



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

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

**Informacija o pripremi Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2023-  
2025. godina**

**Podgorica, jul 2022. godine**

## Uvodne napomene o Programu ekonomskih reformi

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

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

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

### Šta dokument sadrži?

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

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

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

Analiza 13 oblasti koje treba uzeti u obzir, a koje su ostale nepromijenjene u odnosu na PER 2022-2024, treba da pruži širok pregled društveno-ekonomskih izazova, ali da se zadrži fokus u pogledu glavnih prioriteta. Dio strukturnih reformi PER-a i dalje će biti organizovan u dva poglavlja:

- Prvo poglavlje (5.1) treba da identifikuje i analizira tri ključna izazova u tih 13 oblasti. Identifikacija i prioritizacija ključnih izazova podrazumijevaju jasnu političku posvećenost njihovom rješavanju na najvišem nivou, a PER treba da predloži odgovarajući broj reformskih mjera kojima će se odlučno riješiti svaki od njih u naredne 3 godine.
- Drugo poglavlje (5.2) treba da sadrži analizu preostalih oblasti (koja nijesu uključena kao ključni izazovi) i moguće je predložiti dodatne reforme za njihovo rješavanje.

---

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

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

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

Novina u odnosu na prošlogodišnji Program je da prilikom analize svih 13 oblasti treba uzeti u obzir posljedice ekonomske krize usled ruskog rata protiv Ukrajine.

Da bi se prihvatile mogućnosti i minimizirale potencijalne negativne implikacije svih transformacija i izazova, od ključne je važnosti da Zapadni Balkan i Turska sprovedu strukturne reforme koje će pomoći u rješavanju identifikovanih slabosti u ekonomijama.

### **Kako funkcioniše godišnji proces izrade dokumenta?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Šta je ekonomski i finansijski multilateralni dijalog?

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

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

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

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

### Prioritizacija reformi i usklađenost sa drugim strateškim dokumentima

Od velike važnosti jeste da PER bude usaglašen sa drugim strateškim dokumentima Vlade Crne Gore. Evropska komisija posebno prati ovaj segment i na taj način ocjenjuje administrativne kapacitete i spremnost države za pripremu drugih strateških dokumenata po učlanjenju.

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

---

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

\*

\* \*

Ministarstvo finansija je već pokrenulo aktivnosti na pripremi PER-a. Identifikovani su članovi Radne grupe i prvi inicijalni sastanak će se održati u nedjelji od 18. do 22. jula 2022. godine.

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

- ojača fiskalnu održivost ponovnim uvođenjem prvobitno planiranih mjera prihoda budžeta za 2022. godinu;
- smanji deficit u 2022. godini;
- usvoji novu srednjoročnu Fiskalnu strategiju sa budžetom za 2023. godinu;
- smanji javni dug u srednjem roku;
- sprovede preporuke ocjene upravljanja javnim investicijama (eng. Public Investment Management Assessment - PIMA);
- formira Fiskalni savjet;
- pripremi konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih izuzetaka (kao što su odbici, krediti, odlaganja, itd.);
- procijeni i analizira kretanje cijena i bude spremna da koristi ograničene alate koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira;
- osigura transparentno i tačno izvještavanje o kvalitetu aktive i adekvatnim rezervama;
- nastavi sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući osiguranje depozita;
- ubrza napore da se obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita (NPL);
- završi analizu prepreka za poslovanje u lokalnoj upravi i predloži poboljšanja institucionalnog i regulatornog okruženja po ovom osnovu i počne da ih sprovodi;
- nastavi sa implementacijom digitalnih usluga za mikro, mala i srednja preduzeća i da prioritet razvoju i implementaciji interaktivne platforme e-uprave za transakcione elektronske usluge;
- usvoji strateški plan za „Montenegro works“ i izvrši analizu preduzeća u većinskom vlasništvu Crne Gore;
- završi istraživanje o neformalnoj ekonomiji;
- osigura strukturnu saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u izradi i implementaciji akcionog plana za borbu protiv neformalne ekonomije, uključujući i mjere za sprečavanje i podsticaje za legalizaciju preduzeća koja posluju u sivoj ekonomiji i zaposlenih;
- finalizuje Plan implementacije Garancije za mlade, usvoji ga i pokrene njegovu implementaciju;
- utvrdi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za sprovođenje Mape puta reformi socijalne pomoći i usluga socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori i nastavi sa sprovođenjem reformi;
- nastavi sa naporima da se reformišu mjere aktivne politike tržišta rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostavi kontinuirani mehanizam za praćenje.

**EVROPSKA KOMISIJA**

Jun 2022. godine

**Smjernice za izradu Programa ekonomskih reformi 2023-2025  
Zapadnog Balkana i Turske**

## UVOD

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

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

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

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

Analiza 13 oblasti koje treba uzeti u obzir (koje su ostale nepromijenjene u odnosu na PER 2022-2024), treba da pruži širok pregled društveno-ekonomskih izazova, ali da se zadrži fokus u pogledu glavnih prioriteta, dio strukturnih reformi PER-a i dalje će biti organizovan u dva poglavlja:

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

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

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

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

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

Program ekonomskih reformi za period 2023- 2025. godine treba da se podnesu Komisiji najkasnije do 31. januara 2023. godine. Program treba pažljivo da slijedi uputstva iz ovih smjernica, koje uzimaju u obzir stečena iskustva iz prethodnih godina.

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

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

Da bi se postiglo preuzimanje vlasništva i najšira moguća politička podrška, presudno je uključiti i konsultovati druge zainteresovane strane kao što su poslovna zajednica, socijalni partneri i civilno društvo, kao i nacionalna skupština i regionalne i lokalne vlasti. Idealno bi bilo da ovi akteri budu uključeni u čitav proces i da budu konsultovani o: i) utvrđivanju ključnih strukturnih izazova i analizi prepreka konkurentnosti i inkluzivnom rastu, ii) izvještavanju o sprovođenju zajednički usvojenih smjernica za politike i reformskih mjera iz prethodnih godina, i iii) identifikaciji, određivanju prioriteta i formulisanju ključnih reformi, posebno onih koje podržavaju oporavak nakon COVID-19. Kao minimum, prvi kompletan nacrt PER-a (poglavlja 2 i 5) treba da bude predmet široke javne rasprave, pri čemu se nacrt javno objavljuje u trajanju od najmanje dvije sedmice. Dobijene komentare treba podijeliti sa Evropskom komisijom u prilogu uz PER. Ovu javnu raspravu treba pokrenuti najkasnije do 29. novembra 2022. godine, kako bi se ostavilo dovoljno vremena za uvrštavanje komentara u nacrt. Takođe treba održati odgovarajuće konsultacije sa organizacijama socijalnih partnera u skladu sa nacionalnim tripartitnim mehanizmima konsultacija.



## 1) MAKROFISKALNI OKVIR

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

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

## 2) STRUKTURNE REFORME

- a) PER za period 2023-2025. godine analiziraće sljedeća područja:

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

---

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

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

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

- Poglavlje 5.2 sadržaće analizu svih preostalih područja (nisu obuhvaćena tri ključna strukturalna izazova u Poglavlju 5.1) i predložiće dodatne reforme za njihovo rješavanje.
- b) PER je neprekidni program koji traje od 2015. godine. Neke reforme mogu se održati ako se odgovarajuće strukturalne slabosti nastave i ako se i dalje smatraju prioritetima. Druge prioritete odnosno reforme možda trebati preispitati, kako bi se odgovorilo na moguće nove identifikovane strukturalne izazove i potrebno je uzeti u obzir ocjenu komisije PER-a za 2022. godinu.
- c) Reformski prioriteti PER-a treba da budu u skladu sa ključnim dokumentima izrađenim u bilateralnim odnosima sa Evropskom komisijom i sa nacionalnim i regionalnim strategijama i ciljevima. Oni bi posebno trebalo da doprinesu postepenom ispunjavanju ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU u skladu sa revidiranom metodologijom proširenja EU.
- d) Evropska komisija će pružiti pomoć Zapadnom Balkanu i Turskoj u izradi Programa ekonomskih reformi za period 2023-2025. godine, uključujući podršku Centra izvrsnosti u finansijama (*engl. Center of Excellence in Finance - CEF*) u Ljubljani i moguće ekspertske misije TAIEX (instrument za tehničku pomoć i razmjenu informacija).
- e) Evropska komisija će identifikaciju ključnih izazova, dijagnostiku strukturalnih slabosti, reforme predložene u PER-u i Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske uzeti u obzir kao jednu od važnih osnova za programiranje svoje IPA III pomoći regionu proširenja. Reforme koje imaju za cilj rješavanje ključnih izazova identifikovanih u procjeni Komisije o PER-ovima biće prioritete za pomoć EU.

### **3) FORMATIRANJE DOKUMENTA**

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

### **4) KONTAKT TAČKE U EVROPSKOJ KOMISIJI**

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

strukturnih reformi 10-13, obratite se gosp. Lluís Prats-u iz Generalnog direktorata Evropske komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (DG EMPL) na [Lluís.Prats@ec.europa.eu](mailto:Lluís.Prats@ec.europa.eu).

**PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI (PER)  
ZA PERIOD 2023-2025. GODINE**

**OPŠTI PREGLED**

---

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

## Sadržaj

<b>UVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>1) MAKROFISKALNI OKVIR</b> .....	<b>3</b>
<b>2) STRUKTURNE REFORME</b> .....	<b>4</b>
<b>3) OBLIKOVANJE DOKUMENTA</b> .....	<b>5</b>
<b>4) KONTAKT TAČKE U EVROPSKOJ KOMISIJI</b> .....	<b>5</b>
<b>1. OPŠTI OKVIR POLITIKE I CILJEVI (NAJVIŠE 1 STRANICA)</b> .....	<b>9</b>
<b>2. IMPLEMENTACIJA SMJERNICA POLITIKE (NAJVIŠE 4 STRANICE)</b> .....	<b>9</b>
<b>3. MAKROEKONOMSKI OKVIR (NAJVIŠE 15 STRANICA)</b> .....	<b>9</b>
3.1. Najnovija ekonomska kretanja .....	9
3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario .....	9
3.3. Alternativni scenariji i rizici .....	11
<b>4. FISKALNI OKVIR (NAJVIŠE 25 STRANICA)</b> .....	<b>11</b>
4.1. Strategija politike i srednjoročni ciljevi .....	11
4.2. Izvršenje budžeta za 2022. godinu .....	12
4.3. Budžetski planovi za godinu podnošenja PER-a .....	12
4.4. Srednjoročni plan budžeta .....	12
4.5. Strukturni bilans (ciklična komponenta deficita, jednokratne i privremene mjere, fiskalna orijentacija) .....	12
4.6. Visina i kretanja duga, analiza stavki u bilansu uspjeha koje direktno ne utiču na prijavljeni profit preduzeća i korekcija tokova zaliha .....	13
4.7. Analiza osjetljivosti i upoređivanje sa prethodnim programom .....	13
4.8. Kvalitet javnih finansija .....	14
4.9. Fiskalno upravljanje i budžetski okviri .....	14
4.10. Održivost javnih finansija .....	14
<b>5. STRUKTURNE REFORME U PERIODU 2023-2025. GODINE (NAJVIŠE 50 STRANICA)</b> .....	<b>15</b>
5.1. Najnovije informacije o tri glavne prepreke konkurentnosti i inkluzivnom rastu i s tim povezanim reformskim mjerama (najviše 9 stranica) .....	15
5.2. Analiza prepreka u drugim oblastima (koje nijesu obuhvaćene odjeljkom 5.1) i s tim povezane mjere strukturnih reformi .....	16
i. Upravljanje javnim finansijama .....	19
ii. Zelena tranzicija .....	19
iii. Digitalna transformacija .....	20
iv. Poslovno okruženje i smanjenje sive ekonomije .....	20
v. Istraživanje, razvoj i inovacije .....	20
vi. Reforme ekonomske integracije .....	20
vii. Reforme energetskog tržišta .....	20
viii. Reforme transportnog tržišta .....	20
ix. Poljoprivreda, industrija i usluge .....	21

x. Obrazovanje i vještine .....	21
xi. Zapošljavanje i tržišta rada .....	21
xii. Socijalna zaštita i inkluzija .....	21
xiii. Zdravstvena zaštita .....	21
5.3. Rezime reformskih mjera (najviše 1 stranica) .....	22
<b>6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI .....</b>	<b>22</b>
<b>7. INSTITUCIONALNA PITANJA I UČEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA (NAJVIŠE 1 STRANICA) .....</b>	<b>22</b>

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

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

## **2. PRIMJENA SMJERNICA POLITIKE (NAJVIŠE 4 STRANICE)**

Navedite sažet pregled mjera preduzetih ili planiranih za preduzimanje tokom trajanja programa za sprovođenje smjernica politike usvojenih u Ekonomskom i finansijskom dijalogu u maju 2022. godine.

Sljedeći odjeljci o srednjoročnom makroekonomskom i fiskalnom okviru i strukturnim reformama treba da budu u skladu sa gore pomenutim mjerama kojima se sprovode smjernice politike za 2022. godinu i da se po potrebi osvrnu na njih i njihov očekivani uticaj.

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

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

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

Ovaj odjeljak treba da sadrži kratak pregled kretanja tokom 2022. godine, fokusirajući se na ključne ekonomske cjeline kao što su proizvodnja, potrošnja, investicije, zaposlenost,

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

produktivnost, zarade, spoljni sektor, inflacija, monetarne i kreditne promjenljive, kao i devizni kurs.<sup>6</sup> Detaljniju analizu određenih makroekonomskih pitanja treba razraditi u sljedećem odjeljku.

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

### **3.2. Srednjoročni makroekonomski scenario**

Očekuje se da program pruži realan i konzistentan srednjoročni makroekonomski scenario. Značajne razlike između nacionalnih i prognoza službi Komisije iz jeseni 2022. godine (ako su dostupne) treba da budu detaljno objašnjene. U takvim slučajevima bilo bi korisno dati neke naznake o uticaju koji bi usvajanje spoljne pretpostavke Evropske komisije imalo na glavne promjenljive u programskom okviru (rast, inflacija, saldo budžeta i saldo tekućeg računa). Potrebnu pažnju treba posvetiti pitanju mješavine ekonomskih politika koje podržavaju predviđena makroekonomska kretanja.

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

#### *Realni sektor*

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

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

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

---

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

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

### *Spoljni sektor i njegova srednjoročna održivost*

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

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

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

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

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

---

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

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



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

### *Finansijski sektor*

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

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

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

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

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

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

Ovaj pododjeljak služi kao uvod i treba da objasni ukupnu strategiju fiskalne politike programa, uključujući srednjoročni fiskalni put. Posebnu pažnju treba posvetiti stavljanju ciljeva fiskalne politike u širi kontekst ukupnog okvira ekonomske politike u kontekstu oporavka. Program takođe treba da obuhvati procjenu strukture i efikasnosti sistema prihoda,

---

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

kao i sastava i efikasnosti rashoda, i istaknuti promjene koje će uvesti fiskalna strategija. Treba da se pozove na ocjenu Komisije o prethodnom PER-u i na Zajedničke zaključke ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske od maja 2022. godine.

#### **4.2. Izvršenje budžeta 2022**

U ovom dijelu program treba da opiše izvršenje budžeta za 2022. godinu. Treba ukratko opisati razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda. Dalje, treba da uporedi učinak u 2021. godini sa početno usvojenim budžetom za 2022. godinu i objasni i procijeni razloge za odstupanja. Ovaj odjeljak takođe treba da sadrži okvir sa rezimeom glavnih fiskalnih mjera preduzetih tokom 2022. godine.

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

U ovom dijelu, program treba da opiše budžetske planove za godinu podnošenja PER-a. Razvoj glavnih kategorija rashoda i prihoda treba ukratko opisati i uporediti sa budžetskim planom i ishodom prethodne godine. Treba objasniti i procijeniti razloge za odstupanja od prethodne godine. U tu svrhu, glavne diskrecione fiskalne mjere (jednake ili veće od 0,1% BDP-a) u godini podnošenja treba da budu istaknute u tekstu.

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

Ovaj odjeljak treba da opiše za čitav programski period budžetske i druge ekonomske mjere koje se preduzimaju ili predlažu za postizanje fiskalnih ciljeva programa. Treba da obuhvati fiskalni plan za period 2024-2025. godine, i opis i kvantifikaciju osnovnih politika i mjera. Program treba da ilustruje izvodljivost vladinih fiskalnih ciljeva kroz projekciju glavnih fiskalnih agregata. Treba procijeniti u kojoj mjeri bi očekivani budžetski bilans mogao zavisi od sprovođenja strukturnih reformi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ovaj pododjeljak treba da sadrži procjenu potencijalnih obaveza državne uprave i lokalnih samouprava kao što su državne garancije za nedržavno zaduživanje, zakonske obaveze, finansijske obaveze koje proizilaze iz JPP-a, ugovori o kupovini energije i koncesije, obaveze državnih finansijskih institucija i državna/javna preduzeća, obaveze kvazi-državnih organizacija, kaucije banaka i akumulacija i/ili obračun zaostalih obaveza i obaveza državnih

---

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

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

i javnih preduzeća. Treba da sadrži analizu faktora koji stoje iza evolucije potencijalnih obaveza kako je sažeto u tabeli 7a Priloga 1, posebno navodeći specifične podatke o potencijalnim obavezama nastalim kao dio mjera odgovora na Covid-19, poput šema kreditnih garancija. Ostale garancije mogu se predstaviti na odgovarajući način.

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

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

- *Osjetljivost budžetskih projekcija na alternativne scenarije i rizike*

Ovaj pododjeljak treba da sadrži procjenu glavnih pozitivnih i negativnih rizika za fiskalni scenario tokom programskog perioda.

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

- *Poređenje sa prethodnim programom*

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

#### **4.8. Kvalitet javnih finansija**

Ovaj odjeljak treba da opiše strategiju politike i konkretne reformske mjere za poboljšanje kvaliteta javnih finansija. Treba da razradi nedavno sprovedene i predviđene promjene u strukturi javne potrošnje i mjere za podsticanje oporavka, poboljšanje prilagođenosti rastu i doprinos socijalnoj inkluziji, uključujući podržavanje investicija u fizičku infrastrukturu i ljudski kapital (npr. udio u kapitalnoj potrošnji, udio troškova za obrazovanje i zdravstvo - tabela 3 u Prilogu). Odjeljak takođe treba da identifikuje glavne reforme povezane sa efikasnom upotrebom resursa u javnom sektoru. Informacije o potrošnji treba dopuniti opisom strategije i mjera za poboljšanje strukture i efikasnosti prihoda, kao i bilo kojim planom reformi u ovoj oblasti. S tim u vezi, odjeljak treba dobro da predstavi korake za rješavanje oporezivanja sa velikim iskrivljujućim efektima, kao što je veliko fiskalno opterećenje radne snage koja ometa otvaranje novih radnih mjesta i izaziva neformalno zapošljavanje. Po potrebi, odjeljak takođe treba da se osvrne na redistributivne efekte oporezivanja i održivost sistema socijalne zaštite u odnosu na doprinose.

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

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

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

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

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

### **5. STRUKTURNE REFORME U PERIODU 2023-2025. GODINE (NAJVIŠE 50 STRANICA)**

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

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

---

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

Analizu svih ovih oblasti treba uraditi uzimajući u obzir posljedice krize COVID-19 i ruski rat protiv Ukrajine, kao i predviđenu zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju.

Ovu analizu treba podijeliti na dva dijela:

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

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

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

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

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

## Šta je strukturna reforma?

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

Javna ulaganja u infrastrukturu se mogu uključiti kao mjere ako doprinose *reformi* tržišta. Na primjer, možda postoji potreba za novom elektranom ili gasovodom da bi se uspostavilo funkcionalno i isplativo tržište energije. Međutim, reforme prvenstveno treba da se sastoje od mjera kao što su prilagođavanje cijena energenata, podsticanje energetske efikasnosti, jačanje regulatornih i nadzornih tijela ili usklađivanje zakonskih i regulatornih okvira. Infrastrukturne projekte kao što su novi ili rekonstruisani put, most ili drugi objekti po pravilu ne treba uključivati u PER. Infrastrukturne mjere ove vrste, koje su uključene u prošlogodišnji PER, ne treba prebacivati u PER za period 2019-2021, već ih treba zamijeniti mjerama koje imaju potencijal za reformu *tržišta* u oblasti saobraćaja ili energije.

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

## Šta je mjera?

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

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

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

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

Za ova tri izazova treba odrediti prioritete na osnovu analize oblasti privrede pomenute u odjeljku 2) a), a detaljno navedene u nastavku, odabirom prepreka za koje se smatra da predstavlja veći izazov za konkurentnost, otvaranje novih radnih mjesta i socijalnu inkluziju. Obično bi se svaki ključni izazov trebao odnositi samo na jednu od oblasti iz odjeljka 2) a), ali u nekim slučajevima može se odnositi na više oblasti (ili njihovih djelova) ako postoji vrlo jasna veza između njih i identifikovanog izazova. U tom slučaju, ovu vezu treba jasno objasniti i predložene reforme treba da ih riješe na sveobuhvatan način. Naročitu pažnju treba posvetiti ovom drugom. Na primjer, ako se kao ključni izazov prepozna problem tranzicije mladih ljudi na tržište rada zbog neusklađenosti stečenih vještina sa potrebama tog tržišta, treba razmotriti relevantne reformske mjere koje se odnose na obrazovanje (opšte preduniverzitetsko, stručno, tercijarno) kao i politike zapošljavanja.

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

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

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



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

Očekivanja od PER-a su da pruži sveobuhvatnu analizu cjelokupne ekonomije i moraju se ispitati sve oblasti navedene u odjeljku 2) a). Zbog toga ovdje treba analizirati sve oblasti koje nijesu bile predmet analize u odjeljku 5.1. Po istom principu, oblasti analizirane u odjeljku 5.1 ne treba ponavljati u odjeljku 5.2, osim ako je ključni izazov iz odjeljka 5.1 kombinacija oblasti a neki aspekti određene oblasti koji se smatraju važnima nijesu obuhvaćeni "kombinovanim" ključnim izazovom. Međutim, u ovom odjeljku se može predložiti relevantna reformska mjera za svaku oblast (uzimajući u obzir prioritete koje treba utvrditi i ograničenje od 20 reformskih mjera koje treba uključiti u PER).

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

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

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

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

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

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

### 1. Opis mjere

Dati sažet opis mjere, uključujući njen glavni cilj i prepreku koja se treba riješiti, i navesti informacije o njenom odnosu sa nacionalnim strateškim dokumentima ili sektorskim strategijama i širim reformskim naporima. Tamo gdje je to relevantno, ukratko se osvrnite na to kako mjera podržava ispunjavanje ekonomskih kriterijuma za pristupanje EU. Ako je primjenljivo, jasno navedite i ukratko objasnite kako će predviđena mjera reforme doprinijeti

sprovedenju smjernica politike dogovorenih u Zajedničkim zaključcima ekonomskog i finansijskog dijaloga između EU i Zapadnog Balkana i Turske ili širim ciljevima politike (npr. Evropski zeleni sporazum/ Zelena agenda za Zapadni Balkan, Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija, itd.) Ako se mjera prenese iz prethodne godine, navedite da li su sprovedene aktivnosti planirane u prethodnim godinama. Ako nijesu, navedite objašnjenje za kašnjenja.

**a. Aktivnosti planirane za 2023. godinu**

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

**b. Aktivnosti planirane za 2024. godinu**

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

**c. Aktivnosti planirane za 2025. godinu**

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

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

**2. Indikatori ishoda**

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

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

Primjer:

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

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

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

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

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

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

U PER-u za period 2023-2025. godine, realno procjenjivanje troškova može predstavljati izazov zbog još uvijek visokog nivoa nesigurnosti budžetskih okvira u oporavku od krize COVID-19 i ekonomskih posledica ruskog rata protiv Ukrajine. Treba objasniti nesigurnosti i pretpostavke u vezi sa procjenama troškova i finansiranja. Treba planirati samo ona sredstva koja su već obezbijeđena i izbjegavati upotrebu kategorije „biće utvrđeno“. Za mjere koje ne rezultiraju odmah direktnim troškovima (npr. garancije zajma ili smanjenja poreza i naknada), u ovom odjeljku takođe treba navesti potencijalne obaveze ili smanjenje prihoda.

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

Procijenite očekivani kvalitativni i/ili kvantitativni uticaj mjere na socijalne ishode, kao što su zapošljavanje, smanjenje siromaštva, jednakost, rodnu pripadnost i pristup zdravstvenoj zaštiti u kratkoročnom, srednjem i/ili dugoročnom periodu. Ako se mjera smatra neutralnom u pogledu rodnog uticaja, molimo vas da to jasno navedete. Navedite doprinos ove mjere

---

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

relevantnim ciljevima održivog razvoja, na primjer br. 1 (bez siromaštva), br. 3 (dobro zdravlje i blagostanje), br. 4 (kvalitetno obrazovanje), br. 5 (rodna ravnopravnost) i br. 8 (dostojan rad i ekonomski rast).

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

Procijenite očekivani uticaj mjere na životnu sredinu i klimatske promjene (kvantitativne) i zelenu tranziciju u kratkoročnom, srednjem i/ili dugoročnom periodu u skladu sa ciljevima postavljenim Evropskim zelenim sporazumom/Zelenom agendom za Zapadni Balkan i međunarodne obaveze zemlje (ako je primjenljivo). Ako je mjera neutralna u pogledu zelene tranzicije i uticaja na klimu, molimo vas da to jasno objasnite.

## 7. Potencijalni rizici

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

Rizik	Vjerovatnoća (mala ili velika)	Planirana mjera za ublažavanje

Oblasti reforme koje treba razmotriti:

### i. Upravljanje javnim finansijama

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

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

### ii. Zelena tranzicija

U oblastima zelene tranzicije analizirajte glavne prepreke, uključujući institucionalne slabosti, moguće rupe u politikama, i identifikujte strukturne izazove kojima se treba pozabaviti kako

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

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

### **iii. Digitalna transformacija**

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

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

Javne politike koje direktno utiču na poslovno okruženje (npr. regulatorne i administrativne reforme, smanjenje troškova poslovanja, uključujući parafiskalne namete, poboljšanje imovinskih prava, izvršenje ugovora, pristup finansijama, podrška malim i srednjim preduzećima, itd.), politike subvencija i državne pomoći, privatizacija, restrukturiranje

društvenih preduzeća i korupcija treba da budu obuhvaćeni ovim pododjeljkom. Ovdje takođe treba da budu obuhvaćene javne politike čiji cilj je smanjenje neformalne ekonomije.

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

Javne politike koje direktno utiču na sposobnost privrede/preduzeća da apsorbuju tehnologiju i uvedu inovacije (npr. javne investicije i podsticaji za privatna ulaganja u istraživanje i razvoj, SMART specijalizacija i međusobne veze između istraživačkih institucija i preduzeća, podrška malim i srednjim preduzećima, specifična za inovacije, itd.) treba da budu obuhvaćene ovim pododjeljkom.

