiranja politika i donošenja odluka, na osnovu podataka i dokaza i omogućiće se bolja kontrola kvaliteta rada u oblasti dječije zaštite;
6. s ciljem efikasnije i efektivnije administracije i pružanja socijalnih usluga, realizovaće se projekat "Socijalni karton" kako bi se obezbijedila podrška najsiromašnijim domaćinstvima;
7. posebna pažnja će se usmjeriti trajnim rješenjima statusa izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, kao i boljoj inkluziji RAE populacije u sistem obrazovanja;
8. demografske i ekonomske promjene zahtijevaju unapredjenje sistema za penzijsko i invalidsko osiguranje, kako bi se obezbijedila dugoročna finansijska održivost, zaštita materijalnog statusa postojećih i budućih penzionera i kako bi se ohrabрили građani za ranije dodatne štednje, s ciljem pružanja adekvatne podrške u smislu prihoda za korisnike penzije. Dakle, potrebno je sprovesti procjenu odredjenih elemenata penzijskog sistema s ciljem daljeg uskladjivanja parametara penzijskog sistema, zasnovanog na principima solidarnosti medju generacijama.
9. Svaki penzioni sistem, analiziran iz perspektive dugoročne održivosti javnih finansija, opterećuje budžetsku potrošnju. Međutim, evidentan je i dodatni pritisak na javnu potrošnju iz razloga koji su demografske prirode: manji broj ekonomski aktivnog stanovništva u poredjenju sa brojem penzionera i duži životni vijek. S tim u vezi, neophodno je sprovesti odgovarajuće studije i analize na osnovu kojih će se identifikovati mogući pravci daljeg razvoja penzionog sistema;
10. preispitaće se mogućnost revidiranja uslova penzionisanja za osiguranika koji pod povoljnim uslovima ostvaruju pravo na penziju, kao i radnih mjesta na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem. Posebna pažnja će se posvetiti praćenju aktivnosti koje imaju za rezultat efikasnu naplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Takodje, biće obezbijedjeno kontinuirano praćenje sigurnosti, ispravnosti i održivosti penzionog sistema;

11. težiće se unapredjenju okvira za bolji rad dobrovoljnih penzionih fondova, kako bi se obezbijedili adekvatni prihodi u starijem dobu;
12. efikasnija naplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i
13. za poboljšanje materijalne pozicije penzionisanih osoba, postojaće brojne aktivnosti koje su sadržane u jednokratnoj socijalnoj pomoći za najugroženije penzionere, u adaptaciji i opremanju klubova za penzionere, subvencioniranju odmora i oporavka u odmaralištima, kao i u izgradnji stambenih jedinica za određeni broj penzionera koji nemaju riješeno stambeno pitanje.

### **Strukturne reforme**

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

## **6.5. Zdravstvo**

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

Osnovni zadaci zdravstvene politike su kreiranje uslova za bolje zdravstvo, davanje prioriteta programima zdravstvenih usluga sa fokusom na jačanje zdravlja, sprovođenjem programa prevencije i promocije zdravlja, rano otkrivanje hroničnih oboljenja medju najugroženijom populacijom, te optimalan rad sistema zdravstva, koji će informisati građane o posljedicama njihovih ličnih odluka o zdravstvenoj zaštiti i odgovornosti prema zdravlju.

### **Predložene mjere**

Unapredjenje indikatora pozitivnog zdravlja crnogorske populacije ostvariće se kroz:

1. završetak aktivnosti na reformi primarnog nivoa zdravstvene zaštite na cijeloj teritoriji Crne Gore;
2. racionalizaciju mreže zdravstvenih institucija, kao optimalnog prostornog rasporeda kapaciteta javnih zdravstvenih institucija i koncesora;
3. definisanje obaveznog seta usluga na sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite, koji osiguranici ostvaruju na teret sredstava zdravstvenog osiguranja;
4. transparentan sistem klasifikacije pacijenata, kao osnova za mijenjanje sistema finansiranja odnosno, naplaćivanje usluga prema složenosti bolesti;
5. jaču aktivnost specijalizovane ambulante, akutnog i neakutnog bolničkog liječenja i aktivnosti prenesenih u domove zdravlja;
6. dodatnu ponudu u oblasti dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i javno-privatnog partnerstva;
7. implemenaciju sveobuhvatnog razvojnog programa za palijativnu njegu na nacionalnom nivou;
8. implementaciju nacionalnih i medjunarodnih kliničkih smjernica i uspostavljanje kliničkih pravaca, standarda, protokola i profesionalnih pravila koja su zasnovana na naučnim dokazima i

9. usklađivanje broja osoblja na sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite sa potrebama populacije, što će se definisati kroz nacionalne prioritete, broj pacijenata i pokrivena naseljena područja.

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

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

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

### **Strukturne reforme**

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

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

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

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



## VII REFORMA JAVNOG SEKTORA

---

Reforma javne uprave je usmjerena na efikasnije, pouzdanije i profesionalnije pružanje usluga javnog sektora, što je ključno za dostizanje većeg stepena kvaliteta života stanovnika i za kreiranje povoljnijeg ekonomskog i socijalnog okruženja, posvećenog boljem društvenom razvoju. Osim toga, obzirom na činjenicu da je Crna Gora u posljednjoj fazi EU integracija, treba obratiti pažnju na administrativne kapacitete koji su joj potrebni za sprovođenje EU Acquis communautaire.

Usvojena je Strategiju reforme javne uprave 2011 – 2016. i Okvir akcionog plana za njenu implementaciju, na osnovu kojeg će se sprovoditi aktivnosti tokom perioda trajanja reforme javne uprave, lokalnih samouprava i organizacija i vršilaca javnih ovlaštenja. *Kao jedno od usmjerenja reforme javne uprave, navedeni dokument predviđa "strukturno prilagodjavanje sistema javne uprave najboljim evropskim standardima; racionalizaciju javne uprave; povećanu efikasnost i štednju; unapredjenje koordinacije unutar javne uprave; njenu otvorenost, dostupnost; učesće građana u sprovođenje javnih dužnosti."* Strategija daje poseban pravac budućih aktivnosti: *"revidirati postojeće organizacije javne uprave sa stanovišta odnosne organizacione strukture vlasti i zadataka koje oni sprovode i njihovih odnosnih organizacija i klasifikacija posla; koncentrisati obaveze unutar ministarstava i konsolidovati ih za pojedinačne odvojene oblasti"*.

Kontinuiran razvoj javne uprave zahtijeva povećanu posvećenost svih društvenih struktura koje teže efikasnijoj, profesionalnijoj i javnoj upravi koja je orijentisana na usluge, koja je laka za pristup i koja garantuje vladavinu prava i efektivan odgovor javnih institucija na potrebe građana i drugih društvenih i pravnih entiteta.

Finansijska održivost javnog sektora, a naročito javne uprave, kao i njeni efekti na nacionalni budžet, predstavljaju problem od kada je Crna Gora povratila nezavisnost. Pitanje je postalo čak i kompleksnije tokom prethodnih godina, zbog uticaja globalne finansijske krize. U navedenim okolnostima, sprovedene su mjere za obezbjeđivanje fiskalne održivosti, medju kojima je jedna koja ograničava fond za zarade a, istovremeno, i mjere za podršku potrebama poboljšanja efikasnosti javne uprave i izgradnje kapaciteta za upravljanje procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Imperativ vezan za smanjenje troškova treba da bude protivteža narednim aktivnostima koje su zahtijevane procesom pristupanja EU. Drugim riječima, treba imati u vidu ne samo postojeće funkcije javne uprave već i one buduće. Ono što je važno, nije samo ukupan broj zaposlenih, već i njihov raspored po odredjenim institucijama, imajući u vidu dostupne vještine, odnosno pružanje usluga visokog standarda, srazmjerno troškovima visokokvalifikovanih i obučeni ljudskih resursa. Usvajanje *EU Acquis communautaire* podrazumijeva ne samo harmonizaciju zakona već i razvoj različitih sektora politički usmjerenih administrativnih kapaciteta koji su sada nedovoljno kvalifikovani da bi se nosili sa sve većim izazovima i zahtjevima.

### Problemi i uska grla

**Optimizacija.** Imperativi vezani za smanjenje potrošnje treba da budu uravnoteženi sa budućim aktivnostima procesa pridruživanja EU, koje će zahtijevati angažovanje značajnog broja državnih službenika. Dakle, biće uzeti u razmatranje, ne samo ukupan broj zaposlenih u javnoj administraciji, već i njihov raspored u institucijama, kao i njihove vještine. Ovo tim prije, jer će se pružati usluge visokog kvaliteta, uz manje troškove, što pretpostavlja visokokvalifikovani i obučeni kadar. U tom smislu, identifikovanje vještina koje su potrebne po prioritarnim oblastima i troškovi u okviru kojih takve potrebe mogu da se zadovolje uz dokvalifikacije, usavršavanja i/ili mobilnost postojećih ljudskih resursa, biće ključni koraci koji vode ka donošenju odluka o potrebama za dodatnim

zapošljavanjima u prioritetnim oblastima i o tome gdje je potrebno napraviti dodatna smanjenja, kako bi se nadomjestila nova zapošljavanja.

**Upravljanje ljudskim resursim.** Planiranje ljudskih resursa je od ključne važnosti i treba da bude prioritet u kontekstu trajne posvećenosti za optimizovanjem broja zaposlenih. Ključna važnost odnosi se na vođenje evidencije o internom tržištu rada na centralnom nivou i na razvoju specijalizovanih programa za obuku koji imaju za cilj sticanje znanja za obavljanje poslova u određenoj profesiji, u skladu sa potrebama javne uprave.

**Unapredjenje sistema javnih finansija.** Srednjoročni budžetski okvir biće dalje implementiran kroz pripremu i planiranje budžeta. Istovremeno, potrebno je nastaviti implementaciju programskog budžeta i uvodjenje planiranog programa klasifikacije za ukupan budžet, kao i nastaviti pripreme monitoringa budžeta i sprovođenje sistema u skladu sa klasifikacijom budžeta koji je zasnovan na GFS i ESA95 kriterijumima, koji će garantovati uporedivost nacionalnog bilansa budžeta sa indikatorima koji su izdati od strane EU fiskalnih istraživača. Važan segment reformi u oblasti javnih finansija je uvodjenje interne finansijske kontrole (PIFC), u skladu sa EU zahtjevima. Sistem interne finansijske kontrole (PIFC) u javnoj administraciji i njihova praktična implementacija postali su najvažniji uslovi za zemlje kandidate kako bi se integrisali u EU. U narednom periodu biće implementiran sistem interne finansijske kontrole, kako bi se obezbijedilo povećanje budžeta u skladu sa Zakonom o budžetu.

**Jačanje vladavine prava i pouzdanosti javne uprave.** Sistem državne službe će biti zasnovan na sistemu zasluga i na odabiru ljudskih resursa tokom procesa zapošljavanja; praćenju učinka državnih službenika; kvalifikacijama, napredovanju i sistemu nagrađivanja. Poboljšanje postojećeg sistema zasluga garantovaće poboljšani kvalitet usluga koje pruža javna administracija građanima i takav sistem treba biti zasnovan na znanju i vještinama zaposlenih državnih službenika i na suzbijanju prakse nepotizma i korupcije. Reforma sistema državne službe treba da uspostavi novu proceduru za klasifikaciju usluga državne službe i nomenklature, a treba da obezbijedi i odvojenost političkih i profesionalnih odgovornosti. Takav novi sistem državne službe mora imati jasnu strukturu vođenja i upravljanja zasnovanu na doslednim principima u svim upravama javne administracije, što će obezbijediti stabilnost, funkcionalnost i fleksibilnost institucija. Jedan od prioriteta narednog perioda biće podizanje nivoa poštovanja etičkih principa državnih službenika, kroz integrisani plan koji je usvojila javna administracija i kroz zakonsku zaštitu osoba koje prijave korupciju.

### **Predložene mjere**

1. sveobuhvatna analiza postojećih kapaciteta ljudskih resursa, po sektorima koji su identifikovani Planom reorganizacije javnog sektora;
2. upravljanje ljudskim resursima kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE) i Evidenciju o internoj radnoj snazi;
3. sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima;
4. sprovođenje srednjoročnog okvira budžeta, programskog budžeta i uvodjenje programa klasifikacije za ukupan budžet, kao i priprema monitoringa budžeta i sprovođenje sistema u skladu sa programom klasifikacije zasnovanog na GFS i ESA95;
5. dalji razvoj finansijskog menadžmenta i sistema kontrole i internih revizora u javnom sektoru i
6. nastavak implementacije projekta elektronska Vlada.

### **Strukturne reforme**

- nastavak implementacije reforme sistema zarada i naknada;

- poboljšanje pravnog okvira za upravljanje javnim uslugama i organizacijama sa javnim nadležnostima;
- druga faza koncentracije koja ima za cilj dalje smanjenje broja uprava i
- nastavak implementacije strukturnih reformi u oblastima obrazovanja i zdravstva.

## VIII PRAVCI RAZVOJA U BUDŽETU CG 2007-2011.

### 8.1. Ciljna struktura politika rasta

Cilj ovog poglavlja jeste da prikaže potrošnju budžetskih sredstava u periodu od 2007-2011. godine kroz strukturu PR-a Crne Gore 2013-2016, odnosno kroz tri pravca razvoja: pametan, održiv i inkluzivan rast.

