

**PREPORUKE VLADI CRNE GORE ZA EKONOMSKU
POLITIKU U 2012. GODINI**

SADRŽAJ

I. UVODNE NAPOMENE	3
II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA	6
III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA	12
IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE	18
1. Metalska industrija	18
2. Energetika	23
V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU	33
1. Turizam	33
2. Saobraćaj	38
VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA	43
1. Obrazovanje	43
2. Tržište rada	47
VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE	53
VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA	62
1. Bankarski i nebankarski sektor	62
2. Tržište kapitala	68
IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIM INTEGRACIJAMA	71
1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede	71
2. Strane direktne investicije	78
3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija	82
X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA	87
XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA	96
1. Statistika	96
2. Računovodstveni i revizorski standardi	100

I. UVODNE NAPOMENE

Crna Gora je u trećem kvartalu 2010. godine izašla iz recesije, a obilježje prve polovine 2011. godine je bio pozitivan, ali usporen rast. U sistemu su prisutne brojne ranjivosti poput visokog stepena nelikvidnosti realnog sektora, visokog iznosa loše aktive bankarskog sektora, neuredno izmirivanje obaveza, brz rast javnog duga i garancija, postojanje budžetskog deficita i opasnost prenošenja negativnih efekata sa globalnog tržišta.

Kriza javnih dugova SAD i zemalja Evropske unije uveliko prijeti drugim talasom krize. Usporavanje ekonomskog rasta je već evidentno i širom svijeta su prisutne debate da li je na pomolu nova recesija, odnosno da li ćemo imati krizu sa duplim dnom. Do danas nije razvijena nijedna metoda koja bi potpuno precizno najavila pojavu krize, ali znaci ranog upozorenja sugerišu da bi do nje moglo doći. Za razliku od prethodne krize, koja je svoje izvorište imala u privatnom sektoru, potencijalno nova kriza bi svoje izvorište mogla imati u javnom sektoru. Iako je realno za očekivati da novi talas krize neće biti intenziteta kao prvi, njegovo saniranje će biti mnogo teže, jer su javne finansije prenapregnute i ostavljaju vrlo mali ili nikakav prostor za dodatnu intervenciju, a ekspanzivna monetarna politika je referentne kamatne stope spustila na gotovo nulti nivo, što znači da nema prostora za njihovo dalje snižavanje. Sve ovo nas navodi na zaključak da ukoliko dođe do nove recesije da ona neće biti kratkotrajna.

U takvim uslovima male otvorene ekonomije, kao što je Crna Gora, će se suočiti sa negativnim posljedicama. Iako na negativne šokove sa globalnog nivoa ne možemo uticati, ono što možemo uraditi je da se blagovremeno pripremimo i da probamo da minimiziramo njihove negativne posljedice adekvatnom ekonomskom politikom. Cilj ovih preporuka za ekonomsku politiku je da se minimiziraju takve negativne posljedice, da se očuva makroekonomska i finansijska stabilnost i kreira podsticajni ambijent za privredu.

Najvažniji pravci akcije ekonomske politike treba da se odnose na fiskalnu konsolidaciju, postupnu promjenu modela razvoja, unaprjeđenje konkurentnosti crnogorske privrede, ubrzavanje pristupanja EU i zaključenju pregovora sa STO, nastavak reformi i privatizacije, donošenje sistemskih zakona u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, nastavak deregulacije, otklanjanju biznis barijera i dr.

Ključni rezovi su neophodni u domenu javne potrošnje. Neophodno je da se već u 2012. godini teži uravnoteženju budžeta ili u slučaju negativnog eksternog ambijenta malom budžetskom deficitu. Rast budžetskog deficita direktno vodi rastu javnog duga, koji, iako je u ovom trenutku ispod nivoa propisanog Mاستrihtskim kriterijumima, prijeto da postane kočnica daljem razvoju. Kako rast javnog duga ugrožava ekonomski rast možemo da vidimo u bliskom okruženju u zemljama EU i zato moramo zaustaviti tendenciju njegovog daljeg rasta. U uslovima kada se značajan broj firmi suočava sa poteškoćama i kada dolaze recesioni pritisci iz inostranstva, mjere fiskalne konsolidacije nije lako sprovesti. Ipak, nužno je pažljivo pretresti sve stavke javne potrošnje i pokušati neke od njih eliminisati i smanjiti. Nužno je i zaustaviti davanje garancija, jer one predstavljaju potencijalni javni dug, a postoji rizik da će država možda biti prinuđena da isplati neke garancije koje je dala u prošlosti. Veliki potencijalni rizik (rast javnog duga) nose krupni infrastrukturni projekti, zato u recesionim uslovima treba biti vrlo obazriv prilikom donošenja odluke o njihovom finansiranju.

Dugoročno posmatrano neophodno je smanjivanje učešća javne potrošnje u BDP-u, kao i postepeno smanjivanje učešća tekućih izdataka budžeta u korist kapitalnih izdataka. Važan preduslov fiskalne održivosti je i održivost penzionog sistema.

S obzirom će se problemi koji su prisutni u našem okruženju će se sigurno odraziti na našu privredu, koja je izuzetno ranjiva kao posledica skorašnje krize, neophodno je kreirati određenu budžetsku rezervu koja bi bila iskorišćena za intervencije u realnom sektoru. U otežanim uslovima poslovanja država mora biti spremna na veći stepen intervencije u odnosu na normalne uslove poslovanja.

Smatramo da bi bilo korisno razmotriti i donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kojim bi bilo predviđeno neko fiskalno pravilo. Fiskalno pravilo bi pozitivno uticalo i na makroekonomsku i na finansijsku stabilnost, na kreditni rejting Crne Gore, a olakšalo bi i Ministarstvu finansija da se odupre svim potencijalnim pritiscima za povećanje javne potrošnje.

Važan pravac akcije je poboljšanje konkurentnosti privrede. Iako je deficit tekućeg računa smanjen, on je i dalje visok i nije pokazatelj poboljšane konkurentnosti crnogorske privrede. Važna je i promjena modela rasta, od modela rasta koji je pokretala domaća tražnja ka modelu rasta koji će

pokretati izvozna ekspanzija. Iako je za promjenu modela rasta potreban duži vremenski period, stiće se utisak da se malo toga promijenilo u poslednjih par godina.

Crna Gora treba da se razvija u skladu sa koncepcijom male i visoko otvorene ekonomije, koja podrazumijeva da Crna Gora treba da se specijalizuje u proizvodnji manjeg broja proizvoda i usluga u kojima može da ostvari komparativne prednosti, a da se ostali proizvodi i usluge moraju uvoziti. Stoga se oskudna sredstva moraju skoncentrisati ka onim granama koje se mogu označiti kao strateški prioriteti, a to su bez ikakve sumnje: turizam, energetika, neki vidovi prehrambene industrije, poljoprivreda i dr.

Poseban problem je nedostak vizije razvoja i zato smatramo da je jedan od prioritetnih zadatak izrade strategije privrednog razvoja.

Nužno je voditi sve one politike koje će Crnu Goru približavati EU, jer ćemo time i kreirati povoljniji ambijent za privlačenje stranih direktnih investicija, koje su u prethodnom periodu bile važan pokretač našeg ekonomskog rasta.

Restriktivna kreditna politika je sačuvala banke u prethodnih par godina, koje su platile cijenu prekomjerne kreditne ekspanzije i lošeg upravljanja rizicima iz perioda prije krize.

Iako je poslovni ambijent značajno unaprijeđen postoji prostor za njegovo dalje poboljšanje, naročito kada je u pitanju tržište rada, izdavanje građevinskih dozvola i prekomjerna administracija na lokalnom nivou.

Posebna pažnja mora biti poklonjena očuvanju finansijske stabilnosti, na kojoj zajednički moraju raditi CBCG, Ministarstvo finansija, Komisija za hartije od vrijednosti i Agencija za nadzor osiguranja. Za razliku od prethodnog perioda sada imamo mnogo bolji regulatorni okvir. Ipak, dalji rad na izradi planova za pojedine segmente finansijskog sistema i nacionalnog plana za djelovanje u vanrednim okolnostima ostaju među prioritetima.

Da bi se ostvarili ovi ciljevi, Centralna banka Crne Gore (u daljem tekstu: CBCG), shodno svojoj zakonskoj obavezi, predlaže Vladi Crne Gore set preporuka u oblasti ekonomske politike za 2012. godinu. Prilikom analiziranja izabranih oblasti dat je kratak osvrt stanja u posmatranoj oblasti, analizirani su najvažniji rizici koji se mogu pojaviti u narednom periodu,

strateški pravci razvoja i predlog operativnih mjera da bi se realizovali strateški pravci razvoja. Preporuke su grupisane u sljedeće oblasti:

- Preporuke u oblasti institucionalnog ambijenta i deregulacije;
- Preporuke u oblasti poljoprivrede i šumarstva;
- Preporuke u domenu industrije;
- Preporuke u uslužnom sektoru;
- Preporuke u domenu obrazovanja i tržišta rada;
- Preporuke u domenu fiskalne politike;
- Preporuke u domenu finansijskog sistema;
- Preporuke u domenu ekonomskih odnosa sa inostranstvom i međunarodnim integracijama;
- Preporuke u domenu ekologije i održivog razvoja i
- Preporuke u ostalim oblastima.

II. INSTITUCIONALNI AMBIJENT I DEREGULACIJA

Opis trenutnog stanja

Stabilan i stimulativan poslovni ambijent od presudne je važnosti za razvoj ekonomije i predstavlja važnu kariku procesa tranzicije. Odluka Evropske komisije da se dodijeli status kandidata Crnoj Gori, veliki je podsticaj da Crna Gora nastavi put ka daljem rastu i razvoju, i ka daljem unaprjeđenju i održavanju stabilnog poslovnog ambijenta, kako bi se stvorila povoljna klima za poslovanje preduzetnika i stranih investitora.

Poslovni ambijent u Crnoj Gori značajno je poboljšan tokom posljednjih nekoliko godina. Brojni projekti koji su sprovedeni ili koji su u fazi sprovođenja, značajno su uticali da se poslovni ambijent u Crnoj Gori unaprijedi. Takođe, na poboljšanje ambijenta značajno je uticao proces pristupanja EU i donošenja niza zakona koji su u skladu sa regulativom EU.

Prethodne tri godine obilježile su kontinuirane implemetacije strukturnih reformi u oblasti unaprjeđenja poslovnog ambijenta, u oblastima u kojim su identifikovane naizraženije prepreke za biznis. Strukturne reforme koje su započete 2010. godine, nastavljene su u 2011. godini.

U okviru aktivnosti Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta realizovane su aktivnosti, koji su stvorile preduslove za uspostavljanje jednošalterskog sistema za registraciju preduzeća u okviru Centralnog registra Privrednog suda. „Jednošalterski sistem“ registracije počeo je sa radom 20. maja 2011. godine. Uvođenjem jednošalterskog sistema novi privredni subjekti će biti u mogućnosti da na jednom mjestu registruju preduzeće, prijave se za opštu poresku registraciju, dobiju PDV, akcizni i carinski broj. Na ovaj način novi subjekti neće morati da odlaze na nekoliko šaltera i u nekoliko različitih institucija, što će značiti značajnu uštedu vremena i novca. Stupanjem na snagu Zakona o privrednim društvima i Zakona o Poreskoj administraciji, CRPS će nastaviti da posluje u okviru poreske uprave, čime će se i formalno zaokružiti procedura registracije biznisa na jednom mjestu. Takođe, realizacijom planiranih aktivnosti u narednom peirodu, omogućiće se registracija preduzeća u osam područnih jedinica Poreske uprave.

Nastavak projekta „Objedinjena registracija i naplata poreza i doprinosa“ počela je 01.01.2011. godine. Ovaj projekat će stvoriti uslove za efikasnije funkcionisanje poreske uprave, kao i za obezbjeđivanje jeftinijih usluga za poreske obveznike.

U cilju stvaranja povoljnijih uslova za zapošljavanje stranaca, u skladu sa načelom slobode kretanja radnika, usvajanjem izmjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i radu stranaca. Novim predlogom ukinuta je obaveza prijavljivanja početka i prestanka rada stranaca, smanjen je broj dozvola, skraćen je rok za postupak izdavanja radne dozvole kod zavoda na sedam dana, ukinut je rok od 30 dana za podnošenje zahtjeva za produženje radne dozvole.

Realizacijom relevantnih strateških dokumenata, značajni rezultati su ostvareni u uspostavljanju i primjeni e-uprave. E-uprava omogućava da građani i privredni subjekti na brz i jednostavan način ostvaruju svoja prava i obaveze u procesu komunikacije sa državnom upravom.

Vlada Crne Gore, preko Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta intenzivno radi na realizaciji aktivnosti definisanih Akcionim planom za reformu lakoće poslovanja i sprovođenjem Strategije regulatorne reforme (Giljotina propisa, Doing Business indikatori i RIA) i Akcionog plana koji je prati.