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

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

Posebna pažnja mogla bi se posvetiti reformama koje proizilaze iz agende regionalne ekonomske integracije (Zajedničko regionalno tržište, uključujući CEFTA) i reformama, ako je potrebno, da bi se ponovo uspostavili globalni i regionalni lanci vrijednosti pogođeni ograničenjima izazvanim Covidom-19 i ekonomske posledice ruskog rata protiv Ukrajine.

#### **vii. Reforme energetske tržišta**

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

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

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

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

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

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

## **x. Obrazovanje i vještine**

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

## **xi. Zapošljavanje i tržište rada**

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

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

Ovaj odjeljak treba da obuhvati javne politike koje modernizuju sisteme socijalne zaštite kako bi se obezbijedila djelotvorna, efikasna, transparentna i adekvatna zaštita u svim fazama čovjekovog života, jačanje socijalne inkluzije, promovisanje jednakih mogućnosti i rješavanje

nejednakosti i siromaštva, posebno s obzirom na uticaj krize Covid-19 i njene srednjoročne implikacije. To uključuje adekvatnu podršku za aktiviranje i prihode za (re)integraciju na tržištu rada i u društvo, održivost i adekvatnost penzijskih sistema i pristup kvalitetnim uslugama kao što su obrazovanje i njega u ranom djetinjstvu, stanovanje, osnovne usluge i dugotrajna njega.

### **xiii. Zdravstvena zaštita**

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

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

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

A) Reforme za rješavanje tri ključna izazova:

Izazov 1:

- Reforma 1: naslov i kratak opis (2-3 reda)
- Reforma 2:
- Reforma 3:

Izazov 2:

- Reforma 4:
- Reforma 5:

Izazov 3:

- Reforma 6:
- Reforma 7:



B) Reforme za rješavanje drugih izazova:

Oblast X:

- Reforma 8:

Oblast Y:

- Reforma 8:

ltd.

## 6. TROŠKOVI I FINANSIRANJE STRUKTURNIH REFORMI

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

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

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

Odjeljak treba da sadrži informacije o:

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

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

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

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

*Primjer šablona:*

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabela 1a: Makroekonomski izgledi**

Procenata ako nije naznačeno drugačije	ESA kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-2	X-1	X	X+1	X+2
		<b>Nivo (EUR)</b>	<b>Stopa promjene</b>				
1. Realni BDP u tržišnim cijenama	B1*g						
2. BDP tekuće cijene	B1*g						
<b>Komponente realnog BDP-a</b>							
3. Potrošnja domaćinstava	P3						
4. Potrošnja države	P3						
5. Bruto kapital u osnovna sredstva	P51						
6. Promjena zaliha i neto nabavka vrijednosti (% of BDP)	P52+P53						
7. Izvoz roba i usluga	P6						

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

8. Uvoz roba i usluga	P7						
<b>Učešće u realnom rastu BDP</b>							
9. Domaća tražnja							
10. Promjena zaliha i neto nabavka vrijednosti	P52+P53						
11. Neto izvoz	B11						

**Tabela 1b: Kretanje cijena**

Procentna promjena, godišnji prosjeci		Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
1. BDP deflator	%	-0.2	2.8	2.1975	1.7	1.4
2. Potrošnja domaćinstava deflator	%	0.9	2.0	2.3	1.5	1.3
3. HICP	%	-1.3	:	:	:	:
4. Nationalni CPI - promjena	%	-0.7	2.4	0.2	-0.5	-0.3
5. Deflator potrošnje države	%	6.5	5.0	3.7	1.5	0.5
6. Investicioni deflator	%	-2.0	6.0	4.0	3.0	2.5
7. Izvoz cijene deflator (roba i usluga)	%	-4.3	4.7	2.4	1.8	1.5
8. Uvoz cijene deflator (roba i usluga)	%	-0.7	4.8	3.6	2.0	1.5

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

	ESA	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
	kod	X-2	X-2	X-1	X	X+1	X+2
		Nivo	Nivo/ /stopa promjene				
1. Populacija (hiljada)							
2. Populacija (stopa rasta u %)							
3. Radno aktivna populacija (osoba) <sup>15</sup>							
4. Stopa učešća							
5. Zaposlenost, osoba <sup>16</sup>							
6. Zaposlenost, radni sati <sup>17</sup>							
7. Zaposlenost (stopa rasta %))							
8. Javni sektor - Zaposlenost (osoba)							
9. Javni sektor- Zaposlenost (stopa rasta)							
10. Nezaposlenost . stopa <sup>18</sup>							
11. Produktivnost rada (osoba) <sup>19</sup>							
12. Produktivnost rada, radni časovi <sup>20</sup>							
13. Primanja zaposlenih	D1						

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

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

<sup>17</sup> Definicija nacionalnih računa

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

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

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

Tabela 1d: Sektorski bilansi

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

Tabela 1e: BDP, investicije i bruto dodata vrijednost

	ESA Kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
<b>BDP i investicije</b>						
BDP nivo u tekućim tržišnim cijenama u nacionalnoj valuti	B1g					
Učešće investicija (% BDP)						
<b>Rast bruto dodate vrijednosti u procentima-realne cijene</b>						
1. Poljoprivreda						
2. Industrija (isključujući građevinarstvo)						
3. Građevinarstvo						

4. Usluge						
-----------	--	--	--	--	--	--

**Tabela 1f: Kretanje spoljnog sektora**

<b>mlrd. € ako nije naznačeno drugačije</b>	<b>Godina</b>	<b>Godina</b>	<b>Godina</b>	<b>Godina</b>	<b>Godina</b>
	<b>X-2</b>	<b>X-1</b>	<b>X</b>	<b>X+1</b>	<b>X+2</b>
1. Bilans tekućeg računa (% of BDP)					
2. Izvoz roba					
3. Uvoz roba					
4. Trgovinski bilans					
5. Izvoz usluga					
6. Uvoz usluga					
7. Bilans usluga					
8. Neto kamate iz inostranstva					
9. Ostali neto transferi iz inostranstva					
9a. Doznake					
10. Tekući transferi					
11. Od čega iz EU					
12. Bilans tekućeg računa					
13. Kapitalni i finasijski račun					
14. SDI					
14.a od čega: Neto-SDI (kapital)					
14b. od čega: Portfolio investicija					

14c. od čega: neto portfolio investicija (kapital)					
14d. SDI, unutrašnje					
14e. SDI, spoljne					
15. Inostrane rezerve					
16. Ukupni spoljni dug					
16a. od čega: denominirani spoljni dug u spoljnim valutama					
16b. od čega: javni					
16c. od čega: kamata					
16d. od čega: od čega dospjelo refinansiranje					
17. Devizni kurs vis-à-vis EUR (godišnji prosjek)					
p.m. kurs u odnosu na EUR (godišnji prosjek)					
17a. Devizni kurs vis-à-vis EUR (kraj godine)					
Devizni kurs vis-à-vis EUR (kraj godine) % promjene					
18. Neto devizna štednja					
19. Domaća štednja					
20. Domaće privatne investicije					
21. Domaća javna štednja					
22. Domaće javne investicije					
23. Domaće privatne investicije					



24. Domaća javna štednja					
25. Domaće javne investicije					

**Tabela 1g: Indikatori održivosti**

	Dimenzija	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-5	X-4	X-3	X-2	X-1
1. Bilans tekućeg računa	% of BDP					
2. Neto inostrana investiciona pozicija	% of BDP					
3. Učešće u ukupnom izvoznom tržištu	%, g/g					
4. Realni efektivni devizni kurs <sup>21</sup>	%, g/g					
5. Nominalni jedinični troškovi rada	%, g/g					
6. Privatni krediti	% BDP					
7. Privatni dug	% BDP					
8. Javni sektor- Dug	% BDP					

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

	ESA kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-2	X-1	X	X+1	X+2
		Nivo	% BDP				
<b>Neto kreditiranje (B9) po sektorima</b>							
1. Opšta Vlada	S13						
2. Centralna Vlada	S1311						

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

3. Državna Vlada	S1312						
4. Lokalna uprava	S1313						
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314						
<b>Opšta Vlada (S13)</b>							
6. Ukupni prihodi	TR						
7. Ukupni rashodi <sup>22</sup>	TE						
8. Neto zaduživanje/pozajmljivanjae	EDP.B9						
9. Rashodi za kamate	EDP.D 41 incl. FISIM						
10. Primarni saldo <sup>23</sup>							
11. Jednokratne i ostale privremene mjere <sup>24</sup>							
<b>Stavke prihoda</b>							
12. Ukupni porezi (12 = 12a+12b+12c)							
12a. Porez na proizvodnju i uvoz	D2						
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5						
12c. Porez na kapital	D91						
13. Socijalni doprinosi	D61						
14. Prihodi od imovine	D4						
15. Ostalo (15 = 16 - (12+13+14))							
16 = 6. Ukupni prihodi	TR						

<sup>22</sup> Prilagođeno za sljedeći tok koji se odnosi na tokove od svop operacija, tako da je TR-TE = EDP.B9.

<sup>23</sup> Primarni saldo izračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM koji se knjiži kao međufazna potrošnja, stavka 9).

<sup>24</sup> Znak + označava jednokratne mjere za smanjenje deficita

p.m.: Poresko opterećenje (D2+D5+D61+D91-D995)							
<b>Odabrane stavke rashoda</b>							
16. Zajednička potrošnja	P32						
17. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63						
17a. Nenovčani socijalni transferi	P31 = D63						
17b. Ostali socijalni transferi osim nenovčanih	D62						
18 = 9. Rashodi za kamate (uklj. FISIM)	EDP.D 41 + FISIM						
19. Subvencije	D3						
20. Bruto investicije u fiksni kapital	P51						
21. Ostalo (21 = 22 - (16+17+18+19+20))							
22. Ukupni rashodi	TE [1]						
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1						

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

	ESA kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-2	X-1	X	X+1
		Nivo (mlrd NCU)				
<b>Neto kreditiranje (B9) po sektorima</b>						
1. Opšta Vlada	S13					
2. Centralna Vlada	S1311					
3. Državna Vlada	S1312					
4. Lokalna uprava	S1313					
5. Fondovi socijalne sigurnosti	S1314					
<b>Opšta Vlada (S13)</b>						
6. Ukupni prihodi	TR					
7. Ukupni rashodi <sup>25</sup>	TE					
8. Neto zaduživanje/pozajmljivanje	EDP.B9					
9. Razhodi za kamate	EDP.D41 incl. FISIM					
10. Primarni saldo <sup>26</sup>						
11. Jednokratne i ostale privremene mjere <sup>27</sup>						
<b>Stavke prihoda</b>						
12. Ukupni porezi (12 = 12a+12b+12c)						
12a. Porez na proizvodnju i uvoz	D2					
12b. Tekući porezi na dohodak i bogatstvo	D5					

<sup>25</sup> Prilagođeno za sljedeći tok koji se odnosi na tokove od svop operacija, tako da je TR-TE = EDP.B9.

<sup>26</sup> Primarni saldo izračunava se kao (EDP.B9, stavka 8) plus (EDP D41 + FISIM koji se knjiži kao međufazna potrošnja, stavka 9).

<sup>27</sup> Znak + označava jednokratne mjere za smanjenje deficita

12c. Porez na kapital	D91					
13. Socijalni doprinosi	D61					
14. Prihodi od imovine	D4					
15. Ostalo (15 = 16- (12+13+14))						
16 = 6. Ukupni prihodi	TR					
p.m.: Poresko opterećenje (D2+D5+D61+D91-D995)						
<b>Odabrane stavke rashoda</b>						
16. Zajednička potrošnja	P32					
17. Ukupni socijalni transferi	D62 + D63					
17a. Nenovčani socijalni transferi	P31 = D63					
17b. Ostali socijalni transferi osim nenovčanih	D62					
18 = 9. Rashodi za kamate (uklj. FISIM)	EDP.D41 + FISIM					
19. Subvencije	D3					
20. Bruto investicije u fiksni kapital	P51					
21. Ostalo (21 = 22- (16+17+18+19+20))						
22. Ukupni rashodi	TE					
p.m. Naknade zaposlenima u javnom sektoru	D1					

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

% BDP-a	COFOG kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
1. Opšte javne usluge	1					
2. Odbrana	2					
3. Javni red i bezbjednost	3					
4. Ekonomski poslovi	4					
5. Zaštita životne sredine	5					
6. Usl. unapr. stanovanja i zajednice	6					
7. Zdravstvo	7					
8. Rekreacija, kultura i religija	8					
9. Obrazovanje	9					
10. Socijalna zaštita	10					
11. . Ukupni rashodi (stavka 7 = 23 u Tabeli 2)	TE					

**Tabela 4: Kretanje zaduženja opšte Vlade**

% BDP-a	ES A kod	Godin a	Godin a	Godin a	Godin a	Godin a
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
1. . Bruto zaduženost <sup>28</sup>						
2. Promjena koeficijenta bruto zaduženosti						
<b>Doprinosi promjeni bruto duga</b>						
3. Primarni saldo <sup>29</sup>						
4. Rashodi za kamate <sup>30</sup>	ED P D.4 1					
5. Efekat stvarnog rasta						
6. Efekat inflacije						
7. Usklađivanje toka i stanja						
<i>od čega:</i>						
- Razlike obračunskog i novčanog pristupa <sup>31</sup>						
- Neto akumulacija finansijskih sredstava <sup>32</sup>						
<i>od čega:</i>						
- Prihodi od privatizacije						
- Efekti vrednovanja i ostalo <sup>33</sup>						
p.m. implicitna kamatna stopa na dug <sup>34</sup>						
<b>Ostale relevante promjenljive</b>						

<sup>28</sup> Kao što je definisano u Regulativi 3605/93 (ne prema ESA konceptu).

<sup>29</sup> Cf. stavka 10 u Tabeli 2.

<sup>30</sup> Cf. stavka 9 u Tabeli 2.

<sup>31</sup> Razlike koje se odnose na rashode za kamate, ostali rashodi i prihodi mogu biti pobliže označeni prema potrebi.

<sup>32</sup> Likvidna imovina, imovina u trećim državama, javna preduzeća i razlika između imovine koja kotira i one koja ne kotira mogu se, prema potrebi, bliže označiti.

<sup>33</sup> Promjene izazvane kretanjima deviznog kursa i operacijama na sekundarnom tržištu mogu se prema potrebi pobliže označiti.

<sup>34</sup> Procijenjeno prema rashodima za kamate podijeljeno sa stanjem duga prethodne godine.

8. Likvidna finansijska sredstva <sup>35</sup>						
9. Neto finansijski dug (9 = 1 - 8)						

**Tabela 5: Ciklična kretanja**

% BDP	ESA Kod	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
1. Realni rast BDP (% g/g)	B1g					
2. Neto pozajmice javnog sektora	EDP.B.9					
3. Rashodi za kamate	EDP.D.41					
4. Jednokratne i ostale privremene mjere						
5. Potencijalni rast BDP (%, g/g)						
<b>Učešće</b>						
- rad						
- kapital						
- ukupna faktorska produktivnost						
6. Output gap						
7. Ciklična budžetska komponenta						
8. Ciklični budžetski balans (2-7)						
9. Ciklični primarni budžetski balans (8+3)						
10. Strukturni balans (8-4)						

<sup>35</sup> AF1, AF2, AF3 (konsolidovano prema tržišnoj vrijednosti, AF5 (ukoliko kotira ne berzi; uključujući udjele u zajedničkim fondovima).



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

	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
	X-2	X-1	X	X+1	X+2
<b>1. BDP rast (% g/g)</b>					
Prethodni program					
Posljednje ažuriranje					
Razlika					
<b>2. Javni sektor deficit (% BDP)</b>					
Prethodni program					
Posljednje ažuriranje					
Razlika					
<b>3. Javni sektor bruto dug (% BDP)</b>					
Prethodni program					
Posljednje ažuriranje					
Razlika					

**Tabela 7: Dugoročna stabilnost javnih finansija**

Procenti BDP-a	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
<b>Ukupni rashodi</b>							
<b><i>od toga: izdaci povezani sa starosnom dobi</i></b>							
Rashodi za penzije							
Penzija socijalnog osiguranja							
Starosne i prijevremene penzije							
Ostale penzije (invalidske, porodične)							
Profesionalne penzije (ako su u opštoj vladi)							
Zdravstvena zaštita							

Dugotrajna njega ( <i>ovo je ranije bilo uključeno u zdravstvenu zaštitu</i> )							
Rashodi za obrazovanje							
<b>Ostali izdaci povezani sa starosnom dobi</b>							
Rashodi za kamate							
<b>Ukupni prihodi od čega:</b>							
prihod od imovine							
prihodi od trgovine							
tantijemi, koncesije, itd.							
iz penzijskih doprinosa (ili socijalnih doprinosa, ako je potrebno)							
Imovina penzijskog rezervnog fonda							
<i>od toga: konsolidovana imovina javnog penzijskog fonda (imovina koja nije državna obaveza)</i>							
<b>Pretpostavke</b>							
Rast produktivnosti rada							
Realni rast BDP-a							
Stopa učešća muškaraca (starosti 20-64)							
Stope učešća žene (starosti 20-64)							
Ukupne stope učešća (20-64)							
Stopa nezaposlenosti							
Stanovništvo starosti 65+ i više od ukupnog stanovništva							

**Tabela 7a: Potencijalne obaveze**

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

**Tabela 8: Osnovne pretpostavke spoljnjeg okruženja**

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

	Dimenzija	Godina	Godina	Godina	Godina	Godina
		X-2	X-1	X	X+1	X+2
Kratkoročne kamatne stope	godišnji prosjek					
Dugoročne kamatne stope	godišnji prosjek					
USD/EUR Devizni kurs	godišnji prosjek					

Nominalni efektivni devizni kurs	godišnji prosjek					
Devizni kurs vis-à-vis EUR	godišnji prosjek					
Global BDP rst isključujući EU	godišnji prosjek					
EU BDP rast	godišnji prosjek					
Rast relevantnih stranih tržišta	godišnji prosjek					
Vrijednost svjetskog uvoza isključujući EU	godišnji prosjek					
Cijene nafte (Brent, USD/barrel)	godišnji prosjek					

**Tabela 9a: Odabrani Socijalni i pokazatelji zapošljavanja<sup>36</sup>**

*(Eurostat će definicije svih indikatora objaviti 15. jula 2022. godine)*

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Jednake šanse</b>						
1. Učešće odraslih u učenju tokom posljednjih 12 mjeseci, starosti <b>25-64</b> godina						
2. Udio osoba koje su prerano napustile obrazovanje i obuku, starosti <b>18-24</b> godina						
3. Udio stanovništva sa osnovnim ukupnim digitalnim vještinama ili višim, starosti <b>16-74</b> godine						

<sup>36</sup> S obzirom na različitu dostupnost podataka i raznolikost definicija koje se koriste za indikatore, države treba da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je definisan. Obratiti pažnju na starosne grupe. U slučaju da za indikator nisu dostupni podaci, pogledajte da li bi bilo podataka za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. godinu dodajte podatke za posljednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (K3)). Ako nema dostupnih podataka, označite „nije primjenljivo“ („N/A“). Za sve indikatore vrijednosti treba unijeti u tabelu, a ne međugodišnje promjene vrijednosti.

4. Mlade osobe koji nijesu zaposlene, niti se obrazuju ili obučavaju (NEET stopa), starosti <b>15-29</b> godina						
5. Rodna razlika u stopi zaposlenosti, starosti <b>20-64</b> godine						
6. Odnos kvintila dohotka - S80 / S20						
<b>Uslovi rada</b>						
7. Stopa zaposlenosti, starost <b>20-64</b> godine						
8. Stopa nezaposlenosti, starosti <b>15-74</b> godine						
9. Stopa dugotrajne nezaposlenosti, starost <b>15-74</b> godine						
10. Bruto raspoloživi dohodak domaćinstava u realnom iznosu, po stanovniku						
<b>Socijalna zaštita i inkluzija</b>						
11. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“)						
12. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti („ARPE“) za decu ( <b>0-17</b> )						
13. Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva						
14. Jaz u zapošljavanju osoba sa invaliditetom, starosti <b>20-64</b> godine						
15. Stopa preopterećenja troškova stanovanja						
16. Djeca mlađa od 3 godine u formalnom smještaju djece						

17. Nezadovoljene potrebe za medicinskom njegom koje su sami prijavili						
--	--	--	--	--	--	--

**Tabela 9b: Ostali odabrani pokazatelji<sup>37</sup>**

	Izvor podataka	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Ostali socijalni i zdravstveni indikatori</b>						
1. Javni izdaci za socijalnu zaštitu u% BDP-a						
2. Javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u% BDP-a						
3. Isplate domaćinstava kao procenat ukupnih zdravstvenih troškova						
4. Procjenat stanovništva koji nije obuhvaćen zdravstvenim osiguranjem						
5. Odnos broja ljekara na 1000 stanovnika						
6. Odnos broja medicinskih sestara na 1000 stanovnika						
<b>Životna sredina</b>						
7. Ukupni prihodi od ekoloških poreza kao udio u ukupnim prihodima od poreza i socijalnih doprinosa						

<sup>37</sup> S obzirom na različitu dostupnost podataka i raznovrsnost definicija koje se koriste za indikatore, države treba da koriste podatke EUROSTAT-a kada su dostupni. U slučaju podataka iz nacionalnih ili međunarodnih izvora, za svaki indikator treba dodati fusnotu koja objašnjava kako je definisan. U slučaju da za indikator nijesu dostupni podaci, pogledajte da li bi bilo podataka za sličan indikator i objasnite to. Za 2021. godinu dodajte podatke za posljednji kvartal i navedite kvartal u zagradama (npr. (K3)). Ako nema dostupnih podataka, označite sa „N/A“. Za sve indikatore treba unijeti vrijednosti u tabelu, a ne međugodišnje promjene vrijednosti.

8. Emisije gasova sa efektom staklene bašte po stanovniku						
9. Generisanje otpada, ne uključujući glavni mineralni otpad						
<b>Digitalna ekonomija</b>						
10. Procenat domaćinstava sa širokopoljaskim pristupom (mobilni i fiksni)						
11. Udio ukupnog stanovništva koje koristi Internet [Napomena: stanovništvo starosti 16-74 godine]						
<b>Energetika</b>						
12. Zavisnost od uvoza energije (%)						
13. Energetski intenzitet: Kilogrami naftnog ekvivalenta (KGOE) na hiljadu eura						
14. Udio obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije (%)						
<b>Saobraćaj</b>						
15. Gustina željezničke mreže (metri pruge po km <sup>2</sup> kopnene površine)						
16. Stopa motorizacije (broj putničkih automobila na 1000 stanovnika)						
<b>Poljoprivreda</b>						

17. Udio u bruto dodatoj vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
18. Udio zaposlenosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)						
19. Korišćena poljoprivredna površina (% od ukupne površine zemljišta)						
<b>Industrija (osim građevinarstva)</b>						
20. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
21. Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)						
Usluge						
22. Udio u bruto dodatoj vrijednosti						
23. Doprinos zapošljavanju (% od ukupnog broja zaposlenih)						
<b>Poslovno okruženje</b>						
24. Položaj u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svjetski ekonomski forum)						
25. Procijenjeni udio neformalne ekonomije u BDP-u (kao% BDP-a) (Izvor: MMF)						
<b>Istraživanje, razvoj i inovacije</b>						
26. Intenzitet istraživanja i razvoja BDP-a (izdaci za istraživanje i razvoj kao % BDP-a)						



27. Rashodi za istraživanje i razvoj - EUR po stanovniku						
Trgovina						
28. Izvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
29. Uvoz roba i usluga (kao % BDP-a)						
30. Trgovinski bilans (kao % BDP-a)						

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

Godina	Plate	Roba i usluge	Subvencije i transferi	Kapitalni izdaci	Ukupno
Godina X					
Godina X+1					
Godina X+2					

Metodološko objašnjenje tabele:

- U tabeli se izračunavaju samo „dodatni troškovi“. To znači da treba izračunati samo one troškove kojih ne bi bilo ako se mjera ne bi sprovela. Na primjer, ako postojeći službenici rade na sprovođenju mjere, njihove zarade ne bi trebalo izračunavati.
- Tabela se odnosi samo na direktne troškove reforme na prvom nivou. U slučaju da se reformska mjera može sprovesti bez dodatnih troškova, svi prostori u tabeli trebaju biti popunjeni sa „0“ (nula). U slučaju da mjera generiše implikacije prvog nivoa na prihodnoj strani javnih finansija (na primjer, povećanje budžetskih prihoda ili povećanje doprinosa za penzijski fond); ovo treba objasniti i kvantifikovati u fusnoti uz tabelu.
- Procjena troškova treba da se vrši za trogodišnji period, s tim da je godina X prva godina u okviru PER-a, tj. 2019. godina.
- Ako se mjera sastoji od nekoliko aktivnosti, za svaku od njih mora se izraditi pomoćna tabela kao ulazni podatak za zbirnu tabelu koja prikazuje troškove za mjeru strukturne reforme u cjelini - ove pomoćne tabele ne moraju biti uključene u PER.



#### Metodološko objašnjenje tabele:

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

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

	<b>Naziv i broj reformske mjere</b>	Faza sprovođenja reforme (0-5) <sup>38</sup>
Aktivnosti planirane za 2021. godinu	1.	
	2.	
	3.	
Opis sprovođenja i objašnjenje ako je djelimično ili se ne sprovodi	1.	
	2.	
	3.	

**Komentar:** svaka zemlja može na dobrovoljnoj osnovi da obezbijedi dodatne tabele i toplotne karte koje izvještavaju o sprovođenju mjera reforme širom zemlje<sup>39</sup>, mada one ne bi smjele biti dio samog PER-a. One se mogu zasnivati na tabelama iz OEBS-ovog alata za praćenje PER-a.

<sup>38</sup> 0 = nema sprovođenja; 1 = priprema se sprovođenje; 2 = preduzeti su početni koraci; 3 = sprovođenje u toku sa nekim početnim rezultatima; 4 = sprovođenje je uznapredovalo; 5 = potpuno sprovođenje

<sup>39</sup> Komisija neće prihvatiti nijednu tabelu u kojoj se izvještava o sprovođenju mjera na nivou subjekta.