U toku procesa izrade PR-a, **identifikovano je 18 oblasti politika**<sup>26</sup>, podijeljenih u 3 osnovna pravca razvoja: pametni, održivi i inkluzivni. Urađena je i finansijska analiza prethodnih budžetskih struktura (od 2007. do 2011. godine)<sup>27</sup>, prema definisanim oblastima politika i tri pravca razvoja. Analiza je jasno ukazala da se struktura javnih izdataka nije mnogo promijenila od 2007. godine, uprkos značajnim promjenama u cijeloj ekonomiji. Na osnovu dobijenih podataka i bez obzira na određene metodološke nekonzistentnosti u njihovom prikupljanju, rashodi za politike koje su vezane za pametni rast čine 4% državnog budžeta, za održivi rast 7% budžeta i za inkluzivni rast više od 50% državnog budžeta. Ukupno, sva tri pravca rasta čine oko 63% izdataka državnog budžeta u proteklih 5 godina. Treba imati na umu da je udio izdataka za penzije u strukturi inkluzivnog rasta oko 50% (vidjeti tabele 20 i 21).

Tabela 20: Identifikovani budžeti oblasti politika 2007-2011. (u mil. €)

OBLASTI POLITIKA	2007	2008	2009	2010	2011	Prosječno
<b>A PAMETNI RAST</b>	<b>40,665</b>	<b>58,198</b>	<b>57,069</b>	<b>65,647</b>	<b>53,764</b>	<b>55,069</b>
u % svih oblasti politika	6.0%	6.5%	6.0%	7.3%	5.9%	6.3%
u % državnog budžeta	3.7%	4.1%	3.8%	4.6%	3.7%	4.0%
u % BDP-a	1.5%	1.9%	1.9%	2.1%	1.7%	1.8%
1 Poslovni ambijent	4,282	8,319	6,546	12,929	7,862	7,988
2 MSP						
3 Konkurentnost (SDI, privatizacija)	869	1,869	1,544	1,896	1,611	1,558
4 Nauka						
5 Visoko obrazovanje	22,410	30,355	28,517	27,480	24,440	26,640
6 Informacione tehnologije						
7 Turizam	13,104	17,655	20,462	23,342	19,851	18,883
<b>B ODRŽIVI RAST</b>	<b>69,382</b>	<b>115,912</b>	<b>116,170</b>	<b>96,018</b>	<b>95,331</b>	<b>100,563</b>
u % svih oblasti politika	10.2%	12.9%	13.2%	10.7%	10.5%	11.5%
u % državnog budžeta	6.3%	8.1%	8.5%	6.7%	6.6%	7.2%
u % BDP-a	2.6%	3.8%	4.2%	3.1%	2.9%	3.3%
8 Poljoprivreda i ruralni razvoj	15,937	25,595	23,885	23,081	23,580	22,416
9 Šumarstvo						
10 Energetika	50	51	131	1,138	959	466
11 Životna sredina (uklj. održivi razvoj)	4,196	14,010	32,868	10,245	8,996	14,063
12 Saobraćaj	44,781	65,709	49,044	53,584	54,803	53,584
13 Stanovanje i građevinarstvo	4,418	10,547	20,242	7,970	6,993	10,034

<sup>26</sup> Vidjeti poglavlje 3

<sup>27</sup> Analiza izdataka budžeta, po oblastima politika/potpolitika, za period 2007-2011. godina, Ministarstvo finansija Crne Gore, jun 2012

C	INKLUZIVNI RAST	568,119	724,563	772,601	733,207	757,246	711,147
	u % svih oblasti politika	83.8%	80.6%	80.8%	81.9%	83.5%	82.1%
	u % državnog budžeta	51.4%	50.9%	52.0%	51.0%	52.2%	51.5%
	u % BDP-a	21.2%	23.5%	25.9%	23.6%	23.4%	23.5%
14	Tržište rada	29,849	69,216	52,863	36,895	30,330	43,831
15	Obrazovanje	97,243	121,096	109,538	114,458	115,671	111,601
16	Sport	4,785	5,699	6,714	6,276	8,256	6,346
17	Socijalna zaštita	282,877	342,353	421,320	400,441	433,586	376,115
18	Zdravstvo	153,365	186,199	182,166	175,137	169,403	173,254
	<b>Ukupno oblasti politika</b>	<b>678,166</b>	<b>898,673</b>	<b>955,840</b>	<b>894,872</b>	<b>906,341</b>	<b>866,778</b>
	u % državnog budžeta	61.4%	63.1%	64.4%	62.2%	62.4%	62.7%
	u % BDP-a	25.3%	29.1%	32.1%	28.8%	28.0%	28.7%

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

**Postavljanje razvojnih prioriteta** je uvijek pitanje odluke o budžetima. U tabeli 20 predstavljeni su budžeti 18 oblasti politika PR u periodu od 2007. do 2011. godine, na osnovu kojih je moguće pratiti trendove usmjerenja Vladine politike i uporediti ih sa uskim grlima i potrebama opisanim u prethodnim poglavljima ovoga dokumenta. Promjena prioriteta neophodna je zbog uticaja finansijske i ekonomske krize, kao i zbog obaveza koje Crna Gora ima u procesu pristupanja EU.

Tabela 21: Struktura budžeta odabranih oblasti politika 2007-2011. u %

u % od	Pravac razvoja = 100	Oblasti politika = 100	Državni budžet = 100	BDP =100
<b>OBLASTI POLITIKA</b>	prosječno	prosječno	prosječno	prosječno
<b>PAMETNI RAST</b>	<b>100.0%</b>	<b>6.4%</b>	<b>4.0%</b>	<b>1.8%</b>
Poslovni ambijent	14.1%	0.9%	0.6%	0.3%
MSP	2.8%	0.2%	0.1%	0.1%
Konkurentnost (SDI, privatizacija)	48.9%	3.1%	1.9%	0.9%
Nauka	34.2%	2.2%	1.4%	0.6%
Visoko obrazovanje				
Informacione tehnologije				
Turizam				
<b>ODRŽIVI RAST</b>	<b>100.0%</b>	<b>11.6%</b>	<b>7.2%</b>	<b>3.3%</b>
Poljoprivreda i ruralni razvoj	22.6%	2.6%	1.6%	0.7%
Šumarstvo	0.5%	0.1%	0.0%	0.0%
Energetika	12.9%	1.6%	1.0%	0.5%
Životna sredina (uklj. održivi razvoj)	54.7%	6.2%	3.9%	1.8%
Saobraćaj	9.4%	1.2%	0.7%	0.3%
Građevinarstvo i stanovanje				
<b>INKLUZIVNI RAST</b>	<b>100.0%</b>	<b>82.0%</b>	<b>51.5%</b>	<b>23.5%</b>
Tržište rada	6.1%	5.1%	3.2%	1.5%
Obrazovanje	15,80%	12,87%	8,1%	3,7%
Sport	0,90%	0,73%	0,5%	0,2%
Socijalna zaštita	52.7%	43.4%	27.1%	12.4%
Zdravstvo	24.5%	20.0%	12.6%	5.7%

Ukupno oblasti politika

100.0%

u % državnog budžeta

62.7%

u % BDP

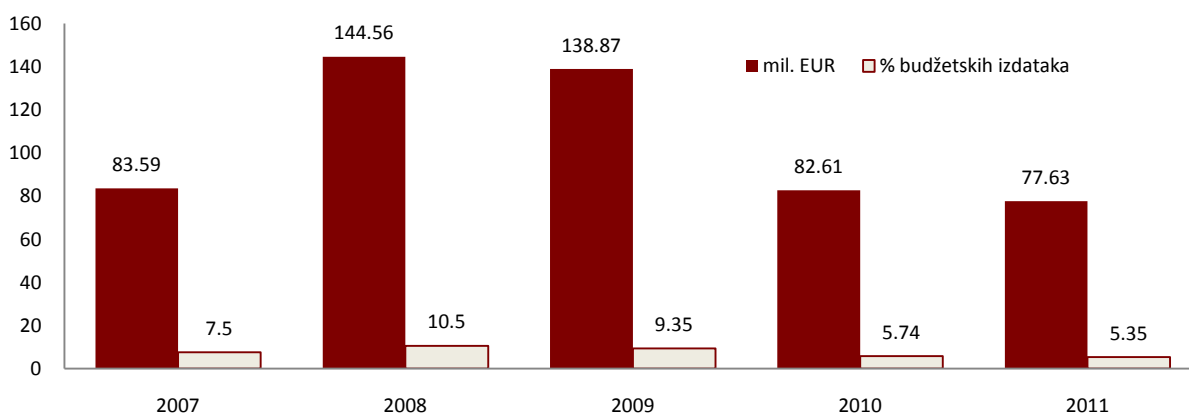
28.7%

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

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

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

Grafik 16. Godišnje investicije (kapitalni izdaci) kao udjeli državnog budžeta



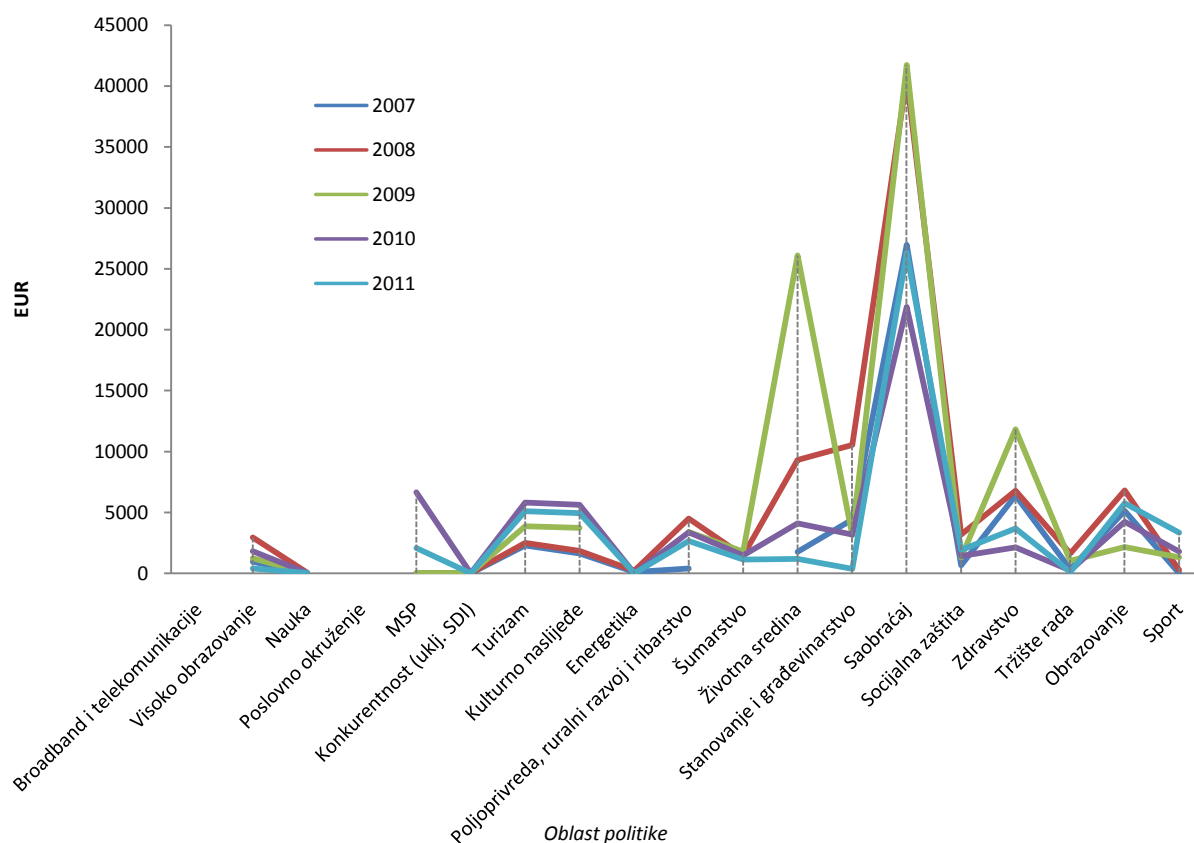
U svim godinama uporednog perioda najveći udio kapitalnih izdataka odnosi se na troškove za „održivi rast“ (u okviru toga „saobraćaj“, što potvrđujući posvećenost države da investira u poboljšanje saobraćajne infrastrukture, čak i u uslovima ograničenog iznosa sredstava). Udio kapitalnih izdataka za „pametni rast“, koji se, uglavnom, odnose na mala i srednja preduzeća, u 2007, 2008. i 2009. godini iznosio je 3,9%, 3,9% i 5,6%, respektivno. U 2010. i 2011. godini ovaj udio je značajno porastao (18,8%, odnosno 11,4%)<sup>28</sup>. Udio kapitalnih izdataka za „inkluzivni rast“ iznosio je,

<sup>28</sup> U 2010. i 2011. godini, Direkcija za mala i srednja preduzeća usmjerila je Investiciono razvojnom fondu, prilikom njegovog osnivanja, 6,64 mil.€, odnosno 2,07 mil.€, što se odrazilo na ukupan iznos kapitalnih izdataka za MSP.

u prosjeku, 13,9%. U 2008, 2009. i 2010. bio je jednak (približno 12%), ali je u 2011. godini porastao na 19,1%.