Krajnji cilj projekta regulatorne reforme, shodno Politici sprovođenja giljotine, jeste uspostavljanje regulatornog sistema kojim se:

- smanjuju administrativni troškovi za najmanje 25% ukupnih troškova, do kraja 2011. godine;
- poboljšava međunarodni rejting Crne Gore u pogledu kvaliteta poslovnog okruženja, koji se koriste u studijama *Doing Business* i Svjetskog ekonomskog foruma;
- ubrzavaju administrativne procedure i uvode jednošalterski sistemi;
- promoviše privredni razvoj i socijalni prosperitet;
- podržava nacionalna konkurentnost;
- smanjuje nivo korupcije u državnoj administraciji;
- redukuje inspeksijske procedure i podiže efikasnost prekršajnog i upravnog postupanja organa uprave

I pored značajno unaprijeđenog ambijenta prisutne su i dalje brojne barijere poslovanju u vidu sporih i dugotrajnih procedura, naročito na lokalnom nivou.

Značajan problem je i visok stepen nelikvidnosti realnog sektora. Iako, direktni pokazatelji nivoa nelikvidnosti nisu raspoloživi o razmjerama ovog problema može se suditi prema broju blokiranih računa i iznosu blokada. Nažalost, u poslednje dvije godine ova dva pokazatelja imaju tendenciju rasta, što unosi veliku dozu neizvesnosti i rizik u poslovanju privrede.

Glavni rizici

- Neefikasnost i sporost administracije u sprovođenju zakonskih propisa;
- Spore sudske procedure prilikom rješavanja privrednih sporova;
- Nedovoljan nivo inspeksijskog nadzora i prisutnost sive ekonomije i koruptivnih elemenata;
- Visok stepen monopolisanosti tržišta;
- Mogućnost javljanja nelojalne konkurencije;
- Nelikvidnost na tržištu;
- Prisutnost koruptivnih elemenata;

- Barijere na lokalnom nivou (veliki broj i visok nivo komunalnih taksi i naknada);
- Nedovoljna mobilnost radne snage;
- Nepoštovanje zakonskih propisa.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti sprovođenje deregulacije poslovanja u cilju otklanjanja biznis barijera;
- b. Privesti kraju projekat „Giljotina propisa“;
- c. Povećati efikasnost rada državne administracije;
- d. Otvoriti tržište za sve one segmente u kojima postoji ograničena konkurencija, pružajući jednaka prava svim učesnicima;
- e. Poboljšati funkcionisanje antimonopolske politike;
- f. Nastaviti primjenu RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologije prilikom donošenja novih propisa;
- g. Sankcionisanje svih investitora koji krše ugovorne obaveze;
- h. Povećati brzinu rješavanja privrednih sporova;
- i. Povećati efikasnost implementacije izvršnog postupka;
- j. Nastaviti rad na izradi novog Zakona o privatno javnom partnerstvu;
- k. Jačati razvoj preduzetništva kao genaratora rasta;
- l. Jačati finansijsku podršku stvaranju novih i razvoju postojećih malih i srednjih preduzeća, preko Investiciono razvojnog fonda.

Operativne mjere

U cilju povećanja efikasnosti rada administracije, potrebno je unaprijediti sistem usavršavanja državnih službenika, radi sticanja vještina, kompetencija, kao i obezbjeđivanja kontinuiranog usavršavanja.

Potrebno je sprovoditi aktivnosti ka daljem uklanjanju barijera i stvaranju jačih uslova za vladavinu prava, kako bi se smanjio prostor za korupciju.

Potrebno je uložiti napor ka kreiranju kvalitetnije prakse korporativnog upravljanja, sa posebnim akcentom na principe zaštite manjinskih akcionara i „društvene odgovornosti“ (stakeholderski princip korporativnog upravljanja).

Postoje brojni primjeri da novi vlasnici ne poštuju sve odredbe ugovora o privatizaciji, što u nekim slučajevima proizvodi dodatne troškove

kompanijama ili državnom budžetu. Neophodno je voditi sistematizovanu evidenciju realizacije ugovora i pravovremeno reagovati u smislu preduzimanja odgovarajućih aktivnosti od strane države. Od posebnog je značaja i vođenje računa o zaštiti prava manjinskih akcionara.

RIA (Regulatory Impact Assesment) metodologiju treba dalje razvijati i nastaviti implementaciju u novi pravni i institucionalni okvir, kako bi se ispunio plan da RIA metodologija bude uspostavljena do kraja 2011. godine. Implementacija metodologije će biti veoma značajna, jer se radi o kompleksnom oruđu čiji je cilj omogućiti ex ante evaluaciju uticaja novih propisa (zakona i podzakonskih propisa).

Zalagati se za unapređenje **elektronskog servisa** u pružanju usluga javnog sektora. Unaprijediti elektronsko upravljanje dokumentima javne uprave, kako bi se na što kvalitetniji i što brži način ostvarivala prava i obaveze građana i privrednih subjekata. Izvršiti javnu promociju ove mogućnosti kako bi se javnost upoznala sa njom. Elektronski servis treba da bude omogućen kod svih javnih registara, registracije vozila, poreskog sistema i sl.

Crna Gora je mala zemlja i nije neuobičajno da u takvim uslovima veliki broj preduzeća bude u monopolističkoj ili oligopolističkoj situaciji. Međutim, takva situacija može biti vrlo nepovoljna sa aspekta blagostanja potrošača, te je neophodno obezbijediti da se ne zloupotrebljava dominantan položaj. Stoga je neophodno i potpuno otvaranje tržišta u svim segmentima gdje je konkurencija ograničena podsticanjem investicija u ove oblasti i stvaranjem povoljnih uslova za investiranje.

Siva ekonomija je u velikoj mjeri rasprostranjena u Crnoj Gori. Ona djeluje kao nelojalna konkurencija preduzećima koja uredno izmiruju svoje poreske i druge obaveze. Cilj treba da bude njeno postepeno prevođenje u legalne tokove, gdje god je to moguće.

Izvršni postupak često predugo traje i potrebna su značajna unapređenja u ovom segmentu. U zemljama sa dugim izvršnim postupkom smatra se da postoji viši nivo rizika poslovanja. Potrebno je, u što kraćem periodu, implementirati novi Zakon o izvršenju i obezbijedenju, u cilju smanjenja vremena trajanja izvršnog postupka. Takođe, potrebno je povećati efikasnost rješavanja svih privrednih sporova, kao i povećati stepen saradnje između sudova, inspekcijских službi, policije i carinskih organa.

U cilju smanjenja nelikvidnosti realnog sektora multilateralna kompenzacija nije mjera koja može dati značajnije efekte. CBCG je na uzorku od 50 kompanija sa najvišim iznosom blokade, utvrdila da ne postoji visoka međusobna zaduženost ovih kompanija, imajući u vidu da u većini slučajeva ne postoji direktna poslovna povezanost lica koja su najveći „dužnici“. Naime, ukupna vrijednost sredstava 50 najvećih dužnika, koja bi mogla biti predmet MLK (unakrsno dugovanje – potraživanje), iznose 860,5 hiljada eura ili 0,25% ukupne vrijednosti blokade sa kraja jula 2011. godine. Rješenje nelikvidnosti se ne može tražiti u kratkom roku, a mjere koje mogu doprinijeti njenom smanjivanju su unaprijeđenje propisa koji se odnose na izvršni i stečajni postupak, ograničenje vlasnicima firmi u blokadi osnivanje novih firmi, eliminirati kašnjenja u izmirivanju od strane države i implementirati rješenja EU direktive o borbi protiv kašnjenja u izmirivanju komercijalnih transakcija.

Postojećim zakonskim rešenjem – Zakon o obligacionim odnosima (Službeni list CG 47/08, 4/11), Zakon o privrednim društvima (Službeni list RCG br. 06/02; Službeni list CG br. 17/07, 80/08, 40/10) i Zakon o računovodstvu i reviziji (Službeni list RCG br. 69/05; Službeni list CG br. 80/08, 32/11) i Pravilnik o kontnom okviru i sadržini računa u kontnom okviru za privredna društva i druga pravna lica (Službeni list CG 05/11) nije preciziran tretman gubitka privrednih društava, osim banaka i osiguravajućih društava koje je regulisanom posebnim aktima. Regulisanjem tretmana gubitka (naročito vremensko definisanje i pokriće od strane vlasnika) bi se povećala poslovna disciplina i odgovornost privrednih društava i pozitivni bi uticala na nelikvidnost.

Razmotiriti mogućnost da se kroz dopunu Zakonom o stečaju uvede mogućnost pokretanja procedure automatskog stečaja i mogućnost objavljivanja ovih podataka na sajtu neke od institucija dostupne javnosti (Privredni sud, CBCG, Ministarstvo finansija).

Takođe, u pojedinim preduzećima značajan problem predstavljaju neopravdana bolovanja, koja se poklapaju sa poljoprivrednom sezonom. Stoga bi trebalo sprovesti kontrolu i korišćenja bolovanja i njihovog odobaranja od strane zdravstvenih institucija kako bi se smanjila zloupotreba ove mogućnosti.

III. PREPORUKE U OBLASTI POLJOPRIVREDE I ŠUMARSTVA

Opis trenutnog stanja

Iako uslužne djelatnosti imaju dominantnu ulogu u stvaranju BDP-a značajna je uloga jačanja sektora, kao što su poljoprivreda i šumarstvo, gdje Crna Gora može tražiti svoju šansu za oporavak proizvodnje u narednom periodu. Činjenica je da male ekonomije, poput crnogorske, ne mogu razviti usluge bez podrške proizvodnog sektora. Poljoprivreda i šumarstvo su djelatnosti koje ne treba posmatrati samo sa aspekta kreiranja BDP-a, već i sa aspekta pokretača ruralnog razvoja, razvoja prerađivačke industrije, posebno prehrambene i prerade drveta i smanjenja regionalnih razlika.

Iako je tokom proteklog desetogodišnjeg perioda sektor poljoprivrede (tačnije poljoprivreda, lov, šumarstvo i vodoprivreda) imao opadajući trend učešća u ukupnom BDP-u, ipak nominalni i realni rast ostvaren u godini „krize“ daje nadu u oporavak ovog sektora.

Glavni pravac aktivnosti u poljoprivredi u srednjem i dugom roku treba da bude podizanje obima poljoprivredne proizvodnje i stvaranje podsticaja za revitalizaciju sela. Obradiva poljoprivredna površina niža je za 0,1 p.p u ukupnoj poljoprivrednoj površini (period 2007. – 2009. godine), broj zaposlenih kontinuirano opada i po administrativnom izvoru i po ARS-i (Anketa o radnoj snazi), dok su zarade tokom posljednjih deset godina na prilično nižem nivou od prosječnih zarada u Crnoj Gori, osim za 2004., 2009. i 2010. godinu. Ovi indikatori nisu podsticajni, ali je jasno da Crna Gora ima dovoljno potencijala i dobre uslove za razvoj poljoprivredne proizvodnje i cjelokupnog sektora.

U sektoru poljoprivrede urađen je napredak u jačanju zakonskih okvira, ali je neophodno nastaviti sa jačanjem sprovođenja regulative, i posebno apostrofirati jačanje administrativnih kapaciteta organa nadležnih za fitosanitarnu politiku i bezbjednost hrane, što je od posebnog značaja za pristupanje EU.

Kako je istaknuto u *Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore 2010 – 2014*, najveći dio razvojnog potencijala nalazi se u područjima koja su najmanje razvijena. Poljoprivreda, posebno proizvodnja zdrave hrane, raspoloživi šumski potencijal biće resursi koji se trebaju iskoristiti i tržišno valorizovati u narednom periodu. U cilju daljeg jačanja poljoprivrede, potrebno je

iskoristiti sva sredstva namjenjena jačanju različitih segmenata poljoprivrede, počev od administrativnih kapaciteta, do proizvodnje i usvajanja standarda. Sredstva se obezbjeđuju ponuđenim programima i projektima IPA, sredstvima Evropske Komisije, Vlade Danske i sl.

Šume predstavljaju preko polovine teritorije Crne Gore (54%) i čine je jednom od najšumovitijih zemalja u Evropi. Pretpostavlja se da će ovaj podatak biti i nešto veći nakon što se objavi analiza podataka i rezultati Nacionalne inventure šuma. Šume su važne za očuvanje flore i faune, preko neto apsorpcije velike količine ugljen-dioksida ublažavaju efekte klimatskih promjena, kao i za sprječavanje erozije tla. Međutim, postoje sumnje da li se šumarstvom u Crnoj Gori gazduje na održiv razvoj.¹

Poljoprivreda može biti i važan faktor smanjivanja regionalnih razlika, a zajedno sa šumarstvom mogla bi predstavljati značajan segment razvoja nacionalne ekonomije.

Glavni rizici

- Migracija seoskog stanovništva i depopularizacija sela;
- Nedostatak radne snage i nedovoljna obučenost;
- Dominacija ekstenzivne proizvodnje i proizvodnje na manjim parcelama, sa neadekvatnom opremom;
- Uzgoj neadekvatnog sortimenta;
- Erozija tla usljed prekomjerne sječe šuma na pojedinim lokacijama;
- Prekomjerna sječa šuma, neadekvatno gazdovanje šumama i opasnosti od požara.