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

Reformske mjere PER-a za period 2023-2025. godine	Ključni strukturni izazovi (Ocjena PER-a za period 2022-2024. godine)	Smjernice za izradu PER-a 2022. godine	Paket proširenja za 2022. godinu	Ciljevi održivog razvoja za period 2020-2030. godine	Evropski zeleni sporazum/ Zelena agenda za Zapadni Balkan	Evropska digitalna agenda/ Digitalna agenda Zapadnog Balkana	IPA projekti koji podržavaju ovu reformu
Mjera X:	<i>U ovom dijelu treba navesti specifične ključne strukturne izazove iz ocjene PER-a za period 2022-2024. koje mjera želi da riješi.</i>	<i>U ovom dijelu navesti da li se/ kako je ova strukturna reforma usklađena sa Smjernicama za izradu PER-a 2022. godine (Preporuke EU Crnoj Gori za PER 2023-2025:Zajednički zaključci ekonomsko-financijskog dijaloga između EU i Zapadnog balkana i Turske)</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti da li se/ kako se reformska mjera bavi bilo kojom političkom preporukom iz Paketa za proširenje za 2022. godinu</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti relevantne ciljeve održivog razvoja za period 2020-2030. godine i kratak opis načina na koji mjera doprinosi postizanju ciljeva održivog razvoja.</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti da li/ kako se reformska mjera bavi ciljevima Evropskog zelenog sporazuma/ Zelene agende za Svjetsku banku.</i>	<i>U ovom dijelu treba navesti da li se/ kako se reformska mjera odnosi na ciljeve Evropske digitalne agende/ Digitalne agende za Zapadni Balkan.</i>	<i>Ovaj dio treba da sadrži spisak relevantnih IPA III i IPA II projekata koji podržavaju ovu reformsku mjeru. Unesite naziv, iznos i godinu.</i>
Mjera Y							

### **PRILOG 3: SPOLJNI DOPRINOS PER-u ZA PERIOD 2023-2025. GODINE**

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

Odjeljak za primjedbe	Dobijeni komentar <i>(navesti datum prijema, format komentara, glavni sadržaj)</i>	Učesnici koji daju doprinos <i>(navesti instituciju, kontakt osobu i kontakt podatke)</i>	Status komentara <i>(prihvaćen/ odbijen)</i>	Komentar <i>(obrazloženje za prihvatanje/ odbijanje)</i>
Opšti				
Makro-fiskalni okvir				
Strukturne reforme				
Oblast reforme [X] <sup>40</sup>				
Oblast reforme [Y]				
Oblast reforme [Z]				
Mjera A.				
Mjera B.				
Mjera C.				

---

<sup>40</sup> Vidjeti oblasti reformi prema redoslijedu uvođenja u ovim Smjernicama.

**Prilog 2:**

EVROPSKA KOMISIJA

Brisel, 20.04.2022. godine

SWD (2022) 122 konačan

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE  
PROGRAM EKONOMSKIH REFORMI CRNE GORE  
(ZA PERIOD 2022-2024. GODINE)**

**PROCJENA KOMISIJE**

Program ekonomskih reformi (PER) dostavljen je 31. januara 2022. godine.

Zbog ekonomskih posljedica ruskog rata protiv Ukrajine, makrofiskalni scenariji predstavljeni u PER-u mogu biti djelimično zastarjeli. Komisija će objaviti svoje ažurirane makroekonomske i fiskalne projekcije za zemlje kandidate, koje odražavaju očekivani uticaj rata protiv Ukrajine i povezanih sankcija, u svojoj proljećnoj ekonomskoj prognozi sredinom maja 2022. godine.

Kratkoročni makro-fiskalni izgledi mogu se značajno promijeniti. Međutim, glavni srednjoročni izazovi i prioriteti fiskalnih i strukturnih reformi identifikovani u ovoj ocjeni ostaju na snazi bez obzira na kratkoročne izgledе. Odgovarajući odgovori politike su od suštinskog značaja za obezbjeđivanje održivog ekonomskog oporavka, veće otpornosti i fiskalne održivosti.

## SADRŽAJ

<b>1. REZIME.....</b>	<b>2</b>
<b>2. EKONOMSKI IZGLED I RIZICI.....</b>	<b>4</b>
<b>3. JAVNE FINANSIJE .....</b>	<b>8</b>
<b>4. KLJUČNI STRUKTURNI IZAZOVI I REFORMSKI PRIORITETI .....</b>	<b>14</b>
<b>5. PREGLED SPROVOĐENJA SMJERNICA POLITIKE USVOJENIH NA EKONOMSKOM I FINANSIJSKOM DIJALOGU 2021. GODINE.....</b>	<b>25</b>
<b>ANEKS A: OCJENA DRUGIH OBLASTI I MJERA STRUKTURNE REFORME UKLJUČENIH U PER ZA PERIOD 2022-2024. GODINE.....</b>	<b>29</b>
<b>ANEKS B: PREGLED GLAVNIH INDIKATORA PO OBLASTIMA /SEKTORIMA PRIVRED.....</b>	<b>34</b>
<b>ANEKS C: NAPREDAK SA MJERAMA STRUKTURNE REFORME OD PER-A ZA PERIOD 2021-2023 .....</b>	<b>38</b>
<b>ANEKS D: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERENCE .....</b>	<b>40</b>



## 1. REZIME

Osnovni scenarij iznesen u Programu ekonomskih reformi Crne Gore (PER) predviđa da se u toku 2022. godine realni BDP u potpunosti oporavi na nivo prije krize COVID-19 i da se nakon toga održi snažan rast, ali je neizvjesnost izuzetno velika. Ponovno otvaranje granica doprinijelo je snažnom oporavku privrede 2021. godine, zahvaljujući oživljavanju turizma i srodnih usluga. Tokom programskog perioda, privreda će imati koristi od snažnog fiskalnog podsticaja u 2022. godini, podržavajući prihode domaćinstava i snižavajući poreski klin, kao i od ambicioznog višegodišnjeg programa kapitalnih investicija. Međutim, postoje negativni rizici. Novi talas virusa i posljedice ruske agresije na Ukrajinu mogli bi da zaustave turizam, usporavajući ekonomski oporavak. Ratni rizici takođe mogu dovesti do daljeg rasta cijena energije i hrane. Uvoz bi mogao da poraste i više od očekivanog ukoliko se ostvare investicioni planovi.

**Fiskalna strategija PER-a oslanja se na snažan stimulan u 2022. godini i konsolidaciju zasnovanu na smanjenju rashoda.** Snažan oporavak privrede u 2021. godini podstakao je prihode i, zajedno sa nedovoljnim izvršenjem kapitalnog budžeta i nižom potrošnjom na robe i usluge, omogućio je veoma značajno poboljšanje budžetskog bilansa koji je bio niži od planiranog. Međutim, budžet za 2022. godinu ima za cilj naglo povećanje deficita izazvano mjerama prihoda za ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje projektovanih da smanje poreski klin, kao i novim inicijativama za socijalnu potrošnju. U srednjem roku, očekuje se da će pad stope prihoda nadmašiti planirano ograničenje rashoda koje se oslanja na određeno smanjenje tekuće potrošnje, koje još nije dobilo podršku u Skupštini. Koeficijent javnog duga pao je za oko 20 procentnih poena na 85,5% u 2021. godini zahvaljujući ekonomskom oporavku i korištenju akumuliranih depozita za vraćanje dospjelog duga. U okviru PER-a, Crna Gora planira da dug do 2024. godine spusti ispod 70%.

Glavni izazovi sa kojima se Crna Gora suočava su:

- **Dok dugotrajni negativni rizici za ekonomski oporavak zahtijevaju oprezno postepeno ukidanje fiskalne podrške, opterećenje javnog duga, iako opada, ostaje izazov.** Nediskreciona potrošnja ostaje visoka, pogoršana izbornim takmičenjem i izraženim procikličnim fiskalnim stavom u 2022. godini. U isto vrijeme, s obzirom na veliku neizvjesnost u vezi sa pandemijom i uticajem rata Rusije protiv Ukrajine, čini se da je prikladno obezbijediti spremnost za ublažavanje krize po potrebi. Sve u svemu, fiskalnu održivost treba poboljšati srednjoročnim planom za smanjenje duga koji zavisi od ekonomskih izgleda i na osnovu specifičnih mjera. Proširenje poreske osnovice, racionalizacija poreskih olakšica i inkorporiranje novih inicijativa za budžetske prihode kako bi se nadoknadile nedavne mjere za smanjenje prihoda doprinijeli bi ponovnoj izgradnji fiskalnog prostora i smanjenju javnog duga.
- **Jačanje dugoročne održivosti javnih finansija zahtijeva poboljšanja u fiskalnom upravljanju i upravljanju javnim investicijama.** Nove inicijative za rashode se često usvajaju bez odgovarajućeg uzimanja u obzir njihovih fiskalnih implikacija. Velikim infrastrukturnim projektima treba bolje upravljati i dati im prioritete u svjetlu raspoloživog fiskalnog prostora. Praćenje planova za uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije doprinijelo bi poboljšanju kreiranja fiskalne politike.
- **Obezbijediti regulatorno okruženje pogodno za poslovanje.** Organi javne vlasti obavezali su se na digitalizaciju, uz nekoliko reformi u toku, a 2021. godine zemlja je u potpunosti implementirala sistem elektronskih nabavki. Nove reformske inicijative o pristupu finansijama, podršci inovacijama i upravljanju državnim preduzećima su relevantne i potrebne. Stalna implementacija reformi usmjerenih na poslovanje treba da ostane u fokusu vlasti u narednim godinama.

- **Smanjenje veličine i obima neformalne ekonomije.** Reforme „Evropa sada“ iz 2021. godine smanjile su poreski klin na rad i mogle bi imati značajan uticaj na neformalnu ekonomiju. Ako budu uspješne, ove reforme i promjene u regulatornom okruženju, posebno u oblasti digitalizacije, mogle bi da smanje neformalnu ekonomiju u narednim godinama. Ipak, potrebno je zadržati jasnu viziju željenih promjena, pratiti dalje reforme, obezbijediti punu saradnju privrede, državnih i lokalnih vlasti i napraviti plan monitoringa i praćenja akcija kako bi se postigao izražen uticaj na neformalnu ekonomiju.
- **Stalno nepovoljni rezultati na tržištu rada potkopavaju potencijalni rast i poboljšanje životnog standarda.** Pandemija COVID-19 nastavila je da pogoršava strukturne nedostatke na tržištu rada, uključujući uporno niske stope aktivnosti na tržištu rada i visoku nezaposlenost, posebno među ženama, mladima i niskokvalifikovanom radnom snagom. Crna Gora je preduzela neke početne korake u rješavanju ovih problema. Neophodni su dalji naponi da se uhvati u koštac sa visokom nezaposlenošću mladih i da se reformiše sistem socijalne zaštite. Obezbjeđivanje aktivnih politika tržišta rada nije efikasno u aktiviranju ljudi na tržištu rada. Iako su tokom prošle godine sprovedene neke studije o aktivnim mjerama tržišta rada, zemlji nedostaje mehanizam za kontinuirano praćenje aktivnih mjera tržišta rada.

**Crna Gora je djelimično implementirala smjernice politike (SP), koje su zajednički usvojene na sastanku Ekonomskog i finansijskog dijaloga 12. jula 2021. godine.** Vlada je pružila dobro usmjerenu podršku ugroženim sektorima tokom pandemije, očuvala je radna mjesta i obezbijedila likvidnost preduzećima i građanima, podržavajući snažan oporavak ekonomije u 2021. godini. Usvojila je novu fiskalnu strategiju na kraju 2021. godine kako bi podstakla ekonomski oporavak na srednji rok. Međutim, neke od mjera konsolidacije budžeta nijesu usvojene, a budžetski deficit za 2022. godinu rizikuje da pređe prvobitno planirani nivo. Određeni početni napredak postignut je sa procjenom upravljanja javnim ulaganjima (*eng. Public Investment Management Assessment - PIMA*) i uspostavljanjem fiskalnog savjeta. Međutim, napredak je zastao nakon nekih početnih aktivnosti. Crna Gora je napredovala u pripremi nacрта plana implementacije Garancije za mlade, mape puta za reformu sistema socijalne zaštite, i ostvarila određeni napredak u reformi sistema stručnog obrazovanja i obuke.

**PER 2022 sadrži ambiciozan i sveobuhvatan program koji integriše ekonomske, fiskalne i strukturne planove reformi koji su djelimično u skladu sa ključnim izazovima i prioritetima koje je Komisija identifikovala.** Jezgro programa strukturisano je oko programa „Evropa sad“. Neke mjere koje prate ovu inicijativu su odbijene, a neke neplanirane mjere su inkorporirane, koje su zahtijevale naknadno prilagođavanje radi rebalansa programa. Što se tiče strukturnih reformi, PER je uključio mnoge nove, dobro osmišljene i relevantne reforme, fokusirane prvenstveno na identifikovane ključne izazove za crnogorsku ekonomiju. Digitalizacija, reforme tržišta rada i državnih preduzeća su posebno relevantne. Nova mjera u vezi sa zelenom tranzicijom je još jedan dobrodošao dodatak. Zajednički evropski model rasta vezan za dvostruku zelenu i digitalnu tranziciju moraće da se konsoliduje u PER procesu za Crnu Goru, još više u trenutnom geopolitičkom kontekstu. Ostvaren je umjeren napredak u sprovođenju reformskih mjera 2021. godine.

## 2. EKONOMSKI IZGLED I RIZICI

**Crnogorska ekonomija zabilježila je veoma snažan rast u 2021. godini, iako se nije u potpunosti oporavila nivo prije pandemije.** Dvocifren porast BDP-a vođen je snažnim oživljavanjem turizma, uz pomoć ponovnog otvaranja granica i pozitivnih efekata prelivanja na povezane usluge. Povećanje broja posjetilaca podstaklo je privatnu potrošnju, ali je rezultiralo i porastom uvoza zbog snažne zavisnosti privrede od strane robe. Međutim, zahvaljujući povećanju suficita u uslugama i bilansima prihoda, deficit tekućeg računa se smanjio. Uslovi na tržištu rada posebno su patili od negativnih efekata pandemije uprkos nekoliko paketa državne podrške za očuvanje radnih mjesta. Zaposlenost se smanjivala iz

godine u godinu, od izbijanja pandemije u martu 2020. do juna 2021. godine.

**PER predviđa da će rast BDP-a u prosjeku biti iznad 5% tokom 2022-2024. godine, uz podršku ambicioznog ulaganja u infrastrukturu i programa fiskalnih stimulacija.** Prema PER-u, očekuje se da će se tradicionalni sektori privrede, poput turizma, energetike i poljoprivrede, oporaviti ili premašiti nivoe prije pandemije 2022. godine. Program postavlja ambiciozan novi višegodišnji investicioni ciklus. Nakon završetka prve dionice autoputa Bar-Boljare 2022. godine, planirano je da radovi na ostalim dionicama počnu do kraja 2022. godine, zajedno sa izgradnjom novih elektrana, razvojem aerodroma i druge javne infrastrukture.

Druga namjera je razvoj digitalizacije i IT sektora u nastojanju da se diverzifikuje privreda. Ekonomski razvoj bi bio dodatno podržan fiskalnim stimulacijama koje obezbjeđuje program Vlade „Evropa sad“.<sup>41</sup> Ovaj program, koji prati budžet za 2022. godinu, ima za cilj da podstakne zapošljavanje, investicije i domaću potražnju kroz značajno povećanje neto plata kao rezultat smanjenja poreskog klina, povećanja minimalne zarade i povećanja plata u javnom sektoru. Sve u svemu, očekuje se da će ove mjere povećati raspoloživi prihod domaćinstava uz istovremeno smanjenje troškova rada za preduzeća. Kao rezultat toga, PER očekuje da će stvarna privatna potrošnja porasti za više od 4% u prosjeku tokom 2022-2024. godine. Investicije bi se vratile na rast 2022. godine i očekuje se da će porasti za oko 9% 2023. i 2024. godine. U međuvremenu, rast javne potrošnje bi se smanjio sa 2% u 2022. na 1,5% u 2024. godini. Nakon oporavka privrede na prethodni nivo prije krize 2022. godine, očekuje se da će se uvoz i izvoz nakon toga značajno usporiti. PER predviđa da će se jaz u proizvodnji zatvoriti 2022. godine i postati jako pozitivan do 2024. godine, što postavlja pitanja o održivosti prognoziranog snažnog rasta BDP-a.

**Osnovni scenarij rasta BDP-a je optimističan i podložan je značajnim rizicima.** Makroekonomski izgledi i dalje su podložni relativno visokom stepenu neizvjesnosti u fazi oporavka od pandemije COVID-19, kao i novim rizicima koji proističu iz rata Rusije protiv Ukrajine, posebno imajući u vidu izloženost crnogorskog turističkog sektora regionu (preko 20 posto stranih turista Crne Gore dolazi iz ove dvije zemlje). Međutim, projekcija PER-a da će se povratiti nivo BDP-a prije pandemije 2022. godine čini se ostvarivom s obzirom na snažan oporavak zabilježen u 2021. godini i dalju fiskalnu podršku od mjera „Evropa sad“, čak i kada Vlada povlači većinu mjera podrške u vezi sa pandemijom.

Sve u svemu, osnovni scenarij izgleda uglavnom u skladu sa prognozom Komisije za 2022. godinu, ali se primjetno razlikuje za 2023. i 2024. godinu. Posebno, ambiciozni plan javnih investicija programa izaziva određene sumnje, s obzirom na tehničke, finansijske i administrativne prepreke sa kojima su se suočavali veliki infrastrukturni projekti u prošlosti. Program „Evropa sad“ ima za cilj brzo poboljšanje životnog standarda stanovništva smanjenjem poreskog klina i povećanjem plata. Međutim, to bi moglo rezultirati višom domaćom inflacijom, što je samo uračunato u alternativni scenarij (vidite u nastavku). Još jedan rizik koji se razmatra samo u okviru alternativnog scenarija je nestabilna politička situacija jer bi neke reforme PER-a mogle biti odbačene ili poništene u slučaju promjene administracije. Snažno usporavanje uvoza predviđeno u osnovnom scenariju nije u skladu sa prošlom dinamikom investicija, jer to obično zahtijeva značajan uvoz građevinskih mašina i opreme.

---

—

*Tabela 1:*

**Crna Gora - Poređenje makroekonomskih kretanja i prognoza**

---

<sup>1</sup> Vidjeti više pojedinosti u Poglavlju 3, Javne finansije.

	2020.		2021.		2022.		2023.		2024.	
	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER	KOM	PER
Realni BDP (% promjena) <i>Doprinosi:</i>	-15.3	<b>-15.3</b>	10.7	<b>13.4</b>	6.4	<b>6.4</b>	3.2	<b>5.1</b>	n.p.	<b>4.5</b>
- Konačna domaća tražnja	-6.4	<b>-6.4</b>	4.3	<b>3.5</b>	2.6	<b>3.8</b>	3.5	<b>5.5</b>	n.p.	<b>5.3</b>
- Promjena zaliha	-1.0	<b>-1.0</b>	0.0	<b>0.0</b>	0.0	<b>0.0</b>	0.0	<b>0.0</b>	n.p.	<b>0.0</b>
- Eksterni bilans dobara i usluga	-7.2	<b>-7.8</b>	6.3	<b>9.9</b>	3.8	<b>2.6</b>	-0.6	<b>-0.5</b>	n.p.	<b>-0.8</b>
Zaposlenost (% promjena)	-10.1	<b>-10.0</b>	3.5	<b>4.8</b>	2.3	<b>3.5</b>	2.5	<b>3.4</b>	n.p.	<b>3.0</b>
Stopa nezaposlenosti (%)	18.3	<b>17.9</b>	19.3	<b>16.7</b>	18.5	<b>15.8</b>	17.2	<b>14.6</b>	n.p.	<b>13.6</b>
BDP deflator (% promjena)	-0.2	<b>-0.2</b>	2.3	<b>2.8</b>	2.3	<b>2.2</b>	1.4	<b>1.7</b>	n.p.	<b>1.4</b>
Indeks potrošačkih cijena (CPI) inflacija (%)	-0.8	<b>-0.3</b>	3.3	<b>2.1</b>	2.5	<b>2.3</b>	1.5	<b>1.8</b>	n.p.	<b>1.5</b>
Bilans tekućeg računa (% BDP-a)	-26.0	<b>-26.1</b>	-17.8	<b>-13.1</b>	-15.8	<b>-10.5</b>	-16.8	<b>-10.2</b>	n.p.	<b>-10.0</b>
Bilans opšte države (% BDP-a)	-11.1	<b>-11.1</b>	-3.4	<b>-1.8</b>	-0.5	<b>-5.0</b>	0.2	<b>-1.8</b>	n.p.	<b>-0.6</b>
Bruto državni dug (% BDP-a)	103.5	<b>105.</b>	87.3	<b>85.5</b>	77.8	<b>76.6</b>	71.7	<b>73.2</b>	n.p.	<b>69.9</b>

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) 2022, prognoza Komisije za jesen 2021 (KOM).

**Program predstavlja alternativni scenarij niskog rasta fokusiran na niz događaja, od kojih bi neki zaslužili da budu uzeti u obzir kao dio polazne osnove.** Alternativni scenarij pretpostavlja veću inflaciju i pogoršanje epidemiološke situacije smanjujući turističke tokove. To bi rezultiralo značajnim padom privatne potrošnje do 2024. godine, praćenim smanjenjem izvoza, koji bi u 2022. godini pao za polovinu u odnosu na polaznu osnovu. Pored toga, pretpostavlja se sporije povećanje javnih investicija, što bi takođe izazvalo nagli pad rasta BDP-a, posebno u 2023. i 2024. godini. Predviđa se da će prilivi neto stranih direktnih investicija (SDI) ostati mnogo otporniji, samo umjereno opadajući (za prosječno 1,3 procentna poena BDP-a) u iste dvije godine. Ali ovo možda neće u potpunosti odražavati potencijalne posljedice povećane političke neizvjesnosti na povjerenje investitora.

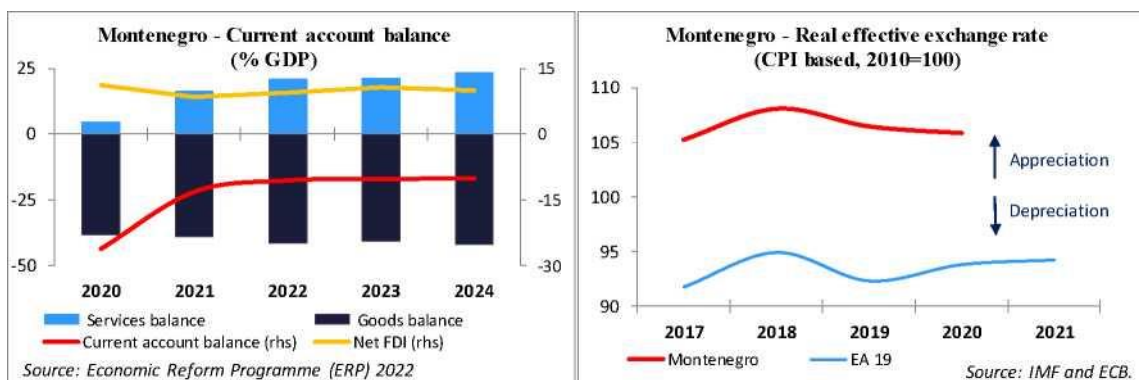
Inflatorni pritisak – vođen uvoznim cijenama 2021. godine – vjerovatno će porasti nakon snažnog povećanja plata u 2022. godini. Do sada je inflaciju predvodio oporavak globalnih cijena nafte i hrane kroz uvoz. Osnovni scenarij PER-a predviđa stabilne i umjerene potrošačke cijene u srednjoročnom periodu, sa inflacijom u prosjeku od 2,3% u 2022. i postepenim smanjenjem na 1,4% u 2024. godini. Ovaj scenarij djeluje benigno s obzirom na nedavne geopolitičke tenzije, što bi dovelo do daljeg rasta cijene energije i ekološke naknade za emisije CO<sub>2</sub>, čineći cijene električne energije strukturno višim. PER takođe pretpostavlja snažno i generalizovano povećanje zarada u 2022. godini (za nekih 17% nominalno), što je u suprotnosti sa scenarijem niske inflacije. Efekti drugog kruga i indeksacija penzija i plata u javnom sektoru na minimalnu zaradu (koja je porasla za 80% neto početkom 2022. godine) vjerovatno će dodatno povećati inflatorne pritiske i pogoršati održivost penzionog sistema.

**Izgleda da projekcija PER-a o smanjenju deficita tekućeg računa nije usaglašena sa ambicioznim investicionim programom.** Velike spoljne neravnoteže Crne Gore odražavaju slabu konkurentnost njene privrede (uglavnom zbog netroškovnih faktora) i visoke potrebe za investicijama. Tekući račun Crne Gore karakterišu suficiti u uslugama i bilansima prihoda uzrokovanih turizmom i doznakama, što je samo djelimično nadoknadilo hronični i veliki trgovinski deficit. Nakon velikog poboljšanja u 2021. godini kada se deficit tekućeg računa prepolovio zahvaljujući oživljavanju turizma i doznaka, polazna osnova PER-a pretpostavlja dalje značajno smanjenje u 2022. godini, a zatim mala smanjenja (na oko 10% BDP-a) u naredne dvije godine. Međutim, ovaj scenarij čini se malo vjerovatnim s obzirom na vjerovatno slabe performanse turizma u 2022. godini i snažan rast investicija koji je projektovan za 2023. i 2024. godinu, što će – uzimajući u obzir istorijske dokaze – vjerovatno rezultirati visokim potrebama za uvozom građevinskog materijala i opreme. Osim toga, velika povećanja plata koja premašuju povećanje produktivnosti mogu narušiti konkurentnost troškova, iako smanjenje poreskog klina kroz ukidanje doprinosa za

zdravstveno osiguranje obezbjeđuje određeni zaštitni prostor.

**Investicije će ostati stabilne, nakon što su tokom pandemije zabilježile dvocifreni nivo.** Neto prilivi SDI iznosili su 11,6% BDP-a u 2020. i 11,7% u 2021. godini. PER predviđa da će SDI ostati uglavnom stabilne, u prosjeku oko 10% BDP-a u periodu 2022-2024. godine, i u potpunosti pokrivati projektovani deficit tekućeg računa. Negativni rizici za ovu perspektivu potiču od političkih rizika u kombinaciji sa pooštavanjem globalnih uslova finansiranja, što bi moglo ometati pristup ili povećati troškove finansiranja. Nadalje, namjera najavljena u PER-u o istovremenom angažovanju na izgradnji više dionica autoputa Bar-Boljare i Jadranske magistrale mogla bi dovesti do većih deficita tekućeg računa i budžeta od očekivanog. Spoljni dug porastao je na 224% BDP-a u 2020. godini<sup>42</sup> (podstaknut efektom imenioca, pošto je BDP smanjen za 15,5% nominalno u 2020. godini), nakon što je ostao stabilan na oko 160% BDP-a u prethodnih 10 godina. Glavni razlog za ovo ogromno povećanje bila je emisija državnog duga za finansiranje mjera socio-ekonomske podrške vezano za COVID-19 i za izgradnju fiskalnih rezervi.

Grafikoni: spoljna konkurentnost i tekući račun



<p><b>Crna Gora – bilans tekućeg računa (% BDP-a)</b>          Bilans usluga – Bilans dobara          Bilans tekućeg računa (rhs) – neto SDI (rhs)          Izvor: Program ekonomskih reformi (PER) 2022. godine</p>	<p><b>Realni efektivni kurs (na osnovi CPI-a, 2010=100)</b>          Crna Gora – EA 19          ↑ Apresijacija ↓ Depresijacija          Izvor: MMF i CEB</p>
--	--

**Bankarski sistem ostao je stabilan sa poboljšanim nekim ključnim pokazateljima, ali kvalitet kreditnog portfolija treba pažljivo pratiti.** Centralna banka Crne Gore je od marta 2020. do septembra 2021. godine izvršila provjeru kvaliteta aktive (PKA) svih domaćih banaka prema metodologiji ECB zasnovanoj na pretpostavkama prije pandemije. Rezultati su potvrdili stabilnost domaćeg bankarskog sistema i ocijenili kao zadovoljavajući nivo kvaliteta aktive i adekvatnosti kapitala. Zbirni koeficijent solventnosti bio je 16,2% (referentni podaci iz 2019. godine), iznad zakonskog minimuma od 10%. Bilo je potrebno da samo jedna banka ojača svoju poziciju, nakon čega je njen koeficijent solventnosti povećan na 12%.