U periodu od 2007. do 2011. godine, oko 67% kapitalnih izdataka bilo je usmjereno prema identifikovanim oblastima rasta, dok je 3,9% bilo raspoređeno segmentima povezanim sa javnom administracijom i drugim funkcijama države, koje nijesu uključene u identifikovane prioritete razvoja. Investicije u sektoru saobraćaj ostale su dominantne tokom čitavog posmatranog perioda, sa jasnim skokovima u 2008. i 2009. godini. Kapitalni izdaci u ostalim sektorima nijesu bili ujednačeni. Primjeri za ovu tvrdnju su zaštita životne sredine i zdravstvo (najviši nivo u 2009.), sektor građevinarstva i stanovanja (najviši nivo u 2008.).

Grafik 17. Prosječni godišnji kapitalni izdaci (2007-2011)



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

## IX POTREBNE JAVNE INVESTICIJE/RAZVOJNE MJERE vs. RASPOLOŽIVA SREDSTVA

---

Osnovni cilj ovoga poglavlja jeste da suoči obim i strukturu potrebnih investicija/razvojnih mjera koje su bile tokom pripreme Pravaca razvoja Crne Gore 2013 – 2016. godine identifikovanih od strane linijskih ministarstava i drugih institucija<sup>29</sup>, s jedne strane, sa obimom i strukturom raspoloživih javnih sredstava iz domaćih i inostranih izvora sa kojim će zemlja u tom periodu raspolagati, s druge strane. Raspoloživa sredstva uzimaju u obzir makroekonomske i fiskalne projekcije, projekcije javnoga duga i predviđene trendove u prilivima iz donacija, a u tom okviru prije svega IPA fondova. Potrebno je naglasiti da su u analizi uzete u obzir samo one investicije/razvojne mjere koje su identifikovane na nacionalnom nivou, dok investicije/razvojne mjere lokalnog karaktera nijesu obuhvaćene analizom.

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

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

### 9.1. Kvantifikacija potrebnih investicija/razvojnih mjera<sup>30</sup>

Pravci razvoja Crne Gore 2013 – 2016. godine identifikuju 72 investicije/razvojne mjere, podijeljene u skladu sa kriterijumima tri pravca razvoja:

1. povećanje konkurentnosti ekonomije (pametni rast),
2. doprinos izbalansiranom i održivom ekonomskom razvoju (održivi rast),
3. smanjenje nezaposlenosti i povećanje mogućnosti zapošljavanja (inkluzivni rast)

U prethodnim poglavljima napravljen je detaljan uvid u investicije i ostale razvojne mjere, kao što su jačanje ljudskih kapaciteta i institucionalne reforme, ključnih za podsticaj ekonomskog rasta Crne Gore u periodu od 2013–2016. godine. Ukupna vrijednost identifikovanih investicija/razvojnih mjera (u nastavku poglavlja: potrebne investicije/razvojne mjere) procijenjena je na 1.164,71 mil.€.

U Tabeli 22. predstavljena je osnovna struktura potrebnih investicija/razvojnih mjera za posmatrani period kao što su bile identifikovane od strane linijskih ministarstava i drugih relevantnih institucija.

---

<sup>29</sup> Analiza potrebnih i raspoloživih sredstava za realizaciju PR-a u četvorogodišnjem periodu uzima u obzir samo sumarne cifre zbog nemogućnosti podjele sredstava potrebnih za realizaciju određenih mjera/investicija po godinama 2013-2016, od strane resornih ministarstava

<sup>30</sup> Potrebne investicije/razvojne mjere su identifikovane od strane resornih ministarstava i drugih institucija



Tabela 22: Potrebne investicije/razvojne mjere za period 2013–2016.

Oblast privrednog rasta	Ukupno u mil.€	Učešće u ukupnoj sumi
<b>Pametni rast, od toga:</b>	<b>27,93</b>	<b>2,40</b>
Poslovno okruženje	0,12	0,01
MSP	2,72	0,23
Konkurentnost	0,75	0,06
Nauka	15,95	1,37
Visoko obrazovanje	5,30	0,46
ICT	1,79	0,15
Turizam	1,30	0,11
<b>Održivi rast, od toga</b>	<b>1085,69</b>	<b>93,22</b>
Poljoprivreda i ruralni razvoj	119,27	10,24
Šumarstvo	0,42	0,04
Energetika	21,24	1,82
Životna sredina	383,32	32,91
Saobraćaj	554,87	47,64
Građevinarstvo i stanovanje	6,57	0,56
<b>Inkluzivni rast, od toga</b>	<b>59,49</b>	<b>4,39</b>
Tržište rada	34,99	3,00
Obrazovanje i sport	10,02	0,86
Socialna zaštita	3,37	0,29
Zdravstvo	2,71	0,23
<b>Ukupno mil.€</b>	<b>1164,71</b>	<b>100,00</b>

Iz Tabele 22 se jasno vidi, da je oko 93% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera identifikovano u oblasti održivog razvoja. Od toga, samo na dva infrastrukturna sektora – saobraćaj i životnu sredinu, otpada 80% iznosa svih potrebnih investicija/razvojnih mjera zemlje u periodu 2013 – 2016.

U oblasti pametnog rasta – ukupno 2,4% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera – finansijski značajne potrebne investicije/razvojne mjere identifikovane su samo u sektoru nauka. S druge strane, svega 8,4 mil. € potrebnih investicija/razvojnih mjera bilo je identifikovano u sektorima kao što su turizam, visoko obrazovanje i informacione tehnologije.

Identifikovane potrebne investicije/razvojne mjere u oblasti inkluzivnog razvoja čine 4,4% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera.

Tabela 23 daje uvid u izvore finansiranja kojim bi se potrebne investicije/razvojne mjere trebale finansirati<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Struktura izvora finansiranja potrebnih investicija/projekata je data od strane resornih ministarstava i drugih državnih institucija

Tabela 23: Izvori finansiranja potrebnih investicija/razvojnih mera PR-a u periodu 2013 – 2016. (u mil €)

Oblast privrednog rasta	UKUPNO mil.€	Državni budžet mil.€	Donacije mil.€	Kreditni mil.€	EU mil.€
<b>Pametni rast</b>	<b>27,93</b>	<b>14,39</b>	<b>2,61</b>	<b>8,70</b>	<b>2,23</b>
Poslovno okruženje	0,12	0,12			
MSP	2,72	1,31	1,41		
Konkurentnost	0,75	0,25		0,50	
Nauka	15,95	9,27		5,70	0,98
Visoko obrazovanje	5,30	0,35	1,20	2,50	1,25
ICT	1,79	1,79			
Turizam	1,30	1,30			
<b>Održivi rast</b>	<b>1085,69</b>	<b>272,03</b>	<b>24,18</b>	<b>751,10</b>	<b>38,38</b>
Poljoprivreda i ruralni razvoj	119,27	<b>105,73</b>	3,00		10,54
Šumarstvo	0,42	<b>0,28</b>	0,14		
Energetika	21,24	<b>0,40</b>	2,84	18,00	
Životna sredina	383,32	<b>38,22</b>	12,7	312,10	20,30
Saobraćaj <sup>32</sup>	554,87	<b>126,33</b>		421,00	7,54
Građevinarstvo i stanovanje	6,57	<b>1,07</b>	5,50		
<b>Inkluzivni rast</b>	<b>51,09</b>	<b>36,60</b>	<b>1,14</b>	<b>10,00</b>	<b>3,35</b>
Tržište rada	34,99	33,04			1,95
Obrazovanje i sport	10,02		0,02	10,00	
Socialna zaštita	3,37	0,85	1,12		1,40
Zdravstvo	2,71	2,71			
<b>Ukupno sa EU sredstvima</b>	<b>1164,71</b>	<b>323,02</b>	<b>27,93</b>	<b>769,80</b>	<b>43,96</b>
<b>Udio %</b>	<b>100,00</b>	<b>27,70</b>	<b>2,40</b>	<b>66,10</b>	<b>3,80</b>

Iz Tabele 23 je očigledno da bi oko 94% svih potrebnih investicija/razvojnih mjera trebalo biti finansirano iz svega dva izvora. Za skoro 28% svih potrebnih sredstava predviđa se finansiranje iz državnog budžeta. Iz njega bi trebalo da se prosječno godišnje finansira oko 80 mil.€ potrebnih investicija/razvojnih mjera.

Drugi veliki izvor finansiranja bi, po izvorima koji su generisali podatke o potrebnim investicijama/razvojnim mjerama, trebalo da budu krediti. Godišnje bi iz tog izvora trebalo da se prosečno finansira 190 mil. € potrebnih investicija/razvojnih mjera. To predstavlja značajno godišnje povećanje u odnosu na protekli period. Osim toga, u uslovima kada će značajni dio zaduživanja zemlje biti namijenjen finansiranju budžetskog deficita ovaj nivo zaduživanja za potrebe finansiranja investicija/razvojnih mjera je značajno veći od planiranog zaduživanja u te svrhe, prevazilazeći mogućnosti koje Crna Gora ima na bazi usvojenih srednjoročnih projekcija javnoga duga (vidi tabelu 26).

Što se tiče IPA sredstava kao izvora finansiranja potrebnih investicija/razvojnih mjera institucije nijesu bile u mogućnosti da daju pouzdane podatke do 2016. godine, imajući u vidu da još uvijek nije definisana sedmogodišnja finansijska perspektiva EU (2014-2020). Za potrebne investicije/razvojne

<sup>32</sup> Udio od 502 mil. € (102 mil. € iz državnog budžeta, a 400 mil. € iz kredita) za dionicu autoputa Smokovac-Mateševo je indikativan i dat je prema finansijskoj konstrukciji iz Ekonomskog izvještaja *URS Infrastructure and Environment UK Limited (Scott Wilson)*. Pored opcije realizacije projekta autoputa uz podršku Evropske investicione banke, razmatraće se i inovirane ponude, inicirane od strane tursko-američkog konzorcijuma Bechtel-Enka, i kineskih partnera CCCC-a, koji su ponudili saradnju pod okriljem najavljenje kreditne linije od strane kineskog Premijera, za zemlje centralne i istočne Evrope

mjere koje će se realizovati uz pretpristupnu podršku EU izvjesna su sredstva iz IPA fondova u iznosu od 43,96 mil.€ (uključena su sredstva za period 2012/2013, alocirana kroz komponentu III, komponentu IV, komponentu V i kroz dio projekata komponente I koji su prepoznati kao prioritetni u okviru razvojnih politika PR-a). Pregled usmjeravanja ovih sredstava dat je u Tabeli 24. Na osnovu prosječnog godišnjeg finansiranja investicija/mjera iz IPA fondova, uradjena je projekcija potencijalnih IPA sredstava za četvorogodišnji period (Tabela 26) koja uključuje i iznos iz Tabele 24.

Tabela 24. Pregled preusmjeravanja IPA sredstava po pravcima razvoja u PR-a

Pravac razvoja/politika	Potrebne investicije/razvojne mjere (€)		
	Ukupno	Državni budžet	IPA
<b>1.PAMETNI RAST</b>	<b>2.627.296</b>	<b>394.096</b>	<b>2.233.200</b>
1.1.Visoko obrazovanje (IPA IV)	1.149.442	172.417	977.025
1.2.Nauka/Visoko obrazovanje (IPA IV)	1.149.442	172.417	977.025
1.3.Tehnička podrška (IPA IV)	328.412	49.262	279.150
<b>2.ODRŽIVI RAST</b>	<b>46.611.896</b>	<b>8.232.442</b>	<b>38.379.454</b>
2.1.Životna sredina (IPA III i IPA 2012/13)	22.348.530	3.162.530	19.186.000
2.2.Saobraćaj (IPA III)	8.868.112	1.330.217	7.537.895
2.3.Poljoprivreda i ruralni razvoj (IPA 2012/13, IPA V)	14.087.272	3.543.497	10.543.775
2.3.Tehnička podrška (IPA III)	1.307.982	196.198	1.111.784
<b>3.INKLUZIVNI RAST</b>	<b>3.940.944</b>	<b>591.144</b>	<b>3.349.800</b>
3.1.Tržište rada (IPA IV)	2.298.884	344.834	1.954.050
3.2.Socijalna zaštita (IPA IV)	1.313.648	197.048	1.116.600
3.2.Tehnička podrška (IPA IV)	328.412	49.262	279.150
<b>UKUPNO</b>	<b>53.180.136</b>	<b>9.217.682</b>	<b>43.962.454</b>

Institucije koje su identifikovale potrebne investicije/razvojne mjere ne vide donacije iz drugih izvora (ne-IPA) kao značajniji izvor finansiranja. Takva situacija se poklapa sa iskustvima zemalja koje dobiju mogućnost da koriste EU fondove.

Tabela 25 ukazuje i na značajne razlike izmedju predvidjenog finansiranja pojedinih oblasti politika. Potrebne investicije/razvojne mjere u oblastima pametnog i inkluzivnog rasta velikim dijelom bi trebalo da budu finansirane sredstvima iz budžeta. Finansiranje investicija u oblasti održivog rasta trebalo bi biti podijeljeno izmedju dva velika izvora- budžetskih sredstva i kredita.