Strateški pravci i razvoj

- a. Supstitucija uvoza poljoprivrednih i stočarskih proizvoda kroz aktivnu ulogu države u rešenju ovog problema
- b. Uvažavanje koncepta održivog razvoja, povećanje obima poljoprivredne proizvodnje, s posebnim akcentom na proizvodnju organskih proizvoda i promocija specifičnosti crnogorske proizvodnje hrane.
- c. Unapređenje poljoprivredne proizvodnje na sjeveru Crne Gore.

¹ Za više detalja pogledati rad Šume i Šumarstvo, objavljen u okviru studije „Crna Gora u XXI stoljeću u eri kompetitivnosti“, koju je uradila CANU.

- d. Podržati investicije u razvoj sela, uključujući infrastrukturu, kroz razne subvencije od strane države.
- e. Jačati razvoj biljne proizvodnje posebno povrtlarstva i voćarstva i razvijati dobru tržišnu infrastrukturu čime bi se stvorila mogućnost skladištenja i čuvanja svježih proizvoda, kao i njihov plasman kroz duži vremenski period.
- f. Intenzivirati proizvodnju u zaštićenom prostoru (plastenicima) čime se umanjuju rizici nepovoljnog spoljnog uticaja i stvara mogućnost proširenja proizvodnje različitih kultura.
- g. Podići nivo znanja i informisanosti proizvođača o novim dostignućima na tržištu kroz organizovanje ekspertskih posjeta i posjeta sajmovima.
- h. Povećati stočni fond i participaciju države kod otkupa stoke.
- i. Poboljšati konkurentnost modernizacijom proizvodnje.
- j. Podsticati razvoj proizvodnje, kod porodičnih gazdinstava.
- k. U većoj mjeri valorizovati šumsko bogatstvo, a uvažavajući koncepciju održivog razvoja.

Operativne mjere

Kada je u pitanju poljoprivreda Crna Gora se opredijelila za koncept održivog razvoja poljoprivrede s primarnim ciljem uvažavanja multifunkcionalne uloge poljoprivrede u razvoju zemlje. Nastaviti sa ovakvim tretmanom poljoprivrede u makroekonomskim politikama.

Imajući u vidu da crnogorski proizvodi na sajmovima dobijaju nagrade (vino, med, mliječni proizvodi i sl.) od posebnog je značaja promovisanje i intenziviranje zastupljenosti specifičnih proizvoda kako na domaćem tako i na inostranom tržištu. Podsticanjem proizvodnje organskih proizvoda i prepoznatljivog brenda dosljedno se primjenjuje i sam koncept ekološke države.

Posebnu pažnju treba posvetiti razvoju poljoprivredne proizvodnje na sjeveru Crne Gore, a jedan od osnovnih razloga bi bio zadržavanje seoskog stanovništva i omogućavanje obezbjeđivanja prihoda od sopstvene proizvodnje. Stvorili bi se uslovi za revitalizaciju sela i smanjila migracija seoskog stanovništva. Ova preporuka je kontinuirano potpomognuta izdvajanjem sredstava iz Agrobudžeta za proizvodnju u ruralnim područjima. Istovremeno je od značaja korištenje sredstava projekta *Održivi razvoj regiona Bjelasica, Komovi i Prokletije* u najvećoj mjeri obezbijeđen

od strane ADA (Austrijske razvojne agencije) s osnovnim ciljem smanjenja regionalnog jaza u razvoju Crne Gore.

Ulagati u poljoprivrednu infrastrukturu, puteve i njihovo održavanje kako bi se dodatno podstakao razvoj sela. Od izuzetnog značaja je i svrsishodno korišćenje sredstava MIDAS (Montenegro Institutional Development and Agriculture Strengthening) projekta (trajće do juna 2014. godine), koja bi trebala biti usmjerena na jačanje poljoprivrede i ruralni razvoj. Cilj projekta je između ostalog da pomogne u pripremi institucija u poljoprivredi i poljoprivrednih proizvođača za primjene evropskih poljoprivrednih politika, IPARD, CAP, itd.

Država mora nastaviti i u narednom periodu da podržava poljoprivrednu proizvodnju, jer poljoprivrednu proizvodnju po ugledu na najrazvijenije zemlje svijeta. U protivnom naši poljoprivredni proizvođači će biti u nepovoljnom položaju i nekonkurentni. U narednom periodu potrebno je promijeniti strukturu proizvodnje i preusmjeravati se prema kulturama koje nose potencijalno viši profit, kao što je uzgoj ranog voća i povrća i povećavati proizvodnju u plastenicima.

Razvijati tržišnu infrastrukturu u oblasti biljne proizvodnje u Crnoj Gori kako bi se kvalitetni proizvodi iz primarne biljne proizvodnje koristili u višim fazama prerade i postizanja veće vrijednosti gotovih proizvoda prerađivačke industrije (maslinovo ulje, vino, voćni sok i sl.). Istovremeno treba podržati sve oblike investiranja, koji se odnose na skladištenje, čuvanje i preradu svježih proizvoda kako bi se ispunili i standardi savremenog tržišta u pogledu kvaliteta, kvantiteta i bezbjednosti hrane.

Takođe, Crna Gora je veliki uvoznik mesa i pored odličnih uslova za razvoj stočarstva. Dakle, u strukturi poljoprivredne proizvodnje značajno mjesto se daje proizvodnji mesa, pa kontinuirano treba raditi na iznalaženju rešenja za otkup mesa, proširenju stočnog fonda, uz paralelno usvajanje standarda EU kako bi se omogućio izvoz mesa na tržište EU i suspcitucija uvoza. Povećavanjem sredstava za proizvodnju mesa (Agrobudžet) utiče se na konkurentnost tržišne proizvodnje mesa, otvaranje pogona mesne industrije, što jača podsektor proizvodnje prehrambenih proizvoda u okviru ukupne prerađivačke industrije Crne Gore. Takođe, potrebno je obezbjediti što veći stočni fond prije pristupanja EU, da bi se ostvarile subvencije po tom osnovu.

Povećati stepen razvoja poljoprivredne proizvodnje kod porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Korišćenjem sredstava za poboljšanje poljoprivredne proizvodnje (voća, povrća, mesa, mlijeka, prerađevina od mesa i sl.) doprinosi se unapređenju ekonomskog položaja porodičnih gazdinstava i standarda stanovništva. Dodjela grantova za nabavku opreme, modernizaciju proizvodnje i sl., kao i ostala ulaganja u porodična gazdinstva postižu se ciljevi poput povećanja proizvodnje, konkurentnosti, očuvanja proizvodnje tradicionalnih proizvoda i sl. Razvoj poljoprivrednog gazdinstva je u skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju (usvojenom u julu 2009. godine) i njegovo unapređenje se podstiče kroz Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009 – 2013. Od posebnog značaja je formiranje registra poljoprivrednih gazdinstava (osnova je Popis poljoprivrede iz 2010. godine), kako bi se mogla pravilno usmjeravati sredstva (grantovi) za specifičnu proizvodnju kojom se gazdinstvo bavi.

Šumarstvo kao sastavni dio sektora „poljoprivreda, lov, šumarstvo i ribarstvo“, ne daje potpun doprinos stvaranju ukupne BDV ovog sektora, upravo zbog nedovoljnog i neadekvatnog korišćenja raspoloživog potencijala. Novim Zakonom o šumama se naglašava značaj šumarstva i ističe da je u javnom interesu obezbjeđivanje održivog razvoja šumarstva. Iz naglašenog značaja šumarstva proizilazi da se treba sprovesti rigorozna kontrola koncesionara o obavljanju sječe, u skladu sa dodijeljenim koncesijama, sprječavati nelegalnu sječicu, kao i vršiti pošumljavanje radi obezbjeđenja održivosti šumskog fonda. Potencijal šumarskog sektora treba iskoristiti u pravcu stimulacije povezivanja proizvođača drvne građe sa prerađivačima drveta, a sve u cilju izvoza proizvoda višeg stepena obrade. Istovremeno treba intenzivirati rad na unapređenju metodologije planiranja gazdovanja šumama čime se stvaraju preduslovi da se ovim resursom upravlja po najsavremenijim standardima. Neophodno je kontinuirano raditi na jačanju ljudskih resursa u šumarstvu, koristeći svu pomoć međunarodnih institucija i projekata (FODEMO projekat). Sve ovo bi trebalo doprinijeti ostvarenju vizije šumarstva u Crnoj Gori koja glasi: Unaprijediti postojeće stanje svih šuma tako da zaštitne, ekološke, socijalne i ekonomske funkcije šuma budu izbalansirane, a održivost obezbijedena.

Kod odobravanja koncesija na eksploataciju javnih dobara, naročito kada su šume u pitanju, razmisliti o mogućnosti uvođenja diferencirane naplate koncesija. Niži nivo koncesije za proizvođače više faze prerade.

Na kraju je neophodno adekvatno gazdovanje resursima koje podrazumijeva očuvanje zemljišta od zagađenja, sprječavanje ugrožavanja opšteg biodiverziteta, održivo i oprezno korišćenje genetičkih resursa, kao i očuvanje tradicionalnih proizvodnih tehnologija.

IV. PREPORUKE U DOMENU INDUSTRIJE

1. Metalska industrija

Opis trenutnog stanja

Metalska industrija u Crnoj Gori posljednjih godina se suočava sa sve većim problemima obavljanju djelatnosti. Evidentni problemi nijesu riješeni ni ostvarenim privatizacijama, a globalna ekonomska kriza je samo pogoršala situaciju. Fizički obim industrijske proizvodnje, kao jedne od grana koju je najteže pogodila kriza, je u 2008. godini smanjen za 2%, a u 2009. za 32,2%. U 2010. godini je, ipak, zabilježen rast od 17,5%, najviše zbog rasta sektora proizvodnje električne energije, gasa i vode od 51,1%. To je uticalo na promjenu ponderacione strukture industrije i povećanje uticaja ovog sektora na ukupan indeks industrijske proizvodnje, sa 33,5% u 2009. godini na 43,1% u 2010. Sektor prerađivačke industrije je u poslednje tri godine značajno smanjio učešće u ukupnoj industriji, najviše zbog pada učešća podsektora proizvodnje osnovnih metala i metalnih proizvoda u ukupnoj industriji, sa 43,4% 2008. na samo 21,6% u 2010. godini. Zabilježeni pad je rezultat nedovoljne i nerentabilne proizvodnje u KAP-u koji su bili izazvani nizom faktora (globalna kriza, cijena aluminijuma na svjetskom tržištu, višak zaposlenih, visoki troškovi proizvodnje). Da bi se nastavila proizvodnja u KAP-u nametnula se potreba restrukturiranja ovog kolektiva, kao i preduzimanja niza mjera, a sve u cilju očuvanja metalske industrije u Crnoj Gori.

U 2010. i 2011. godini radilo se na pronalaženju načina za stabilizaciju proizvodnje i rješavanje problema u cilju dugoročne održivosti velikih sistema koja imaju najveći uticaj na metalnu industriju u Crnoj Gori: KAP, Rudnici boksita i Željezara Nikšić.

Kombinat aluminijuma je skup međusobno povezanih proizvodnih cjelina, povezanih u jednu kompaniju. Međutim, zatvaranjem Fabrike glinice, čime prestaje potreba za radom Rudnika boksita kada je KAP u pitanju, zatim obustave rada Fabrike za preradu (proizvodnja folije, trake, profila, ambalaže za domaćinstva), u čiji sastav ulazi i Fabrika Al užadi u Kolašinu, i na kraju Fabrike za kovanje – Kovačnice, KAP se svodi samo na primarnu

proizvodnju aluminijuma sa elektrolizom i livnicom, kao jedina dva preostala pogona u funkciji.

U oktobru 2010. godine Vlada Crne Gore je sa KAP-om potpisala Ugovor o poravnanju kojim je garantovala za kreditno zaduženje KAP-a u iznosu od 130 miliona eura i 5 miliona eura za socijalni program. Ovim se nastojalo riješiti problemi velike zaduženosti KAP-a prema poslovnim bankama i izvršiti optimizacija poslovanja. Ugovorom je država stekla 29,4% akcija KAP-a i pravo na predstavnika u odboru direktora sa pravom veta na sve odluke od bitnog značaja za poslovanje kompanije (za proizvodnju, za biznis planove, kreditno zaduživanje i sl.).

U 2011. godini je ostvareno povećanje proizvodnje u KAP-u što se odrazilo na rast podsektora proizvodnje metala i metalnih proizvoda u prvom polugodištu za 12,5%, a posredno i na rast proizvodnje sektora prerađivačke industrije od 9,7% u odnosu na isti period 2010. godine. S obzirom da se cijena aluminijuma u prvih šest mjeseci 2011. godine kretala iznad 2500 dolara po toni i da je putem socijalnog programa smanjen broj zaposlenih, pruža se mogućnost poslovanja bez gubitka i realne šanse za investicije u programe modernizacije fabrike i pokretanje zatvorenih pogona.