Tokom pandemije COVID-19, Centralna banka usvojila je deset paketa privremenih mjera u cilju očuvanja likvidnosti i solventnosti domaćih banaka. Kao rezultat toga, bilansi domaćih banaka zabilježili su značajan rast. Tako su na kraju 2021. godine krediti i depoziti banaka bili 9,8% odnosno 20,9% veći u odnosu na decembar 2019. godine, dok se profitabilnost (prinos na kapital) vratila na nivo prije pandemije.

Banke su nastavile da se finansiraju uglavnom iz domaćih depozita. Međutim, postoje rizici zbog potencijalnog povećanja problematičnih kredita pošto je moratorijum na kredite istekao u decembru 2021. godine. Do sada je odnos problematičnih kredita porastao samo

<sup>42</sup> Podatke dostavila Centralna banka Crne Gore. Brojčani podaci još nijesu dostupni za 2021. godinu

umjereno, na 6,2% ukupnih kredita na kraju 2021. godine u poređenju sa 5,5% u 2020. i 4,7% u 2019. godini. Da bi se uhvatila u koštac sa ovim rizikom, Centralna banka Crne Gore će u 2022. godini pojačati superviziju kreditnih institucija, osiguravajućih društava i finansijskih investicionih konglomerata.

Tabela 2:

**Crna Gora - Indikatori finansijskog sektora**

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Ukupna aktiva bankarskog sistema (miliona EUR)	4.182	4.407	4.604	4.586	5.328
Strano vlasništvo nad bankarskim sistemom (%)	73,0	74,3	67,9	80,3	85,0
Rast kredita (aop)	11,8	8,5	4,5	3,2	6,4
Rast depozita (aop)	13,8	5,9	0,5	-3,0	24,6
Odnos kredita i depozita (eop)	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Indikatori finansijske stabilnosti (eop)					
- problematični krediti	7,3	6,7	4,7	5,5	6,2
- neto kapital u odnosu na aktivu ponderisanu rizikom	16,4	15,6	17,7	18,5	18,5
- I likvidna sredstva u odnosu na ukupnu imovinu	25,3	22,6	20,8	22,2	26,4
- prinos na kapital	7,6	8,5	10,0	3,6	5,9
- devizni krediti u odnosu na ukupne kredite (%)	0,7	0,5	0,4	0,2	0,2

Izvori: Centralna banka Crne Gore, Macrobond.

### 3. JAVNE FINANSIJE

**Budžet za 2021. je mnogo kasnio, ali je zabilježio manji deficit od planiranog.** Pripremu budžeta obilježile su tenzije unutar vladajuće koalicije, zbog čega je usvajanje odloženo do juna. Javne ustanove su se u međuvremenu oslanjale na privremeno finansiranje. Usvojenim budžetom predviđen je deficit od 2,8% BDP-a, ali je krajnji ishod bio niži, 1,8% BDP-a prema PER-u<sup>43</sup>, zahvaljujući većim prihodima i manjim rashodima. Ovo predstavlja veoma značajno poboljšanje u odnosu na deficit od 11,1% BDP-a zabilježen u 2020. godini. Budžetski prihodi podstaknuti su snažnim oporavkom privrede, kao i uvođenjem viših stopa akciza, elektronskom fiskalizacijom fiskalnih kasa preduzeća, povećanom poreskom disciplinom i transferom dobiti javnih preduzeća u centralni budžet. Međutim, planovi da se oporezuje nelegalno stečena imovina ili neprijavljeni prihodi i da se uvede obilježavanje proizvoda goriva kako bi se smanjile prevare, nijesu usvojeni. Sve u svemu, ukupni prihodi centralne vlade porasli su za 16,6% u odnosu na isti period prethodne godine i premašili početne planove za 1,6%. Javni rashodi opali su za 2,6% u odnosu na isti period prethodne godine, što je za 2,1% niže od planiranog, bez obzira na visoku osnovu rashoda utvrđenu 2020. godine za finansiranje mjera podrške vezano za COVID-19 i niže transfere socijalnog osiguranja u 2021. godini. Značajne uštede postignute su i u diskrecionoj potrošnji. Osim toga, dalje smanjenje rashoda rezultat je odloženih javnih radova u vrijednosti od oko 1,4% BDP-a.

**Fiskalna strategija kombinuje smanjenje poreza sa smanjenjem potrošnje kako bi se postigla fiskalna konsolidacija.** Srednjoročni ključni ciljevi fiskalne politike Crne Gore sastoje se od jačanja makroekonomske stabilnosti i dugoročne održivosti javnih finansija uz podršku oporavku od pandemije i ekonomskom rastu. U tom cilju, Vlada je 2021. godine usvojila tri plana: srednjoročnu fiskalnu strategiju, ekonomsku strategiju (ili „Platformu za ekonomski oporavak za period 2022-2026. godine“) i ambiciozni društveno-ekonomski

<sup>43</sup> 2,1% BDP-a prema preliminarnim podacima o izvršenju budžeta centralne vlade.

program pod nazivom „Evropa sad“.

Iako srednjoročni ciljevi ostaju slični prošlim, novi planovi predstavljaju veliku promjenu politike uvođenjem progresivnog sistema poreza na dohodak fizičkih lica i preduzeća u Crnoj Gori i ukidanjem doprinosa za zdravstveno osiguranje. Kao rezultat toga, predviđa se da će poreski prihodi pasti sa već umjerenog nivoa za 2 pp BDP-a od 2022. godine. Neporeski prihodi takođe će se smanjiti kao procenat BDP-a kao rezultat ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje. Predviđa se da će smanjenje koeficijenta prihoda nadmašiti pad od 4,8 pp u odnosu potrošnje između 2021. i 2024. godine, uštedama u državnoj potrošnji i plaćanju kamata. Očekuje se da će se primarni saldo, koji je postao pozitivan 2021. godine pošto je budžetski ishod bio bolji od očekivanog, naglo pogoršati 2022. godine sa početkom primjene mjera na strani prihoda, a predviđa se da će ponovo postati pozitivan tek 2024. godine zahvaljujući smanjenju rashoda odlaganjem plaćanja.

**Oštar porast budžetskog deficita za 2022. godinu implicira snažan prociklični fiskalni stav u kontekstu snažnog ekonomskog rasta.** Prvobitni predlog Vlade imao je za cilj primjetno povećanje budžetskog deficita za 2022. godinu na 3,8% BDP-a, na osnovu snažnog realnog rasta od 6,4% i umjerene inflacije od 2,3%. Planirano je da se kapitalni rashodi značajno povećaju na 5,6% BDP-a, u odnosu na 4,3% godinu ranije, kako bi se finansirao ambiciozan plan infrastrukturnih investicija. Međutim, budžet koji je Skupština usvojila 29. decembra 2021. dodatno je povećao ciljni deficit na 5,1% BDP-a, nakon što je dodao niz neplaniranih socijalnih davanja u iznosu od više od 1,3% BDP-a, dok su odbačene neke od vladinih predloženih kompenzacionih inicijativa za uravnoteženje uticaja mjera za smanjenje prihoda. Usvojeni budžet tako pretpostavlja naglo smanjenje budžetskih prihoda u 2022. godini (za oko 3 pp BDP-a u odnosu na 2021. godinu) zbog ukidanja doprinosa za zdravstveno osiguranje i uvođenja neoporezivog dijela zarade na 700 eura bruto zarade. Budžetski rashodi će se povećati za 0,5 pp BDP-a u odnosu na 2021. godinu.

**Budžet za 2022. godinu artikulisan je oko programa „Evropa sad“, velike inicijative fiskalne reforme za podršku oporavku nakon pandemije.** Od januara 2022. godine program je uveo progresivni sistem oporezivanja dohotka. Ovo predstavlja veliku promjenu u fiskalnoj politici, ukidanjem paušalne poreske stope od 9% za preduzeća (porez na dobit), kao i porez na dohodak fizičkih lica koja je važila u prošlosti. Novi režim uvodi tri stope poreza na dohodak (9%, 12% ili 15%), u zavisnosti od profita preduzeća, i dvije stope (9% i 15%) za bruto lični dohodak između 700 i 1000 eura ili više. Takođe se primjenjuje nova poreska stopa od 0% za lični dohodak do 700 eura.

Pored toga, ukidaju se i naknade za obavezno zdravstveno osiguranje, smanjujući poreski klin na rad na 20,4% bruto zarade i do 31,1% za neto zarade od 2.000 eura i više, u poređenju sa ranijih paušalnih 39% za sve. Cilj ovog smanjenja troškova rada je podrška formalizaciji zapošljavanja i promovisanje otvaranja novih radnih mjesta i ulaganja. Budžet je takođe donio naglo (80%) povećanje minimalne zarade na 450 eura. Očekuje se da će ukidanje doprinosa za zdravstveno osiguranje zajedno sa povećanjem minimalne zarade značajno povećati neto prosječnu zaradu u Crnoj Gori na 700 eura, sa 537 eura krajem 2021. godine.

Budžet je uključio dodatna povećanja plata za radnike u javnom zdravstvu i prosvjeti. Sve u svemu, puna implementacija programa „Evropa sad“, kako je usvojen u decembru 2021. godine, zahtijevala bi usvajanje korektivnih mjera (kao što je prvobitno bilo predviđeno) kako bi se obezbijedilo njegovo dobro finansiranje i izbjeglo projektovano naglo povećanje budžetskog deficita.

**Okvir: Budžet za 2022. godinu**

- Skupština Crne Gore usvojila je 29. decembra Zakon o budžetu za 2022. godinu kojim se projektuje deficit od 5,1% projektovanog BDP-a.
- Budžet za 2022. godinu sproveo je program „Evropa sad“. Međutim, Skupština je odbacila neke od mjera za jačanje prihodovne strane budžeta i ugradila niz neplaniranih socijalnih davanja u budžet, bez kompenzacije mjera.

- Strukturno, uvođenje progresivnog oporezivanja u januaru 2022. godine predstavlja veliku promjenu fiskalnog okvira, stavljajući tačku na godine niskih paušalnih poreskih stopa.

Tabela: Glavne mjere u budžetu za 2022. godinu

Mjere na strani prihoda*	Mjere na strani rashoda**
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećanje minimalne zarade i smanjenje poreskog klina na rad (<i>procijenjeni uticaj: -2,4% BDP-a</i>)</li> <li>• Reprogramiranje poreskih potraživanja (<i>procijenjeni uticaj: 0,3% BDP-a</i>)</li> <li>• Uvođenje progresivnog poreza na dobit pravnih lica i dohodak fizičkih lica (<i>procijenjeni uticaj: 0% BDP-a u 2022. godini i EUR 0.5% BDP-a poslije</i>)</li> <li>• Smanjenje neformalne ekonomije (<i>procijenjeni uticaj: 0.2% BDP-a</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povećanje minimalne zarade i smanjenje poreskog klina na rad (<i>procijenjeni uticaj: -0.01 % BDP-a</i>)</li> <li>• Usklađivanje ostalih kategorija rashoda (<i>procijenjeni uticaj: 0.2% BDP-a</i>)</li> <li>• Naknada za majke 3 ili više djece (<i>procijenjeni uticaj: 0.5% BDP-a</i>)</li> <li>• Dodatak za svu djecu do 18 godina starosti (<i>procijenjeni uticaj: 0.5% BDP-a</i>)</li> <li>• Povećanje minimalne penzije (<i>procijenjeni uticaj: 0.3% BDP-a</i>)</li> <li>• Uvođenje treće godišnje indeksacije penzija (umjesto dvije) (<i>procijenjeni uticaj: nije primjenljivo</i>)</li> </ul>
<p><b>Mjere koje je Skupština odbila ili ih je Vlada povukla:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promjena politike akciza (<i>procijenjeni uticaj: 0.4% BDP-a</i>)</li> <li>• Fiskalno označavanje goriva (<i>procijenjeni uticaj: 0.3% BDP-a</i>)</li> <li>• Oporezivanje neprijavljenih prihoda (<i>procijenjeni uticaj: 0.4% BDP-a</i>)</li> <li>• Novi zakoni o igrama na sreću (<i>procijenjeni uticaj: 0.3% BDP-a</i>)</li> <li>• Povećanje stope PDV-a (sa 6% na 21%) za restorane i ugostiteljske usluge (<i>procijenjeni uticaj: nije primjenljivo</i>)</li> <li>• Porez na podizanje gotovine za preduzeća (<i>procijenjeni uticaj: 0.09% BDP-a</i>)</li> <li>• Izmjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u cilju korigovanja koeficijentata zarada na novu minimalnu zaradu (<i>procijenjeni uticaj: 0.06% BDP-a</i>)</li> </ul>	
<p>*Procijenjeni uticaj opšte državne prihode.  **Procijenjeni uticaj na opšte državne rashode.</p> <p>Izvor: PER</p>	

**U srednjem roku, PER projektuje put konsolidacije zasnovan na troškovima.** Predviđeno je da će se poreski prihodi donekle oporaviti 2023. godine, jer PER očekuje da neke od mjera koje je Skupština odbacila budu ponovo predstavljene i konačno usvojene, poput oporezivanja neprijavljene imovine i daljeg povećanja stopa akciza. Budžetski prihodi takođe će se dodatno povećati kao rezultat smanjenja neformalne ekonomije i impulsa snažnog ekonomskog rasta koji se očekuje 2023. i 2024. godine. PER očekuje da uvođenje progresivnog oporezivanja ostane neutralno za prihode od poreza na dohodak fizičkih lica. Projekcije prihoda od poreza na dobit preduzeća (pod pretpostavkom povećanja BDP-a od 0,5% u odnosu na 2023. godinu) izgledaju optimistično pošto su više od 90% domaćih preduzeća mikro ili mala preduzeća koja imaju koristi od niže poreske stope od 9%.

Na strani rashoda planirano je da kapitalna potrošnja i transferi socijalnog osiguranja ostanu uglavnom stabilni u srednjem roku na oko 5% i 12% BDP-a respektivno. Međutim,



predviđeno je da će tekući rashodi značajno pasti sa 40,4% BDP-a u 2022. na 35,8% u 2024. godini pošto nivo tekuće potrošnje ostaje stabilan u nominalnom smislu tokom ovog perioda u kontekstu brzog rasta BDP-a. Kao rezultat toga, budžetski deficit će se postepeno smanjivati, da bi dostigao 0,6% BDP-a 2024. godine sa primarnim suficitom od 0,8% BDP-a.

Sve u svemu, PER očekuje da će poreska reforma iz 2022. godine imati pozitivan multiplicirajući efekat na privredu u srednjem roku, šireći poresku osnovu zahvaljujući otvaranju novih radnih mjesta, većoj potrošnji i investicijama i smanjenju neformalnosti. Kao rezultat toga, bila bi ojačana dugoročna održivost javnih finansija. Međutim, čini se da je ovaj scenarij fiskalne konsolidacije podložan rizicima proklizavanja rashoda. Kao što se pokazalo prilikom usvajanja posljednjeg budžeta, nestabilna politička situacija generiše predizborni kontekst sklon povećanju socijalne potrošnje.

Tabela 3:

**Crna Gora - Pregled korekcija budžeta (% BDP-a)**

	2020	2021	2022	2023	2024	Promjena: 2021-24
<b>Prihodi</b>	44.6	44.0	41.0	40.9	40.4	-3.6
- Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje	36.2	36.5	33.8	34.6	34.5	-2.0
- Ostalo (preostalo)	8.4	7.6	7.2	6.2	5.9	-1.7
<b>Rashodi</b>	55.7	45.8	46.0	42.7	41.0	-4.8
- Primarni rashodi	53.0	43.4	44.2	41.1	39.6	-3.8
<i>od čega:</i>						
Bruto investicije u osnovna sredstva	6.3	4.3	5.6	4.9	5.3	0.9
Potrošnja	13.1	12.0	11.3	10.6	10.1	-1.9
Transferi i subvencije	14.3	12.7	13.5	13.5	12.8	0.2
Ostalo (preostalo)	19.4	14.4	13.8	12.2	11.4	-3.0
- Kamate	2.7	2.4	1.8	1.6	1.4	-1.0
<b>Bilans budžeta</b>	-11.1	-1.8	-5.0	-1.8	-0.6	1.1
- Ciklično korigovan	-5.8	-0.9	-5.5	-2.2	-1.5	-0.6
<b>Primarni bilans</b>	-8.4	0.6	-3.2	-0.3	0.8	0.2
- Ciklično korigovan	-2.6	1.7	-3.3	-0.6	0.0	-1.7
<b>Bruto visina duga</b>	105.2	85.5	76.6	73.2	69.9	-15.6

Izvori: Program ekonomskih reformi (PER) 2022, proračuni Komisije.

**PER predviđa da će javni dug brzo opasti na oko 70% BDP-a do 2024. godine.** Stanje duga je dostiglo rekordnih 105% BDP-a na kraju 2020. godine, podstaknuto visokim budžetskim deficitom i velikim brojem euroobveznicama izdatim te godine za avansno finansiranje duga koji kasnije dopijeva pod povoljnim uslovima. Ovo je povećalo državne rezerve na 19% BDP-a na kraju 2020. godine. U 2021. godinu dio ovih rezervi korišćen je za otplatu dospjelog duga u vrijednosti od oko 5,7% BDP-a, što je, u kombinaciji sa snažnim ekonomskim oporavkom i primarnim suficitom, rezultiralo sa padom koeficijenta duga od skoro 20 procentnih poena.

Uprkos planiranom značajnom povećanju budžetskog deficita, PER očekuje nastavak značajnog pada koeficijenta javnog duga u 2022. godini, zbog efekata rasta i dalje otplate duga iz gotovinskih rezervi, koji je i dalje iznosio 10,9% BDP-a u septembru 2021. godine. 2023-2024, efekti rasta i inflacije postaće glavni faktori koji utiču na smanjenje koeficijenta javnog duga.

Sve u svemu, smanjenje stope duga i naponi za upravljanje dugom su smanjili ranjivosti povezane sa visokim opterećenjem duga i njegovom strukturom. 2021. godine,

Vlada je zaključila aranžman o zaštiti od rizika sa konzorcijumom privatnih banaka kako bi zaštitila javne finansije od valutnog rizika na osnovu zajma od 944 miliona dolara iz Kine za izgradnju glavne dionice autoputa. Swap ugovor takođe je smanjio kamatnu stopu na ovaj dug sa 2% u američkim dolarima na 0,88% u eurima. Trenutno se oko 97% javnog duga drži u eurima, a samo 2,3% u dolarima. Pored toga, 74,3% ukupnog duga nosi fiksne kamatne stope.

<b>Crna Gora</b>						<b>Okvir: Dinamika duga</b>	
<b>Sastav promjena u koeficijentu duga (% BDP-a)</b>							
	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.		
<b>Koeficijent bruto duga[1]</b>	<b>105.3</b>	<b>85.5</b>	<b>76.6</b>	<b>73.2</b>	<b>69.9</b>	Aktivne operacije upravljanja dugom u 2021. i 2022. godini, koristeći državne gotovinske depozite za otplatu javnog duga umjesto pozajmljivanja da bi ga odložili, postavljeni su da generišu velike korekcije tokova zaliha, za koje se očekuje da će u kombinaciji sa postepenim poboljšanjem primarnog smanjenja koeficijenta duga za oko 35 pp BDP-a 2020-2024. godini. scenarij snažnog rasta BDP-a, umjerene inflacije i pada troškova kamata nastavio bi da podržava smanjenje koeficijenta duga, zahvaljujući efektu grudve snijega.	
Promjena u koeficijentu	28.8	-19.8	-8.9	-3.4	-3.4		
<i>Doprinosi [2]:</i>							
<b>1. Primarni bilans</b>	<b>8.4</b>	<b>-0.6</b>	<b>3.2</b>	<b>0.3</b>	<b>-0.8</b>		
<b>2. Efekat „grudve snijega”</b>	<b>16.7</b>	<b>-12.3</b>	<b>-4.9</b>	<b>-3.3</b>	<b>-2.7</b>		
<i>Od čega:</i>							
Troškovi kamata	2.7	2.4	1.8	1.6	1.4		
Efekat rasta	13.9	-12.1	-5.0	-3.7	-3.1		
Efekat inflacije	0.2	-2.6	-1.7	-1.2	-1.0		
<b>3. Korigovanje protoka zaliha</b>	<b>3.7</b>	<b>-6.9</b>	<b>-7.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.1</b>		
[1] Kraj perioda.							
bilansa u narednim godinama dovesti do brzog							
[2] Efekat grude snijega obuhvata uticaj rashoda kamata na akumulirani dug, kao							
javnog							
i uticaj rasta realnog BDP-a i inflacije na koeficijent duga (preko imenioca).							
u							
Korigovanje tokova zaliha uključuje razlike u gotovinskom i obračunskom							
Povoljan							
računovodstvu, akumulaciju finansijskih sredstava i vrednovanje i druge efekte.							

**PER identifikuje brojne rizike za postizanje planiranih fiskalnih ciljeva.** Pored navedenih rizika vezanih za program „Evropa sad“, slaba finansijska situacija pojedinih javnih preduzeća, kao i neke državne garancije, predstavljaju dodatne rizike za stabilnost javnih finansija. Sve u svemu, ovim rizicima moglo bi se upravljati korišćenjem državnih gotovinskih depozita ili dobro podešenim rebalansom budžeta. Takođe postoji specifično (i neizbježno) pitanje koje se tiče buduće revizije statističkih podataka. Konkretno, buduće uvođenje metodologije Evropskog sistema računa (ESA 2010) zahtijevalo bi reklasifikaciju nekih operacija javnih preduzeća u opšti državni sektor, povećanje nivoa deficita i duga.

Optimističnije, PER očekuje da bi neke reforme, kao što je poboljšanje korporativnog upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu, racionalizacija javne uprave ili koncesija crnogorskih aerodroma, mogle rezultirati boljim fiskalnim učinkom od planiranog. Međutim, mnoge od ovih reformi nijesu nove, ili su bile neuspješne u prošlosti ili su više puta odlagane, što izaziva sumnju u njihovu implementaciju. Drugi veliki rizik – koji nije obuhvaćen u PER-u – odnosi se na političku situaciju nakon glasanja o nepovjerenju i pada Vlade u februaru. Ovo može dovesti do kašnjenja strukturalnih reformi, preokreta u politici ili budžetskih zaostajanja, ali i do neuspjeha planiranih kapitalnih investicija jer planovi izgradnje mogu biti dodatno odloženi.

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

Program vrši detaljnu analizu deficita, uz poređenje između scenarija kao i sa prethodnim PER-om. Poređenje scenarija uključuje detaljnu matricu rizika koja identifikuje potencijalne pozitivne i negativne događaje (vidjeti gore). Međutim, detaljan uticaj svakog pojedinačnog rizika nije kvantifikovan; samo njihov ukupni efekat na budžetski bilans, što se ogleda u alternativnom scenariju.

Prošlogodišnji program predvidio je skoro izbalansiran budžet za 2022. i suficit za 2023. godine. Nasuprot tome, ovogodišnji polazni scenarij PER-a ne predviđa viškove i posebno visok deficit za 2022. godinu. Ova iznenadna promjena, u kontekstu snažnog oporavka privrede i budžetskog prihoda iznad nivoa prije pandemije (u nominalnom smislu), posljedica je namjere Vlade da unaprijedi program „Evropa sad“ i na taj način obezbijedi brzi podsticaj privredi.

**Uvođenje progresivnog sistema oporezivanja predstavlja veliku sistemsku promjenu.** Od 2022. godine sistem bi trebalo da pomogne u smanjenju nejednakosti. Veći prihodi i profit više bi doprinijeli održavanju javnih finansija, dok bi uvođenje neoporezivog dijela zarade (sa graničnom vrijednošću iznad prosječne plate) koristilo radnicima sa nižim primanjima. Sve u svemu, nova struktura potrošnje osmišljena u programu „Evropa sad“ pogoduje rastu i socijalnoj inkluziji tako što podržava kapitalnu potrošnju, smanjuje troškove rada i značajno povećava prihode domaćinstava.

**Ostaje da se otklone nedostaci u budžetskom okviru.** Još uvijek se čekaju izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u cilju uspostavljanja nezavisnog fiskalnog savjeta radi jačanja nadzora nad fiskalnom politikom, iako su neki pripremni radovi već obavljeni. Sprovode se aktivnosti na realizaciji projekata za unapređenje budžetskog sistema, uspostavljanje odgovarajućeg srednjoročnog budžetskog okvira i unapređenje unutrašnje finansijske kontrole. Programsko budžetiranje uvedeno je sa budžetom za 2021. godinu. Međutim, biće potrebno nekoliko godina da se postigne puna implementacija, uz uvođenje indikatora učinka za praćenje napretka.

Uprava prihoda i carina sprovodi projekat uspostavljanja integrisanog sistema upravljanja prihodima (IRMS) i sistema elektronske fiskalizacije u realnom vremenu, radi povećanja transparentnosti procesa plaćanja poreza i smanjenja neformalnosti. To bi doprinijelo ne samo poboljšanju efikasnosti sistema, već i sprovođenju programa „Evropa sad“. Vlada radi na razvoju preduzeća za upravljanje javnom imovinom (nazvanog „Montenegro Works“), inspirisanog modelom Helenske korporacije za imovinu i učešće (HCAP), kako bi se postiglo efikasnije i integrisanije poslovanje javnih preduzeća. Postoji značajno kašnjenje u uvođenju obračunskog računovodstva i proizvodnje statistike državnih finansija na osnovu standarda ESA2010.

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

**Komparativna prednost Crne Gore je izgrađena na njenom geografskom položaju, klimi i pejzažu.** Njena mala i otvorena ekonomija orijentisana je na usluge i uglavnom je fokusirana na turizam kao glavni izvor prihoda. Usluge čine skoro 80% ukupnog izvoza, dok strani turisti direktno ostvaruju preko 20% BDP-a zemlje. S obzirom na oslanjanje zemlje na jedan sektor i njegovu malu veličinu, privreda je i dalje ranjiva na spoljne šokove i izazove klimatskih promjena. Ovo zahtijeva akciju za diversifikaciju privrede i povećanje dodate vrijednosti u privrednim aktivnostima. Programi razvoja vještina, kao odgovor na prioritete strategije pametne specijalizacije u zemlji, kao i djelovanje u oblastima politike koji se odnose na digitalnu i zelenu tranziciju treba da postanu prioriteti za nadležne organe Crne Gore.