Tabela 25. Udio pojedinih izvora u finansiranju pojedinih pravaca razvoja

Pravac razvoja	Ukupne investicije mil.€(u%)	Udio državnog budžeta mil.€ (%)	Donacija (%)	Kreditni (%)	EU (%)
Pametni rast	100,0	51,5	9,3	31,1	8,0
Održivi rast	100,0	25,1	2,2	69,2	3,5
Inkluzivni rast	100,0	71,6	2,2	19,6	6,6

## 9.2. Kvantifikacija raspoloživih javnih sredstava za finansiranje investicija/razvojnih mjera<sup>33</sup>

Na bazi makroekonomskih i fiskalnih projekcija i projekcija javnoga duga Crne Gore za period 2013-2016. godine<sup>34</sup> i uzimajući u obzir četvorogodišnju projekciju donacija, uključujući IPA sredstva, pripremljena je projekcija raspoloživih javnih sredstava Crne Gore, sa kojim će zemlja raspolagati u periodu od 2013 – 2016. godine za finansiranje identifikovanih „potrebnih investicija/razvojnih mjera” predstavljenih u PR-a.

Iz Tabele 26 je očigledno da se ukupni obim raspoloživih javnih sredstva Crne Gore za finansiranje investicija/razvojnih mjera, u periodu od 2013 – 2016, procjenjuje na 599,33 mil. €.

Tabela 26: Raspoloživa javna sredstva za finansiranje potrebnih investicija / razvojnih mjera identifikovanih u PR-a za period 2013 – 2016 (u mil. €)

Javna sredstva raspoloživa za finansiranje PR-a	U mil.€ za period 2013-2016.	Učešće u %
Državni budžet	316.8	52,8
Kredit	130.0	21,7
IPA	124.6	20,8
Donacije	27,93	4,7
<b>Ukupno</b>	<b>599,33</b>	100.0

Objašnjenje pojedinih komponenti u Tabeli 26 je sljedeće:

- *Državni budžet*; U sumu su uključeni iznosi kapitalnog budžeta državnog budžeta Crne Gore izračunati na bazi fiskalnih projekcija za period 2013 – 2015. prezentiranih u PEP-2013, a za 2016. godinu napravljene su posebne projekcije za ovu svrhu<sup>35</sup>.
- *Kredit*; U sumu su uključeni oni iznosi zaduživanja zemlje koji će biti na raspolaganju za finansiranje investicija i drugih razvojnih mjera. Dakle, nije riječ o ukupnom obimu zaduživanja zemlje koji je u skladu sa projekcijom javnoga duga za period 2013 – 2016, nego o obimu koji je smanjen za obim zaduživanja potreban za finansiranje planiranog budžetskog deficita.
- *IPA*; Obzirom na činjenicu da visina IPA sredstava alocirana za Crnu Goru u periodu 2014 – 2016. još nije poznata (pregovori o srednjoročnom finansijskom okviru EU još nijesu završeni), suma je izračunata na osnovu iznosa sredstava pretprijetne podrške koji je Crna Gora dobijala u periodu 2007-2013. (prosječno 33-35 mil. € godišnje), i uz pretpostavku da će se EU finansijska podrška, u periodu 2014-2020, okvirno zadržati na istom nivou. Realna je procjena da će, za period 2014-2016, Crna Gora dobiti oko 90 mil. € finansijske podrške EU. Ova projekcija se odnosi na svih pet oblasti podrške, uz primijenjeni princip niže vrijednosti pri procjeni. Za 2013. godinu dodijeljeno je 34.588.692 €, što ukupno iznosi 124,6 mil.€.
- *Donacije (sem IPA)*; Uključena je suma koju su identifikovala resorna ministarstva u kontekstu pripreme potrebnih investicija/razvojnih mjera za PRCG.

<sup>33</sup> Izvor projekcija: Ministarstvo finansija

<sup>34</sup> Izvor projekcija je Ministarstvo finansija Crne Gore

<sup>35</sup> Lokalni budžeti nijesu uključeni, obzirom da PRCG ne sadrže projekte lokalnih zajednica

### 9.3. Finansijski jaz izmedju potrebnih investicija/razvojnih mjera za PR i predvidjenih raspoloživih javnih sredstava za njihovo finansiranje

Podaci iz Tabele 22 (potrebne investicije/razvojne mjere) na jednoj strani i podaci iz Tabele 26 (raspoloživa javna sredstva) na drugoj, predstavljaju empirijsku bazu na osnovu koje je moguće dati kvantitativnu procjenu razlike izmedju ove dvije kategorije. Ova razlika – „finansijski jaz“ – ukazuje na to koliko od potrebnih investicija/razvojnih mjera Crna Gora može da finansira stvarno raspoloživim javnim sredstvima iz veoma različitih izvora. Drugim riječima, finansijski jaz ustvari ukazuje na obim smanjenja želja za investicijama/razvojnim mjerama, kako bi se prilagodile realnim finansijskim mogućnostima.

Tabela 27 pokazuje kako se finansijski jaz za cjelokupni period 2013 – 2016. procjenjuje na 565,38 mil.€, što na prosječnom godišnjem nivou iznosi 141,34 mil.€, odnosno 3,7% prosječnog projektovanog BDP-a. To drugim riječima znači da su potrebne investicije/razvojne mjere identifikovane Pravcima razvoja Crne Gore na nivou koji je skoro dvostruko veći od predvidjenog obima raspoloživih javnih sredstava Crne Gore u narednom četvorogodišnjem periodu.

Tabela 27. „Finansijski jaz“ PR-a

	Ukupno 2013 – 2016			Godišnji prosjek		
	Potrebe	Sredstva	Jaz	Potrebe	Sredstva	Jaz
<b>Obim (mil. €)</b>	<b>1164,71</b>	<b>599,33</b>	<b>565,38</b>	<b>291,18</b>	<b>149,8</b>	<b>141,4</b>
<b>Udio u BDP (%)</b>	<b>7,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>7,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>

Izvor: Ministarstvo finansija i resorna ministarstva

### 9.4. Optimalna i predložena alokacija raspoloživih finansijskih sredstava na tri oblasti privrednog rasta zemlje

Finansijski jaz izmedju PR-a i raspoloživih sredstava jasno ukazuje na neophodnost formulisanja kriterijuma i referentnih vrijednosti (benčmarkova) koji će biti korišćeni kako bi se potrebne investicije/razvojne mjere identifikovane PR-a svele na nivo konzistentan sa obimom raspoloživih finansijskih sredstava za njihovo finansiranje. U cilju formulisanja predloga za alokaciju oskudnih sredstava koja su na raspolaganju za finansiranje investicija/razvojnih mjera obuhvaćenih ovim PR-a predlaže se proces u dvije faze.

*Prva faza;* Na bazi razvojnih potreba Crne Gore, identifikovanih u prethodnim poglavljima PR-a, i relevantnog iskustva drugih zemalja u ovoj se fazi predlaže optimalna alokacija raspoloživih finansijskih resursa izmedju tri pravca privrednog rasta (pametni rast, održivi rast i inkluzivni rast). Iskustva mnogih zemalja članica EU, kako onih koje su to postale tokom proteklih dekada, tako i onih koje su se učlanile u posljednjem velikom proširenju, ukazuju na visoko učešće investicija/razvojnih mera u oblast fizičke infrastrukture, uključujući transport i projekte u sektoru životne sredine (u PRCG investicije u ove sektore su sastavni dio pravca razvoja: Održivi rast). Učešće investicija u te sektore kretalo se na nivou od 35% pa čak do 55% svih investicija. Zemlje članice EU su oko 20% investicionih sredstava alocirale na projekte povećanja konkurentnosti svojih privreda (u PRCG investicije te vrste uključene su u pravac razvoja: Pametan rast). Što se tiče investicija/razvojnih mjera za jačanje ljudskih kapaciteta (u PRCG investicije te vrste uključene su u pravac razvoja: Inkluzivan rast), njihovo se učešće kretalo na nivou izmedju 20% i 30% svih investicija. Zemlje članice EU su dodatno u oblast poljoprivrede (u PRCG investicije te vrste uključene su u pravac razvoja: Održiv rast) investirale oko 15% svih investicija.

Na osnovu SWOT analize crnogorske ekonomije i uzimajući u obzir predstavljenu strukturu javnih investicija izabranih zemalja članica EU, predlaže se, kao optimalna, sljedeća alokacija raspoloživih javnih sredstava za PR Crne Gore 2013-2016. godine (vidi Tabelu 28):

- *Održivi rast*; Najveći dio, **50 – 60%** svih raspoloživih javnih sredstava bi trebalo biti alocirano u održivi rast. Od toga bi 40 – 50% bilo usmereno za fizičku infrastrukturu, dakle za saobraćaj i životnu sredinu, te preostalih 10% za poljoprivredu i ostale sektore u toj oblasti.
- *Pametni rast*; Za ovu oblast bilo bi alocirano **30 – 40%** svih raspoloživih javnih sredstava, pri čemu bi jedna polovina, tj. 15–20%, bila uložena u projekte povećanja konkurentnosti i mala i srednja preduzeća, a druga polovina, takodje 15 – 20%, za visoko obrazovanje, nauku i ICT.
- *Održivi rast*; Ova oblast bi trebalo da participira u ukupnim investicijama/razvojnim mjerama usmjerenim, prije svega, u obrazovanje i zdravstvo sa oko **10%**.

Tabela 28. Optimalna alokacija investicija/razvojnih mjera izmedju tri oblasti PR-a

Oblast priv. rasta	%
<i>Pametan rast</i>	<b>35 (30 – 40)</b>
<i>Održivi rast</i>	<b>55 (50 – 60)</b>
<i>Inkluzivni rast</i>	<b>10 (5 – 15)</b>
<b>Ukupno</b>	<b>100 (85 – 115)</b>

*Druga faza*; Nije realno očekivati da bi optimalna alokacija finansijskih sredstava izmedju pojedinih oblasti privrednog rasta Crne Gore mogla biti ostvarena u narednom 4-godišnjem periodu. Pošto je ovo izuzetno kratak vremenski period sa stanovišta investicija, optimalnu alokaciju finansijskih sredstava treba gledati više kao dugoročnu orijentaciju, odnosno kao ciljnu, kojoj treba težiti u narednim godinama.

U kontekstu operativnih ciljeva PR-a realnija struktura investicija/razvojnih mjera čini se adekvatnijom. Predložena alokacija raspoloživih javnih sredstava (vidi Tabelu 29) uzima optimalnu alokaciju kao ciljnu, ali je prilagodjava, uzimajući u obzir sljedeće operativne kriterijume:

- *Postojeća struktura javnih finansiranih investicija je povezana sa dosta kratkim vremenskim horizontom PRCG*; Uzimajući u obzir činjenicu da je fizička infrastruktura u prošlosti dominirala u cjelokupnoj strukturi javnih investicija, ne bi bilo ni moguće, a ni poželjno, da se ova struktura, u dosta kratkom vremenskom periodu, radikalno mijenja. Ako ne zbog drugog razloga, brojni infrastrukturni projekti su u toku realizacije i trebaju biti završeni tokom narednih godina. Osim toga, neke su obaveze u tim oblastima već preuzete prema stranim kreditorima i donatorima. Velike investicije u fizičku infrastrukturu su potrebne, ali je u procesu odlučivanja o njihovoj realizaciji uvijek potrebno posmatrati opurtunitetne troškove, odnosno neinvestiranje u drugim oblastima. Postavlja se pitanje koje investicije u drugim oblastima su bile izostavljene zbog investicija u fizičku infrastrukturu. Ciljne (benčmark) analize jasno ukazuju na činjenicu kako bi Crna Gora trebalo više investirati u ljudski faktor. To se prvenstveno odnosi na investiranje, kako u sve niveoe obrazovanja, nauku i ICT, tako i u projekte usmjerene na povećanje konkurentnosti. Slabosti u tim sektorima su možda čak i veće nego u oblastima fizičke infrastrukture. Ovo jasno ukazuje na činjenicu kako je relativan značaj fizičke infrastrukture u okviru optimalne alokacije investicija/razvojnih mjera značajno ispod one u postojećoj strukturi javno finansiranih investicija. Tokom četvorogodišnje implementacije PR-a, sadašnja struktura investicija u ovoj oblasti bi trebalo da se približava optimalnoj, koja se opet približava predloženoj (Tabela 29).