Rudnici boksita direktno dijele sudbinu KAP-a, kao svog dominantnog potrošača. Program restrukturiranja KAP-a uključivao je i "Boksite", jer sa njima takođe upravlja CEAC odnosno En plus grupa. Potpisanim Ugovorom o poravnanju država je stekla 31,8% akcija u vlasništvu Rudnika i svog predstavnika u odboru direktora. To je omogućilo da se privede kraju program restrukturiranja. Sproveden je socijalni program kojim je ostvarena optimizacija zaposlenih i značajno smanjen njihov broj. Zbog povoljnije cijene glinice na tržištu od cijene koštanja u KAP-u sa boksitom iz Nikšića, u 2009. godini je zaustavljena proizvodnja boksita, dok je u 2010. godini izvoz realizovan od zaliha rude.

Proizvodnja je djelimično pokrenuta početkom 2011. godine, na površinskom kopu Zagrad, i početkom avgusta na Štitovu gdje nije bilo eksploatacije rude od decembra 2008. godine. Obnovljen je ugovor sa kupcima iz Mađarske o godišnjem izvozu 150.000 tona boksita, a radi se na obnovi ugovora sa starim kupcima i pregovara o zakupu jame Biočki stan.

Željezara se posljednjih godina suočila sa značajnim problemima u finansiranju proizvodnje i sa nepovoljnom situacijom na tržištu čelika što je

uticalo na značajno smanjenje obima proizvodnje. Vlada Crne Gore je, u okviru sprovedenog Programa restrukturiranja, dala garanciju za kredit Željezari u vrijednosti od 26,3 miliona eura za isplatu otpremnina zaposlenima, modernizaciju i ublažavanja tehničko-tehnološkog zaostajanja proizvodnje. Kredit je dijelom utrošen i za kupovinu elektrolučne peći koja je instalirana sredinom prethodne godine, ali još nijesu ispunjeni tehnički uslovi za njeno puštanje u rad, pa se u proizvodnji i dalje koristi stara tehnologija. Nameće se potreba za modernizacijom proizvodnje, kako bi bila konkurentnija na tržištu i kako bi se stvorili uslovi za poslovanje bez gubitaka. U proteklom periodu sproveden je i socijalni programa u cilju rješavanja problema tehnološkog viška zaposlenih.

Međutim, zbog rekordnih gubitaka ostvarenih u posljednje dvije godine usljed lošeg poslovanja kompanije i nemogućnosti vlasnika da potražiocima isplati dugovanja, sredinom aprila 2011. godine uveden je stečaj, a Vlada je u maju morala da vrati pomenuti kredit. Uvedeni stečaj ujedno predstavlja i raskid ugovora sa dotadašnjim većinskim vlasnikom.

Proizvodnja je u maju ponovo pokrenuta u glavnim pogonima Kovačnici i Čeličani, nakon potpisivanja ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji Željezare sa partnerom. Novi partner kompanije je sklopio ugovor o snabdijevanju električnom energijom sa Elektroprivredom, obezbijedio sirovine neophodne za proizvodnju. Planirano je da se proizvodi specijalni i betonski čelik da bi se kasnije preorjentisalo samo na specijalni čelik za koji je Željezara i napravljena.

Glavni rizici

- Pogoršanje platnobilansne pozicije, odnosno značajno smanjenje izvoza glavnog izvoznog proizvoda u strukturi izvoza;
- Pad cijena proizvoda metalske industrije;
- Rast cijena električne energije;
- Nedostatak sistema zaštite u slučaju nove krize i strategije dugoročne održivosti metalske industrije;
- Nezadovoljni i nemotivisani radnici i njihov nivo stručnosti;
- Nekvalitetni partneri u novim privatizacijama;
- Povećanje kreditnog rizika u bankarskom sektoru - nemogućnosti isplate tekućih obaveza i otplate dugova na nivou preduzeća i na nivou zaposlenih;

- Prenošnje rizika u fiskalnu sferu;
- Pogoršanje fiskalne pozicije usljed rasta troškova Vlade prilikom rješavanja problema sektora metalske industrije (subvenicije, socijalni programi, bankarske garancije i dr.);
- Nepoštovanje ekoloških standarda poslovanja;
- Neadekvatna struktura i nedovoljno učešće prerađivačke industrije.

Strateški pravci razvoja

- a. Revitalizovati metalsku industriju.
- b. Modernizacija metalske industrije, koja će poštovati visoke savremene ekološke standarde, usklađena sa potrebama domaće tražnje i izvozom, uz korišćenje energetske efikasne proizvodnje.
- c. Rješavanje prisutne nelikvidnosti i nedostatka obrtnih sredstava u dugom roku kako bi se obezbijedio kontinuitet proizvodnje.

Operativne mjere

Potrebno je izraditi planove oporavka glavnih sistema u metalnoj industriji Crne Gore, koje je prethodnih godina značajno pogodila svjetska ekonomska kriza, u vidu izrade detaljnih programa daljeg razvoja fabrika, sa planovima za investicije i rokovima njihove realizacije. Potrebno je izraditi sisteme zaštite u slučaju krize, kako bi se ubuduće smanjile posljedice krize u ovoj grani industrije.

Modernizacija proizvodne opreme i tehnologije kako bi se dobio efikasan proizvod koji zadovoljava standarde i koji je cjenovno konkurentan na međunarodnom tržištu, treba da predstavlja prioritetan pravac. Takođe, uz nabavku nove, uraditi i remont postojeće opreme da bi se zadovoljili i ekološki standardi i zdravstveni standardi za rad u ovim postrojenjima, ali i standardi za okolinu i eko sistem Crne Gore.

Uposliti stručan menadžment koji bi na efikasan način riješio probleme rukovođenja u skladu sa iskustvom uspješnih, privatizovanih preduzeća iz ove grane sa pozitivnom vizijom razvoja. U tom cilju angažovati i stručnjake iz ove oblasti koji bi pomogli osavremenjavanju proizvodnih procesa i koji bi vodili obuku prilagođavanja postojećih zaposlenih tim savremenim procesima uključujući i menadžment na svim nivoima.

Razviti saradnju sa visoko-obrazovnim institucijama i istraživačkim centrima i angažovati ih u kreiranju strategije razvoja metalškog sektora.

Obezbijediti obuku menadžmenta na svim nivoima poslovanja.

U svim pogonima metalske industrije ugraditi stabilizatore za napajanje električnom energijom, kao način smanjenja troškova po ovom osnovu.

Neophodno je pronaći najbolji i najpovoljniji dugoročni način snabdijevanja KAP-a električnom energijom, s obzirom da, shodno Ugovora o poravnanju, Vlada Crne Gore ima obavezu da u 2011. obezbijedi subvenciju od 18 miliona a u 2012. godini od 7 miliona eura. Rješenjem ovog problema smanjio bi se snažan pritisak usljed promjena kretanja cijene struje, koja je jedan od osnovnih faktora koji utiču na stabilnost poslovanja kombinata.

U Željezari Nikšić je potrebno modernizovati proizvodnu opremu u oblasti proizvodnje visokolegiranih čelika po najstrožijim svjetskim standardima, kao profitabilnim proizvodima, kojima se može osvojiti tržište. Neophodno je zamijeniti zastarjelu tehnologiju za proizvodnju željeza, modernom opremom kako bi se dobili proizvodi visokog kvaliteta za koje postoji velika tražnja na tržištu Evope.

Kod velikih infrastrukturnih projekata prioritet dati domaćim preduzećima, u odnosu na inostrane kompanije. To bi imalo pozitivan uticaj na povećanje proizvodnje i rezultate poslovanja grane.

Kombinat aluminijuma Podgorica i dalje proizvodi samo ingote - primarni aluminijum stoga je potrebno, investirati u prerađivačke kapacitete i izradu raznovrsnog prerađivačkog proizvodnog programa. U cilju povećanja prihoda potrebno je otpočeti proizvodnju aluminijumskih profila, folija i legura, čija je tržišna cijena veća u odnosu na primarni aluminijum. Ove proizvode Crna Gora uvozi, a njihova proizvodnja bi KAP-u olakšala vraćanje kredita i izmirivanje obaveza prema zaposlenima i dobavljačima.

Razmotriti i mogućnost pokretanja i aktivnosti fabrike Prerade, kao alternative proizvodnje finalnog proizvoda od aluminijuma, jer u Crnoj Gori postoji tražnja za ovim proizvodima koja se uglavnom zadovoljava iz uvoza. S obzirom da su u Preradi sačuvane prostorije i dio opreme, što omogućava proizvodnju aluminijumskih profila bez većih ulaganja, treba ulagati u

proizvodnju aluminijskih gredica visokog kvaliteta. Naravno, sve investicije realizovati samo uz poštovanje visokih savremenih ekoloških standarda.

Potrebno je nastaviti sa implementacijom KAP-ovog sistema ekonomske proizvodnje (KLS) u svim proizvodnim cjelinama KAP-a. Nastaviti sa konstantnom obukom svih zaposlenih i motivisati ih na dvanje predloga za poboljšanje kvaliteta rada, sve u cilju smanjenje gubitka, povećanja kvaliteta proizvoda i boljeg imidža kompanije.

Potrebno je uraditi analizu isplativosti otvaranja pogona Glinice i pronaći način kako bi za KAP ponovo bila isplativa nabavka boksita iz Rudnika, a time značajnije pokrenula njegova proizvodnja. Potrebno je iskoristiti vertikalnu peć za kalcinaciju glinice čija je montaža predstavljala značajnu investiciju za KAP, ali koja nije puštana u proizvodnju. Nova peć bi donekle smanjila troškove proizvodnje glinice i stabilizovala proizvodnju.

Potrebno je osposobiti opremu za istovar glinice u Luci Bar, kako bi osposobljena postrojenja za utovar-istovar glinice smanjili troškove transporta i omogućili transport morskim putem sa nižim troškovima. Naravno i ove investicije realizovati samo uz poštovanje visokih savremenih ekoloških standarda.

Prije pokretanja proizvodnje glinice neophodno je dugoročno riješiti pitanje deponovanja crvenog mulja, s obzirom na trenutnu popunjenost kapaciteta dva postojeća bazena sa 15 miliona tona ovog otpada, u cilju očuvanja životne sredine.

Uraditi *cost-benefit* analizu u ovoj industriji, analizu troškova i koristi od proizvodnje kako bi se sagledale perspektive razvoja i doprinosa ovih preduzeća pojedinačno.

2. Energetika

Opis trenutnog stanja

Energetska djelatnost je, u svim strateškim, razvojnim dokumentima Vlade, u posljednjih nekoliko godina, prepoznata kao djelatnost u koju treba ulagati značajna sredstva i za koju treba tražiti strateške partnere iz više razloga. Uvozna zavisnost Crne Gore u energetici je visoka. Oko 35% ukupnih

potreba privrede i građana zadovoljava se kroz uvoz energije. Visok uvoz energije, naročito električne, značajno doprinosi pogoršanju platnobilansne pozicije zemlje. Uvezena struja je skupa i kao rijedak resurs, ima tendenciju poskupljenja u budućnosti. S druge strane, u dva sektora koji su najveći potrošači energije, industrijskom (posebno 2 kompanije obojene i crne metalurgije) i sektoru domaćinstava, prisutne su ogromne neracionalnosti u trošenju energije. Poboljšanje energetske efikasnosti se nametnulo kao važno pitanje smanjenja uvozne zavisnosti. Cjelokupan energetski lanac, počev od proizvodnje, preko prenosa i distribucije, do krajnje potrošnje karakteriše nizak stepen energetske efikasnosti. Razvojne potrebe privrede i stanovništva za energijom rastu, a proizvodnja je nedovoljna, pa je povećanje proizvodnje i poboljšanje energetskog bilansa postao strateški cilj razvoja. Posebno ako se uzme u obzir da je energetski sektor snažan pokretač ekonomskog rasta i ima multiplikativne efekte na ostale djelatnosti, kao što su metalna industrija, građevinarstvo, ekologija, turizam. Domaće i strane investicije u ovaj sektor značajno utiču i na stanovništvo kroz veću zaposlenost, veća primanja, bolji životni standard.

S druge strane, ogroman neiskorišćeni energetski potencijal, posebno obnovljivih izvora energije, čeka na održivu eksploataciju. Najveći dio hidropotencijala, vjetroptencijala i nalazišta uglja nalazi se u planinskim predjelima ekonomski nerazvijenog i demografski „zapuštenog“ sjevera. Valorizacija ovih potencijala može da doprinese razvoju sjevernih krajeva.

Strateški dokument energetske politike Crne Gore predstavlja „Strategija razvoja energetike do 2025. godine“ (koja je usvojena u decembru 2007. godine) i njen prateći dokument Akcioni plan implementacije 2008-2012. Prethodnom „Strategijom razvoja energetike do 2025. godine“ bila je predviđena gradnja drugog bloka TE „Pljevlja“, što nije realizovano, ali je izmjenom strategije predviđena gradnja TE „Maoče“, koja ranije nije bila planirana. U novu Strategiju su unijete još neke novine, kao na primjer plan postavljanja podzemnog interkonektivnog kabla ka Italiji. Pri kraju je izgradnja dalekovoda prema Albaniji, a planirana je i izgradnja dalekovoda od Pljevalja do Tivta. Strategijom se Crna Gora, kao članica Evropske Energetske zajednice, obavezala da poštuje Direktive EU, odnosno da 20% energetske proizvodnje čini energija iz obnovljivih izvora i da se za isto toliko smanji emisija štetnih gasova, koji stvaraju efekat staklene bašte i doprinose globalnom zagrijavanju.