Komisija je sprovedla nezavisnu analizu crnogorske privrede kako bi identifikovala ključne strukturne izazove za konkurentnost i inkluzivni rast, oslanjajući se na crnogorski PER i druge izvore. Ova koncizna analiza pokazuje da, uprkos ostvarenom napretku, zemlja pati od nekoliko strukturalnih i sveobuhvatnih slabosti u mnogim sektorima privrede. Ključni izazovi u smislu jačanja konkurentnosti i obezbjeđivanja dugoročnog inkluzivnog rasta ostaju isti kao što je identifikovano posljednjih godina. To su:

- (i) povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i rješavanje dugotrajne nezaposlenosti;
- (ii) jačanje regulatornog okruženja, i
- (iii) smanjenje neformalnosti u privredi.

Ova procjena se stoga fokusira na ta tri ključna izazova.

Crna Gora takođe treba da se pozabavi korupcijom, unaprijedi vladavinu prava i ojača institucije kako bi promovisala konkurentnost. Rješavanje ovih fundamentalnih problema je preduslov za uspješnu transformaciju privrede. Komisija pomno prati napredak u godišnjem izvještaju Crne Gore o pitanjima jačanja vladavine prava i borbe protiv korupcije.

##### ***Ključni izazov 1: Povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i rješavanje dugotrajne nezaposlenosti***

**Uprkos ekonomskom rastu u 2021. godini, indikatori tržišta rada neznatno su se poboljšali.** Stopa nezaposlenosti u trećem kvartalu 2021. godine pala je za 4,2 pp na 14,8% u odnosu na isti period 2020. godine. Stopa zaposlenosti porasla je sa 43,0% na 46,5%, a stopa aktivnosti sa 53,1% na 54,6% iako, prema Monstatu, još uvijek nije dostigla nivo od prije krize od 60% u trećem kvartalu 2019. godine. Poređenja radi, u EU je stopa nezaposlenosti (15-74) bila 6,9%, stopa aktivnosti (20-64) bila je 78,9%, a stopa zaposlenosti (20-64) 73,6% u trećem kvartalu 2021. godine.

Postoje značajne razlike između tri regiona zemlje. Stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu (33%) bila je više od osam puta veća u primorskom regionu (4%) u trećem kvartalu 2021. godine. Određeni broj ranjivih grupa, uključujući Rome i osobe sa invaliditetom, suočavaju se sa dodatnim izazovima u pristupu tržište rada, uprkos podršci koja je dostupna ovim grupama u okviru programa zapošljavanja i obrazovanja. Crna Gora je usvojila još dva paketa ekonomske podrške u 2021. godini sa ciljem zadržavanja radnih mjesta pružanjem podrške preduzećima, ugroženim radnicima i ranjivim grupama.

Kao direktan odgovor na smjernice politike iz 2020. godine da se „preduzmu mjere za očuvanje zaposlenosti, uključujući obezbjeđivanje programa za skraćeno radno vrijeme i fleksibilnih radnih aranžmana“, Crna Gora je predložila da se produži mjera 16 iz PER-a iz 2021. godine, i predložila *Reformsku mjeru 2 – „Uvođenje novih programa rada i uspostavljanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života“*. Ciljevi mjere ostaju odgovarajuće i u skladu sa prioritetima EU i Crne Gore.

**Najugroženije grupe na tržištu rada su i dalje žene, mladi ljudi i niskokvalifikovana radna snaga, a dugotrajna nezaposlenost ostaje strukturalni izazov.** Pandemija je imala značajan negativan uticaj na zapošljavanje mladih (15-24), pri čemu je stopa zaposlenosti za starosnu grupu pala na 18,4% u četvrtom kvartalu 2020. godine, sa 26,9% u četvrtom kvartalu 2019. Stopa nezaposlenosti (15- 24) takođe je porasla na 42,0% u četvrtom kvartalu 2020. godine, sa 27,8% u četvrtom kvartalu 2019. godine. U 2019. godini, stopa mladih (15-29) koji nijesu zaposleni, niti su u sistemu obrazovanja ili na obuci, iznosila je 21,3 %. Ovo odražava značajne poteškoće u prelasku sa obrazovanja u radni odnos i neusklađenost između vještina stečenih kroz formalno obrazovanje i vještina koje se traže na tržištu rada. To bi takođe moglo ukazivati na malo prilika za zapošljavanje koje su dostupne mladim ljudima. Stopa mladih koji nijesu zaposleni, niti su u sistemu obrazovanja ili na obuci, značajno je porasla u 2020. godini na 26,6%. Analiza profila stope mladih (15-29) koji nijesu zaposleni, niti su u sistemu obrazovanja ili na obuci, koju je sprovedla Međunarodna organizacija rada (MOR) ukazuje na visok i sve veći broj nezaposlenih diplomaca srednjeg i visokog obrazovanja koji su bez posla. Najveći procent nezaposlenih i dalje čine oni sa nižim stepenom obrazovanja. I dalje postoji visoka dugoročna nezaposlenost. U četvrtom kvartalu 2020. godine 75,5% nezaposlenih bilo je nezaposleno duže od godinu dana. Crna Gora je 29. decembra 2021. godine usvojila Nacionalnu strategiju zapošljavanja za period 2021-2025. godine, zajedno sa Akcionim planom za 2022. godinu, nakon značajnog kašnjenja. Ambiciozna Strategija sadrži mjere za podršku održivom rastu zaposlenosti, uključujući jačanje razvoja vještina. Lokalne strategije zapošljavanja Crne Gore važne su u usmjeravanju napora da se riješe regionalne razlike preduzimanjem prilagođenih mjera.

**Zemlja ima aktivne mjere na tržištu rada kako bi pomogla mladim ljudima da se zaposle, iako ostaje da se vidi koliko su ove mjere djelotvorne.** Vlada je preduzela korake da uspostavi Garanciju za mlade u Crnoj Gori. U 2019. godini uvela je specifičnu mjeru osmišljenu da podstakne mlade ljude da se pridruže tržištu rada kroz zapošljavanje ili samozapošljavanje, ali njena efikasnost još nije poznata. MOR je nedavno ocijenio program stručnog usavršavanja za diplomce koji je na snazi više od jedne decenije, utvrdivši da je program bio neefikasan i dao je preporuke (MOR, 2022). U skladu sa Deklaracijom Zapadnog Balkana usvojenom u julu 2021. godine o obezbjeđivanju održive integracije mladih na tržište rada i sa smjernicama politike za 2021. godinu, Crna Gora je brzo djelovala kako bi stvorila grupu sa više aktera zaduženu za izradu plana implementacije Garancije za mlade. Očekuje se da će *Reformska mjera 3 „Uvođenje Programa Garancija za mlade u Crnoj Gori“* podržati ovaj rad i obezbijediti međusektorski pregled politike koji kombinuje više mjera za aktiviranje mladih. Crna Gora je 2021. godine pokrenula program zapošljavanja mladih u pripremi za Garanciju za mlade.

**Pandemija je produbila ionako veliki jaz među polovima na tržištu rada.** Jaz u zapošljavanju (20-64) između žena i muškaraca nastavio je da se povećava i razlika iznosi 15,6 pp u četvrtom kvartalu 2020. godine (u poređenju sa razlikom od 11,2 pp u četvrtom kvartalu 2019. godine). U 2020. godini, stopa neaktivnih žena na tržištu rada (20-64) ostala

je daleko iznad iste stope za muškarce, 40,1% u poređenju sa 25,4%. Povećanje zaposlenosti i dalje je veće za muškarce nego za žene. Nedostaju rodno osjetljivo savjetovanje o karijeri, programi koji imaju za cilj da podstaknu upisivanje mladih žena u netradicionalne strukovne programe i studije, ili programi koji imaju za cilj da pomognu ženama da se vrate na tržište rada nakon dužeg odsustva, na primjer radi brige o deci (OECD, 2021). U julu 2021. godine Vlada je usvojila novu Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025. godine i Akcioni plan za period 2021-2022. godine, identifikujući jasne operativne ciljeve i mjere za unapređenje rodne ravnopravnosti. Pandemija je takođe negativno uticala na prethodno poboljšanje stope upisa u obrazovne i institucije za njegu u ranom djetinjstvu, što bi trebalo da pomogne u poboljšanju izgleda za zapošljavanje i obuku žena. Prethodna poboljšanja u stopi upisa djece u predškolsko obrazovanje pogoršala su se za 7,6 pp u školskoj 2020/2021 godini, u odnosu na 2019/2020. godinu, što je očekivani efekat pandemije. I dalje se nedovoljno obraća pažnja na regionalne disparitete na sjeveru. Vlada je 2021. godine usvojila Strategiju i Akcioni plan za rano i predškolsko obrazovanje za period 2021-2025. godine. Sprovođenje ovih mjera treba da pomogne u obnovi prethodno ostvarenih dostignuća.

**Aktivne politike tržišta rada (APTR) nijesu dovoljne da pomognu licima koja traže posao da pronađu održivo, dugoročno zaposlenje i još uvijek se nedovoljno fokusiraju na prekvalifikaciju i usavršavanje.** U zemlji nedostaje sveobuhvatno praćenje i procjena uticaja efikasnosti aktivne politike tržišta rada, uključujući praćenje broja korisnika koji ostaju dugoročno zaposleni nakon njihovog učešća u programima aktivacije. To znači da se ne vrše stalna prilagođavanja politike, tako da politike odgovaraju svrsi. U toku su napor na poboljšanju trenutno neefikasne institucionalne strukture i funkcionisanja Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG). Ovo se ogleda u *Reformskoj mjeri 1 – „Jačanje operativnih kapaciteta Zavoda za zapošljavanje za sprovođenje usluga i mjera putem digitalizacije“* koja slijedi u okviru Reformske mjere 17 u PER-u za period 2021-2023. godine. Očekuje se da će proces digitalizacije ZZZCG na osnovu rezultata identifikovanih i revidiranih procedura olakšati njegov rad. Takođe se očekuje da će poboljšati pružanje prilagođenih i ciljanih usluga za mlade i odrasle, kao i doprinijeti efikasnom praćenju i evaluaciji aktivnih politika tržišta rada.

**Neformalnost ostaje prepreka za poboljšanje rezultata tržišta rada.** Iako se pretpostavlja da su mjere subvencionisanja plata kao odgovor na pandemiju navele poslodavce da zvanično prijave neke od svojih zaposlenih, destimulacije za prijavljivanje zaposlenih ostaju, a to zahtijeva sveobuhvatan skup mjera. Zakon o radu usvojen u decembru 2019. godine i mjere poreske reforme u programu Evropa sad usvojene krajem 2021. godine imaju za cilj povećanje fleksibilnosti tržišta rada i uklanjanje podsticaja za rad na crno. Kapacitet Uprave za inspeksijske poslove, u okviru koje djeluje Odsjek za inspekciju rada, ostaje ograničen.

**Neusklađenost vještina ostaje značajan izazov, posebno za mlade ljude.** Prema Indeksu ljudskog kapitala Svjetske banke za 2020. godinu, „dijete danas rođeno u Crnoj Gori će biti 63% produktivnije kada odraste u odnosu na ono što bi moglo biti da ima priliku za potpunim obrazovanjem i punim zdravljem“. Kvalitet i relevantnost cjelokupnog obrazovnog sistema i nedostatak praktičnog iskustva diplomaca stručnog i visokog obrazovanja su dugoročni izazovi. Ovo je pogoršano pandemijom COVID-19 i nastavlja da bude reformski prioritet prema Deklaraciji iz Osnabrucka i Bolonje (ETF, 2022). Postoji visok postotak ljudi koji prelaze sa programa stručnog obrazovanja i obuke na visoko obrazovanje i druge programe koji su manje prilagođeni potrebama tržišta. Profesionalna neusklađenost (tj. previsoka kvalifikacija) najveća je kod osoba sa tercijarnim obrazovanjem (oko 14%). Iako je tercijarno obrazovanje i dalje niže od prosjeka EU, tržište rada ne može da apsorbuje broj diplomiranih studenata tercijarnih studija u određenim oblastima, kao što su biznis i humanističke nauke, a ipak postoji nedostatak diplomaca u oblasti medicine, nauke, tehnologije, tehnike i matematike (ETF, 2019). Ovo je štetno naročito s obzirom na njihov značaj za domene zanimanja u fokusu strategija pametne specijalizacije. Očekuje se da će Strategija za cjeloživotno preduzetničko učenje Crne Gore za period 2020-2024. godine,

Nacionalno partnerstvo i Fond za inovacije pomoći u rješavanju ovog nedostatka vještina. Nadalje, Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori (2020-2024), zajedno sa svojim akcionim planovima, navodi mjere za prevazilaženje nedostatka vještina radne snage i unapređenje efikasnosti i djelotvornosti sistema stručnog obrazovanja i obrazovanja i cjeloživotnog učenja. Crna Gora se obavezala na sprovođenje Agende Zapadnog Balkana za inovacije, istraživanje, obrazovanje, kulturu, omladinu i sport, za koju se očekuje da će voditi njene reformske napore.

**Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih sa usavršavanjem i prekvalifikacijom još uvijek nijesu odigrali dovoljno istaknutu ulogu, uključujući olakšavanje zelene i digitalne tranzicije.** S obzirom na veoma visoko učešće dugotrajne nezaposlenosti, razvoj i primjena ovih mjera i dalje je od suštinskog značaja. U 2022. godini, izrada akcionog plana za digitalno obrazovanje i Strategija digitalnih vještina treba da identifikuju dalje mjere za rješavanje ovih nedostataka.

Ovi nedostaci jasno su identifikovani u PER-u za period 2022-2024. godine. PER predlaže dvije nove reformske mjere za rješavanje stalne neusklađenosti vještina na tržištu rada i poboljšanje relevantnosti obrazovnog sistema, *Reformska mjera 4 – „Povećanje zapošljivosti odraslih kroz poboljšanje njihovih vještina i kompetencija potrebnih na tržištu rada“* i *Reformska mjera 5 – „Digitalizacija obrazovanja i razvoj digitalnih vještina“*. One su u skladu sa političkim preporukama Evropske komisije.

**Crna Gora je tokom 2021. i 2020. godine usvojila nekoliko reformskih mjera koje imaju za cilj unapređenje zaštite najugroženijih segmenata stanovništva, poboljšanje opštih uslova života i dovođenje većeg broja ljudi na tržište rada.** U skladu sa Strategijom socijalne i dječije zaštite, Vlada je uz pomoć UNICEF-a naručila izradu studije za reviziju sistema socijalne zaštite. Prateći smjernice politike za 2021. godinu, izradila je sveobuhvatnu mapu puta reformi. Nakon izmjena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o fondu rada u julu 2020. godine, u maju 2021. godine došlo je i do drugih izmjena. Usvojene su izmjene Zakona o radu kojima je minimalna zarada povećana sa 222 na 250 eura od 1. oktobra 2021. godine, kao i Zakona o socijalnoj i dečijoj zaštiti kojim se univerzalne naknade odobravaju svim domaćinstvima sa djecom mlađom od šest godina. Mjere usvojene u okviru programa „Evropa sad“ u decembru 2021. godine takođe uključuju povećanje neto minimalne zarade sa 250 eura na 450 eura i podizanje neoporezivog ličnog dohotka na 700 eura, čime se smanjuje poreski klin za lica sa niskim primanjima.

*Reformska mjera 6 „Reforma nacionalnog sistema za utvrđivanje invaliditeta“* i *7 „Definisanje finansijskih preduslova za reforme predložene u okviru Mape puta“* odgovaraju na potrebu zaokruživanja sistema socijalne zaštite i reformisanja sistema socijalne zaštite u skladu sa potrebama.

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

**Institucionalno i regulatorno okruženje u Crnoj Gori zahtijeva dalje reforme u narednim godinama.** Regulatorno okruženje nije dovoljno poslovno orijentisano i ometa dinamičan razvoj domaćih preduzeća i aktivnosti stranih investitora, kao što je detaljno naglašeno u procjenama PER-a od strane Komisije za 2020. i 2021. godinu. Potrebna su značajna poboljšanja da bi se otklonile neefikasnosti i kašnjenja u rješavanju neefikasnosti i kašnjenja kada se radi o administraciji, prevelikoj složenosti i administrativnom opterećenju zbog lokalnog oporezivanja i parafiskalnih dažbina, kao i efikasnosti mehanizama konsultacija između vlasti i poslovne zajednice, koji treba da budu kontinuirani i strukturalni. Na listi pitanja za poboljšanje su i transparentnost u donošenju odluka, nedosljednosti i proizvoljno tumačenje i sprovođenje zakona od strane javnih organa, kao i pristup finansijama za MSP, kako generalno tako i u specifičnim kontekstima (COVID-19, politike inovacija).

Preduzeća ističu da ovi nedostaci slabe regulatorno okruženje na centralnom i lokalnom nivou i koče crnogorsku ekonomiju. Ovo se pretvara u izgubljene prilike u smislu poslova (sa uticajem na Ključni izazov br. 1) i pruža podsticaje, posebno mikro i malim preduzećima, za neprijavljeni rad i transakcije (na taj način podstičući probleme opisane u Ključnom izazovu br. 3).

**Crna Gora je ostvarila opipljiv napredak u 2021. godini u poboljšanju poslovnog i regulatornog okruženja, uprkos uticaju COVID-19.** Ispunila je značajan etapni cilj u oblasti javnih nabavki, prelazeći sa sistema u papirom obliku na potpuno elektronski sistem do kraja 2021. godine. Očekuje se da će elektronske nabavke donijeti značajna poboljšanja u javnim nabavkama u narednim godinama. Centralizovani sistem e-nabavke preko jedinstvenog namjenskog portala, omogućen sveobuhvatnim izmjenama zakonodavstva o nabavkama (usklađenim sa pravom EU) otvara put za znatno lakši pristup informacijama o tenderima svih naručilaca, ubrzava procedure i poboljšava njihovu transparentnost. Implementacija e-nabavki ima potencijal da značajno smanji obim korupcije, kršenja pravila konkurencije i potencijal za dugotrajne i skupe žalbe.

Uključivanje preduzeća i socijalnih partnera u dijalog sa vladom i regulatorne procese donijelo je obećavajuće pomake. Preduzećima je bilo lakše da se njihov glas čuje u osmišljavanju strukturnih reformi planiranih u okviru trenutnog PER-a i u usvajanju mjera za ublažavanje COVID-19. Razvoj i proširenje uloge Savjeta za konkurentnost u 2021. godini moglo bi da podstakne sistematičnije uključivanje poslovnih partnera u osmišljavanje, izradu i sprovođenje mjera koje utiču na poslovanje. Uz podršku stalnog sekretarijata i *ad hoc* tehničkih radnih grupa i tijela, Savjet ima potencijal da postane važan forum konsultacija sa Vladom.

Prvi rezultat ove bliže saradnje je Registar (fiskalnih i parafiskalnih) dažbina, koji izvještava o nametima i naknadama koje utiču na preduzeća na nacionalnom i lokalnom nivou. Registar predstavlja osnovu za dalje pojednostavljivanje i usklađivanje u domenu lokalnog oporezivanja. Ostaje da se vidi da li će nadležni organi i u budućnosti koristiti Savjet za konkurentnost za jačanje velikih Vladinih reformi i programa. Ovo bi bilo u skladu sa smjernicama politike (PG 4) Zajedničkih zaključaka o ekonomskom i finansijskom dijalogu između EU i Crne Gore iz 2021. godine.

**Vlada je prihvatila digitalizaciju kao način da ojača crnogorsko regulatorno okruženje.** Proces digitalizacije javnog sektora i razvoj transakcionih usluga e-uprave zauzima istaknuto mjesto u smjernicama politike navedenim u Zajedničkim zaključcima (PG 5). U svom najnovijem PER-u za period 2022-2024. godine, Crna Gora se obavezala na razvoj transakcionih usluga elektronske uprave koje, kada se implementiraju, mogu u velikoj mjeri poboljšati institucionalno i regulatorno okruženje i donijeti jasne dobiti u smislu efikasnosti i transparentnosti odnosa između preduzeća i državnih organa. Iako je većina ovih reformi planirana ili započeta ranije, izbijanje pandemije COVID-19 dalo je dodatni podsticaj ovim projektima e-uprave. Implementacijom razmatranih usluga e-uprave moglo bi se postići značajno smanjenje obima korupcije i nejednakog tretmana među preduzećima. Ubrzanje digitalizacije privrede i javne uprave takođe može olakšati napredak u rješavanju ključnih izazova 1 i 3, jer smanjuje vrijeme i troškove administrativnih procedura za poslodavce i preduzeća.

*Predložena Reformska mjera 9 – „Uspostavljanje potpune elektronske registracije preduzeća“ je kredibilna i dobro osmišljena.* Treba da pojednostavi proceduru osnivanja i registracije preduzeća.

Još jedna od predloženih reformi – *Mjera 11 – „Jačanje konkurentne pozicije MMSP kroz uspostavljanje jedinstvene pristupne tačke“* ima za cilj stvaranje veb portala koji sadrži sve informacije relevantne za mikro, mala i srednja preduzeća, a koji takođe treba da omogući digitalnu aplikaciju za podršku MMSP. To je relevantno i moglo bi da doprinese stvaranju regulatornog okruženja pogodnog za poslovanje.



*Reformska mjera 13 – „Poboljšanje digitalizacije e-uprave kroz razvoj platformi složenih e-usluga“* fokusira se na razvoj e-usluga na transakcionom nivou od ključnog interesa za crnogorsko društvo. Iako njen obim i značaj prevazilaze institucionalno i regulatorno okruženje, privredni subjekti (posebno mikro i mala preduzeća) bi bili među korisnicima reforme. Mjera je relevantna za povećanje konkurentnosti i inovativnosti u crnogorskoj privredi. Vlada bi se mogla fokusirati na pojednostavljivanje administrativnih procedura, u papirom i digitalnom obliku, kako bi se postigli bolji rezultati. Nije jasno kako su lokalne vlasti uključene u pružanje predviđenih usluga e-uprave.

*Reformska mjera 14 – „Unapređenje zakonodavno-regulatornog okvira za dalji razvoj infrastrukture za širokopojasni pristup internetu“* mogla bi se smatrati pratećom mjerom za razvoj digitalnih usluga na nacionalnom i lokalnom nivou. Koncentriše se na usvajanje i sprovođenje Zakona o elektronskim komunikacijama (u skladu sa Direktivom (EU) 2018/1972), nacionalnog plana za razvoj širokopojasnog pristupa i strategije razvoja 5G mreža. Reforma je relevantna i nesumnjivo će doprinijeti razvoju konkurentne i moderne privrede. Preporučuje se detaljniji opis očekivanih uticaja na konkurentnost, društvo i rad.

**Pristup finansijama, podrška inovacijama i reforma preduzeća u državnom vlasništvu dopunjuju listu reformi regulatornog okruženja u narednim godinama.** Važeći PER Crne Gore dodaje nove oblasti fokusa za strukturne reforme u okviru izazova regulatornog okruženja. Bolji pristup finansijama za mikro, mala i srednja preduzeća je, na neki način, klasična oblast reformi poslovnog, institucionalnog i regulatornog okruženja u mnogim zemljama EU i Zapadnog Balkana. U Crnoj Gori je ponovo dobio na značaju zbog pandemije, pri čemu su mala i srednja preduzeća u sektoru turizma i srodnim sektorima bila jako pogođena 2020. godine i samo su se djelimično oporavila 2021. godine.

*Reformska mjera 10 – „Unapređenje pristupa finansijama MMSP kroz kreiranje Kreditno-garantnog fonda“* je relevantna i kredibilna, ali zavisi od brzog usvajanja zakonodavnog okvira u Skupštini Crne Gore.

Pristup finansiranju takođe je istaknut u razvoju inovacija i pružanju podrške za istraživanje i razvoj. *Reformska mjera 12 – „Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema“* fokusira se na efikasnu primjenu Inovacionog fonda za podršku inovativnim preduzećima i na izgradnju institucionalnih kapaciteta Savjeta za inovacije i pametnu specijalizaciju, u skladu sa Strategijom pametne specijalizacije zemlje. Relevantan je i usklađen sa strategijama EU. Uspješno praćenje i sprovođenje mjere zavisi od toga da Ministarstvo ekonomskog razvoja i Fond za inovacionu djelatnost imaju dovoljno administrativnih kapaciteta.

Buduća reforma upravljanja javnim finansijama, *Mjera 15 – „Unaprjeđenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države“* dobro se uklapa u druge reforme regulatornog okruženja. Kako je saopšteno u najnovijem izvještaju OECD-a „Perspektiva konkurentnosti“ iz 2021. godine, crnogorskim državnim preduzećima lošije se upravlja i slabije rade od drugih državnih preduzeća u regionu. Krajnji cilj reforme, prema Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, jeste definisanje optimalnog portfelja državnog vlasništva, transformacija upravljačkih struktura i prakse odabranih preduzeća i na kraju poboljšanje njihovih finansijskih rezultata osnivanjem holding kompanije za ova preduzeća. Ukoliko se uspješno implementira, ovo bi imalo veliki uticaj na rezultate crnogorske privrede, s obzirom da su državna preduzeća među najvećim preduzećima i najvećim poslodavcima. Ipak, obim reforme predstavljene u PER-u za period 2022-2024. godine mnogo je uži i fokusira se samo na osnivanje i početno poslovanje preduzeća „Montenegro Works“, tijela koje treba da predvodi ove reforme. Poželjan je sveobuhvatan pristup u sljedećem izdanju PER-a.

Ukratko, naponi Crne Gore da poboljša svoje regulatorno i institucionalno okruženje počeli su da pokazuju određene rezultate u 2021. godini. To je takođe podstaklo Vladu da predloži nove prioritete reforme u ovoj oblasti. Državni organi su se obavezali na preduzimanje radnji za digitalizaciju privrede i uvođenje novih usluga e-uprave. Ako se u

potpunosti sprovedu, ove reforme imaju potencijal da poboljšaju efikasnost i transparentnost regulatornog okruženja, smanje troškove i ograniče prostor za korupciju. Nove reformske inicijative o pristupu finansijama, podršci inovacijama i upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu čine se veoma relevantnim. Rad u pravcu inkluzivnog, poslovno orijentisanog regulatornog okruženja i implementacija kulture usmjerene na poslovanje od strane državne i lokalne javne uprave treba da ostane u fokusu nadležnih organa u narednim godinama.

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

**Neformalna ekonomija predstavlja glavnu prepreku inkluzivnom, održivom rastu i konkurentnosti Crne Gore.** Prema različitim studijama i procjenama, neformalna ekonomija predstavlja između 25% i 33% BDP-a zemlje i zapošljava oko 30% radne snage (UNDP). Neformalni sektor podstaknut je nedostacima u institucionalnom i regulatornom okruženju, slabostima na tržištu rada, nedovoljnim kapacitetima javnih organa za sprovođenje, korupcijom i neizvršavanjem poreskih obaveza. Najčešće prakse sive ekonomije u Crnoj Gori su navodno neformalno zapošljavanje i drugi oblici neformalnih ugovora (posebno za radove u sektoru usluga), neregistrovana prodaja roba i usluga; izbjegavanje plaćanja poreza na promet akciznih proizvoda; obavljanje privredne djelatnosti bez registracije ili potrebne dozvole.