- *Kapacitet za pripremu projekata odnosno raspoloživost pripremljenih projekata;* Tokom pripreme PR-a, linijska ministarstva su imala zadatak identifikovati potrebne investicije/razvojne mjere za period 2013 – 2016. U nekim sektorima ekonomije, kao što su obrazovanje, visoko obrazovanje, nauka, ICT, pa čak i turizam i konkurentnost, bile su identifikovane izuzetno male potrebe za javnim investicijama/razvojnim mjerama. Ovo znači kako investicije u ovim sektorima, iako veoma značajne za ostvarivanje ključnih ciljeva PR-a, ne mogu biti značajno povećane u relativno kratkom periodu, na koji se odnose PRCG (2013-2016). Obzirom da informacije o potrebnim investicijama/razvojnim mjerama tokom pripreme PR-a nijesu generisane, moglo bi se zaključiti da je za povećanje investicija u ovim sektorima ključan problem nedostatak pripremljenih projekata, a ne oskudica finansijskih sredstava. To je razlog zbog koga je za te sektore predložena alokacija javnih sredstava manja nego što bi se to moglo očekivati na osnovu optimalne alokacije. Sa druge strane, kapacitet za pripremu projekata je veći u oblastima fizičke infrastrukture. Ova činjenica praćena značajnim potrebnim investicijama/razvojnim mjerama identifikovanim tokom pripreme PR-a ide u prilog tome da se za te oblasti alokira više sredstava nego što je u optimalnoj alokaciji.
- *Preference inostranih donatora i kreditora da podržavaju projekte/programme koji odražavaju njihovu individualnu orijentaciju;* Tokom proteklih godina Crna Gora bila je primalac kredita od međunarodnih razvojnih banaka i donacija od EU (u obliku IPA sredstva), kao i donacija iz bilateralnih sporazuma. U kontekstu početka pregovora za ulazak Crne Gore u EU i ubrzanog procesa prilagodjavanja njene ekonomije standardima EU, realno je očekivati da će se još više uvećati relativni značaj IPA, kao izvora finansiranja, kako projekata za jačanje institucionalnih kapaciteta zemlje, tako i investicionih projekata u različitim sektorima.

Tabela 29: Predložena alokacija investicija/razvojnih mjera između tri oblasti PR-a

Oblast priv. rasta	%
<i>Pametna rast</i>	<b>25</b>
<i>Održivi rast</i>	<b>65</b>
<i>Inkluzivni rast</i>	<b>10</b>
<b>Ukupno</b>	<b>100</b>

Tabela 30 sumira proces suočavanja potrebnih investicija/razvojnih mjera Crne Gore koje su bile identifikovane kroz izradu PR-a sa raspoloživim javnim sredstvima koja zemlja može da alokira za ove svrhe. Kao što se može vidjeti u Tabeli 30, predložena alokacija raspoloživih javnih sredstava ne ukazuje da nema predviđenog finansijskog jaza za finansiranje projekata/razvojnih potreba u oblastima pametnog rasta. To znači da bi finansiranje trebalo biti obezbijedjeno za sve aktivnosti koje su bile identifikovane kao potrebne investicije/razvojne mjere u ovom pravcu razvoja. Finansiranje dakle ne bi trebalo da bude prepreka za finansiranje projekata/razvojnih mera u oblastima pametnog rasta, pogotovo u sektorima visoko obrazovanje, nauka, ICT, pa i turizam i konkurentnost. Tu se podrazumijeva da će projekti/programi u tim sektorima biti pripremljeni kvalitetno i na vrijeme. Takav pristup znači potrebu Crne Gore da započne sistematično jačanje ljudskih kapaciteta koji su potrebni za formulisanje politika u tim oblastima, kao i za pripremu konkretnih projekata, odnosno programa.

Tabela 30: Suočavanje „potrebnih investicija/razvojnih mera“ i „raspoloživih javnih sredstava“ po pojedinim oblastima privrednog rasta PR (u mil.€; u % od ukupno)

Oblast priv. rasta	Potrebne inv. / razvojne mjere		Optimalna alokacija	Predložena alokacija		Finansijski jaz
	%	Obim	%	%	Obim	
Pametnan rast	2,4	27,93	35	25	149,83	-121,90
Održivi rast	93,22	1085,69	55	65	389,56	696,13
Inkluzivan rast	4,39	51,09	10	10	59,94	-8,85
Ukupno	100	1164,71	100	100	599,33	565,38

Za razliku od oblasti pametnog i inkluzivnog rasta, oskudica finansijskih sredstava biće glavni ograničavajući faktor za realizaciju potrebnih investicija/razvojnih mjera u oblastima održivog rasta. Iako predložena alokacija za ovu oblast iznosi čak 65% od svih raspoloživih javnih sredstava, ovo je ipak značajno niže od onoga što je identifikovano kroz PRCG. Dok Pravci razvoja identifikuju čak 1085,69 mil.€ potrebnih investicija/razvojnih mjera u oblasti održivog razvoja (od čega je većina u sektorima saobraćaj i životna sredina), predložena alokacija predviđa za te namjene 389,56 mil.€. Drugim riječima, svega je 1/3 svih identifikovanih potrebnih investicija/razvojnih mjera u toj oblasti privrednog rasta pokriveno „raspoloživim javnim sredstvima“, odnosno nedostaje čak 696,13 mil.€ za finansiranje onoga što je bilo identifikovano kao potrebno. Obzirom na takvu situaciju, moraće se definisati kriterijumi na bazi kojih bi bili identifikovani prioriteti, kako između pojedinih sektora (saobraćaj, životna sredina, stambena izgradnja i poljoprivrede i ruralni razvoj), tako i između projekata u svakom od ovih sektora.



## X OKVIR ZA IMPELEMENTACIJU PR-A

---

Procesom izrade PR-a koordinira Ministarstvo finansija, a sama izrada dokumenta realizuje se u saradnji sa relevantnim institucijama Vlade Crne Gore. Kako bi ovaj proces bio uspješan, potrebno ga je valjano pripremiti i sprovesti. Institucionalni način upravljanja procesom je veoma važan za efikasnu saradnju i implementaciju ciljeva PR-a, kao i mjera kojim bi se ti ciljevi postigli. Različiti ciljevi i mjere identifikovane u pripreмноj fazi izrade PR-a imaju dodirne tačke sa kompetencijama različitih ministarstava i drugih institucija. Primjera radi, turizam nema samo ekonomsku dimenziju, već ima uticaj na sektore građevinarstvo, životna sredina, tržište rada, itd. Iz ovih razloga proces koordinacije je krucijalan za uspješnu implementaciju PR-a. Koordinacija je neophodan i nužan preduslov za usklađeno i konzistentno djelovanje pojedinih segmenata ekonomske politike.

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

- vlasništvo nad PR-a od strane svih;
- političku volju na nacionalnom nivou;
- održivo godišnje planiranje i posvećenost resursa;
- efikasan monitoring i evaluaciju, u cilju podrške implementaciji i
- standardizaciju krucijalnih tačaka u procesu implementacije.

### 10.1. Aranžmani za implementaciju PR-a

Implementacija PR-a vršiće se kroz postojeća tijela i strukture, kako bi se izbjegla preklapanja u odnosu na ograničene ljudske i finansijske resurse Crne Gore. Implementacione strukture su organizovane na takav način da podrže tekući proces pristupanja, pripremu nacionalne administrativne strukture za primjenu EU regulative i uspješno korišćenje fondova nakon pristupa. Istovremeno, strategija implementacije predviđa određene promjene u institucijama, strukturama, sistemima, procedurama i regulativama kako bi se poboljšala efektivnost i efikasnost implementacije PR-a. Uzimajući ovo u obzir, čini se razumnim usaglasiti proces implementacije PR-a, do određene mjere, sa implementacionim strukturama za IPA sredstva.

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

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

- Strateški (upravljajući) nivo: Predsjednik Vlade Crne Gore, Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore, resorna ministarstva i Koordinacioni tim.
- Operativni nivo: Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore, Sekretarijat za razvojne projekte i resorna ministarstva.

**Na strateškom nivou** uspostavljen je tzv. Koordinacioni tim, koji će vršiti nadzor nad implementacijom PR-a. Predsjedavanje Koordinacionim timom preuzeće Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore. Pored Kabineta, članovi Koordinacionog tima biće predstavnici ministarstava koja imaju prioritete u PR-a i javna tijela uključena u implementaciju mjera PR-a. Koordinacioni tim bi trebalo da

usvoji interna pravila kojim će definisati područje rada, dinamiku sastanaka, kao i procese odlučivanja i izvještavanja.

Kada je u pitanju sastav Koordinacionog tima, potrebno je povezati strukture za izradu i implementaciju PR-a sa IPA strukturama za implementaciju. Stoga, preporučuje se da u Koordinacioni tim budu uključeni šefovi operativnih struktura i šefovi ostalih tijela za implementaciju.

Glavni zadatak Koordinacionog tima je efikasna implementacija PR-a. S tim u vezi, Koordinacioni tim:

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

Na operativnom nivou **Sekretarijat za razvojne projekte**, kao upravljačko tijelo za PR, biće promovisan da koordinira i redovno preispituje napredak implementacije PR-a. Sekretarijat će raditi u saradnji sa Ministarstvom finansija, predstavnicima Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore i svim odgovornim institucija, za pojedine oblasti politika.

Kako bi se iskoristila sinergija i osigurao cjelovit i pojedinačan pristup implementaciji pojedinih mjera, Sekretarijat će planirati implementaciju i preuzeti odgovornost za usklađenost sa nacionalnim i EU obavezama. Iz tog razloga postojeći operativni postupci implementacije mjera PR moraju biti nužno standardizovani, što će uključivati, između ostalog, usklađivanje budžetskog okvira, politika i planova rada resornih ministarstava sa PR-a. Ipak, odgovornost za pojedinačne mjere PR, odnosno klastere mjera, podijeljena je među različitim resornim ministarstvima u Vladi Crne Gore. Ove odgovornosti biće u potpunosti poštovane od strane implementacionih struktura PR-a, uključujući i određeni mehanizam koordinacije unutar Vlade. Sekretarijat će biti odgovoran za koordinaciju implementacije PR preko resornih ministarstava, a kako bi se obezbijedila efikasnija koordinacija implementacije PR angažovaće se i odgovarajući stručni kadar.

Konačno, Sekretarijat za razvojne projekte će biti glavni kanal za protok informacija javnog sektora i izvještaja iz ministarstava i primaće iz ministarstava izvještaje o napretku implementacije PR-a.

Odgovornost za koordinaciju implementacije zahtijevaće sljedeće aspekte:

- osigurati implementaciju politika, prioriteta i strategija navedenih u PR-a;
- osigurati usklađenost različitih nacionalnih i sektorskih politika koje utiču na implementaciju;
- osigurati pouzdan regulatorni okvir za efikasnu implementaciju. Ovo podrazumijeva pripremu standardizovanih formulara, tabela za izvještavanje;
- osigurati da institucije koje učestvuju u izradi PR-a imaju odgovarajući kapacitet i da institucionalni aranžmani efikasno funkcionišu;
- Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore posebnu pažnju će posvetiti neproaktivnim aktivnostima koje ometaju učinak ministarstava i reagovati u pravcu njihovog eliminisanja.

Resorna ministarstva imaju punu nadležnost i odgovornost za svoja područja politika. U tom smislu, resorna ministarstvima djeluju kao **organi upravljanja**, u kojima će obaveza implementacije PR-a biti ostvarena kroz posebne sektore. Organi upravljanja su odgovorni za efikasno, efektivno i tačno upravljanje i implementaciju datih mjera.

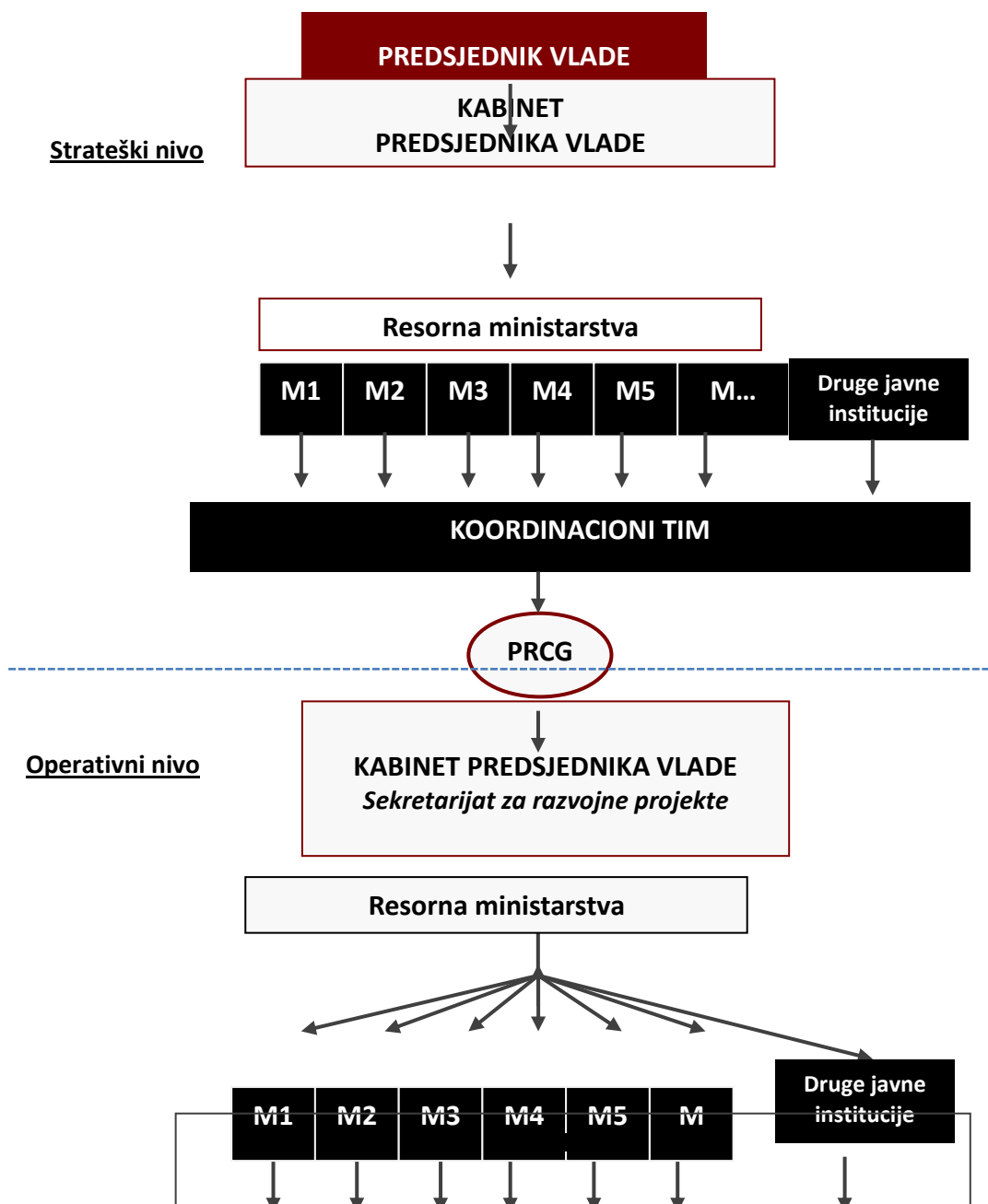
Organi upravljanja se brinu o:

- izboru projekata koji će se financirati, na osnovu zadatih kriterijuma;
- prikupljanju statističkih podataka koji se tiču evaluacije, putem programa za obradu digitalnih podataka, pogodnih za monitoring i evaluaciju i
- činjenici da korisnici i drugi organi moraju pružati relevantne podatke i evidentirati postignute rezultate

**Za poslove plaćanja** Ministarstvo finansija će formirati radno tijelo, na čijem čelu će biti sekretar Ministarstva finansija. Ono će biti odgovorno za finansijsku implementaciju (kontrolu, primjenu, izvršenje i knjiženje plaćanja) pojedinačnih mjera iz PR-a. Izvršenje i administracija mjera iz PR-a biće u odgovornosti članova ovog tijela iz pojedinih institucija.