Glavni cilj Strategije je povećanje investicija u energetske sektor kako bi se obnovili postojeći i valorizovali novi izvori energije, stvorila održiva, sigurna i konkurentna ponuda energije iz svih raspoloživih izvora, obezbijedila energetska efikasnost i rast korišćenja obnovljivih izvora energije.

Razvoj sopstvenog energetskeg sektora zasnovanog na rastu efikasnije eksploatacije sopstvenih energetskeg izvora, trebalo bi da u srednjem roku Crnoj Gori omogući da tražnju za energijom zadovoljava iz sopstvenih izvora, a u dugom roku da bude sposobna da je izvozi.

U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa zakonodavstvom Evropske unije, donešeni su Zakon o energetici i Zakon o energetskeg efikasnosti. **Novi Zakon o energetici**, usvojen je 22. aprila 2010. godine.

Primjenom novog Zakona očekuje se ostvarivanje sljedećih ciljeva: kvalitetno snabdijevanje energijom; efikasna proizvodnja i korišćenje energije; korišćenje različitih izvora energije, posebno obnovljivih, poštovanje principa zaštite žvite sredine u svim oblastima energetske djelatnosti; obezbeđenje konkurentnog tržišta energije; podsticanje privatnih i privatno-javnih ulaganja u energetskeg sektor; podsticanje ulaganja u obnovljive izvore energije; zaštita potrošača; povezivanje sa regionalnim i energetskeg sistemima Evrope, itd.

U toku je izrada nove Strategije razvoja Energetike koja će podrazumijevati i kreiranje novog Akcionog plana 2012-2016, koji će pratiti i evaluirati implementaciju Strategije sa operativnog nivoa.

Zakonom o energetskeg efikasnosti uređuju se načini poboljšanja energetske efikasnosti. Zakonom se želi podstaći primjena mjera energetske efikasnosti u finalnoj potrošnji energije što će uticati na privredni rast i konkurentnost, sigurnost snabdijevanja energijom, smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu itd. Ovaj zakon usaglašen je sa najnovijim direktivama EU o energetskeg efikasnosti. Zakonom o energetskeg efikasnosti, ali i EU direktivama ustanovljen je prateći dokument - Akcioni plan za energetskeg efikasnost (2010-2012 godina.). Njime su definisane konkretne mjere poboljšanja energetske efikasnosti za 4 sektora: domaćinstva, usluge, industrija i saobraćaj, ali i u obrazovnom sistemu. Iako

je Zakon o energetskej efikasnosti usvojen u Aprilu 2010. njegova implementacija je započeta tek u prvom kvartalu 2011. godine.

Iako je u skladu sa akcionim planom (AP 2008) u proteklom periodu se radilo na revitalizaciji i modernizaciji postojećih proizvodnih kapaciteta u **TE „Pljevlja“** pa iako je protekle 3 godine uloženo 50 miliona eura (u kotao, turbinu, filterska postrojenja), tokom 2011. godine dolazi do usporavanja investiranja tako da je ostao i dalje važan i neriješen problem sumpora i deponije kao i ugradnja Desox sistema. Naime, TE „Pljevlja“ je planirana da ostane u funkciji prema Startegiji energetskeg razvoja, do 2025 odnosno 2030. godine. Stoga su na istoj potrebne redovne i pravovremene intervencije imajući u vidu da bi njen iznenadan prestanak imao značajne negativne efekte (gubitak od 225 MW ukoliko bi TE „Pljevlja“ bila van pogona).

Projekat revitalizacije **HP „Pive“** je definisan još u okviru Akcionog plana iz 2008. godine, ali privatizacija EPCG-a, usporila je značajno implementaciju ovog projekta. Jedan dio finansijskih sredstava je obezbijeđen od strane KFW-a u iznosu od 17 milion eura. U tom pravcu, od datih sredstava je izvršena inspekcija turbina, vodenih rezervoara, mehaničke opreme, urađena je studija o produbljivanju riječnog dna, a takođe je u momentu pisanja Preporuka u procesu izrada Studije isplativosti modernizacije HP „Pive“. Takođe su otvoreni tenderi za zamjenu postojeće opreme.

U proteklom periodu najviše je odrađeno na otvaranju mogućnosti za izgradnju malih HE i vjetroelektrana. Energija sunca i biomasa su takođe važni oblici obnovljive energije na koje Crna Gora treba sve više da računa u budućnosti. **Male HE** se relativno brzo mogu staviti u funkciju ali postoji problem u planskoj dokumentaciji jer su planirane lokacije hidroelektrana često daleko od distributivne mreže. U narednom periodu predviđena je gradnja 23 male hidroelektrane na 8 vodotoka sa godišnjom proizvodnjom električne energije oko 200 GWh. Potpisano je 8 ugovora o koncesijama, sa šest koncesionara, za izgradnju malih HE (na pritokama Lima, Tare i Zaslavnici kod Nikšića). Projekti su u fazi dobijanja građevinskih dozvola. Male HE nemaju štetan uticaj na okolinu, za razliku od velikih, koje utiču na značajne promjene u eko sistemu (slatkovodni živi svijet, štetne emisije gasova prilikom gradnje i dr.). U tom pravcu, u toku je projekat revitalizacije

malih Hidroelektrana „Slap na Zeti“ i „Glava Zete“ u vlasništvu EPCG i NTE (Norveška), koji bi trebao biti završen do 2013. godine.

Planirana je i gradnja 4 hidroelektrane na Morači, snage 238 megavata, godišnje proizvodnje 72 miliona KWh. Projekat koji je najvjerojatnije ekonomski isplativ i primamljiv za investitore, ali sa stanovišta uticaja na region i prirodnu ravnotežu nije dovoljno ispitan. Osim toga potapanje djelova puta neprihvatljivo je bez stvaranja još jedne alternative puta za sjever države.

Istraživanja o mogućnostima korišćenja biomase i drvnog otpada za proizvodnju energije rađena su u saradnji sa Ministarstvom za zaštitu životne sredine, kopna i mora Republike Italije, USAID-om, kraljevinom Luksemburga, ali nema značajnijih realizacija.

Korišćenje sunčeve energije i komunalnog otpada su takođe u fazi istraživanja. Na prostoru Crne Gore se procijenjuje na oko 25 hiljada tona čvrstog komunalnog otpada za čiju eksploataciju se može otvoriti 3-5 postrojenja za njihovo spaljivanje.

Tržište električne energije je od 1. januara 2009. godine otvoreno za sve potrošače, osim za domaćinstva, koje će, u skladu sa odredbama Sporazuma o formiranju Energetske zajednice², biti otvoreno do 2015. godine. Crna Gora je potpisala Protokol Ujedinjenih Nacija o okvirnoj konvenciji o klimatskim promjenama i Kyoto protokol 2007 godine, ali još uvijek nema GHG³ emisioni target i usvojene politike u tom dijelu. Vlada je, zajedno sa UNDP-om, uradila prvi Nacionalni izvještaj o klimatskim promjenama, koji identifikuje glavne zagađivače.

Crna Gora nema pristup međunarodnim resursima prirodnog gasa, ima male rezerve uglja i upućena je na uvoz nafte. Naftna maloprodaja je liberalizovana, ali liberalizacija cijelog energetskog sektora je u ranoj fazi i konkurencija je još uvijek veoma ograničena, a institucije energetskog sektora zahtijevaju dalje jačanje.

² Crna Gora je potpisnica Sporazuma energetske zajednice od 2005. godine

³ „greenhouse gas“- emisije gasova koji imaju efekat staklene bašte

Glavni rizici

- Ulaganja u energetske sektor, s obzirom da se radi o kapitalno-intenzivnoj djelatnosti, zahtijevaju visoka početna ulaganja, kako u realizaciji investicije, tako i u fazi istraživanja energetskih izvora i projektovanja gradnje energetskih kapaciteta. Izvori finansiranja, za ovu vrstu projekta, su skupi i često teško dostupni;
- Jedan od rizika je i izbor respektabilnog strateškog partnera. Za strateškog partnera treba birati kompanije koje su renomirane u ovoj djelatnosti, koje imaju dužu poslovnu istoriju, transparentno poslovanje i dostupnost na internacionalnim tržištima kapitala;
- Nedovoljno ispitani ekološki uticaji gradnje novih postrojenja;
- Neadekvatan „know-how“ u oblasti energetike, posebno kad su u pitanju istraživačke aktivnosti, ali i nedovoljna osposobljenost za operativnu djelatnost (gradnju osnovnih i ekoloških postrojenja);
- Kvalitet analize investicionih projekata. Svaka analiza ulaganja mora biti detaljno razrađena i obrazložena sa aspekta troškova i korisnosti kako ne bi došlo do promašenih investicija;
- Biznis barijere koje onemogućavaju slobodno tržišno poslovanje u privredi u cjelini i energetskom sektoru posebno;
- Dovršiti revitalizaciju u TE „Pljevlja“ čiji prestanak rada i na kratak rok negativno utiče na ponudu električne energije u Crnoj Gori.
- I pored usvojenog Zakona o energetskej efikasnosti Crna Gora još uvijek nema razvijene mehanizme finansiranja i izvore finansiranja (grantovi, budžetski izvori, međunarodne organizacije, itd) kojima bi se omogućila dugoročno sagledavanje mogućnosti razvoja energetike u skladu sa principima Zakona o energetskej efikasnosti.
- Rast cijene kapitala na internacionalnim tržištima, koji bi značajno poskupio izvore finansiranja projekata u energetici.

Strateški pravci razvoja

- Razvoj energetike treba da bude kreiran na principima obezbjeđenja pune energetske nezavisnosti, povećanje stepena energetske efikasnosti, očuvanje životne sredine i da doprinosi ubrzanom ekonomskom razvoju;
- Gradnja novih kapaciteta u saradnji sa renomiranim strateškim partnerima, bilo kroz privatna ili privatno-javna ulaganja. Gradnja

- Povećanje energetske efikasnosti, kako u segmentima proizvodnje energije (proizvodnji, prenosu, distribuciji), tako i kod finalne potrošnje prije svega u sektoru industrije, uslužnih djelatnosti, saobraćaja i kod domaćinstava;
- Veći stepen korišćenja alternativnih izvora energije (solarne energije, energije vjetra, biomase i dr);
- Nastavak energetske reforme, uz poštovanje održivog razvoja i principa tržišnog poslovanja, kroz primjenu i poštovanje novih zakona donijetih u ovoj oblasti;
- Regulatorna, zakonodavna i operativna integracija u procesu pridruživanja sa EU na polju energetike i okruženja, uključujući integraciju u Energetsku zajednicu jugoistočne Evrope (SEE) i energetske tržište Evropske Unije;
- Postepeni prelazak na niži energetski intenzitet kao osnovni pokazatelj energetske efikasnosti (koliko se energije potroši za stvaranje jedinice novostvorene vrijednosti), koji je u Crnoj Gori šest puta veći nego u EU;
- Transparentno formiranje cijena električne energije i nastavak programa socijalne zaštite u procesu reformskih promjena u energetske sektoru kako bi se zaštitio standard najugroženijih djelova stanovništva.

Operativne mjere

Primarni pravac treba da se odnosi na izgradnju novih kapaciteta u domenu obnovljivih izvora energije. Naročito treba iskoristiti hidropotencijale imajući u vidu velike visinske razlike, bujični režim voda i uske i duboke kanjone, pogodne za gradnju brana.

Razmotriti mogućnosti sprovođenja gasifikacije Crne Gore. Potencijali za dopremu gasa su priključak na Jadransko-jonski gasovod, ali i povezivanje sa gasovodom, koji će proći kroz Srbiju i Bugarsku.