Uticaj sive ekonomije posebno je štetan za mala i srednja preduzeća koja posluju legalno i mikro preduzeća u sektoru usluga, koja dominiraju privredom. Ova najmanja preduzeća neformalnu konkurenciju doživljavaju kao najskuplju prepreku za poslovanje. Troškovi sive ekonomije i korupcije veći su i za inovativna preduzeća, što posebno koči razvoj sektora privrede koji se zasnivaju na znanju i vještinama. Na strani državnih organa, nedostatak odgovarajućih alata za praćenje predstavlja prepreku za pripremu, implementaciju i procjenu rezultata ciljanih reformskih mjera koje pokušavaju da riješe pitanje neformalne ekonomije.

Politike koje imaju za cilj smanjenje veličine neformalne ekonomije moraju biti široke i sveobuhvatne zbog različitih uzroka ovog fenomena i složenog odnosa između struktura tržišta rada, institucionalnog i regulatornog okruženja, oporezivanja, socijalne politike i kulturnih faktora. Oni treba da stvore podsticaje i uslove za formalizaciju neformalne ekonomije, primjenjuju snažne destimulacije i kazne za preduzeća i pojedince koji nastavljaju da posluju u neformalnom sektoru i nepravedno se takmiče sa legitimnim preduzećima. Državni organi takođe treba da preduzmu odlučne radnje kako bi otklonili sve nedostatke u pravnom i institucionalnom sistemu koje su predmet zloupotrebe. Nadležni organi treba da koriste širok spektar mjera za efikasno suzbijanje problema neformalne ekonomije.

**Prethodni pokušaji da se smanji neformalna ekonomija bili su potkopani nedostatkom kontinuiteta i političke podrške i kašnjenjima uzrokovanim krizom COVID-19.** Smanjenje obima neformalne ekonomije postalo je formalni prioritet za Vladu u 2017. godini. Akcioni plan usvojen u to vrijeme imao je prilično ograničen obim, fokusirajući se na uski spektar aktivnosti (kao što su provjere i suzbijajuće mjere prema preduzećima putem različitih inspekcijских službi, sa fokusom na sektor turizma) koji bi mogao da obezbijedi brzo povećanje prihoda državnom budžetu. Sveobuhvatniji pristup neformalnoj ekonomiji i ambiciozniji, iako nedefinisani program reformi, zacrtan je u PER-u za period 2019-2021. godine. Nadležni organi su u to vrijeme priznali potrebu za višestrukim, multisektorskim pristupom izazovu i važnost uključivanja legitimnih preduzeća i socijalnih partnera u mjere za smanjenje sive ekonomije.

Međutim, od tada, aktivnosti o kojima se izvještava u okviru uzastopnih PER-ova uglavnom su se fokusirale na unutrašnju reorganizaciju, preraspoređivanje odgovornosti između različitih upravnih organa i radnih grupa i prepakivanje prethodnih planova. Oni nijesu rezultirali ubjedljivim novim pristupom neformalnoj ekonomiji i nijesu uspjeli da prevaziđu većinu prethodno identifikovanih nedostataka. Napredak je ponovo odložen zbog izbijanja pandemije, koja je stavila na čekanje gotovo sve aktivnosti vezane za neformalnu ekonomiju predviđene u okviru strukturnih reformi u okviru PER-a, i kadrovske promjene. Kao rezultat

toga, uprkos preporukama EU i smjernicama o politici koje su date kroz Zajedničke zaključke proteklih godina, Crna Gora nije napravila novi akcioni plan koji bi prevazišao mjere suzbijanja i kontrole ili obezbijedio podsticaje za dovođenje preduzeća i rada u formalnu ekonomiju.

**PER za period 2022-2024 se u velikoj mjeri oslanja na mjere u programu „Evropa sad“ za rješavanje izazova neformalne ekonomije.** Smanjenje obima neformalne ekonomije, sa akcentom na tržište rada, jedan je od navedenih ciljeva programa „Evropa sad“, fiskalne i poreske reforme koju je Skupština usvojila krajem 2021. godine. Ključna reforma u okviru ovog programa kombinuje smanjenje poreskog klina na rad, zahvaljujući ukidanju doprinosa za zdravstveno osiguranje koje plaćaju poslodavci, i uvođenje neoporezivog dohotka za bruto zarade do 700 eura. Ovo je praćeno većim (nego ranije) porezom na dohodak na zarade iznad 1000 eura. Očekuje se da će ove mjere smanjiti troškove rada za poslodavce i dovesti do otvaranja novih (legalnih) radnih mjesta, čime će se direktno smanjiti učešće rada na crno u privredi.

*Reformska mjera 17 – „Poboljšanje poslovnog okruženja smanjenjem poreskog klina na rad“* – direktan je odraz ove ključne reforme u PER-u za period 2022-2024. godine. Mjere su relevantne, ambiciozne i sveobuhvatne. Oni nastoje da odgovore na sva tri ključna izazova za crnogorsku ekonomiju - prvu reformu takve međusektorske prirode u PER-u. Reforma svakako ima potencijal da značajno utiče na veličinu sive ekonomije u Crnoj Gori, ali su potencijalni rizici (koji nijesu dobro opisani u tekstu) visoki. Pažljivo praćenje uticaja i dobijanje ažurne slike o sektoru sive ekonomije u Crnoj Gori (vidjeti u nastavku) je potrebno da se procijene kratkoročni i srednjoročni rezultati reforme i da se izvrše korekcije, ako je potrebno.

Ključnu reformu poreza na rad prate dvije, relativno umjerene mjere. *Reformska mjera 16 – „Suzbijanje neformalne ekonomije kroz reformu poreske administracije“* je nastavak mjere iz prethodnih godina. Ima za cilj poboljšanje efikasnosti Uprave prihoda i smanjenje troškova za poreske obveznike, obezbjeđujući kapacitet za otkrivanje i djelovanje na neformalnu ekonomiju. Kao takva, mjera je relevantna i jasno razvijena. Međutim, kao što je ukazano u prošlosti, rizici od daljeg kašnjenja u implementaciji zbog restrukturiranja, ograničenih kapaciteta i fluktuacije zaposlenih i dalje su visoki.

Nova reforma, *Mjera 18 – „Informacioni sistem i mobilna aplikacija za praćenje parametara turizma“* ima za cilj da poveže neke od IT sistema javne uprave i uvede novu mobilnu aplikaciju za registraciju gostiju radi suzbijanja neprijavljenih (a samim tim i neoporezovanih) boravaka u smještaju za odmor. Reforma je ugrađena u ekonomske prioritete Vlade, ali se čini da je njen obim uzak za prioritarnu reformu na strateškom nivou koja se bavi ključnim izazovom. Postala bi djelotvornija ako bi se povezala sa drugim mjerama osmišljenim da obuzdaju neformalnu ekonomiju i podstaknu konkurentnost preduzeća koja legalno posluju u sektoru turizma ili usluga.

**PER-u nedostaje međusektorska, sveobuhvatna mjera koja poništava mjere za smanjenje neformalne ekonomije.** Prema riječima vladinih funkcionera, očekuje se da će se dugo odlagani rad na izradi novog akcionog plana Crne Gore o neformalnoj ekonomiji, koji se pominje u posljednja tri PER-a, nastaviti 2022. godine, ali više nije u okviru ovog strateškog dokumenta. Kao prvi korak, treba da se sprovede istraživanje o neformalnoj ekonomiji među preduzećima i domaćinstvima. Navodno je izabrana konsultantska kuća da izvrši ovaj zadatak i pomogne radnoj grupi, koju čine zvaničnici iz različitih ministarstava, u odabiru i dizajniranju aktivnosti koje će biti uključene u akcioni plan. Istraživanje takođe treba da bude instrumentalno u kontekstu reforme poreskog klina (Mjera 17).

Crna Gora je tokom pandemije sprovela dvije povezane inicijative koje nijesu uključene u strukturne reforme PER-a. Prva je rezultirala novim akciznim markicama, podržanim aplikacijom za pametne telefone koja omogućava korisnicima da provjere autentičnost i legalnost akciznih proizvoda. Druga, inicijativa e-fiskalizacije, ima za cilj da registruje i podrži

pravilno oporezivanje svih gotovinskih transakcija na prodajnom mjestu. Djelimično je sprovedena 2021., a rad će se nastaviti i u 2022. godini. Ovo su rijetki primjeri mjera usmjerenih na smanjenje sive ekonomije koje su ostvarene posljednjih godina.

**Da bi se postigli opipljivi rezultati, potrebne su naknadne mjere, bolja koordinacija i postojano sprovođenje.** Vladin plan za smanjenje obima neformalne ekonomije, koji tek treba da bude izrađen, imao bi koristi od pristupa koji kombinuje ciljane, suzbijajuće i kontrolne mjere sa daljim podsticajima za legalizaciju neformalnog poslovanja i neformalnog zapošljavanja, pored mjera preduzetih u okviru programa „Evropa sad“. Drugi, do sada zanemareni aspekt neformalne ekonomije koji zahtijeva pažnju Vlade jeste potreba da se otklone najočigledniji nedostaci i nedosljednosti u zakonima koji olakšavaju rad neformalnih preduzeća (na primjer, u vezi sa ovlaštenjima inspekcije rada koja djeluje u okviru Uprave za inspeksijske poslove). Neophodna je duboka reforma inspeksijskih organa i njihova digitalizacija, zajedno sa aktivnostima na razvoju kapaciteta inspekcija i poreskih organa. Kontinuirana koordinacija djelovanja različitih javnih institucija, preduzeća i drugih društvenih aktera i strukturirani dijalog koji uključuje i centralne i lokalne vlasti je ključ za uspješnu i blagovremenu primjenu svih mjera. Proces digitalizacije javne uprave i usluga pruža široku priliku za smanjenje obima i veličine sive ekonomije. Odlučnost državnih organa da sprovede pravila putem upravnih i sudskih postupaka igraće podjednako važnu ulogu u procesu.

Ukratko, Vlada je prepoznala veličinu izazova koji neformalna ekonomija predstavlja za dugoročni, održivi razvoj Crne Gore i preduzela je neke odlučne mjere krajem 2021. godine. Ostaje da se vidi da li će reforme i zakonske promjene pokrenute u okviru programa „Evropa sad“ rezultirati značajnim smanjenjem sive ekonomije. Uspješno sprovođenje ključnih poreskih reformi na tržištu rada i promjene koje su u toku u regulatornom okruženju, posebno digitalizacija, zaista mogu da se pozabave nekim od uzroka neformalne ekonomije u narednim godinama. Bez obzira na to, potrebna je jasna vizija, dalje reforme i plan za naknadne mjere da bi se proizveo kumulativni i izražen uticaj na neformalnu ekonomiju.

**Okvir: Praćenje učinka u svjetlu Evropskog stuba socijalnih prava<sup>44</sup>**

*Evropski stub socijalnih prava, koji su 17. novembra 2017. godine proglasili Evropski parlament, Savjet i Evropska komisija, postavlja 20 ključnih principa i prava o jednakim mogućnostima i pristupu tržištu rada, pravednim uslovima rada, socijalnoj zaštiti i inkluziji za dobrobit građana u EU. Akcioni plan za evropski stub socijalnih prava, usvojen 4. marta 2021. godine, ima za cilj da okupi sve relevantne snage kako bi principe pretvorili u akcije. Pošto 20 principa daju smjernice o tome kako postići uzlaznu konvergenciju i bolje uslove rada i života u EU, oni su podjednako relevantni za zemlje kandidate i potencijalne kandidate. Nova ojačana socijalna dimenzija za Zapadni Balkan uključuje oštiji fokus na zapošljavanje i socijalne reforme kroz bolje praćenje politika (EK, 2018). Deklaracija ministara Zapadnog Balkana o unapređenju socijalne politike na Zapadnom Balkanu (6. novembar 2018. godine) potvrđuje da će oni koristiti Stub socijalnih prava da usmjeravaju usklađivanje svojih tržišta rada i sistema socijalne zaštite sa onima u EU.*

**U odnosu na prosjek EU-27, Crna Gora se suočava sa izazovima u pogledu niza indikatora socijalnog rezultata koji podržavaju Evropski stub socijalnih prava.**

<sup>44</sup> Tabela uključuje 16 glavnih indikatora socijalnog rezultata, koji se koriste za poređenje učinka država članica EU (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>).

Indikatori se porede i za Zapadni Balkan i Tursku. Procjena uključuje učinak zemlje u odnosu na prosjek EU-27 (ostvaruju rezultate lošije/bolje/oko prosjeka EU-27; generalno se koriste podaci iz 2020. godine za ovo poređenje) i pregled trenda za indikator na osnovu najnovijih dostupnih podataka za trogodišnji period za zemlju (poboljšanje/pogoršanje/bez promjena). Za podatke vidjeti ANEKS B. NEET: osobe koje nijesu zaposlene, uključene u obrazovni sistem ili obuku; BRPD: bruto raspoloživi prihod domaćinstva.

**Pandemija COVID-19 preokrenula je godine pozitivnih trendova na tržištu rada.** Iako su stope zaposlenosti i nezaposlenosti, kao i učešće mladih (15-29) koji nijesu zaposleni, uključeni u obrazovni sistem ili obuku, počeli da se poboljšavaju, pandemija je potkopala ovaj napredak. Strukturni izazovi na tržištu rada i dalje postoje, uključujući visoku i rastuću dugoročnu nezaposlenost i kontinuirane regionalne nejednakosti. Rodni jaz u zapošljavanju nastavio je da se stalno smanjuje, iako su brojke i dalje ispod prosjeka EU-27.

CRNA GORA		
Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada	Rano napuštanje obrazovanja i obuke (% stanovništva starosti 18-24)	Bolje od prosjeka EU, poboljšava se
	Nivo digitalnih vještina pojedinca (osnovni ili iznad osnovnog)	Gore od prosjeka EU, trend nije primjenljiv
	Mladi koji nijesu zaposleni, uključeni u obrazovni sistem ili obuku (% ukupne populacije starosti 15-29)	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Rodni jaz u zapošljavanju	Gore od prosjeka EU, poboljšava se
	Odnos kvintila prihoda (S80/S20)	Gore od prosjeka EU, poboljšava se
Dinamična tržišta rada i poštenu uslovi rada	Stopa zaposlenosti (% stanovništva starosti 20-74)	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Stopa nezaposlenosti (% stanovništva starosti 15-74)	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Dugoročna stopa nezaposlenosti (%)	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Rast BRPD po glavi	Nije primjenljivo
Socijalna zaštita i inkluzija	U opasnosti od siromaštva ili socijalne isključenosti (u %)	Gore od prosjeka EU, poboljšava se
	U riziku od siromaštva ili stopa socijalne isključenosti djece (u %)	Gore od prosjeka EU, poboljšava se
	Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Jaz u zapošljavanju osoba sa invaliditetom	Gore od prosjeka EU, pogoršava se
	Preopterećenje troškova stanovanja	Bolje od prosjeka EU, poboljšava se
	Djeca mlađa od 3 godine u formalnom čuvanju	Nije primjenljivo
	Samoprijavljena nezadovoljena potreba za	Gore od prosjeka EU, poboljšava se

**Neusklađenost vještina i slabo obezbjeđenje učenja odraslih utiču na prelazak iz škole na posao i rezultiraju nedovoljno pripremljenim radnicima da pronađu odgovarajući i održiv posao.** Kvalitet i relevantnost cjelokupnog obrazovnog sistema i nedostatak praktičnog iskustva diplomaca stručnog i visokog obrazovanja su dugoročni izazovi, koji su pogoršani pandemijom. Nivo digitalnih vještina Crnogoraca bio je nešto ispod prosjeka EU-27 u 2017. godini, ali nema dovoljno podataka da bi se identifikovao trend. Crna Gora nastavlja da nadmašuje prosjek EU-27 po stopi ranog napuštanja obrazovanja i obuke.

**Zapošljavanje ostaje najbolji put za izlazak iz siromaštva.** 37,8% stanovništva i 45,8% djece bilo je u opasnosti od siromaštva ili socijalne isključenosti 2020. godine. Nakon kontinuiranog pada, stope su ponovo porasle nakon izbijanja pandemije. Iako sistem socijalne zaštite do sada nije bio dobro opremljen da cilja i pomogne onima kojima je potrebna pomoć ili da dovede ljude na tržište rada, očekuje se da će Mapa puta reformi sistema socijalne i dječije zaštite riješiti sistemske nedostatke. U 2020. godini, Crna Gora je nadmašila prosjek EU-27 u pogledu preopterećenja troškovima stanovanja i značajno je poboljšala svoj učinak u pogledu nezadovoljenih medicinskih potreba koje su sami prijavili, ostajući tek neznatno ispod prosjeka EU-27.

**Prikupljanje pravovremenih i pouzdanih podataka treba održavati i ojačati.** Treba nastaviti napore da se statistika zapošljavanja i socijalna statistika bolje usklade sa standardima EU i da se statistika šalje Eurostatu sistematski i na vrijeme.

## **5. PREGLED SPROVOĐENJA SMJERNICA POLITIKE USVOJENIH NA EKONOMSKOM I FINANSIJSKOM DIJALOGU 2021. GODINE**

*Svake godine od 2015. godine, Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske usvojio je ciljane smjernice politike (SP) za sve partnere u regionu. Smjernice predstavljaju zajednički stav učesnika o mjerama politike koje treba primijeniti da bi se riješile makro-fiskalne ranjivosti i strukturne prepreke za rast. Osnovno obrazloženje političkih smjernica je slično onom u preporukama za konkretne zemlje koje se obično usvajaju u okviru Evropskog semestra za države članice EU. Komisija ocjenjuje rad realizovan na implementaciji smjernica za politiku u procjenama PER-a za narednu godinu. Tabela u nastavku predstavlja procjenu Komisije o sprovođenju smjernica za politiku 2021. godine koje su zajedno usvojile EU i Zapadni Balkan i Turska na njihovom ekonomskom i finansijskom dijalogu na ministarskom nivou 12. jula 2021. godine.*

Sveukupno: Djelimična implementacija (57.9%) <sup>45</sup>	
Smjernice za politiku 2021.	Sumarna ocjena
<p><b>SP 1:</b></p> <p>Pružiti dobro ciljanu i privremenu fiskalnu podršku u vezi sa pandemijom ugroženim domaćinstvima i preduzećima; pod uslovom da dođe do oporavka privrede do usvajanja budžeta za 2022. godinu, dopuniti budžet srednjoročnim planom fiskalne konsolidacije koji predviđa postepeno smanjenje budžetskog deficita i koeficijenta javnog duga, počev od 2022. godine.</p> <p>Izraditi novi plan optimizacije javne uprave u cilju zadržavanja učešća mase plata u javnom sektoru u BDP-u.</p>	<p>SP1 je <b>djelimično implementirana:</b></p> <p><b>1) Djelimična implementacija:</b> Tokom pandemije COVID-19, Vlada je usvojila pet paketa socio-ekonomskih mjera, uključujući subvencije zarada za očuvanje radnih mjesta i podršku ugroženim sektorima, uključujući penzionere i nezaposlene radnike. Obezbijedila je nove kreditne linije pod povoljnim uslovima, kao i moratorijume na kredite i odlaganja poreza, za preduzeća i građane. Sve u svemu, mjere podrške postepeno se ukidaju i od aprila 2021. godine nijesu utvrđeni novi socio-ekonomski paketi, pošto je privreda počela snažno da se oporavlja.</p> <p>Crna Gora je usvojila novu fiskalnu strategiju i budžetski srednjoročni okvir u decembru 2021. godine. Međutim, budžet za 2022. godinu ima za cilj veći deficit od 5% BDP-a za ovu godinu (iznad gornje granice fiskalnih pravila od 3% BDP-a), u opadanju postepeno nakon toga na 0,6% BDP-a u 2024. godini. Planirano je da javni dug značajno padne sa 84,5% BDP-a u 2021. i na 67,6% u 2024. godini. Međutim, čini se da je teško postići ciljeve konsolidacije bez dodatnih mjera za jačanje budžetskih prihoda i obuzdavanje ili smanjenje potrošnje.</p> <p><b>2) Ograničena implementacija:</b> Crna Gora je usvojila novu Strategiju reforme javne uprave (2022-2026.). Strategija utvrđuje plan za optimizaciju ljudskih resursa u skladu sa digitalizacijom javne uprave. Međutim, ne postavlja</p>

Za detaljan opis metodologije koja se koristi za procjenu sprovođenja smjernica za politiku, vidjeti poglavlje 1.3 Pregleda Komisije i procjene zemalja o Programima ekonomskih reformi za 2017. godinu, dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overview-and-country-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2017-economic-reform-programmes-commissions-overview-and-country-assessments_en).

<p>Uspostaviti informacijski sistem za elektronsko upravljanje i sigurnosno štampanje akciznih markica u cilju proširenja poreske osnovice i jačanjem borbe protiv neformalnosti i izbjegavanja poreza.</p> <p>Unaprijediti implementaciju programa procjene upravljanja javnim ulaganjima (PIMA), kako bi se poboljšao kvalitet javnih investicija.</p>	<p><b>3) Potpuna implementacija:</b> Implementacija novog sistema za elektronsko upravljanje akciznim markicama počela je 2021. godine. Sistem uključuje QR kodove i nove digitalne sigurnosne elemente za sprečavanje ilegalne trgovine</p> <p><b>4) Ograničena implementacija:</b> Izvještaj o procjeni PIMA objavljen je u julu 2021. godine, a zatim u avgustu izvještaj MMF-a sa preporukama i akcionim planom (koji će biti usvojen u prvom kvartalu 2022. godine).</p>
<p><b>SP 2:</b></p> <p>Usvojiti izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u cilju formiranja nezavisnog organa zaduženog za fiskalni nadzor.</p> <p>Izraditi sveobuhvatan pregled svih poreskih oslobođenja, uključujući analizu njihovog ekonomskog i socijalnog uticaja.</p> <p>Podržati ekonomiju i likvidnost poslovanja smanjenjem neplaćenih obaveza javnog sektora i rokova za povraćaj PDV-a.</p>	<p>SP 2 je <b>djelimično implementirana:</b></p> <p><b>1) Ograničena implementacija:</b> U pripremi su izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kako bi se stvorili formalni preduslovi za formiranje fiskalnog savjeta. Usvajanje izmjena planirano je u prvoj polovini 2022. godine.</p> <p><b>2) Djelimična implementacija:</b> Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je uz tehničku podršku MMF-a sačinilo listu poreskih oslobođenja. Međutim, još uvijek se čeka analiza ekonomskog i socijalnog uticaja.</p> <p><b>3) Značajna implementacija:</b> Vremenski rok za povraćaj PDV-a skraćen je sa 60 na 30 dana. Mjere su bile dio socio-ekonomskih mjera podrške privredi tokom pandemije. Ostvaren je dalji napredak u smanjenju neizmirenih obaveza javnog sektora (tj. obaveza za tekuće rashode), bilježeći smanjenje od 8,4% u odnosu na isti period prethodne godine na</p>
<p><b>SP 3:</b></p> <p>Održavanje snažnog regulatornog okvira finansijskog sektora u skladu sa najboljom međunarodnom i EU praksom, obezbjeđivanje dobrog upravljanja kreditnim rizikom, transparentan prikaz kvaliteta aktive i adekvatna rezervisanja.</p> <p>Dalje smanjiti institucionalne i pravne prepreke za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita uglavnom izvan odgovornosti centralne banke, uključujući olakšavanje vansudskog poravnanja i modernizaciju režima nesolventnosti.</p> <p>Završiti tekuću analizu kvaliteta imovine, transparentno objaviti njegove opšte nalaze i na vrijeme preduzeti korektivne mjere tamo gdje je to potrebno.</p>	<p>SP 3 je <b>značajno implementirana:</b></p> <p><b>1) Značajna implementacija:</b> Ostvaren je dobar napredak u ključnim zakonima u cilju daljeg usklađivanja crnogorske regulative i nadzora sa važećim okvirom EU. Ovo uključuje Zakon o kreditnim institucijama i Zakon o kreditnim institucijama koji je stupio na snagu u januaru 2022. godine. Većina mjera podrške postepeno je ukinuta, osim nekih za domaćinstva. Što se tiče rezervisanja, koeficijent pokrivenosti je blago opao, ali je i dalje visok u poređenju sa regionom.</p> <p><b>2) Djelimična implementacija:</b> CBCG je završila istraživanje koje je identifikovalo spore procedure rješavanja kolaterala. Takođe je formirala međuresorna radna grupa za rješavanje problema. Sve u svemu, međutim, napredak u zakonodavstvu i sprovođenju akcija za jačanje širokog institucionalnog okvira za efikasnu nelikvidnost je spor.</p> <p><b>3) Značajna implementacija:</b> Analiza kvaliteta imovine je završena, a njeni glavni rezultati su objavljeni. Banke trenutno sprovode praćenje.</p>



<p><b>SP 4:</b></p> <p>U saradnji sa lokalnim vlastima i predstavnicima poslovnih zajednica, sprovesti analizu poslovnih procedura na nivou lokalne uprave kako bi se identifikovali izvori moguće neefikasnosti i predložila poboljšanja institucionalnog i regulatornog okruženja, uključujući i izgradnju infrastrukture.</p> <p>Uspostaviti mehanizme na tehničkom nivou i najbolje administrativne prakse koje omogućavaju kontinuirani strukturalni dijalog između vlasti i poslovne zajednice.</p> <p>Fokusirati se na dalje pojednostavljanje oporezivanja poslovanja, smanjenje broja i raznolikosti parafiskalnih nameta i olakšavanje plaćanja poreskih obaveza.</p>	<p>SP 4 je <b>značajno implementirana</b>.</p> <p>1) <b>Djelimična implementacija:</b> Savjet za konkurentnost, koji okuplja predstavnike vlade, poslovnih udruženja i opština, izradio je akcioni plan za uklanjanje nekih manje složenih prepreka poslovanju koje je Savjet identifikovao do sredine 2022. godine.</p> <p>2) <b>Značajna implementacija:</b> Vlada je u februaru 2021. godine usvojila novu odluku o članstvu i funkcijama Savjeta za konkurentnost, sa ciljem povećanja njegove uloge i efikasnosti. Došlo je do poboljšanja u komunikaciji, konsultaciji i uključivanju privatnog sektora u nacрте zakonskih akata i na pravce razvoja ekonomske politike zemlje (PER).</p> <p>3) <b>Značajna implementacija:</b> Registar fiskalnih i parafiskalnih nameta je uspostavljen u martu 2021. godine i redovno se ažurira. Postoje planovi za stvaranje sličnog registra za poslovne dozvole. Sve opštine su primijenile zakone o administrativnim taksama i lokalnim komunalnim taksama, usvojene u martu 2019. godine. U toku je rad na elektronskoj registraciji preduzeća i to bi trebalo da dovede do daljeg smanjenja ili ukidanja taks i naknada koje se primjenjuju prilikom registracije preduzeća.</p>
<p><b>SP 5:</b></p> <p>Dati prioritet digitalizaciji javnog sektora i razvoju transakcionih elektronskih državnih usluga kako bi se ubrzao i unaprijedio ekonomski oporavak.</p> <p>Završiti rad na novom akcionom planu za borbu protiv neformalne ekonomije i započeti njegovu implementaciju, uključujući ciljne preventivne mjere i podsticaje za legalizaciju neformalnog poslovanja i zaposlenih.</p> <p>Osigurati strukturalnu saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u definisanju i sprovođenju mjera za smanjenje neformalne ekonomije.</p>	<p>SP 5 je <b>djelimično implementirana</b>.</p> <p>1) <b>Značajna implementacija:</b> Digitalizacija javnog sektora postala je prioritet za Vladu i podržana je u dvije strategije, Strategiji digitalne transformacije za period 2022-2026. godine i Strategiji reforme javne uprave za period 2022-2026. godine. Projekat uspostavljanja nacionalne platforme za pružanje složenih e-usluga počeo je 2021. godine. Dalje reforme se fokusiraju na digitalizaciju ključnih javnih usluga poput obrazovanja, zdravstvene zaštite i zapošljavanja.</p> <p>2) <b>Nema implementacije:</b> Rad na sveobuhvatnom akcionom planu za sivu ekonomiju odlaže se za drugu polovinu 2022. godine.</p> <p><b>Djelimična implementacija:</b> centralne i lokalne vlasti (koje zastupa Zajednica opština) radile su zajedno sa poslovnim udruženjima na pitanjima strukturalnih reformi, uključujući i neformalnu ekonomiju, u okviru Savjeta za konkurentnost. Akcioni plan za uklanjanje nekih manje složenih prepreka poslovanju, koji je izradio Savjet za konkurentnost, uključuje akcije za borbu protiv neformalne ekonomije.</p>
<p><b>SP 6:</b></p> <p>Uspostaviti međuresornu radnu grupu koja uključuje</p>	<p>SP 6 je <b>značajno implementirana</b>:</p> <p>1) <b>Potpuna implementacija:</b> Međuresorna radna grupa</p>