**Parlament** će, kroz nadzor u zakonodavnim i namjenskim funkcijama, osigurati efikasnu implementaciju PR-a. Kako bi se pojačao nadzor nad implementacijom PR-a, redovno će se održavati tehnički, upravljački i politički sastanci na različitim nivoima.

Grafik 18. Institucionalna struktura za implementaciju PR-a



## 10.2. Okvir za monitoring i evaluaciju

Strategija monitoringa i evaluacije sastoji se od prikupljanja podataka, analize i smještanja podataka, tokova i formata izvještavanja, pregleda i komunikacije rezultata PR-a.

Strategija monitoringa i evaluacije predstavlja indikatore na makroekonomskom i sektorskom nivou, a koji će biti primijenjeni pri mjerenju učinka implementacije i postignutih rezultata tokom planiranog perioda. Strategija će biti osnova za prikupljanje informacija o ključnim tačkama Pravaca razvoja, napretku politika i inicijativa, implementaciji, procjeni neposrednih rezultata i dugoročnih efekata. Sve ovo će činiti važne elemente za inicijative u PR-a, a, istovremeno, olakšaće proces donošenja odluka na osnovu rezultata.

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

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

Uspostavljanje dobro koordinisanog i sveobuhvatnog sistema monitoringa i evaluacije, čiji je cilj efikasno praćenje, evaluacija i povratne informacije o implementaciji i rezultatima PR-a, podrazumijeva direktnu ili indirektnu uključenost svih administrativnih organa (ministarstava) i drugih stejkholdera u aktivnostima monitoringa i evaluacije. Dakle, biće primijenjen participativni pristup, koji zahtijeva učešće svih ključnih činilaca, što će im omogućiti vlasništvo nad sistemom i korišćenje rezultata za buduće aktivnosti.

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

Indikatori korišćeni u sistemu evaluacije i monitoringa (osnovni indikatori, output indikatori, indikatori rezultata i uticaja) namijenjeni su za mjerenje napretka, efektivnosti i efikasnosti PR-a u poređenju sa početnim stanjem i definisanim strateškim i operativnim ciljevima.

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

Indikatori outputa, rezultati uticaja su dodijeljeni mjerama i njihovim ciljevima. U mjeri u kojoj je bilo to moguće, ciljevi su kvantifikovani prije početka programa.

Uspjeh strategije monitoringa i evaluacije zavisice od sljedećih faktora:

- političke volje i posvećenosti transparentnosti, odgovornosti i rezultatima;
- usklađenosti matrice učinka i rezultata PR-a, koja definiše rezultate realizacije (inputi-strategije-outputi) PR-a;

- pomjeranje paradigme i spremnost za promjene u ministarstvima i drugim stejkholderima, kako bi se postigli rezultati;
- opredijeljenih budžetskih sredstava za monitoring i uspostavljanje fonda za evaluaciju, kako bi se finansirale ove aktivnosti.

Operacionalizacija predložene strategije monitoringa i evaluacije ima sljedeće implikacije:

- poboljšanje postojećih informacionih sistema za monitoring i evaluaciju, kako bi se osigurala objektivna i racionalna osnova za efikasno praćenje, evaluaciju i povratne informacije o aktivnostima i rezultatima PR-a i
- postepeno uspostavljanje funkcionalnih jedinica za monitoring i evaluaciju u ministarstvima, u kojima bi eksperti za monitoring i evaluaciju bili statističari i ekonomisti.

### 10.2.1. Monitoring

Organi upravljanja (ministarstva) i Sekretarijat za razvojne projekte biće odgovorni za monitoring kvaliteta implementacije mjera i pratiće ih putem ulaznih indikatora, output indikatora i indikatora rezultata. U cilju uspješnog funkcionisanja ovih aktivnosti biće uspostavljen sistem monitoringa. U završnoj fazi monitoringa biće pripremljen godišnji izvještaj o napretku implementacije PR-a. Monitoring izvještaj se sastoji od standardizovanih finansijskih grafikona za izdatke korisnika u kalendarskoj godini podijeljene po mjerama. Takođe, obezbijediće se grafički prikazi mjera, sa podacima za odgovarajuće indikatore outputa i rezultata.

Indikatori inputa, odnosno finansijski podaci o mjerama, biće alocirani od strane organa za plaćanje (pod-jedinica) u relevantnim ministarstvima.

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

Podaci o monitoringu biće prikupljeni od strane relevantnih organa u resornim ministarstvima. Ovi podaci će se slivati u bazu podataka koju treba formirati. Proces će koordinirati Sekretarijat za razvojne projekte, koji će skupiti podatke o monitoringu od različitih odgovornih organa i sastaviti godišnji izvještaj o monitoringu mjera PR-a, uz dodatak analize i daljih preporuka.

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

### 10.2.2. Evaluacija

Evaluacija PR-a kontinuirano će se sprovoditi od strane nezavisnih spoljnih eksperata, kako bi se poboljšavao kvalitet, efikasnost i efektivnost njegove implementacije. Stoga, organi upravljanja će uspostaviti zajednički sistem za stalnu evaluaciju PR-a, na čijem čelu će biti Sekretarijat za razvojne projekte. Ovaj sistem obuhvata:

- instalaciju i implementaciju sistema indikatora na nivou mjera;
- sakupljanje i analizu podataka o finansiranju;
- ažuriranje baze indikatora;

- saradnju sa spoljnim evaluatorima;
- analizu i dodjelu studija;
- godišnji izvještaj o aktivnostima koje se odnose na evaluaciju, koji će biti dostavljan Koordinacionom timu;
- srednjoročnu reviziju PR-a i
- završne evaluacije PR-a.

Srednjoročnu i završnu evaluaciju PR-a vodiće Sekretarijat za razvojne projekte u saradnji sa Kabinetom predsjednika Vlade, a uradiće je spoljni eksperti. Osnovni princip procesa evaluacije biće da obezbijedi nezavisnost i objektivnost. Proces evaluacije će pokazati i opštu efektivnost PR-a u odnosu na njegove ciljeve i, u mjeri u kojoj je to moguće, pratiće njegove uticaje. Svrha vršenja evaluacije prije završetka PR-a jeste da se dobiju preporuke za sljedeći razvojni document.

### 10.3. Institucionalni okvir

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

**Predsjednik Vlade Crne Gore** će imati opštu odgovornost za implementaciju i upravljanje PR-a, a, time, i za strategiju monitoringa i evaluacije.

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

Sekretarijat za razvojne projekte biće odgovoran za uspostavljanje okvira rezultata za PR-a i za postavljanje konzistentnih indikatora rezultata od strane relevantnih institucija. Sekretarijat će biti odgovoran i za pripremu opšteg godišnjeg nacionalnog izvještaja o razvoju.

**Ministarstvo finansija Crne Gore** biće odgovorno za mobilizaciju resursa, određivanje nacionalnih budžeta i raspodjelu budžetskih sredstava za PR, finansijsku odgovornost i monitoring i izvještavanja o budžetu.

**Ostala ministarstva** će biti centri monitoringa učinaka i izvještavanja o napretku naspram budžetskog okvira, uključujući ciljeve i mjere postavljene u PR-a. Fokus njihovih aktivnosti o monitoringu i evaluaciji biće na pružanju usluga, usklađenosti sa nacionalnim standardima, autputima i rezultatima.

### 10.4. Matrica za koordinaciju kao alat u procesu implementacije

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

### 10.4.1. Struktura matrice za koordinaciju

U prvim kolonama matrica za koordinaciju sadrži oblasti politika i predviđene mjere. Za potrebe PR-a oblasti politika su podijeljene u sljedeće pravce rasta: Pametni rast, Održivi rast i Inkluzivni rast. U prvom dijelu matrice, u gornjim kolonama navedena su ministarstva.

Grafik 19. Struktura matrice za koordinaciju

OBLASTI POLITIKA	KLJUČNE MJERE	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Ministarstvo kulture	Ministarstvo odbrane	Min. Ekonomije	Min. Obrazovanja i sporta	Ministarstvo finansija	MVPEI	Ministarstvo zdravlja	Min. Za ljudska i manjinska prava	Min. Za inf. Društvo i telekomunikacije	Min. Unutrašnjih poslova
<b>Pametni rast</b>	1											
Poslovno okruženje	1.1.01	1		1								
	1.1.02	2										
	1.1.03	3										

### 10.4.2. Institucionalna koordinacija

Ključne mjere, navedene za pojedine pravce rasta, moraju biti provjerene u smislu odgovornosti relevantnih ministarstava za njihovu realizaciju (ili možda druge institucije koje ovdje nijesu spomenute). Glavna odgovornost mora biti dodijeljena odgovarajućem ministarstvu. Ta ministarstva su označena sa „o“, dok su ostala ministarstva, koja su uključena ili su pod uticajem te mjere, označena su sa „x“ (Vidjeti grafikon 19).

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

Grafik 20. Primjer potrebe za koordinaciju među ministarstvima (institucionalna koordinacija)

OBLASTI POLITIKA	Ključne mjere	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	Ministarstvo kulture	Ministarstvo odbrane	Ministarstvo ekonomije	Ministarstvo prosvjete i	Ministarstvo finansija	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	Ministarstvo zdravlja	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Ministarstvo pravde
<b>Pametan rast</b>													
Poslovni ambijent	1.1.01	1	1		o		x				x		
	1.1.02	2											
	1.1.03	3											

MSP	1.2.01	4	2	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP Odobranje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP U oblasti finansija	O	X
	1.2.02	5	3	Jačanje konkurentnosti MSP I promocija preduzetništva (uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehno parkova i centara uspješnosti za MSP Unapređenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvene odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)	O	X
	1.2.03	6	4	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, kreditni za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike	O	
	1.2.04	7	62	Program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredijeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);		X



### 10.4.3. Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta

Ista matrica se može koristiti i za klasifikaciju različitih mjera i njihovu prioritizaciju. Prednost je u obezbjeđivanju transparentnosti i usklađenosti.