U dijelu pitanja vezanih za energetske efikasnost važno je uraditi sljedeće:

- U narednoj godini posebnu pažnju treba posvetiti razvoju Projekta energetskeg menadžmenta u javnom sektoru, sa naročitim naglaskom na edukaciju menadžmenta preko saradnje sa njemačkim GIZ-om (German Agency for International Co-operation). S tim u vezi se pretpostavlja, u skladu sa Zakonom o energetskej efikasnosti, da će sva državna tijela, tijela lokalne uprave kao i veliki potrošači nezavisno razviti informacijski sistem izvještavanja o potrošnji i tražnji za električnom energijom, koja bi dala jasniju sliku o potrebama velikih potrošača u narednom periodu.
- Nastaviti saradnju sa Slovenačkom Vladom preko ODA (Official Development Aid) na izradi kvalitetnog informacijskog sistema potrošnje. Naime, neophodno je, tokom 2012. godine, formirati informacijski sistem koji bi na kvalitetan način pratio strukturu i karakteristike tražnje i potrošnje za električnom energijom od strane sektora domaćinstva i privrede.
- Nastavak realizacije Programa revitalizacije HE „Piva“ u saradnji sa KFW-om, kao i Program revitalizacije HE „Perućica“ (završetak druge faze), čije bi dalje odlaganje u srednjem roku moglo dovesti do energetskeg disbalansa.
- Nastaviti realizaciju Revitalizacije termoelektrane „Pljevlja“ u dijelu izgradnje novog sistema transporta otpada, kultivacije deponije i ugradnje „DESOX“ sistema.
- Nastaviti sa projektom Razvoja transmisionog mreže na regionalnom nivou, tokom naredne godine trebalo bi uspostaviti distributivnu liniju sa Albanijom od 400 kW (Podgorica 2 – Tirana),
- Izraditi Program korišćenja i razvoja Obnovljivih izvora energije u skladu sa Zakonom o energetici koji podrazumijeva primjenu Direktive EU 2009/28 o udjelu OIE. Program treba da definiše dinamiku razvoja OIE u sektoru električne energije i veće korišćenje sunčeve energije;
- U okviru Akcionog plana energetske efikasnosti posebno razviti informacijsku bazu i kvalitetnu statističku podršku o potrošnji i distribuciji.
- Zaštititi državu i potrošače od potencijalnog nepažljivog ponašanja koncesionara. Obavezati koncesionare da objekte redovno remontuju i dobro održavaju kroz unošenje obavezujućih odredbi u ugovor o koncesiji;
- Zakonom nije predviđeno ni postojanje Fonda za energetske efikasnosti, koji bi upravljao sredstvima namijenjenim za odobrene

Što se tiče boljeg korišćenja obnovljivih izvora energije potrebno je uraditi sljedeće:

- Nastaviti aktivnosti na valorizaciji hidropotencijala u Crnoj Gori;
- Kreirati novi Akcioni plan razvoja energetskog sistema 2012-2016, koji bi bio usklađen sa novom planiranom „Strategijom razvoja energetike do 2030.“
- Donijeti svu sekundarnu legislativu koja proističe iz Zakona o energetskoj efikasnosti, i koja bi omogućila njegovu punu primijenu.
- U okviru sekundarne legislative, kreirati transparentne i jasne kriterijume i način selekcije potencijalnih investitora u sektor energetike.
- Uključiti veliki broj stručnjaka iz raznih oblasti od faze izbora mikro lokacije za gradnju objekata do faze puštanja u rad HE, kako bi se sagledao sveukupan uticaj na okruženje i eko sistem, odradila analiza isplativosti projekata, posebno zbog mogućih troškova skladištenja električne energije, ali i kod eventualne izgradnje brana i akumulacija koje značajno utiču na okolinu;
- Širenje mreže i priključenje na distributivnu mrežu na sjeveru Crne Gore, gdje su uglavnom locirana mjesta za male HE, predstavljaće problem, jer je distributivna mreža dotrajala i na rubu tehničkih kapaciteta. Biće potrebno obezbijediti finansijska sredstva za izgradnju priključnih objekata (trafostanice, dalekovode), što će biti obaveza ili koncesionara ili operatora. Takođe, potrebno je definisati najisplativije i najfunkcionalnije mjesto priključka na distributivnu ili prenosnu mrežu;
- Raditi na razvoju distributivne mreže, kako bi se odobreni i naredni projekti lako uklopili u distributivni sistem, sa najmanjim gubicima kod skladištenja energije. Takođe, potrebno je uraditi rekonstrukciju distributivne mreže, naročito u ruralnim krajevima;
- Ubrzati izradu prostorno urbanističkih planova opština i pojednostaviti procedure dobijanja građevinskih dozvola (državni i lokalni nivo), kako bi se započeli dodijeljeni projekti malih HE;
- Važno je da projekat izgradnje malih hidroelektrana sadrži i Projekat njihovog održavanja, jer osim koncesionara, po isteku koncesije i država postaje njihov vlasnik i zainteresovana je za njihovo stanje kako bi bile u funkciji što duži period vremena. Bruto-hidroenergetski

- Težiti iskorišćenju u većoj mjeri alternativnih izvora energije, solarne energije, energije vjetra i biomase. Postoji dobar potencijal za iskorišćenje energije vjetra duž Jadranskog mora, kao i na pojedinim lokacijama u unutrašnjosti. Sa 2000 – 2500 sunčanih sati godišnje crnogorsko primorje ima dobar potencijal za korišćenje solarne energije (prije svega za zagrijavanje vode). Razmotriti da se izdavanje građevinskih dozvola veže za djelimično korišćenje solarne energije (bar na primorju) i gradnju energetski efikasnih objekata;
- Stim u vezi, Inicirati projekat izgradnje mikro elektrane na biogas u Matagužima snage 500 kW; kao i izdavanje potrebnih dozvola za puštanje prve PV (solarne) mini elektrane kapaciteta 130 kW;
- Izdavanje urbanističkih dozvola i tehničkih dokumenata za izgradnju vjetroelektrana na lokaciji Mozura planuirane godišnje proizvodnje od 100GWh (procijenjena investicija od 65 miliona Eura) kao i vjetroelektrane na području Krnova (procijenjena vrijednost investicije od 70 miliona Eura) godišnje proizvodnje od 110-158 GWh
- Ispitati mogućnost revalorizacije i isplativost HE Lijeva Rijeka koja od 1991. godine nije u funkciji.

U narednom periodu treba raditi na postizanju dogovora sa susjednim državama oko optimalnog korišćenja zajedničkog hidroptencijala, kao i oko izgradnje novih interkonekcija sa tim državama. Neophodno je nastaviti i istraživanja nafte i gasa na crnogorskom primorju, uglja u beranskom području i istraživanja preostalog hidropotencijala.

Realizacijom planiranih aktivnosti u energetskom sektoru, kroz programe i projekte, Crna Gora ima šansu da postane važan učesnik na regionalnom energetskom tržištu. Uz nisku stopu korporativnog poreza (9%) i ostale pogodne uslove Crna Gora može privući značajne investicije u energetski sektor. Ali neke biznis barijere moraju da se ukinu, posebno u dijelu pojednostavljanja administrativnih procedura, dobijanja građevinskih dozvola i licenci (samo je djelimično odrađeno) i dr.

V. PREPORUKE U USLUŽNOM SEKTORU

1. Turizam

Opis trenutnog stanja

Turizam je jedna od najznačajnijih komponenti ukupne ekonomije Crne Gore. Potencijal s kojim raspolaže ova djelatnost čini je jednom od najperspektivnijih i najdinamičnijih u budućem ekonomskom razvoju. Ako se posmatra sa aspekta učešća bruto dodane vrijednosti⁴ u ukupnom BDP-u Crne Gore, turizam je svoje učešće u 2009. godini (posljednji zvanični raspoloživi podatak) povećao više nego duplo u odnosu na 2000. godinu, od kada se obračun radi po SNA odnosno ESA95 metodologiji. Međutim, nedavno završena *pilotska studija satelitskih računa u turizmu za 2009. godinu* pokazala je da turizam ima mnogo veći doprinos u ukupnom BDP-u. Izrada TSA omogućila je prikazivanje više makroekonomskih agregata (BDV turističkih djelatnosti, turistička direktna bruto dodana vrijednost, unutrašnji turistički izdaci i unutrašnja turistička potrošnja i sl.) što će uz dobijene podatke o obimu turističke potrošnje po pojedinim proizvodima uticati na dalji razvoj kako ukupnog turizma tako i njegovih sastavnih komponenti (proizvoda).

Ulaganja u infrastrukturu, adekvatna promotivna kampanja, postojanje svjetskih brendova na našem tržištu, razvoj modernog nautičkog turizma, seoskog turizma, produženje sezone i niz drugih faktora uticali su na pozitivne trendove u turističkoj privredi Crne Gore. Nakon nepovoljnih i stagnirajućih pokazatelja za 2009. godinu, oporavljen sektora turizma u 2010. godini nastavlja sa prilično zadovoljavajućim rezultatima i u 2011. godini, posebno kada je statistika dolazaka i noćenja u pitanju. Od prioritetne važnosti za dalji razvoj turizma je realizacija značajnih infrastrukturnih projekata u cilju podizanja kvaliteta ponude. Master planom turizma jasno su definisani ciljevi koji se moraju ostvariti da bi crnogorska turistička ponuda pratila međunarodni razvoj i bila konkurentna na međunarodnom tržištu. Planinarenje, pješačenje, biciklizam, odmor u prirodi

⁴ Treba imati u vidu da se statistika učešće turizma registruje samo na osnovu finansijskih izvještaja djelatnosti registrovanih u sektoru „hoteli i restorani“ uz dio procjene neobuhvaćene ekonomije u ovom sektoru.

predstavljaju najpopularnije aktivnosti na evropskom turističkom tržištu. Turizam orjentisan na ovakvim aktivnostima doprinijeće postizanju strateškog cilja, koji ide u pravcu širenja turističke sezone, povećanja prihoda i zaposlenosti i kreiranja novih razvojnih mogućnosti. Promovisanju ovakvih turističkih proizvoda doprinijeće i inicijativa za početak projekta "Koridor održivog razvoja - Via Dinarika" koja uključuje zemlje dinarskog luka, a koji može biti potpora kreiranju regionalnog brenda. S obzirom na potencijal otvoren je prostor za dalja investiciona ulaganja i razvoj. Iako je primjenom mjera iz Strategije razvoja Crne Gore do 2020. godine moguće osigurati dugoročan razvoj turizma, ipak još uvijek postoji potreba za mjerama kojima će se poboljšati kvalitet usluga, stvoriti kvalitetan menadžment turističkih preduzeća i vršiti prilagođavanje nivoa cijena, u zavisnosti od popunjenosti kapaciteta i ukupnih finansijskih rezultata u sektoru turizma.

Problemi koji su kontinuirano prisutni odnose se na nedovoljan broj parking mjesta, velike saobraćajne gužve, problem čistoće i odlaganja otpada, pretrpanost plaža, prekratku sezonu i dr.

Glavni rizici

- Kratka sezona
- Nedostatak visokokvalitetnih hotelskih kapaciteta i drugih kvalitetnih komercijalnih smještajnih objekata;
- Nedovoljno razvijena ponuda za ciljne grupe turista, posebno u vrijeme između zimske i ljetnje turističke sezone;
- Nezadovoljavajuća komunalna i lokalna infrastruktura;
- Neadekvatna konkurentnost u cijeni i kvalitetu;
- Nedovoljan broj visokokvalifikovanog domaćeg kadra, a posebno menadžmenta u sektoru turizma;
- Problem naplate boravišne takse

Strateški pravci i razvoj

- a. Pronaći balans između valorizacije masovnog i elitnog turizma i udio masovnog podići na viši nivo.
- b. Investirati u izgradnju hotelskih kapaciteta i modernih objekata koji će posjedovati organizacionu i tehničku infrastrukturu s ciljem razvoja elitnog turizma i zadovoljenja sve zahtjevnijeg turističkog tržišta.

- c. Intenzivirati dalje napore na promociji turističkih potencijala Crne Gore, te pored prirodnih ljepota, istorije, kulture, religije akcentirati staviti na ostale vidove turizma osim ljetnjeg.
- d. Raditi na izgradnji kapaciteta MICE turizma i njegovoj promociji.
- e. Revitalizovati ruralna područja (razvijati seoski, agro, eko i druge vidove turizma) pošto ona predstavljaju prirodni kapital i neiskorišćen potencijal.
- f. Kontinuirano podizati kvalitet crnogorskog turizma kroz obrazovanje novih i stručno usavršavanje postojećih kadrova.
- g. Raditi na unapređenju putne i prateće infrastrukture (vodosnabdijevanje, električna energija, otpadne vode, čvrst otpad, parking).

Operativne mjere

Masovni turizam, zasnovan na standardizovanim i „čvrsto“ upakovanim putovanjima, bio je neminovnost u vremenu ekspanzije ove privredne grane na našim prostorima. Iako je u određenom vremenskom periodu podstakao razvoj u mnogim sredinama, koje osim prirodnih ljepota nisu imale druge razvojne mogućnosti, ovaj vid turizma postepeno treba mijenjati novim oblicima turizma. Kao alternativa masovnom turizmu javljaju se novi oblici turizma kao što su ekološki, sportski, kulturni, seoski i sl, od kojih je dobar dio, iako ne u potpunosti, zastupljen u turističkom proizvodu Crne Gore, ali u nedovoljnoj mjeri. Dosadašnji razvoj turističke privrede koji se uglavnom zasnivao na masovnosti (dolazaka gostiju) treba postepeno mijenjati ka elitnom turizmu i gostima više platežne moći. Crna Gora je prostorno mala destinacija za razvoj masovnog turizma. Master plan razvoja turizma predviđa podizanje kvaliteta ponude, izgradnju smještajnih kapaciteta koji bi omogućili prelazak s masovnog na elitni turizam što se ne može ostvariti u kratkom roku.