<p>nadležna ministarstva, njihove agencije i aktere da izrade plan implementacije Garancije za mlade.</p> <p>Na osnovu analize sistema socijalne zaštite, finalizirati mapu puta i početi sa sprovođenjem reformi socijalne zaštite.</p> <p>Izraditi, u saradnji sa poslovnim sektorom, mapu puta sa konkretnim mjerama za reformu sistema praktičnog i dualnog stručnog obrazovanja kako bi se poboljšao njihov uticaj na rezultate tržišta rada.</p>	<p>je osnovana, uključujući nadležna ministarstva, njihove agencije i aktere sa zadatkom da izrade plan implementacije Garancije za mlade.</p> <p>2) <b>Značajna implementacija:</b> Završena je analiza sistema socijalne zaštite i izrađena je mapa puta reformi, iako još uvijek nije zvanično usvojena niti sadrži jasan vremenski okvir i finansijski plan. Reformski napori su nastavljeni, posebno izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti kojim se dodjeljuju univerzalne naknade za sva domaćinstva sa djecom mlađom od šest godina.</p> <p>3) <b>Djelimična implementacija:</b> Akcioni plan za period 2022-2023. godine za implementaciju Strategije stručnog obrazovanja (2020-2024) utvrđuje različite mjere i aktivnosti za reformu sistema praktičnog i dualnog stručnog obrazovanja kako bi se poboljšao njihov uticaj na rezultate tržišta rada.</p>
--	---

## **ANEKS A: OCJENA DRUGIH OBLASTI I MJERA STRUKTURNE REFORME UKLJUČENIH U PER ZA PERIOD 2022-2024. GODINE**

### ***Upravljanje javnim finansijama***

Reforme upravljanja javnim finansijama (UJF) u posljednje dvije godine dovele su do uvođenja planiranja budžeta zasnovanog na programima, uključujući prve elemente planiranja budžeta prema učinku. Potrebne su dodatne zakonodavne promjene da bi se ove reforme završile, kao što je uspostavljanje fiskalnog savjeta i usvajanje obračunskog računovodstva. Nova strategija upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026. godine tek treba da bude finalizovana. Kapitalno budžetiranje, upravljanje dugom i upravljanje imovinom zahtijevaju dalje reforme. Interoperabilnost različitih IT sistema ostaje prepreka nekim reformama. Određeni napredak je postignut 2021. godine u pogledu transparentnosti budžeta. Međutim, okvir za praćenje i izvještavanje još uvijek nedostaje, zbog IT problema. Civilno društvo nije sistematski uključeno u praćenje sprovođenja reformi upravljanja javnim finansijama. Sprovođenje Zakona o računovodstvu u javnom sektoru u 2022. godini ostaje neizvjesno.

*Reformska mjera 15 „Unapređenje upravljanja privrednim društvima u većinskom vlasništvu države“* analizirana je u okviru ključnog izazova jačanja regulatornog okruženja.

### ***Zelena tranzicija***

Potpisivanjem Zelene agende za Zapadni Balkan, Crna Gora se obavezala na postizanje karbonske neutralnosti do 2050. godine. U procesu je izrade nacionalnog energetskeg i klimatskog plana. Zemlja treba da se pozabavi značajnim izazovima u oblastima energetike, transporta i transevropskih mreža, a posebno u pogledu budućnosti termoelektrane u Pljevljima, koja proizvodi oko 50% električne energije u zemlji.

Uticaj izgradnje i eksploatacije narednih dionica autoputa Bar-Boljare na životnu sredinu treba neutralisati. Upravljanje otpadom i prečišćavanje otpadnih voda je još jedna oblast u kojoj je neophodan značajan rad. Zagađenje vazduha i dalje predstavlja veliku zabrinutost u regionima Plevlja, Podgorice i Nikšića. U proteklim godinama došlo je do umjerenog poboljšanja u zaštiti prirode i zaštiti biodiverziteta, ali je potreban dalji napredak kako bi se zemlja uskladila sa standardima EU.

*Reformska mjera 21 „Smanjenje stavljanja u promet i upotrebe laganih plastičnih kesa za nošenje i plastičnih proizvoda za jednokratnu upotrebu“* je nova reforma, relevantna imajući u vidu zabrinutost Crne Gore za životnu sredinu. To takođe može rezultirati povećanom saradnjom između NVO sektora, naučne zajednice, privrede i lokalne administracije. U analizi nedostaju stvarni podaci o reciklaži i količini plastičnog otpada. Uticaj reforme može biti teško izmjeriti, pošto statistički podaci o plastičnom otpadu i reciklaži nijesu dostupni.

### ***Digitalna transformacija***

Digitalizacija javnog sektora i razvoj transakcionih usluga e-uprave za stanovništvo i preduzeća zauzimaju istaknuto mjesto među prioritetnim reformama Vlade Crne Gore tokom proteklih godina. Proces je dobio dodatni zamah tokom pandemije COVID-19. Pristup širokopojasnim mrežama ključan je za digitalizaciju privrede, javnih usluga i implementaciju crnogorske Strategije pametne specijalizacije u IKT industriji. Do kraja 2020. godine, oko 93% crnogorskih domaćinstava imalo je širokopojasni pristup velike brzine (definisano kao 30 Mbit/s). Međutim, stvarna upotreba širokopojasnog pristupa velike brzine ili bolje među domaćinstvima je mnogo niža, dostižući tek oko 29% u 2020. godini. U međuvremenu 20% domaćinstava i dalje nije imalo pristup internetu u 2019. godini, uprkos tome što je bio tehnički dostupan, sa cifrom koja je porasla na 37% u ruralnim područjima.

Četiri reformske mjere koje se bave digitalnom transformacijom analizirane su u poglavlju o ključnom izazovu za jačanje regulatornog okruženja.

### ***Poslovni ambijent i smanjenje neformalne ekonomije***

Analiza ovih oblasti i njihovih relevantnih reformskih mjera (ukupno 10) data je u poglavlju o ključnom izazovu jačanja regulatornog okruženja i ključnom izazovu formalizacije privrede.

### ***Istraživanje, razvoj i inovacije***

Javne i privatne investicije u istraživanje, razvoj i inovacije su malobrojne. Crna Gora se ipak smatra inovatorom u nastajanju u Evropskoj tablici rezultata inovacija za 2021. godinu, sa zbirnim indeksom inovacija od 47,8% u odnosu na 100% u EU. Veze između akademske zajednice, istraživačkih instituta i privrednih subjekata su i dalje slabe. Samo 2,2% crnogorskih mikro, malih i srednjih preduzeća ulaže u istraživanje i razvoj, u poređenju sa 22% na regionalnom nivou. Istraživače zapošljava skoro isključivo vlada ili rade u sektoru visokog obrazovanja. Sa stopom od 0,50% BDP-a uloženog u istraživanje i razvoj (2018), potrošnja Crne Gore je nešto više od jedne petine prosjeka EU-28 (2,18% BDP-a u 2018. godini). Usvajanje Strategije pametne specijalizacije (S3) u junu 2019. godine omogućava Crnoj Gori da koncentriše svoje oskudne resurse na tematske sektore za istraživanje i razvoj kao osnovu za jačanje sektorskih politika zasnovanih na inovacijama. Oblasti njegove specijalizacije su poljoprivreda i prerada hrane, energetika i održiva životna sredina, održivi zdravstveni turizam i IKT.

*Reformska mjera 12, „Jačanje nacionalnog inovacionog i istraživačkog ekosistema“*, analizirana je u okviru ključnog izazova jačanja regulatornog okruženja.

### ***Reforme ekonomske integracije***

Nizak nivo prerade domaćih proizvoda i mala preduzeća ometaju konkurentnost zemlje za izvoz. Najveći izvoz Crne Gore su rasuti proizvodi niske dodate vrijednosti – aluminijum, boksit i električna energija. Samo ove tri stavke činile su 42% ukupnog izvoza robe u 2020. godini. Industrijska roba, građevinski materijal, mašine, transportna oprema i hrana čine glavni uvoz. Postoji značajan potencijal za povećanje unutar regionalne trgovine u okviru Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA) i sa EU, pošto se trgovinski preferencijali koji omogućavaju pristup tržištu EU bez carina primjenjuju na 98,6% crnogorskih proizvoda.

U 2020. godini, tokom pandemije, spoljnotrgovinska razmjena Crne Gore smanjena je za 18,1% u odnosu na prethodnu godinu. Bilateralna trgovina sa EU smanjena je na sličan način, za oko 16% na godišnjem nivou. EU ostaje glavni spoljnotrgovinski partner Crne Gore, sa 44% ukupne trgovine (tj. 38,5% izvoza i 45,1% uvoza robe). Ovo u poređenju sa 31,2% trgovine sa zemljama CEFTA-e. Ukupna trgovina robom i uslugama pala je sa 108,5% BDP-a u 2019. na 86,3% u 2020. godini. EU takođe ostaje glavni izvor priliva stranih direktnih investicija za Crnu Goru.

PER za period 2022-2024. godine ne uključuje reforme koje pokrivaju ovu oblast.

### ***Reforme energetskog tržišta***

Energetskom tržištu je potrebno poboljšanje infrastrukture i efikasnosti. Gubici u prenosu energije iznosili su preko 17% potrošnje električne energije u 2017. godini, pet puta više od prosjeka EU. Pouzdanost snabdijevanja električnom energijom u ruralnim područjima takođe treba da se poboljša. Upotreba obnovljivih izvora energije je velika. U 2018. godini, oko 39% proizvodnje električne energije u zemlji dolazilo je iz obnovljivih izvora, uglavnom hidroenergije i biomase. Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora i prekogranična trgovina energijom treba

da se značajno poveća tokom narednih godina zahvaljujući novim investicijama. Veleprodajna i maloprodajna tržišta električne energije u Crnoj Gori su otvorena za konkurenciju, ali novi provajderi tek dolaze.

*Reformska mjera 20, „Finansijska podrška domaćinstvima u cilju primjene mjera energetske efikasnosti“* je prenesena iz posljednjeg PER-a. Reforma ostaje relevantna i kredibilna. Geopolitički razvoj će vjerovatno ubrzati sprovođenje ove mjere.

### **Reforme transportnog tržišta**

Crna Gora bi imala velike koristi od razvoja i unapređenja saobraćajne infrastrukture i od obezbjeđivanja dobre veze sa evropskim transportnim koridorima. Geografska situacija zemlje čini posebno važnim poboljšanje transportnih veza sa širim regionom i ostatkom Evrope. Crna Gora ima veoma slabe rezultate na putnoj, aerodromskoj i brodskoj povezanosti. Postoji kontinuiran, ali spor napredak u poboljšanju i modernizaciji dionica putne i željezničke mreže, uglavnom zahvaljujući finansiranju EU. Dovoljna finansijska sredstva za tekuće održavanje željezničke i putne mreže ostaje problem. Potrebne su dalje mjere kako bi se tržište željeznica otvorilo konkurenciji. Obustavljeni tender za koncesiju za održavanje i nadogradnju dva glavna aerodroma u zemlji u Podgorici i Tivtu mogao bi da se pozabavi pitanjem ograničene dostupnosti vazдушnim putem.

PER za period 2022-2024. godine ne uključuje reforme koje pokrivaju transportno tržište.

### **Poljoprivreda, industrija i usluge**

Crna Gora je neto uvoznik hrane, uvozi u prosjeku u vrijednosti od 500 miliona eura godišnje, a izvozi samo u vrijednosti od 50 miliona eura. Poljoprivredni izvoz u EU ostaje uglavnom neiskorišćen zbog ograničenog obima poljoprivredne proizvodnje i potrebe da se ispune veterinarski i zdravstveni zahtjevi EU. Poljoprivrednu proizvodnju uglavnom čine mala, često porodična gazdinstva sa visokim troškovima proizvodnje, ograničenom organizacijom i nedostatkom odgovarajuće opreme. Razvoj ekološke poljoprivrede, lokalnih i regionalnih brendova i prerada hrane su među prioritetima Strategije pametne specijalizacije.

Industrijska osnova je i dalje skromna i sputana niskim stepenom diversifikacije proizvoda i niskom produktivnošću rada. Proizvodnja proizvoda sa višom dodatom vrijednošću ostaje ograničena, a lokalna industrija ima nizak stepen izloženosti evropskim i globalnim lancima snabdijevanja. Vladini naponi se fokusiraju na pružanje podrške malim i srednjim preduzećima i politici MSP, što je prirodan izbor u maloj ekonomiji. Industrijska politika dobija stalnu podršku države, ali pristup finansijama ostaje značajna prepreka za mikro i mala preduzeća.

Usluge, posebno turističke, čine glavni izvoz zemlje. One su činile oko 80% ukupnog izvoza u 2019. godinu prije pandemije. Sektor je obezbijedio preko 72% bruto dodate vrijednosti u 2019. godini i zapošljavao blizu tri četvrtine radne snage. Strategija pametne specijalizacije zemlje iz 2019. godine identifikuje zdravstveni turizam kao pravac razvoja, koji bi djelimično nadoknadio visoku sezonalnost u turizmu. Dalja diverzifikacija sektora usluga u odnosu na turizam smanjila bi ranjivost privrede na spoljne faktore, kao što su pandemija, geopolitički rizici i klimatske promjene.

*Reformska mjera 22 „Podrška investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju jačanja konkurentnosti“* je nastavak reformi predstavljenih u prethodnim izdanjima PER-a. Reforma je povezana sa implementacijom IPARD-a i zavisi od finansiranja IPARD-a. Mjera je relevantna i kvalitetna, dobro razrađena i objašnjena. Pruža veze sa Strategijom pametne specijalizacije i stvaranjem zelenih radnih mjesta za mlade ljude.

*Reformska mjera 19 „Održivi zeleni turizam“* je revidirana verzija reforme predstavljene u prethodnim PER-ovima za podršku turizmu. Predlaže da se uključi zeleni rast („ozelenjavanje“ turističkih objekata) i digitalizacija kao važne komponente u turizmu. Mjera je relevantna i

opravdana. Čini se da je dobro osmišljena i realistična, iako će implementacija zavisiti od daljeg razvoja zdravstvenog i ekonomskog konteksta. Čini se da je finansiranje prilično ograničeno s obzirom na ambiciozan obim ove reforme.

*Reformska mjera 10 „Unapređenje pristupa finansijama za MMSP kroz kreiranje kreditno-garantnog fonda“* analizirana je u okviru ključnog izazova jačanja regulatornog okruženja.

### **Obrazovanje i vještine**

Ova oblast i reformske mjere 4 i 5 analizirane su iznad u Poglavlju 4, u okviru ključnog izazova br. 1.

### **Zapošljavanje i tržište rada**

Ova oblast i reformske mjere 1, 2 i 3 analizirane su iznad u Poglavlju 4, u okviru ključnog izazova br. 1.

### **Socijalni dijalog**

**Crna Gora je ostvarila značajan napredak u konsultacijama sa socijalnim partnerima 2021. godine.** Tripartitni socijalni savjet je nastavio sa sastancima i redovno je konsultovan o relevantnim odlukama, uključujući i program Evropa sad. Efikasnost socijalnog dijaloga i uključivanje konsultacija socijalnih partnera u sva relevantna ministarstva i odjeljenja, međutim, ostaje ograničena. Ažuriranje opšteg kolektivnog ugovora nakon usvajanja novog Zakona o radu 2019. godine još uvijek nije završeno.

### **Socijalna zaštita i inkluzija**

Reformske mjere 6 i 7 i, djelimično, ova oblast analizirane su iznad u Poglavlju 4, u okviru ključnog izazova br. 1.

**Socijalna situacija u Crnoj Gori stagnira nakon poboljšanja učinjenih prethodnih godina. Zapošljavanje ostaje najbolji put za izlazak iz siromaštva.** Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (indikator AROPE) najniža je za zaposlene osobe (10,5% u 2019. godini, ispod prosjeka EU od 11,2%), dok je stopa AROPE za lica koja nijesu zaposlena 39,9%. Mjere aktivacije zajedno sa ciljanom socijalnom pomoći stoga ostaju ključne. Djeca svih uzrasta su u najvećem riziku od siromaštva. Kratak radni vijek i sve veći stepen zavisnosti vrše pritisak na održivost penzionog sistema, a očekuje se dodatni pritisak zbog nove penzijske reforme.

### **Zdravstvena zaštita**

**Iako je dostupnost zdravstvenih usluga odgovarajuća, pružanje primarne zdravstvene zaštite je nedovoljno.** Prema Zakonu o obaveznom zdravstvenom osiguranju, svi građani imaju pravo na pristup zdravstvenoj zaštiti. Međutim, podaci o stvarnom obuhvatu su oskudni, sa procjenama u rasponu od 99,3% (starosti od 65 godina ili više) do 81,3% (od 18 do 24 godine) (CeMI, 2017). Finansiranje zdravstvenog sistema je poboljšano, dostigavši 8,42% BDP-a u 2018. godini, ali su gotovinska plaćanja ostala zapanjujuće visoka i iznosila su 39,6% u 2018. godini, u poređenju sa prosjekom EU od 15,6%.

Iako je dostupnost zdravstvenih usluga (broj bolničkih kreveta i medicinskog osoblja) uporediva sa prosjecima EU, pružanje primarne zdravstvene zaštite i mjere prevencije ostaju nedovoljno razvijene. Stopa samoprijavljenih nezadovoljenih medicinskih potreba naglo je porasla na 3,1% u 2019. godini, nakon što je prethodno značajno pala na 2,1% u 2020. godini, blizu prosjeka EU od 1,8% u 2020. godini. Vlada je usvojila Strategiju za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata (2019-2023) 2019. godine, sa fokusom na unapređenje i praćenje kvaliteta zdravstvene zaštite.

*Reformska mjera 8 „Poboljšanje pristupa i kvaliteta pružanja zdravstvenih usluga i digitalizacija*

*zdravstvenog sistema*“ prenosi mjeru 20 iz prethodne godine. Implementacija ove mjere nije napredovala zbog pandemije, kao ni cilj da se uvedu telemedicinske usluge. Telemedicina ima potencijal da otkloni određene nedostatke u pružanju usluga primarne zdravstvene zaštite, kao što je pristupačnost, ali ostaje da se vidi da li će se pozabaviti ukupnim strukturnim nedostacima zdravstvenog sistema.

**ANEKS B: PREGLED GLAVNIH INDIKATORA PO OBLASTIMA /SEKTORIMA PRIVREDE**

Oblast/Sektor	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	EU-27 prosjek (2020. ili posljednja godina)
<b>Energetika</b>						
Zavisnost od uvoza energije (%)	34.6%	40.5%	31.1%	32.9%	27.4%	57.50%
Energetski intenzitet: Kilogrami ekvivalenta nafte (KGOE) na hiljadu eura	263.06	263.25	259.50	258.14	280.25	110.18
Učešće obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije (%)	41.53%	39.69%	38.80%	37.72%	43.77%	22.09%
<b>Transport</b>						
Gustina željezničke mreže (metri linija po km <sup>2</sup> površine)	18.1 <sup>w</sup>	18.1 <sup>w</sup>	18.1 <sup>w</sup>	18.1 <sup>w</sup>	N/A	49.0 <sup>(2018)</sup>
Stopa motorizacije (putnička vozila na 1000 stanovnika)	297 <sup>w</sup>	310.6 <sup>w</sup>	331.7 <sup>w</sup>	350.3 <sup>w</sup>	N/A	519 <sup>(2018)</sup>
<b>Poljoprivreda</b>						
Učešće u bruto dodatoj vrijednosti (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	9.0%	8.4%	8.2%	7.9%	9.1%	1.8%
Učešće zaposlenih (poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo)	7.8%	7.9%	8.0%	7.1%	7.5%	4.3%
Korišćena poljoprivredna površina (% ukupne)	18.4% <sup>w</sup>	18.6% <sup>w</sup>	18.6% <sup>w</sup>	18.6% <sup>w</sup>	18.7% <sup>w</sup>	40.6%
<b>Industrija</b>						
Učešće u bruto dodatoj vrijednosti (osim građevinarstva)	12.2%	11.3%	12.5%	11.9%	13.5%	19.5%
Doprinos zapošljavanju (% ukupne zaposlenosti)	9.9%	9.5%	9.9%	9.5%	10.1%	18.2%
<b>Usluge</b>						
Učešće u bruto dodatoj vrijednosti	72.1%	73.4%	72.3%	72.3%	70.1%	73.1%
Doprinos zapošljavanju (% ukupne zaposlenosti)	74.7%	75.0%	73.1%	73.4%	74.1%	71.0%



<b>Poslovno okruženje</b>						
Rangiranje u indeksu globalne konkurentnosti (Izvor: Svjetski ekonomski	70	77	71	73	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo
Procijenjeno učešće sive ekonomije u BDP-u (kao % BDP-a) (Izvor: MMF)	Do 37.2%	25% do 33%	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo
<b>Istraživanje, razvoj i inovacije</b>						
Intenzitet istraživanja i razvoja BDP-a (Izdaci za istraživanje i razvoj kao % BDP-a)	0.32%	0.35%	0.50%	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	2.32%
Izdaci za istraživanje i razvoj - EUR po	20.60€	24.10€	37.7€	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	694.60€
<b>Digitalna ekonomija</b>						
Procenat domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće	69.8% w	71%	72%	74%	80% v	91%
Učešće ukupne populacije koja koristi internet u tri mjeseca prije istraživanja [Napomena: stanovništvo 16-74]	69.9% w	71.3% w	71.5% w	73.5% w	78% v	88%
<b>Trgovina</b>						
Izvoz roba i usluga (kao % BDP-a)	40.6%	41.1%	42.9%	43.8%	26.0%	46.7%
Uvoz roba i usluga (kao % BDP-a)	63.1%	64.5%	66.7%	65.0%	61.0%	42.9%
Trgovinski bilans (kao % BDP-a)	-43.9%	-44.9%	-46.2%	-44.1%	-41.5%	Nije primjenljivo

<b>Obrazovanje i vještine</b>						
Rano napuštanje obrazovanja i obuke (% stanovništva starosti 18-24)	5.5%	5.4%	4.6%	5.0%	3.6%	9.9%
Mladi koji nijesu zaposleni, uključeni u obrazovni sistem ili obuku (% stanovništva starosti 15-29 godina)	22.3%	21.4%	21.0%	21.3%	26.6%	13.7%
Djeca mlađa od 3 godine obuhvaćena formalnim staranjem o deci (% mlađih od 3 godine)	28.9% <sup>w</sup>	32.89%	34.13% <sup>w</sup>	37.21% <sup>w</sup>	Nije primjenljivo	35.3% <sup>(2019)</sup>
Pojedinci koji imaju osnovne ili više od osnovnih opštih digitalnih vještina (% populacije 16-74)	Nije primjenljivo	50%	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	U	56% <sup>(2019)</sup>
<b>Zapošljavanje i tržište rada</b>						
Stopa zaposlenosti (% stanovništva starosti 20-64)	57.1%	58.2%	59.8%	60.8%	55.2%	71.7%
Stopa nezaposlenosti (% radne snage starosti 15-74)	17.8%	16.1%	15.2%	15.2%	17.9%	7.1%
Dugoročna stopa nezaposlenosti (% radne snage od 15 do 74 godine)	13.4%	12.5%	11.4%	12.0%	13.4%	2.5%
Rodni jaz u zapošljavanju (razlika u procentualnim poenima između stopa zaposlenosti muškaraca i žena starosti 20-64)	11.7 pp	13.8 pp	13.8 pp	13.3 pp	12.9 pp	11.0 pp
Jaz u zapošljavanju osoba sa invaliditetom (razlika u procentualnim poenima u stopama zaposlenosti između osoba sa i bez invaliditeta)	16.6 pp	25.8 pp	21.2 pp	18.7 pp	28.0 pp	24.5 pp
Realni bruto raspoloživi dohodak domaćinstava (povećanje po glavi stanovnika, indeks =	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	Nije primjenljivo	107.23

<b>Sistem socijalne zaštite</b>						
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti (AROPE) (%)	43.1%	42.2%	41.2%	36.6%	37.8%	21.9%
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti djece (% stanovništva)	48.9%	49.0%	48.5%	43.9%	45.8%	24.2%
Uticaj socijalnih transfera (osim penzija) na smanjenje siromaštva	17.24%	24.84%	23.72%	16.95%	18.71%	32.68%
Odnos kvartilnog učešća u prihodu S80/S20 za raspoloživi prihod prema polu i starosnoj grupi (odnos poređenja ukupnog prihoda koji je primilo 20% onih sa najvišim prihodima prema onim koje je primilo)	7.38	7.57	7.37	6.72	5.96	5.24
Preopterećenje troškovima stanovanja (%)	16.5%	15.1%	14.7%	11.7%	9.4%	9.9%
<b>Zdravstvena zaštita</b>						
Lično prijavljena nezadovoljena potreba za	2.7%	2.7%	2.3%	3.1%	2.1%	1.8%
Gotovinski troškovi za zdravstvenu zaštitu (% ukupnih zdravstvenih)	38.23%	42.17%	39.61%	38.56%	Nije primjenljivo	15.57% <sup>(2018)</sup>