Grafik 21. Klasifikacija mjera i ciljeva, dodjela prioriteta

OBLASTI POLITIKA				Ključne mjere	investicije	Investicije	Investicije u ljudski resurse	Zakoni, standardi, uslovi
<b>Pametan rast</b>								
Biznis okruženje	1.1.01	1	1	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.	X			X
	1.1.02	2		Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)	X			X
	1.1.03	3		„Regulatorna giljotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)			X	X
MSP	1.2.01	4	2	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP Odobranje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP U oblasti finansija	X			X
	1.2.02	5	3	Jačanje konkurentnosti MSP I promocija preduzetništva (Uspostavljanje lokalnih/regionalnih biznis centara, tehno parkova i centara uspjehnosti za MSP Unaprjeđenje lokalnih/regionalnih biznis centara, razvoj tehnoloških parkova, jačanje konkurentnosti i izvoza, edukacija i obuke, jačanje inovativnosti MSP, društvene odgovornosti, internacionalizacija MSP, statistika MSP, itd)	X		X	
	1.2.03	6	4	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike	X		X	
	1.2.04	7	62	program za promociju malih i srednjih preduzeća (MSP) u sektoru građevinarstva (koja su opredijeljena za održivost tj. specijalizovana za mjere energetske efikasnosti);		X	X	X
Konkurentnost	1.3.01	8	5	uspostavljene 4 biznis zone u Kolašinu, Nikšiću, Ulcinju i Beranama + razvoj strateških klastera		X	X	X
	1.3.02	9	6	Jedinstveni šalter („one-stop shop“) za pitanja SDI			X	
	1.3.04	11	7	Veći broj privatizovanih firmi, i veći broj projekata kroz javno-privatno partnerstvo (JPP) i koncesije	X	X	X	X
Nauka	1.4.01	12	8	Razvoj naučno-istraživačke zajednice			X	
	1.4.02	13	9	Povezivanje naučnih istraživanja sa privredom		X		

Visoko obrazovanje	1.5.01	14	10	Unapređenje i kontrola kvaliteta visokog obrazovanja i praćenje implementacije principa Bolonjske deklaracije, razvoj koncepta cjeloživotnog učenja				
	1.5.02	15	11	Izrada obrazovnih programa zasnovanih na modulima		x	x	
	1.5.03	16	12	Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija		x		x
ICT	1.6.01	17	13	Dalji i brz rast sektora širokopojasnog pristupa Internetu i sektora informaciono-komunikacionih tehnologija	x		x	
	1.6.02	18	14	Investicije u sektor širokopojasnog pristupa Internetu i sektor informaciono-komunikacionih tehnologija	x	x	x	
	1.6.03	19	15	Podsticanje saradnje na tržištu elektronskih komunikacija	x		x	
	1.6.04	20	16	Obezbeđivanje dostupnosti širokopojasnog pristupa Internetu	x	x	x	
	1.6.05	21	17	Podsticanje krajnjih korisnika, građana i firmi da koriste raspoložive uređaje i usluge informaciono-komunikacione tehnologije u svakodnevnom životu i poslovanju	x		x	x
Turizam	1.7.01	22	18	Uspostavljanje integrisanog sistema planiranja u turizmu			x	
	1.7.02	23	19	Unapređenje institucionalnih kapaciteta i saradnje u turizmu između javnog sektora i turističkih preduzeća		x	x	
	1.7.03	24	20	Poboljšanje kvaliteta smještaja i usluga	x		x	
	1.7.04	25	21	Razvoj turističke infrastrukture i atrakcija		x		
	1.7.05	26	22	Unapređenje ljudskih resursa u turizmu			x	
	1.7.06	27	23	Osmišljavanje turističkog marketinga		x	x	
	1.7.07	28	24	Uspostavljanje efikasnog informacionog i komunikacionog sistema u turizmu		x	x	
	1.8.01	29	25	Kulturno nasljeđe		x	x	



### 10.4.5. Indikatori

Za različite mjere i praćenje njihove realizacije dodijeljeni su odgovarajući indikatori, koji su uzeti iz logičkih matrica. Oni se mogu da koristiti za specifikiranje mjera i biće posebno važni za monitoring tokom implementacije sredstava.

Grafik 23. Primjeri za indikatore

OBLATI POLITIKA				Ključne mjere	Indikatori	Početno stanje (Podaci za 2011. Ili aktuelni podaci)	Cilj
<b>Pametan rast</b>							
Poslovno okruženje	1.1.01	1	1	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.	Akcioni plan za unapredjenje poslovnog ambijenta	56. rang u Doing Business Rertu Svjetske banke	prvih 30 mjesta na globalnoj rang listi DB Report-a; broj preporuka "Giljotine propisa" implementiranih u crnogorski regulatorni sistem.
	1.1.02	2		Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)	Akcioni plan za unapredjenje poslovnog ambijenta na lokalnom nivou		eliminisanje opterećenja u cilju smanjenja naknada i taksi za 20%.
	1.1.03	3		„Regulatorna giljotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)	Poslovnik Vlade CG, Metodologija i Priručnik za RIA	u periodu 01,01, - 01,10, dato misljenja MF 222 na RIA obrasce;	broj misljenja MF na pripremljenu RIA
MSP	1.2.01	4	2	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP	Broj preduzeća koja su dobila kredite, faktoring aranžmane, grantove	229 preduzeća podržano sa 16,65 mil € u vidu kredita, granta i faktoring usluga	750 projekata (2013: 150 projekata 2014: 200 projekata 2015: 200 projekata 2016: 200 projekata
	1.2.02	5	3	Jačanje konkurentnosti MSP I promocija preduzetništva)	-Unaprjeđenje pružanja savjetodavnih usluga -Razvoj tehnoloških parkova -Internacionalizacija i inovacije -Edukacija i obuke -Podsticanje konkurentnosti i izvoza	- Kreiran novi model Biznis centara - Pripremljeno je idejno rješenje za objekat prvog naučno-tehnološkog parka - 740 MSP informisano preko EIIC, 12 ponuda za partnerstvo, distribuirano 9 brošura, učestvovano na 6 sajmov. - 122 učenika izučavaju preduzetništvo, 4 OŠ i 2 fakulteta odabrana za uvođenje preduzetništva kao ključne kompetence, 10 sektorskih	- 3 regionalna BC i - 18 info pointa u opštinama- - osnovan 1 tehnološki park - pruženo 800 informacija preko EIIC, 15 ponuda za saradnju, distribuirano 12 brošura, učestvovano na 8 sajmov. - 200 učenika izučavaju preduzetništvo, 8 OŠ i 4 fakulteta odabrana za uvođenje preduzetništva kao ključne kompetence, 20 sektorskih komisija - veliki broj seminara

					komisija - veliki broj seminara i treninga - 19 studija istraživanja urađeno, pruženo 75 tržišnih informacija - 1 fizibiliti studija kreirana za centre uspješnosti - rganizovano/učešće na 26 sajмова sa 240 MSP - 20 seminara za 240 MSP - 37 poslovnih susreta, konferencija, okruglih stolova sa 560 MSP - Potpisani memorandumima sa 7 opština - Urađen model za uspostavljanje statističkog praćenja u skladu sa EUROSTAT - 1 CEFTA Portal uspostavljen	i treninga - 25 studija istraživanja urađeno, pruženo 180 tržišnih informacija - 1 centar uspješnosti osnovan - rganizovano/učešće na 38 sajмова sa učešćem 300 MSP - 30 seminara sa 350 MSP - 55 poslovnih susreta, konferencija, okruglih stolova sa 700 MSP - Potpisani memorandumima sa 14 opština, ojačana društvena odgovornost i žensko preduzetništvo - Uveden model statističkog praćenja MSP u skladu sa EUROSTAT - ažuriran CEFTA portal	
	1.2.03	6	4	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike	- Broj osnovanih biznis inkubatora Broj i vrijednost odobrenih kredita za početnike u biznisu, broj MSP koji su dobili kredite, broj otvorenih radnih mjesta Broj vodiča za otpočinjanje biznisa Broj virtuelnih preduzeća i polaznika Broj obezbijeđenih savjetodavnih usluga i seminara, treninga	- 2 osnovana biznis inkubatora 1,9 mil€, 175 odobrenih kredita za početnike u biznisu sa 200 zaposlenih 2500 vodiča za otpočinjanje biznisa 7 virtuelnih preduzeća i 108 polaznika Veliki broj obezbijeđenih savjetodavnih usluga i seminara, 2 treninga	- 2 novoosnovana biznis inkubatora 600 odobrenih kredita za početnike u biznisu sa 700 zaposlenih 5000 vodiča za otpočinjanje biznisa 28 virtuelnih preduzeća i 300 polaznika Veliki broj obezbijeđenih savjetodavnih usluga i seminara, 8 treninga
Konkurentnost	1.3.01	8	5	uspostavljene u 4 biznis zone Kolašinu, Beranama, Nikšiću i Ulcinju + razvoj strateških klastera	- Broj biznis zona - broj preduzeća, domaćih I stranih, u biznis zonama (greenfield investicije)	Broj planiranih biznis zona	- uspostavljene 4 biznis zone greenfield investicije/)

### 10.4.6. Sredstva za implementaciju

Procijenjeni iznosi sredstava dati su u prvoj koloni, a u ostalim kolonama su prikazani prema izvorima: državni budžet, donacije, krediti i sredstva iz EU fondova. U matrici za koordinaciju, sredstva su dodijeljena mjerama i ministarstvima, kao njihovim nosiocima.

Grafik 24. Primjer za budžete

OBLATI POLITIKA				Ključne mjere	Ukupna sredstva	Budžet	Donacije	Krediti	EU
<b>Pametna rast</b>									
Poslovno okruženje	1.1.01	1	1	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.	0,12	0,12			
	1.1.02	2		Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)					
	1.1.03	3		„Regulatorna giljotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)					
MSP	1.2.01	4	2	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP. Odobravanje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP U oblasti finansija	0,30		0,30		
	1.2.02	5	3	Jačanje konkurentnosti MSP I promocija preduzetništva	1,67	0,58	1,09		
	1.2.03	6	4	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike	0,755	0,73	0,025		

## Aneks

Tabela 1. – Pravci razvoja u funkciji prioriternih sektora razvoja Crne Gore

Mjere u turizmu	
	1. Integrisani sistem planiranja u turizmu
	2. Institucionalni kapacitet i saradnja
	3. Kvalitet smještaja i usluga
	4. Javna turistička infrastrukture i znamenitosti
	5. Ljudski kapaciteti u turizmu
	6. Turistički marketing
	7. Informacioni i komunikacioni sistem
	8. Promocija kuturnog turizma
<b>MSP</b>	1. Finansijska podrška za MSP 2. Podrška "Start-up" 3. Jačanje konkurentnosti i promocija MSP
<b>Nauka i obrazovanje</b>	1. Unapredjenje i kontrola kvaliteta visokog obrazovanja i implementacija principa Bolonjske deklaracije 2. Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija
<b>Prostorno planiranje</b>	1. Informacioni sistem prostornog planiranja
<b>Tržište rada</b>	2. Samozapošljavanje, preduzetništvo

### Mjere za energetiku

1. Regulatorni okvir za energetska efikasnost
2. Program energetske efikasnosti EU
3. Svijest javnosti o energetska efikasnosti
4. Distributivni sistem
5. Povećanje efikasnosti
6. Dodatni proizvodni kapaciteti, obnovljivi

<b>MSP</b>	1. Finansijska podrška za MSP 2. Podrška "Start-up" 3. Jačanje konkurentnosti i promocija MSP
------------	---

<b>Nauka i obrazovanje</b>	1. Povezivanje nauke sa privredom 2. Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija
<b>Prostorno planiranje</b>	1. Informacioni sistem prostornog planiranja
<b>Tržište rada</b>	2. Politika zapošljavanja

### Mjere u poljoprivredi i ruralnom razvoju

1. Primarna poljoprivredna proizvodnja, prerada poljoprivrednih proizvoda
2. Primjena zemljišne politike
3. Infrastruktura povezana sa poljoprivredom i diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima
4. Agro-ekološke mjere

<b>MSP</b>	1. Finansijska podrška za MSP 2. Podrška "Start-up" 3. Jačanje konkurentnosti i promocija MSP
<b>Nauka i obrazovanje</b>	1. Povezivanje nauke sa privredom 2. Unapredjenje i kontrola kvaliteta visokog obrazovanja i implementacija principa Bolonjske deklaracije 3. Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija
<b>Prostorno planiranje</b>	1. Informacioni sistem prostornog planiranja
<b>Tržište rada</b>	1. Samozapošljavanje, preduzetništvo