Kontinuirano i planski treba raditi na stvaranju kapaciteta koji zadovoljavaju elitni turizam. Za razvoj elitnog turizma nedostaju rekreativna i druga prateća infrastruktura koja prati ovaj vid turizma. Istovremeno treba pronalaziti rješenja da se modernizuju i podignu na veći nivo već izgrađeni objekti koji moraju obezbijediti i određenu infrastrukturu, što će zahtijevati i investicije i vrijeme. Važno je napomenuti da elitni turizam ne podrazumijeva samo odgovarajuću ponudu i infrastrukturu nego i edukovan kadar koji će znati prezentovati sadržaj i uslugu koji idu uz elitni turizam. U svakom slučaju preduslov za realizaciju ove preporuke su adekvatni

prostorni planovi i primjena operativnih ciljeva iz Strategije razvoja turizma do 2020. godine. Trebalo bi razmotriti i izradu posebne Strategije koja bi se fokusirala samo na elitni turizam, a koja bi jasno definisala mjesta (prirodne resurse) mogućeg razvoja elitnog turizma. Jasno definisanom Strategijom bi se sačuvao ekskluzivitet obale, očuvali prirodni resursi tj. sačuvao dio primorskog i planinskog regiona koji još imaju šansu za razvoj i izgradnju kapaciteta elitnog sadržaja.

Promocija prepoznatljivog imidža Crne Gore („Wild Beauty“) inovirana je segmentima (istorija, kultura, religija), koji postepeno postaju sastavni dio ukupnog turističkog proizvoda. Napravljeno je niz brošura, panoramskih mapa, koje na jedinstven način prikazuju kulturno historijsko nasljeđe Crne Gore kroz vjekove uz jedinstven prikaz panorame sa pregledom pješačkih i biciklističkih mapa. Iako je ustanovljena, treba intezivirati promociju turističkog proizvoda na ciljne grupe (planinari, biciklisti, ronionci i turisti koje zanima „wellnes“, jedrenje, sport), jer je ovaj vid crnogorske turističke ponude prepoznatljiv tek par godina. Ujedno treba promovisati crnogorsku nacionalnu kuhinju i autohtonu ponudu hrane, posebno kada se radi o turističkom proizvodu „eko sela“ i planinskom turizmu (ponuda zdrave hrane i pojoprivrednih proizvoda iz sopstvene proizvodnje).

Izgraditi luksuzne hotele koji će posjedovati i organizacionu i tehničku strukturu za realizaciju sadržaja koji podrazumijevaju MICE (Meetings, Incentive, Conventions and Congresses, Events and Expositions). Sve više raditi na razvoju kongresnog turizma (izgradnjom kvalitetnih kongresnih centara) uz prateće sadržaje za visokoplatežne goste. MICE programi bi omogućili da se turizam postepeno odvija tokom čitave godine, a organizovanje kongresa i poslovnih skupova bi doprinijelo i jačanju brenda same destinacije. Razmotriti i mogućnost da kada je u pitanju izgradnja novih velikih hotela, da davanje dozvola bude uslovljeno visokom kategorijom hotela.

Ekološki turizam je vid turizma koji se brzo razvija i koji sve više privlači one koji žele uživati u prirodnim bogatstvima, koji se žele opustiti u ruralnom ambijentu i uživati u tradicionalnoj kuhinji. Prioritni zadaci u oblasti održivog turizma navedeni u NSOR (Nacionalnoj strategiji održivog razvoja) su stvaranje raznovrsnije turističke ponude poput agro, eko, planinskog, zdravstvenog i drugih vidova turizma, posebno na sjeveru Crne Gore. Razvojem eko-sela kao jedinstvenog turističkog proizvoda ima se za cilj povećanje broja turističkih smještajnih kapaciteta u središnjem i

sjevernom regionu s mogućnošću korišćenja ponude tokom cijele godine. Seoski turizam stvara pretpostavke za brži ekonomski i kulturni preobražaj sela. Razvoj seoskog turizma će biti od višestruke koristi za lokalno stanovništvo, jer pored revitalizacije sela i infrastrukture osiguraće zaposlenost i povećati prihode. Ujedno će uticati na smanjenje migracije stanovništva i povećanje poljoprivredne proizvodnje.

Kritičan faktor za razvoj turizma sve više predstavlja i odsustvo kvalitetnog kadra, naročito na menadžerskom nivou. Takođe, nedovoljan je broj i kadrova niže kvalifikacione strukture (kuvari, konobari, sobarice i sl.), koji se onda „uvoze“ iz zemalja regiona. Strategija razvoja ljudskih resursa u sektoru turizma u Crnoj Gori, za 2020. godinu predviđa nešto veću ukupnu potrebu za direktnim radnim mjestima (u hotelijerstvu, turističkim agencijama i ostalim oblastima). Potrebno je pojačati saradnju turističke privrede i obrazovnog sistema u cilju obrazovanja kadrova potrebnih profila. Povećavanjem smještajnih kapaciteta, uz povećavanje ponude, otvara se potreba za novim kadrom, pa je potrebno kontinuirano organizovati treninge za stručno obrazovanje i kvalifikaciju kadra koji će zadovoljiti sve specifične zahtjeve i vrste ponude u sektoru turizma. Primjenom ove mjere moglo bi se uticati na značajno sniženje ukupne stope nezaposlenosti.

Imajući u vidu značajan uvoz strane radne snage potrebno je skratiti i ubrzati proceduru dobijanja radnih dozvola. Takođe, bilo bi korisno razmotriti mogućnost da od trenutka podnošenja zahtjeva za radnu dozvolu do izdavanja rješenja važi privremena radna dozvola.

Investiranjem u saobraćajnu infrastrukturu omogućava se bolja dostupnost Crne Gore kao turističke destinacije, ali i destinacija unutar Crne Gore. Siguran putni i željeznički prevoz podrazumijeva brz i udoban transfer turista s jednog do drugog turističkog mjesta, utiče na stvaranje adekvatnih uslova za razvoj turizma tokom cijele godine. Dobar primjer je Put Risan – Žabljak, završen krajem prethodne godine, koji je omogućio bolju povezanost primorja sa sjeverom Crne Gore, a istovremeno kvalitetnije i bezbjednije putovanje ka sjevernoj regiji. Uz kontinuirano ulaganje u putnu infrastrukturu treba podsticati investiranje i u parking prostore, uređenje plaža i kupališta, šetališta i zelenih površina kako bi se oplemenio prostor za odmor i rekreaciju turista, a ponuda podigla na nivo koji se nudi u konkurentnim turističkim destinacijama. Planirana izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda za potrebe Tivta i Kotora (početak se očekuje u 2012. godini) uticaće na podizanje kvaliteta infrastrukture ovih opština.

Potreba za kontinuiranim sprovođenjem zabrane gradnje u periodu ljetnje sezone, kao i sprečavanje nelegalne gradnje i potpuno „betoniranje“ priobalja ostaje kao prioritet.

Korisno bi bilo i operacionalizovati tzv. „sistem otvorenih stolova“, koji bi omogućio izdavanje fiskalnog računa, kada gost zatraži račun. Preduslov za ovo je razvoj adekvatnog softvera koji bi onemogućio da ovaj princip bude iskorišćen za izbjegavanje izdavanja fiskalnih računa.

2. Saobraćaj

Opis trenutnog stanja

Saobraćaj je djelatnost od izuzetnog značaja s obzirom da je usko povezan sa razvojem čitavog niza drugih djelatnosti počevši od turizma, trgovine, industrije, tranzita roba i dr. Kvalitetan transportni sistem koji je održiv, siguran, efikasan i integrisan u evropske sisteme doprinosi ekonomskom razvoju zemlje. Ipak, nedovoljno razvijena putna mreža, problemi koji postoje u željezničkom sektoru, zaostalost voznih sredstava, nisko korišćenje kapaciteta Luke Bar, kao i slaba saobraćajna povezanost sa okruženjem predstavljaju bitna ograničenja za razvoj privrednih aktivnosti u Crnoj Gori. Saobraćajna infrastruktura predstavlja značajno ograničenje privrednom razvoju.

Saobraćaj je jedna od rijetkih uslužnih djelatnosti čije se učešće u strukturi BDP-a smanjilo u poslednjoj deceniji. Ekonomska kriza, rast cijena goriva za avio saobraćaj, pad vozarina na pomorskom tržištu su dodatno negativno uticali na efikasno korišćenje saobraćajnih kapaciteta u 2011. godini. Posljednji raspoloživi podaci (za prvih sedam mjeseci 2011. godine) pokazuju da su evidentni problemi kod prevoza roba u svim segmentima, naročito u vazdušnom i pomorskom. Kod prevoza putnika neznatan rast je zabilježen jedino u vazdušnom i gradskom saobraćaju.

Ipak, napredak je napravljen u oblasti pomorskog saobraćaja i razvoja nautičkog turizma. U maju 2011. godine Crna Gora je dobila status posmatrača u Pariskom memorandumu o kontroli države luke, čime se inspeksijski nadzor sigurnosti plovidbe povećao na viši nivo. Realizacijom prve faze izgradnje Porta Montenegro stvorena je mogućnost za privlačenje velikog broja inostranih nautičara kojima je ponuđen kompletan servis

tokom cijele godine. Ovim je stvorena mogućnost za proširenje djelatnosti Jadranskog Brodogradilišta Bijela, odnosno vršenja remonta jahti i megajahti i projekat remonta naftnih platformi.

Sa aspekta bezbjednosti, stanje na crnogorskim putevima je nezadovoljavajuće. Broj saobraćajnih nesreća, poginulih i povrijeđenih je previsok, naročito u drumskom saobraćaju. Sa ciljem postizanja većeg stepena bezbjednosti neophodno je raditi na poboljšanju kako postojeće tako i razvoju nove putne infrastrukture.

Sve navedeno ukazuje na činjenicu da svim vidovima saobraćajne infrastrukture treba posvetiti posebnu pažnju i ulaganja. Nepohodno je raditi na efikasnijem korišćenju postojećih kapaciteta, poboljšanju sigurnosti u saobraćaju, obezbjeđenju uslova za realizaciju investicionih projekata, podizanju kvaliteta usluga i ponudi novih servisa.

Glavni rizici

- Finansijska održivost s obzirom na izuzetno visok nivo potrebnih sredstava za modernizaciju saobraćajne infrastrukture i prilično nepovoljan reljef;
- Veliki broj saobraćajnih nesreća usljed nezadovoljavajuće bezbjedonosne situacije saobraćaja u Crnoj Gori;
- Deficit domaće radne snage i stručnog kadra;
- Neharmonizovanost sa međunarodnim standardima i otežan pristup tržištima EU;
- Nemogućnost pronalaženja strateških partnera i realizacije velikih infrastrukturnih projekata u kriznom periodu;
- Loše stanje prevoznih kapaciteta, sa izuzetkom vazdušnog saobraćaja;
- Slaba saobraćajna povezanost sa regionom;
- Povećanje negativnog uticaja saobraćaja na životnu sredinu.

Strateški pravci razvoja

- a. Poboljšati kvalitet saobraćajne infrastrukture i saobraćajnih usluga u svim vidovima saobraćaja;
- b. Povećati stepen bezbjednosti putne mreže;
- c. Poboljšati konkurentnost domaće transportne privrede, odnosno stanje transportnih kapaciteta;

- d. Nastaviti i intezivirati aktivnosti na realizaciji putne infrastrukture duž crnogorskog primorja, kao i ostalih saobraćajnica od značaja za razvoj privrede ali i razvoj rurarnog područja Crne Gore;
- e. Realizovati rekonstrukciju pruge i ostalih investicija u željezničkoj infrastrukturi;
- f. Nastaviti realizaciju Programa rješavanja uskih grla, eliminisanja crnih tački, kao i završetka započetih dionica na osnovnoj mreži magistralnih i regionalnih puteva;
- g. Unaprijediti proces redovnog održavanja javnih puteva;
- h. Završeti procese rekonstrukcije i privatizacije kompanija iz oblasti transporta.
- i. Donijeti mjere potrebne za razvoj i unapređenje kombinovanog transporta.
- j. Jačati institucije i administrativne kapacitete.
- k. Obezbjediti mehanizam zaštite prostora i životne sredine.

Operativne mjere

Budući da je bezbjednost saobraćaja u Crnoj Gori na niskom nivou neophodno je raditi na podizanje nivoa saobraćajne discipline i održavanju postojeće i razvoju nove putne infrastrukture. U drumskom saobraćaju je neophodno u potpunosti realizovati Plan redovnog i investicionog održavanja, rekonstrukcije i izgradnje državnih puteva koji obuhvata radove na opravci kolovoza, sanaciji klizišta, otklanjanju i zaštiti od odrona u ugroženim područjima, kao i održavanju horizontalne i vertikalne signalizacije. Neophodno je raditi na eliminisanju crnih tačaka i rješavanju pitanja uskih grla u ugroženim oblastima izgradnjom obilaznica.

Nastaviti sa realizacijom krupnih infrastrukturnih projekata. Organizacija velikih javnih radova ovog tipa može imati i pozitivan uticaj na pokretanje ekonomske aktivnosti u velikom dijelu privrede. Ipak, u uslovima usporenog rasta i recesionih pritisaka prilikom ulaska u velike infrastrukturne projekte potrebno je pažljivo sagledati njihove fiskalne implikacije kako na nivo troškova tako isto i na kod izdavanja garancija.