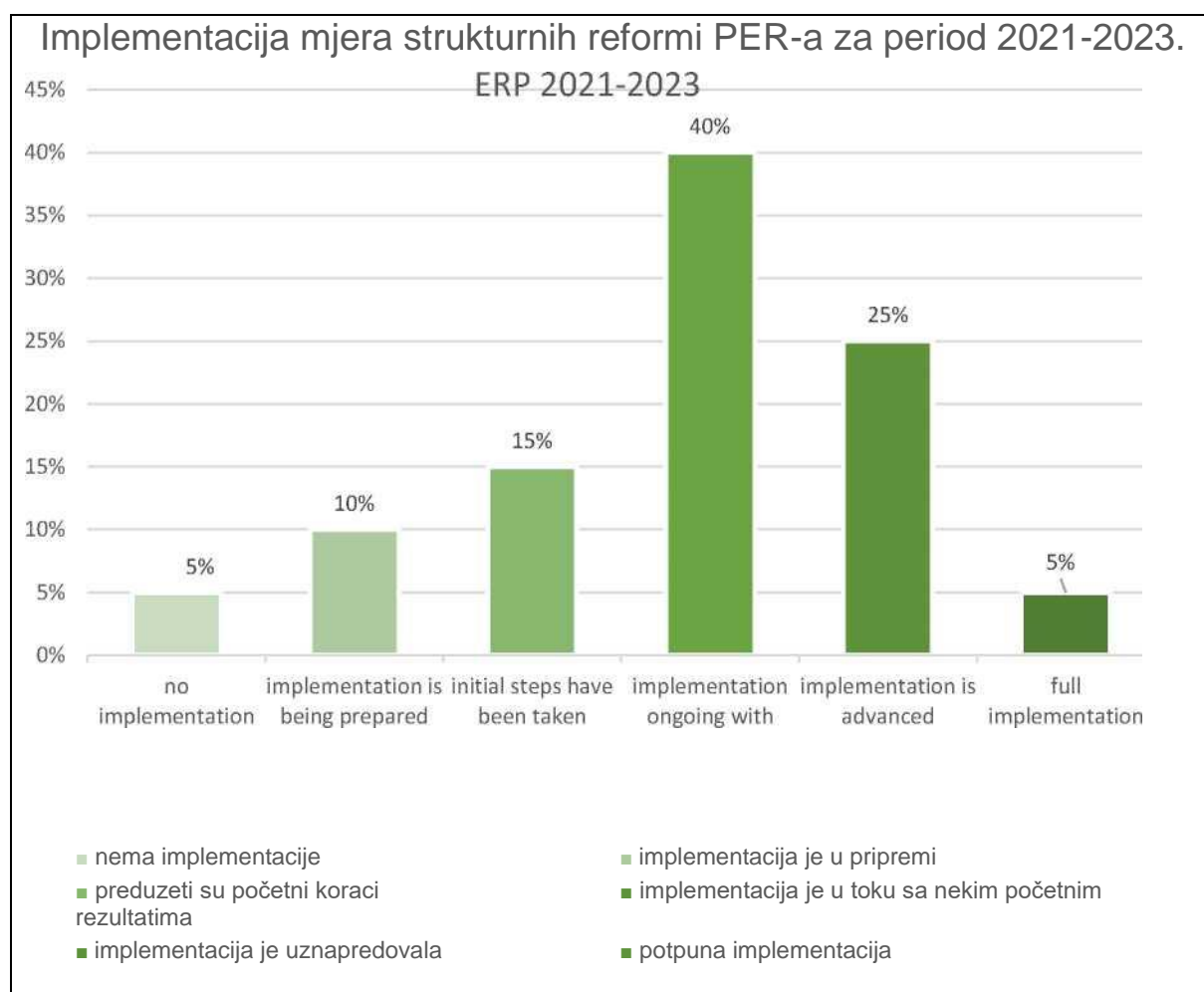
*v: podaci koje dostavlja i koji su u nadležnosti nacionalnog zavoda za statistiku i objavljeni su „onakvi kakvi jesu“, bez ikakvih garancija u pogledu njihovog kvaliteta i usklađenosti sa statističkom metodologijom EU“*

Izvor podataka u ANEKSU B: EUROSTAT, osim ukoliko nije drugačije naznačeno

## ANEKS C: NAPREDAK SA MJERAMA STRUKTURNE REFORME OD PER-A ZA PERIOD 2021-2023. GODINE

Crna Gora je ostvarila umjeren napredak u implementaciji mjera u 2021. godini, sa prosječnom ocjenom **3,16** od 5. Izvještavanje o mjerama strukturnih reformi iz 2021. godine je ponekad nejasno i često se ne poklapa sa postavljenim indikatorima, pri čemu nekoliko reformi u potpunosti izostaju. Informacije o nekim reformama bile su zasnovane samo na administrativnim rezultatima.

Implementacija je bila snažna za neke mjere, kao što su Mjera 5 o jačanju konkurentnosti MMSP i njihovom pristupu novim tržištima i Mjera 14 o uspostavljanju sistema za kontinuirano praćenje kvaliteta pripravničkog staža kod poslodavca. Implementacija je bila slabija kod mnogih drugih mjera, kao što su Mjera 2 o podršci investicijama u sektoru proizvodnje hrane u cilju povećanja konkurentnosti i Mjera 7 o suzbijanju sive ekonomije reformom Poreske administracije. Implementacija je bila posebno slaba za Mjere 6 i 20 – o unapređenju i sprovođenju mjera za suzbijanje sive ekonomije i korišćenja telemedicinskih usluga u Crnoj Gori. Rad na ovoj drugoj mjeri i nekoliko ostalih reformi koje su imale slab nivo implementacije oslabila je pandemija COVID-19.



## **ANEKS D: USKLAĐENOST SA PROGRAMSKIM ZAHTJEVIMA**

Vlada Crne Gore je 31. januara 2022. godine dostavila Komisiji Program ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine.

### *Međuresorna koordinacija*

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja koordiniralo je rad na pripremi PER-a za 2022. godinu. Međuresorna radna grupa uključivala je sva relevantna ministarstva. Državni sekretari iz Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Ministarstva za ekonomski razvoj obezbijedili su podršku i vidljivost PER procesu na nivou odlučivanja.

### *Konsultacije sa zainteresovanim stranama*

Nacionalni PER koordinator organizovao je početne konsultacije o utvrđivanju mjera PER-a u septembru 2020. godine. Još jedna javna rasprava o nacrtu dokumenta održana je u decembru 2021. godine, uključujući javnu diskusiju tipa okruglog stola.

### *Makro okvir*

Program predstavlja jasnu i konciznu sliku prošlih ekonomskih kretanja i obuhvata sve relevantne podatke dostupne u trenutku podnošenja. Dostavljene informacije su koherentne, koncizne i dobro strukturirane. Kvalitet prevedenog teksta je dobar. Statističke tabele su potpunije nego u prošlosti sa obuhvaćenim skoro svim relevantnim podacima, ali nedostaci ostaju, na primjer u tabeli platnog bilansa kapitala i finansijskog računa. Makroekonomski okvir je koherentan, konzistentan i dovoljno sveobuhvatan i pruža dobru osnovu za evaluaciju politike i diskusije.

### *Fiskalni okvir*

Fiskalni okvir je dobro razrađen, u skladu sa navedenim ciljevima politike i u skladu sa makroekonomskim okvirom PER-a. Međutim, program je manje iscrpan u pogledu srednjoročnih kretanja, posebno puta fiskalne konsolidacije. Sve u svemu, faktori koji stoje iza projektovanih prihoda i rashoda PER-a odražavaju inicijativu „Evropa sad“ i oni su jasno predstavljeni. Međutim, neke mjere na strani prihoda koje su pretpostavljene u makro i fiskalnom scenariju PER-a su odbačene ili su čekale (neizvjesno) usvajanje od strane nove Vlade, čiji planovi su još uvijek nepoznati, što je oslabilo srednjoročne projekcije PER-a. Fiskalno izvještavanje Crne Gore nije u skladu sa standardima ESA2010, te stoga ne ispunjavaju zahtjeve Komisije u pogledu fiskalne notifikacije.

### *Strukturne reforme*

Djelovi strukturne reforme prate uputstva. Posebno poglavlje PER-a pruža informacije o primjeni smjernica politike za 2021. godinu. Izvještavanje o mjerama strukturne reforme iz 2021. godine je u nekim slučajevima previše nejasno i ne koristi skup indikatora usvojenih za reformu. Postoje 22 reformske mjere u PER-u za period 2022-2024. godine i to premašuje ograničenje broja stranica, djelimično zbog zahtjeva Evropske komisije za poboljšanja. Struktura reformskih mjera za period 2022-2024. godine je u skoro svim slučajevima dobro pripremljena u smislu obima, vremenskog okvira i budžeta za planirane aktivnosti.

## REFERENCE

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

European Commission (2018), *Commission Communication on "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans"*, COM(2018)65final./ *Evropska komisija (2018), Komunikacija Komisije o „Kredibilnoj perspektivi proširenja i poboljšanom angažmanu EU na Zapadnom Balkanu“*, KOM(2018)65 konačno.

European Commission (2020), *Commission Communication on An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, COM(2020) 641 final./ *Evropska komisija (2020), Komunikacija Komisije o ekonomskom i investicionom planu za Zapadni Balkan*, KOM(2020) 641 konačno

European Commission (2020), *2020 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2020) 660 final./ *Evropska komisija (2020), 2020 Komunikacija o politici proširenja EU*, COM(2020) 660 konačno

European Commission (2021) *Montenegro 2021 Report*, SWD(2021) 293 final./ *Evropska komisija (2021) Izvještaj o Crnoj Gori 2021, radni dokument službi (2021) 293 konačno*

European Social Policy Network (2021), *Adequacy, accessibility and availability of healthcare in the Western Balkans and Turkey: Overview of the state of healthcare./ Evropska mreža socijalne politike (2021), Adekvatnost, pristupačnost i dostupnost zdravstvene zaštite na Zapadnom Balkanu i Turskoj: Pregled stanja zdravstvene zaštite*.

European Training Foundation (ETF) (2022), *Country fiche 2021 Montenegro - Education, Training and Employment Developments./ Evropska fondacija za obuku (ETF) (2022), Pregled zemlje 2021 Crna Gora – Razvoj obrazovanja, obuke i zapošljavanja*.

European Training Foundation (ETF) (2019), *Skills mismatch measurement in Montenegro./ Evropska fondacija za obuku (ETF) (2019), Mjerenje neusklađenosti vještina u Crnoj Gori*.

Vlada Crne Gore, *Program ekonomskih reformi za period 2021-2023. i Program ekonomskih reformi za period 2022-2024. godine*

International Labour Organization (2019), *Decent Work Country Programme 2019-2021: Montenegro./ Međunarodna organizacija rada (2019), Program za dostojanstven rad 2019-2021: Crna Gora*.

International Labour Organization (2022), *Impact evaluation of the Professional Training for Graduates (PTG) programme of Montenegro./ Međunarodna organizacija rada (2022), Evaluacija uticaja programa stručnog usavršavanja diplomaca Crne Gore*.

Milorad Katnic and Colin C. Williams, *Employment and Social Affairs Platform - ESAP (2018), Diagnostic Report on Undeclared Work in Montenegro./ Milorad Katnić i Kolin C. Vilijams, Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja (2018), Dijagnostički izvještaj o radu na crno u Crnoj Gori*.

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

Savjet stranih investitora Crne Gore (2021), *Bijela knjiga 2020. godine*

Nuclear Threat Initiative (NTI) and Johns Hopkins Center for Health Security (2019), *Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability./ Inicijativa za nuklearnu prijetnju i Centar za zdravstvenu bezbjednost Džons Hopkins (2019), Globalni indeks zdravstvene bezbjednosti: Izgradnja kolektivne akcije i odgovornosti*.

OECD (2021), *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook.*/ OEBS (2021), *Konkurentnost u jugoistočnoj Evropi 2021: Izgled politike.*

Fond PIO Crne Gore (2018), Statistika.

UNDP National Human Development Report (2016), *Informal work: from challenges to solutions.*/UNDP Nacionalni izvještaj o humanom razvoju (2016), *Neformalni rad: od izazova do rješenja.*

United Nations Development Programme, UNDP (2016), *National Human Development Report 2016 - Informal work: from challenges to solutions.*/ Program Ujedinjenih nacija za razvoj, UNDP (2016), *Nacionalni izvještaj o ljudskom razvoju 2016 – Neformalni rad: od izazova do rješenja.*

The World Bank Group, *DataBank.*/ Grupa Svjetske banke, *Banka podataka*

World Bank (2017), *Revving Up the Engines of Growth and Prosperity in the Western Balkans.*/ Svjetska banka (2017), *Oživljavanje motora rasta i prosperiteta na Zapadnom Balkanu.*

World Bank (2020), *Doing Business Report.*/ Svjetska banka (2020), *Izvještaj o poslovanju.*

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Special Report 2020.*/ Svjetski ekonomski forum, *Specijalni izvještaj o globalnoj konkurentnosti 2020. godine*

WTO, *Country profile - Montenegro.*/ STO, *Profil države - Crna Gora.*

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

### **Ekonomski i finansijski dijalog između EU i Zapadnog Balkana i Turske, Luksemburg, 24. maja 2022. godine**

Crna Gora je Program ekonomskih reformi (PER) za period 2022-2024. godine dostavila 31. januara 2022. godine. Međutim, 4. februara, Skupština Crne Gore izglasala je nepovjerenje koalicionoj vladi premijera Zdravka Krivokapića. Ovo dovodi do značajnog stepena neizvjesnosti u vezi sa validnošću makroekonomskih i fiskalnih projekcija programa i mjera politike. Smjernice za politiku navedene u zaključcima Ekonomskog i finansijskog dijaloga od 12. jula 2021. godine djelimično su sprovedene.

Ponovno otvaranje granica doprinijelo je snažnom oporavku privrede 2021. godine, podstaknuto brzim oživljavanjem turizma i srodnih usluga. Nakon jedne od najdubljih recesija u Evropi 2020. godine, realni BDP porastao je po dvocifrenoj stopi od 12,4%. Očekuje se da će tokom perioda koji je obuhvaćen Programom privreda imati koristi od snažnog fiskalnog podsticaja u 2022. godini, podrške domaćinstvima i smanjenja poreskog opterećenja, kao i od ambicioznog višegodišnjeg investicionog programa. Međutim, postoje rizici od finansijskih gubitaka. Novi talas pandemije i posljedice ruskog agresorskog rata protiv Ukrajine mogli bi da obustave turističku aktivnost, dodatno ubrzaju pritiske na cijene hrane i energije i dovedu do pooštavanja finansijskih uslova. Povećana politička neizvjesnost mogla bi negativno uticati na investicije, usporavajući ekonomski oporavak Crne Gore. Pored toga, značajna povećanja plata i cijena roba mogu dodatno da pogoršaju inflatorne pritiske, dok bi rast uvoza mogao da bude veći od očekivanog ako se investicioni planovi u potpunosti sprovedu.

Ekonomski oporavak podstakao je budžetske prihode u 2021. godini, što je omogućilo veoma značajan pad deficita, koji je bio niži od planiranog na procijenjenih 2% BDP-a, u poređenju sa 10,2% BDP-a u 2020. godini. Zahvaljujući ekonomskom oporavku i korišćenju akumuliranih depozita za otplatu duga koji dopijeva, javni dug je značajno opao, za oko 20 pp, ali je ostao visok na 85% BDP-a u 2021. godini. Struktura duga poboljšana je zahvaljujući Hedžing aranžmanu koji štiti javne finansije od valutnog rizika. Budžet za 2022. godinu ima za cilj naglo povećanje deficita, što ograničava fiskalni prostor koji je na raspolaganju za dodatne diskrecione mjere ukoliko one postanu neophodne. Povećanje deficita vođeno je eliminacijom doprinosa za zdravstvo u nastojanju da se smanji poresko opterećenje i novim inicijativama za socijalnu potrošnju. U srednjoročnom periodu, PER predviđa dalji pad javnog duga i pad ispod 70% BDP-a 2024. godine, podstaknut konsolidacijom zasnovanom na rashodima koja, međutim, nije dalje precizirana u programu.

S obzirom na veliku neizvjesnost u pogledu potencijalnih daljih efekata pandemije i uticaja ruskog rata protiv Ukrajine, značajna bi bila spremnost za pružanje ciljane i privremene podrške ugroženim domaćinstvima i preduzećima. Kako ekonomski oporavak napreduje, fiskalnu održivost treba poboljšati srednjoročnim planom za smanjenje duga zasnovanim na specifičnim mjerama. Proširenje poreske osnovice, racionalizacija oslobođanja od poreza i inkorporiranje novih inicijativa za budžetske prihode kako bi se nadoknadile nedavne mjere za smanjenje prihoda doprinijelo bi ponovnoj izgradnji fiskalnog prostora i smanjenju javnog duga. Jačanje dugoročne održivosti javnih finansija takođe zahtijeva poboljšanja u fiskalnom upravljanju i upravljanju javnim investicijama. Skupština često usvaja nove inicijative za



izdatke iz budžeta, a da na odgovarajući način ne uzima u obzir njihove fiskalne implikacije. Velikim infrastrukturnim projektima treba bolje upravljati i dati im prioritete u okviru raspoloživog fiskalnog prostora. Praćenje planova za uspostavljanje nezavisne fiskalne institucije doprinijelo bi boljem kreiranju fiskalne politike.

Inflacija se ubrzala u skladu sa globalnim trendovima, a rizici su i dalje visoki. Bankarski sistem je ostao zdrav. Uvažavajući snažni ekonomski oporavak, ključni pokazatelji finansijske stabilnosti bankarskog sistema su poboljšani uprkos postepenom povlačenju mjera podrške krizi. Konkretno, bankarski sistem uživa adekvatne rezerve kapitala i likvidnosti. Završetak Pregleda kvaliteta aktive je značajan, jer pruža snažnu osnovu za ažuriranje nadzornih podataka i zahtijeva blagovremeno praćenje nalaza. Pošto se odloženi efekti pandemijske krize na kvalitet imovine mogu materijalizovati u narednim mjesecima, budući da se mjere podrške postepeno ukidaju, i dalje je važno ojačati praćenje kvaliteta aktive banke okrenuto budućnosti i obezbijediti dovoljno rezervi. Rast kredita privatnog sektora ostao je umjeren u 2021. godini, pretvarajući se u realnu negativnu vrijednost do kraja godine. Kako bi podržala pristup finansiranju privatnog sektora, Vlada je osnovala Kreditno-garantni fond. Nadležni organi takođe su ostvarili napredak u reformama finansijskog sektora, uključujući unapređenje ključne legislative koji usklađuju crnogorsku regulativu i nadzor sa trenutnim okvirom EU. Sveobuhvatna procjena rizika je otežana dostupnošću podataka, posebno u pogledu statičkih podataka o nekretninama. Mogao bi se ubrzati napredak u jačanju širokog pravnog, sudskog i regulatornog okvira, koji zahtijeva saradnju između ministarstava koji nisu u nadležnosti Centralne banke, kako bi se ubrzalo rješavanje problematičnih kredita. Centralna banka identifikovala je sporo rješavanje problematičnih kredita kao glavni izazov u nedavnoj anketi i uspostavila međuresorne radne grupe za diskusiju o rješenjima.

Odlučnost i sposobnost Vlade da riješi identifikovane strukturne izazove na otvoren način, uz efikasnu upotrebu i implementaciju IPA podrške i Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan, određuje potencijal za podsticanje oporavka nakon pandemije i ekonomsku otpornost kao i podsticanje inkluzivnog rasta, konkurentnosti i ubrzanje tranzicije ka zelenijoj i digitalnijoj ekonomiji. Iako je Vlada uložila napore da unaprijedi pripremu projekata u okviru Jedinstvene liste prioritetnih infrastrukturnih projekata, ostaje šira potreba da se uspostavi snažna analiza tržišta o potencijalima za privlačenje investicija koje mogu donijeti održivi rast i razvoj u Crnoj Gori i da se identifikuju najbolje oblasti pogodne za državnu pomoć.

U cilju rješavanja identifikovanih strukturnih izazova i efikasno sprovođenje Ekonomskog i investicionog plana za Zapadni Balkan, Vlada treba da uloži dalje napore u oblasti borbe protiv korupcije, poboljšanja vladavine prava, poboljšanja transparentnosti i jačanja institucija i socijalnog dijaloga. Glavni izazovi za crnogorsku ekonomiju u smislu jačanja konkurentnosti i obezbjeđivanja dugoročnog, inkluzivnog rasta su: (i) jačanje regulatornog okruženja; (ii) smanjenje neformalne ekonomije; i (iii) povećanje zaposlenosti, posebno žena i mladih, i rješavanje dugotrajne nezaposlenosti. Nadležni organi treba da nastave da se fokusiraju na to da regulatorno okruženje učine povoljnijim za poslovanje. Digitalizacija javne uprave, zajedno sa potpunom implementacijom e-nabavki, imaju potencijal da unaprijede efikasnost i transparentnost regulatornog okruženja, smanje troškove i ograniče mogućnosti za korupciju. Značajan je kontinuirani dijalog i saradnja koja uključuje državnu, lokalnu administraciju, preduzeća i partnere iz civilnog društva. Dalji prioritet je smanjenje veličine i obima neformalne ekonomije. Reforme „Evropa sad“ iz 2021. godine smanjile su poresko opterećenje na rad i, zajedno sa reformama u regulatornom okruženju, mogle bi imati značajan uticaj na neformalnu ekonomiju. Za postizanje trajnih rezultata neophodno je praćenje uticaja ovih reformi i osmišljavanje daljih mjera, uključujući sveobuhvatan plan za smanjenje neformalne ekonomije. Trajno niska stopa aktivnosti i visoke stope nezaposlenosti, posebno među ženama, mladima i niskokvalifikovanom radnom snagom, kao i visoka stopa dugotrajne nezaposlenosti, dodatno su pogoršane krizom COVID-19 od koje se tržište rada još nije oporavilo. Stopa mladih ljudi koji nijesu zaposleni, nemaju obrazovanje ili obuku i dalje

je visoka. Crna Gora je započela izradu plana implementacije Garancije za mlade kako bi riješila ovu situaciju. Neusklađenost vještina ostaje prepreka za prelazak na posao. Poboljšanje efikasnosti aktivnih mjera na tržištu rada i koordinacija između službi za zapošljavanje i socijalnih službi zabilježili su ograničen napredak i stoga i dalje postoje nepodsticajne mjere za rad. Paralelno sa tim, 2021. godine primijećen je određeni napredak u jačanju socijalnog dijaloga. Napori Vlade da poboljša širi inovacioni ekosistem učinili su korak naprijed osnivanjem Fonda za inovacije.

Učesnici primjećuju da je Crna Gora ostvarila napredak u nekoliko statističkih oblasti, naime u nacionalnim računima (osiguravanjem svih komponenti izlaza i skoro svih godišnjih podataka o rashodima i приходima) i stranim direktnim investicijama. Crna Gora se ohrabruje da otkloni preostale nedostatke u nacionalnim računima i platnom bilansu. Usklađeni indeksi potrošačkih cijena i usklađivanje sa novim zahtjevima u kratkoročnoj poslovnoj statistici, kao i monetarnoj i finansijskoj statistici, zahtijevaju dodatnu pažnju. Crna Gora takođe treba dati prioritet prenošenju obavještenja o proceduri prekomjernog deficita i statističkih podataka o državnim finansijama, budući da Eurostat u ovoj fazi nije u mogućnosti da ocijeni njihovu usklađenost.

U svjetlu ove ocjene, učesnici pozivaju Crnu Goru da

1. ojača fiskalnu održivost ponovnim uvođenjem prvobitno planiranih mjera prihoda budžeta za 2022. godinu, uz istovremeno pružanje dodatne ciljane podrške ugroženim domaćinstvima i preduzećima ako je potrebno da se ublaži uticaj negativnih šokova; iskoristi višak prihoda da smanji deficit u 2022. godini; usvoji novu srednjoročnu fiskalnu strategiju sa budžetom za 2023. godinu, uključujući konkretne mjere konsolidacije i targetiranje primarnog suficita od 2024. godine, kao i kontinuirano smanjenje javnog duga u srednjem roku, ukoliko oporavak bude čvrsto utemeljen.
2. sprovede preporuke ocjene upravljanja javnim investicijama (*eng. Public Investment Management Assessment - PIMA*), dajući prioritet ključnim radovima javne infrastrukture u okviru raspoloživog fiskalnog prostora, uz izbjegavanje izuzetaka u vezi sa odabirom projekata; usvoji izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i preduzme konkretne korake ka formiranju fiskalnog savjeta; na osnovu analize ekonomskog i fiskalnog uticaja svih poreskih izuzetaka pripremi konkretne budžetske preporuke za smanjenje poreskih izuzetaka (kao što su odbici, krediti, odlaganja, itd.) i dostavi je Komisiji.
3. pažljivo procijeni i analizira kretanje cijena i bude spremna da koristi ograničene alate koji su dostupni u okviru izabranog monetarnog okvira kako bi osigurala stabilnost cijena; osigura transparentno i tačno izvještavanje o kvalitetu aktive i adekvatnim rezervama, kao i blagovremeno praćenje nalaza iz Pregleda kvaliteta aktive, i nastaviti da smanjuje nedostatak podataka, posebno u pogledu sektora nekretnina; nastavi sa poboljšanjem i primjenom zakona radi daljeg usklađivanja sa okvirom EU o regulativi i nadzoru, uključujući osiguranje depozita; i ubrza napore da se obezbijede održiva i pravovremena rješenja za brzo i efikasno rješavanje problematičnih kredita.
4. završi analizu prepreka za poslovanje u lokalnoj upravi, predloži poboljšanja institucionalnog i regulatornog okruženja po ovom osnovu i počne da ih sprovodi; nastavi sa implementacijom digitalnih usluga za mikro, mala i srednja preduzeća i da prioritet razvoju i implementaciji interaktivne platforme e-uprave za transakcione elektronske usluge; usvoji strateški plan za „Montenegro works“ i izvrši analizu preduzeća u većinskom vlasništvu Crne Gore radi pripreme predloga optimalnog portfelja državnog vlasništva.

5. završi istraživanje o neformalnoj ekonomiji i procijeni kratkoročne efekte programa „Evropa sad”; analizira rezultate i unese ih u sveobuhvatan akcioni plan za borbu protiv neformalne ekonomije i započne njegovu implementaciju; osigura strukturnu saradnju između centralnih i lokalnih vlasti u izradi i implementaciji plana, uključujući i mjere za sprečavanje i podsticaje za legalizaciju preduzeća koja posluju u sivoj ekonomiji i zaposlenih.
6. u saradnji sa svim nadležnim ministarstvima, njihovim agencijama i zainteresovanim stranama, finalizuje Plan implementacije Garancije za mlade, usvoji ga i pokrene njegovu implementaciju; na osnovu Mape puta reformi socijalne pomoći i usluga socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori, utvrdi jasan vremenski okvir i finansijsko planiranje za njeno sprovođenje i nastavi sa sprovođenjem reformi; nastavi sa naporima da se reformišu mjere aktivne politike tržišta rada, sa naglaskom na njihovu relevantnost za tržište rada, uključujući učenje zasnovano na radu, i uspostavi kontinuirani mehanizam za praćenje.