Tabela 2. – Potrebne investicije/razvojne mjere

Rb.	Oblast politike	Sredstva (mil. €)					Glavni ciljevi i pokazatelji
		Ukupno	Budžet	Donacije	Krediti	EU	
I	<b>PAMETNI RAST</b>	<b>27,93</b>	<b>14,39</b>	<b>2,61</b>	<b>8,70</b>	<b>2,23</b>	
	<b>Poslovno okruženje</b>	<b>0,12</b>	<b>0,12</b>				
1.	Revizija procedura za izmjenu i dopunu mjerodavnih propisa i smanjenje administrativnih barijera.						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poboljšana pozicija u rangiranju Svjetske Banke</li> </ul>
2.	Eliminisanje biznis barijera na lokalnom nivou (municipality level)						
3.	„Regulatorna giljotina“ / Odjeljenje za procjenu regulatornog uticaja (RIA)						
	<b>MSP</b>	<b>2,72</b>	<b>1,31</b>	<b>1,41</b>			
4.	Unapređenje finansijskih mjera za razvoj MSP - Odobranje kredita, faktoring, grantovi, obuka za MSP u oblasti finansija						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećanje broja MSP</li> <li>• Povećanje broja zaposlenih u MSP</li> <li>• Povećanje učešća MSP u izvozu</li> <li>• Dostizanje učešća MSP u BDP, ukupnim investicijama, prometu, profitu i bruto dodatoj vrijednosti na nivo od 50%</li> </ul>
5.	Jačanje konkurentnosti MSP i promocija preduzetništva						
6.	Podrška početnicima u biznisu („start-up“) Razvoj inkubatora, krediti za početnike u biznisu, savjetodavne usluge i obuke za početnike						
	<b>Konkurentnost</b>	<b>0,75</b>	<b>0,25</b>		<b>0,50</b>		
7.	Uspostavljene 4 biznis zone u Kolašinu, Beranama, Nikšiću i Ulcinju + razvoj strateških klastera						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poboljšan stepen ekonomskih sloboda po WEF</li> <li>• Veći broj privatizovanih kompanija</li> <li>• Veći broj JPP i koncesija</li> </ul>
8.	Veći broj privatizovanih firmi, veći broj projekata kroz javno-privatno partnerstvo (JPP) i koncesije						
	<b>Nauka</b>	<b>15,95</b>	<b>9,27</b>		<b>5,70</b>	<b>0,98</b>	
9.	Razvoj naučno-istraživačke zajednice						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nove radne kvalifikacije uvedene u Nacionalni kvalifikacioni okvir</li> <li>• Veći broj studenata koji učestvuju u on-the-job treningu</li> <li>• Više nastavnika treniranih iz učenja na osnovu kompetentnosti</li> <li>• Veći budžetski resursi za nauku</li> </ul>
10.	Povezivanje nauke i sektora privrede (biznis sektor)						
	<b>Visoko obrazovanje</b>	<b>5,30</b>	<b>0,35</b>	<b>1,20</b>	<b>2,50</b>	<b>1,25</b>	
11.	Unapređenje i kontrola kvaliteta visokog obrazovanja i praćenje implementacije principa Bolonjske deklaracije, razvoj koncepta cjeloživotnog učenja						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolji broadband pristup</li> </ul>
12.	Izrada obrazovnih programa zasnovanih na modulima						
13.	Razvoj Nacionalnog okvira kvalifikacija						
	<b>ICT</b>	<b>1,79</b>	<b>1,79</b>				
14.	Dalji i brz rast sektora širokopojasnog pristupa Internetu i sektora informaciono-komunikacionih tehnologija						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolji broadband pristup</li> </ul>
15.	Investicije u sektor širokopojasnog pristupa Internetu i sektor informaciono-komunikacionih tehnologija						
16.	Podsticanje saradnje na tržištu elektronskih komunikacija						
17.	Obezbeđivanje dostupnosti širokopojasnog pristupa Internetu						
18.	Podsticanje krajnjih korisnika, građana i firmi da koriste raspoložive uređaje i usluge informaciono-komunikacione tehnologije u svakodnevnom životu i poslovanju						
	<b>Turizam</b>	<b>1,30</b>	<b>1,30</b>				
19.	Uspostavljanje integrisanog sistema planiranja u turizmu						<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećani prihodi od turizma</li> </ul>
20.	Unapređenje institucionalnih kapaciteta i saradnje u turizmu između javnog sektora i						

	turističkih preduzeća						
21.	Poboljšanje kvaliteta smještaja i usluga						
22.	Razvoj turističke infrastrukture i atrakcija						
23.	Unapređenje ljudskih resursa u turizmu						
24.	Osmišljavanje turističkog marketinga						
25.	Uspostavljanje efikasnog informacionog i komunikacionog sistema u turizmu						
	<b>ODRŽIVI RAST</b>	<b>1085,69</b>	<b>272,03</b>	<b>24,18</b>	<b>751,1</b>	<b>38,38</b>	
	<b>Poljoprivreda i ruralni razvoj</b>	<b>119,27</b>	<b>105,73</b>	<b>3,00</b>		<b>10,54</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ojačana poljoprivredna konkurentnost podrškom većem broju poljoprivrednih gazdinstava</li> <li>podrška preduzećima industrije prerade hrane u modernizaciji i restrukturiranju, odnosno otvaranju</li> <li>finansijska podrška za diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima</li> </ul>
26.	Investicije u primarnu poljoprivredu i preradu poljoprivrednih proizvoda						
27.	Investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj korišćenja i pooljšanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i prevencija njihove fragmentacije)						
28.	Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture i diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima						
29.	Implementacija agro-ekoloških mjera						
	<b>Šumarstvo</b>	<b>0,42</b>	<b>0,28</b>	<b>0,14</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>obezbjeđenje i unapređenje dugoročne otpornosti i produktivnosti šuma</li> </ul>
30.	Izrada strategije sa planom razvoja šuma i šumarstva						
31.	Sertifikacija šuma						
32.	Mjere podrške i subvencije za rad u šumarstvu						
	<b>Energetika</b>	<b>21,24</b>	<b>0,4</b>	<b>2,84</b>	<b>18,00</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Zadovoljenje energetske potreba kroz minimalne ekonomske troškove u sistemima proizvodnje, snabdijevanja, i minimalni uticaj na životnu sredinu</li> <li> smanjena finalna potrošnja energije kroz uvođenje mjera energetske efikasnosti i racionalizaciju potrošnje</li> <li>povećano korišćenje obnovljivih izvora energije kroz izgradnju dodatnih kapaciteta</li> </ul>
33.	Unapređenje regulatornog okvira za energetske efikasnosti;						
34.	Program energetske efikasnosti, koji prenosi zakonske propise EU iz oblasti energetike u lokalne uslove;						
35.	Svijest javnosti o energetske efikasnosti;						
36.	Modernizacija i rehabilitacija distributivnog sistema (koji, zajedno sa mjerama za smanjenje ne-tehničkih gubitaka) treba da smanji troškove distribucije sa oko trenutnih 20% na manje od 10%. Za prenosnu mrežu, neophodno je izraditi plan za bolju interkonekciju;						
37.	Izgradnja dodatnih kapaciteta za proizvodnju zasnovanih na obnovljivim izvorima energije kao što je hidro- energija, vjetar, solarna energija i otpadno drvo.						
	<b>Životna sredina</b>	<b>383,32</b>	<b>38,22</b>	<b>12,70</b>	<b>312,10</b>	<b>20,30</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stavljanje pod zaštitu priobalnih/primorskih površina i više kopnenih površina</li> <li>uspostavljena mreža Natura 2000</li> <li>izgrađene/rekonstruisane kanalizacione mreže u opštinama</li> <li>izgrađena nova postrojenja za prečišćavanje otpadnih</li> </ul>
38.	Priroda i biodiverzitet: zaštićena prirodna dobra povećavaju se na 10% kopnenih i 10% marnskih površina; uspostavlja se mreža Nature 2000;						
39.	Rehabilitacija i proširenje sistema za vodosnabdjevanje u svim opštinama u kojima takvo obnavljanje neophodno, izgradnja/rehabilitacija kanalizacionih mreža u svim opštinama i izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u 18 opština;						
40.	Izgradnja 8 centara za upravljanje otpadom u skladu sa EU propisima						
41.	Razvoj strateškog okvira u oblasti klimatskih promjena						
42.	Sprovođenje mjera zaštite od jonizujućih i nejonizujućih zračenja utemeljenih u okviru nacionalnih propisa, za čiji prduelov je potrebno transponovati EU Acquis za pomenute						

	oblasti i stvoriti neophodnu infrastrukturu za implementaciju istih						voda u 18 opština • sanirana zagađena žarišta industrije • izrađen strateški okvir za oblast klimatskih promjena • izgrađeni centri za upravljanje otpadom
43.	Kako bi se minimiziralo zagađenje iz industrijskih postrojenja, uvodi se dopuštajuća procedura u skladu sa zahtjevima IPPC EU (eng. IPPC - integrated pollution prevention and control – integrisana prevencija i kontrola zagađivanja). U roku od 4 naredne godine, 5 zagađenih žarišta industrije će biti očišćeno.						
44.	Zaštita vodenih resursa Crne Gore, kroz poboljšanje vodosnadbijevanja i integrisani sistem upravljanja otpadnim vodama						
45.	Razviti infrastrukturu za upravljanje otpadom kako bi se smanjio uticaj na životnu sredinu						
46.	Modernizovati željeznički prevoz kao vid saobraćaja sa najmanjim negativnim uticajem na životnu sredinu						• povećani doprinos sektora saobraćaja rastu BDP
	<b>Saobraćaj</b>	<b>554,87</b>	<b>126,33</b>		<b>421,00</b>	<b>7,54</b>	
47.	Aktivnosti na realizaciji projekta izgradnje dva autoputa Bar-Boljare i Jadransko-jonski autoput						
48.	Rehabilitacija 250km državnih puteva						
49.	Rekonstrukcija i modernizacija pruge Bar –Vrbnica						
50.	Luka Bar se modernizuje i trgovačka flota se revitalizuje/širi;						
51.	Radi povećanja efikasnosti vazdušnog saobraćaja, modernizuju se aerodromi u Podgorici i Tivtu.						• Automatizovan postupak i pojednostavljena procedura, vrijeme i trošak izdavanja urbanističko tehničkih uslova i dozvolaintegrisani nelegalni objekti u sektor formalnog stanovanja • smanjen broj domaćinstava sa nediskriminatornim pristupom priuštivom i bezbjednom stanovanju
	<b>Građevinarstvo i stanovanje</b>	<b>6,57</b>	<b>1,07</b>	<b>5,50</b>			
52.	Razvoj informacionih sistema koji integrišu sve informacije o prostornom planiranju i izgradnji struktura;						
53.	Unaprijeđenje sistema "jednog šaltera" u postupku izdavanja urbanističko tehničkih uslova i građevinske dozvole						
54.	Program za legalizaciju neformalnih objekata (mjere uključuju usvajanje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, medijske kampanje u kojima se informiše javnost o legalizaciji)						
55.	Novi program socijalnog stanovanja, uglavnom za izdavanje, uključujući i izgradnju stanova za penzionere						
	<b>INKLUZIVNI RAST</b>	<b>51,09</b>	<b>36,60</b>	<b>1,14</b>	<b>10,00</b>	<b>3,35</b>	
	<b>Tržište rada</b>	<b>34,99</b>	<b>33,04</b>			<b>1,95</b>	
56.	Povećanje zaposlenosti, smanjenje stope nezaposlenosti.						• Povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti • Procenat inkluzije nezaposlenih ljudi u aktivne mjere politike zapošljavanja
57.	Stimulisanje rasta zaposlenosti putem poboljšanja poslovnog ambijenta i upravljanja tržištem rada; postizanje adekvatnog balansa između fleksibilnosti i sigurnosti u okvir tržišta rada.						
58.	Povećanje efikasnost aktivnih mjera politike zapošljavanja, s posebnom pažnjom na integraciju dugoročno nezaposlenih lica, mladih i žena.						
	<b>Obrazovanje i sport</b>	<b>10,02</b>		<b>0,02</b>	<b>10,00</b>		
59.	Poboljšanje kvaliteta obrazovanja na svim nivoima i usaglašavanje sistema obrazovanja sa potrebama tržišta rada						• Poboljšanje kvaliteta obrazovanja i sporta
60.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (1): Jačanje institucionalnog okvira za razvoj kvalifikacija u skladu sa zahtjevima tržišta rada i razvoj vještina koji je uskladjen sa potrebama tržišta rada i društva.						
61.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (2): Povećanje učešća poslodavaca i drugih partnera u pružanju stručnog obrazovanja.						
62.	Opšte srednje i stručno obrazovanje (3): Razvoj metodološkog okvira koji podržava uspostavljanje i implementaciju sistema osiguranja kvaliteta na nacionalnom nivou i na nivou škola.						

	<b>Socijalna zaštita</b>	<b>3,37</b>	<b>0,85</b>	<b>1,12</b>		<b>1,40</b>	
63.	Razvoj sveobuhvatne baze podataka za oblast socijalne i dječije zaštite						<ul style="list-style-type: none"> <li>Socijalna inkluzija i smanjenje siromaštva, manje ljudi u riziku od siromaštva</li> </ul>
64.	Efikasnija i efektivnija administracija i pružanje socijalnih usluga; projekat „Socijalni karton“ kako bi se obezbijedila podrška najsiromašnijim domaćinstvima.						
65.	Trajno rješenje statusa izbjeglica i interno rasenjenih lica u Crnoj Gori, kao i bolja inkluzija RAE populacije u sistem obrazovanja.						
	<b>Zdravstvo</b>	<b>2,71</b>	<b>2,71</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Očuvanje i poboljšanje zdravlja stanovništva u Crnoj Gori</li> <li>prevencija, unapredjenje zdravlja i zdravstvena zaštita : povećanje javnih fondova iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, povećanje privatnih zdravstvenih fondova – uvođenje novih oblika zdravstvenog osiguranja</li> <li>ljekovi i snabdijevanje lijekovima: riješiti problem tretmana medicinskog otpada</li> </ul>
66.	Uvođenje transparentnog sistema klasifikacije pacijenata kao osnova za mijenjanje sistema finansiranja, tj. naplaćivanje usluga prema složenosti bolesti.						
67.	Ojačana specijalističko-ambulantna djelatnost, akutna i neakutna bolnička obrada, i prenesena djelatnosti u dnevne bolnice;						
68.	Implementiranje sveobuhvatnog razvojnog programa za palijativnu njegu na nacionalnom nivou						
69.	Implementiranje nacionalnih i međunarodnih kliničkih smjernica i uspostavljanje kliničkih pravaca, standarda, protokola i profesionalnih pravila koja su zasnovana na naučnim dokazima						
70.	Završetak svih aktivnosti na reformi primarne zdravstvene zaštite na cijeloj teritoriji Crne Gore						
71.	Racionalizovati Mrežu zdravstvenih institucija kao optimalnog prostornog rasporeda kapaciteta javnih zdravstvenih institucija i koncesionara						
72.	Definisanje obaveznog seta usluga na sekundarnom i tercijalnom nivou zdravstvene zaštite						
<b>UKUPNO</b>		<b>1164,71</b>	<b>323,02</b>	<b>27,93</b>	<b>769,80</b>	<b>43,96</b>	