Postepeno uložiti napore i za poboljšanje infrastrukture i u ostalim vidovima saobraćaja, a naročito u željezničkom. Nastaviti sa realizacijom druge faze rehabilitacije željezničke infrastrukture, koji je planiran za period 2007-2012. godine i finansiran iz kredita međunarodnih institucija. Završiti rekonstrukcije pruga. Sa aspekta bezbjednosti bitna je i realizacija projekta

postavljanja optičkog i energetskog kabla na planiranim prugama u vidu postavljanja video nadzora na čitavoj pruži i njegovog korišćenja u oblasti telekomunikacionog saobraćaja.

U domenu avio-saobraćaja raditi na implementaciji Zakona o vazdušnom saobraćaju, kojim je stvoren savremen pravni i regulatorni okvir u oblasti civilnog vazduhoplovstva. Takođe, nastaviti sa implementacijom ECAA (*European Common Aviation Agreement*) smjernica, kao i poboljšanjem administrativnih i institucionalnih kapaciteta do postizanja optimalnog stručnog nivoa zaposlenih.

Iako je infrastruktura u domenu vazdušnog saobraćaja daleko ispred infrastrukture u ostalim vidovima saobraćaja potrebno je nastaviti modernizaciju crnogorskih aerodroma. Kada je u pitanju aerodrom u Tivtu, potrebno je obezbijediti svjetlosnu signalizaciju da se ovaj aerodrom može koristiti i u noćnim uslovima. Na aerodromu u Podgorici potrebno je obezbijediti sve potrebne uslove da ovaj aerodrom može nesmetano funkcionisati u uslovima snijega i kada su temperature ispod nule. Takođe, oba aerodroma bi trebalo opremiti sa tehnikom za njihovo nesmetano funkcionisanje i u uslovima magle.

Pripremiti Program razvoja sportskih aerodroma, na kojima bi mogli da slijeću privatni, sportski i taksi avioni. Ova ideja bi pružila šansu i lokalnim upravama da kroz unaprjeđenje saobraćajne infrastrukture povećaju interesovanje investitora, a samim tim doprinesu i privrednom razvoju regiona. Razmotriti mogućnosti za povezivanje nacionalnog prevoznika, kao regionalnog partnera, nekoj od poznatih evropskih avio-kompanija. Modernizovati flotu i razmotriti otvaranje novih avio linija. Povećati frekvenciju čarter saobraćaja, što će se pozitivno odraziti na obim turističkog prometa. S obzirom da je Crna Gora usvojila Zakon o zajedničkom evropskom nebu intenzivirati pregovore za tzv. "low cost" kompanije, što će pozitivno prvenstveno uticati na sektor turizma i proširivanja ponuda za dolazak turista.

Kada je u pitanju pomorski saobraćaj, neophodno je nastaviti proces privatizacije podsistema Luke Bar, uz nastavak revitalizacije domaće pomorske flote i prekookeanskih brodova za rasute terete. Potrebno je i promijeniti politiku kada je u pitanju kompletan tretman brodova i pružanja usluga brodova. S obzirom da je Crna Gora dobila status posmatrača u okviru Pariskog memoranduma o kontroli države luke neophodno je usvojiti

Zakon o sigurnosti i bezbjednosti plovidbe u skladu sa regulativom Evropske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA). Analizirati mogućnosti uvođenja sezonskih brodskih linija, a samim tim i usvajanja Zakona o prevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu.

Modernizacija transporta obuhvata i pitanje multimodalnog transporta. Crna Gora ima dobre infrastrukturne uslove za korišćenje ovog vida transporta imajući u vidu mogućnosti kombinovanja pomorskog, željezničkog, drumskog i vazdušnog saobraćaja. Ipak, ovaj vid transporta ima vrlo malo učešće u ukupnom transportu kod nas i nije zakonski precizno definisan. Stoga je potrebno nastaviti implementaciju Memoranduma o razumijevanju za razvoj osnovne regionalne transportne mreže u Jugoistočnoj Evropi iz 2004. godine kako bi se riješili problemi prevoza robe preko Crne Gore. Neophodno je i preduzeti mjere za regulisanje konkurencije između različitih vidova transporta, kroz ravnopravno određivanje naknada na bazi kriterijuma degradacije infrastrukture i zagađenja životne sredine, na osnovu kojih će se promovisati željeznički saobraćaj i linijska pomorska plovidba, koji su i nosioci kombinovanog saobraćaja.

U svim vidovima transporta evidentan je deficit stručnog kadra, stoga je neophodno unaprijediti rad organizacija koje su zadužene za obuku učesnika u saobraćaju, a koje su u skladu sa evropskim standardima. Pored osposobljavanja kadra, potrebno je osnovati posebnu jedinicu za statistiku saobraćaja, koja bi i prikupljala podatke i analizirala uzroke saobraćajnih nezgoda. Takođe, raditi na utvrđivanju zajedničke transportne politike sa zemljama EU i regionalnoj integraciji, u prvom redu priključenju zajedničkoj željezničkoj alijansi zemalja Zapadnog Balkana i potpisivanju ugovora o prevozu u drumskom i vazdušnom saobraćaju sa drugim državama.

Moderni transportni sistem nameće potrebu održivosti i sa ekološkog aspekta, stoga je potrebno razvijati sistem tako da se minimalizuju negativni uticaji na životnu sredinu. S tim u vezi, treba popularizovati nemotorizovane načine kretanja npr. biciklizam i podići nivo kvaliteta usluga u javnom drumskom prevozu. Takođe treba donijeti i novu Odluku o uslovima koje moraju da ispunjavaju vozila u drumskom saobraćaju. S obzirom da je brodska industrija jedan od najvećih zagađivača životne sredine treba primjeniti standarde regulisane Međunarodnom konvencijom o spriječavanju zagađenja sa brodova (MARPOL) i pristupiti regionalnom sistemu za reagovanje u slučaju zagađenja mora kroz saradnju sa ostalim državama.

VI. PREPORUKE U DOMENU OBRAZOVANJA I TRŽIŠTA RADA

1. Obrazovanje

Opis trenutnog stanja

Reforma obrazovanja u Crnoj Gori je do sada prošla nekoliko faza razvoja a u poslednjoj instanci definisana je u dokumentu Strategija razvoja 2010-2014. godina.

Broj ustanova visokog obrazovanja i broj studenata su u prethodnom periodu rasli, ali bez postojanja veze između tog rasta i sadašnjih i budućih potreba tržišta rada. Ukupna pokrivenost stanovništva osnovim i srednjim obrazovanjem je na nivou razvijenih zemaja, ali prisutni su problemi u obrazovanju minornih grupa.

Mjerenja primjene principa Bolonjske deklaracije nijesu u potpunosti realizovana. Iako kontinuirano raste broj stanovnika sa višim obrazovanjem, niži je od broja stanovnika sa visokim obrazovanjem u razvijenim zemljama, s tim da sistem visokog obrazovanja nije konkurentan na međunarodnom nivou. Takođe, ni naučno-istraživački rad nije dovoljno zastupljen u visokom obrazovanju.

Koncept doživotnog, kontinuiranog obrazovanja i usavršavanja nije dovoljno promovisan i razvijen.

Do 80-tih godina prošlog vijeka, razvijene zemlje su ulagale do 1,5% BDP-a istraživanje, dok je to danas oko 2,2 %. Neke zemlje izdvajaju i više od ovog prosjeka – Švedska oko 3,9%, Finska oko 3,5%, Japan oko 3,2%. Prema raspoloživim podacima u slučaju Crne Gore to ulaganje je svega na nivou od oko 0,1%.

Jedan od najvažnijih parametara koji jasno pokazuje gdje se ko u ovome nalazi – jeste ljudski resurs. Mjera za to je broj istraživača na 1.000 zaposlenih. U EU taj broj je u prosjeku 5,4, u Americi 8,6, u Japanu čak 9,26. Po zvaničnoj statistici u Crnoj Gori na 1.000 zaposlenih ima 0,25 istraživača.

Istraživanjem OECD-a ustanovljeno je da nivo usvojenog znanja ispitivanog srednjoškolskog uzrasta nije konkurentan nivou razvijenih zemalja.

Infrastrukturni kapaciteti nijesu dovoljni.

Izdvajanja budžeta za obrazovanje nijesu dovoljna.

Obrazovanje danas postaje ključni faktor razvoja zemlje i standarda stanovništva. Ono je ključna varijabla održivosti sistema u dugom roku. Takođe, međunarodne integracije su uslovljenje postizanjem određenih standarda u ovoj oblasti, a postaju uslov integracija, razvoja i napretka društva, kvaliteta života, uslova rada kako u ekonomskom, tako isto i u tehnološkom i socijalnom razvoju. Na ovaj način preporuke u ovom domenu, u kratkom i dugom roku, treba da idu u pravcu podizanja opšteg nivoa znanja, promovisanja cijeloživotnog obrazovanja i usavršavanja kao i usklađivanje obrazovnog sistema (formalnog i neformalnog) sa potrebama tržišta rada.

Rizici

- Neadekvatna i nedovoljna znanja u pojedinim oblastima;
- Primjena zastarjelih znanja, znanja koja ne prate savremen razvoj i potrebe razvoja;
- Neusklađena obrazovna struktura stanovništva sa potrebama tržišta rada;
- Veliki akcenat na teorijskoj nastavi u obrazovnom sistemu uopšte, a naročito u oblastima gdje je neophodna veća praktična primjena znanja (inženjerski poslovi, zanatski poslovi i dr.);
- Nedostatak specijalističkih (usko stručnih znanja) u pojedinim oblastima privredne djelatnosti;
- Neadekvatnost u prenošenju novih znanja (problem edukacije nastavnika i trenera);
- Nepostojanje ili veoma nizak nivo istraživanja i razvoja na svim nivoima obrazovanja i u institucijama od značaja;
- Nizak nivo izdvajanja za obrazovanje, kao i za istraživanje i razvoj;
- Kašnjenje reforme obrazovanja za potrebama tržišta;.

Strateški pravci razvoja

- a. Promocija sistema doživotnog obrazovanja,
- b. Povećanje kvaliteta i efikasnosti obrazovanja,
- c. Podizanje nivoa obrazovne strukture i nivoa znanja stanovništva,
- d. Promovisanje društvene kohezije i aktivnog građanstva

Operativne mjere

U susret početku evropskih integracija, a u cilju povećanja konkurentnosti Crne Gore, intenzivirati saradnju sa relevantnim evropskim institucijama u oblastima obrazovanja. Ovim putem obezbijediti povećanje kvaliteta, internacionalizaciju i razmjenu znanja i umrežavanje crnogorskog obrazovnog sistema i istraživačkog rada kroz obrazovne i istraživačke programe (ERA). Ojačati kooperaciju na temeljima Lisabonske strategije na koju se oslanja Strategija o naučno-istraživačkim djelatnostima.

Potrebno je što prije osnivati investicione fondove, kontinuirano povećavati budžet za razvoj nauke, jačati infrastrukture na univerzitetima, institutima i istraživačkim centrima, stimulisati kompanije, stimulisati mlade istraživače da se ne samo zapošljavaju na naučnoistraživačkim institucijama, nego i da ostaju da rade u njima.

Pružiti veću finansijsku pomoć svim istraživačkim centrima i institutima u zemlji. Nastojati da se u procesu integracija sa EU dobije tehnička pomoć i umrežavanje ovih institucija na regionalnom i evropskom nivou što bi bilo od obrazovnog, privrednog i državnog značaja.

Identifikovati crnogorsku naučnu dijasporu, održavati redovne kontakte i uložiti napore u njihovom angažmanu u Crnoj Gori.

Nastaviti sa usavršavanjem nastavnih planova, na svim nivoima obrazovanja, tako da odgovaraju novim zahtjevima globalnog tržišta i ekonomije znanja, ali i potrebama privrede Crne Gore, na način da pružaju vještine kao što je komunikacija, kritičko mišljenje, samopouzdanje, naučno i tehnološko obrazovanje, uz veću primjenu prakse u nastavnim programima. Takođe, na svim nivoima i oblicima obrazovanja i usavršavanja uzimati u obzir tri stuba održivog razvoja – zaštita životne sredine, ekonomski razvoj i socijalni razvoj.

Donijeti Strategiju ekonomskog razvoja Crne Gore i uskladiti je sa Strategijom o naučno-istraživačkom radu što je od razvojnog interesa.

Nastaviti sa PISA testiranjem srednjoškolaca, kako bi se na bazi ostvarenih rezultata inicirale promjene, kako motivacije kod nastavnika, tako isto i podsticaji kod ispitanika. Za potrebe unapređenja srednjoškolskog obrazovanja uspostaviti tehničku saradnju sa državama Evropske unije čiji su srednjoškolci ostvarili rezultate iznad prosjeka PISA istraživanja OECD-a.

Uspostaviti redovne obuke i savjetovanja nastavnika u oblasti struke i metodike nastave na kojima bi nastavnici imali mogućnost razmjenjivanja iskustava i doprinošenja unapređenju zakona i efektivnosti pravilnika koje donose nadležni organi.

Crna Gora izdvaja mnogo manje za obrazovanje nego što je prosjek u zemljama Evropske unije, te je neophodno prihvatiti stanovište da ulaganje u obrazovanje nije rashod, već razvojna komponenta. Imajući u vidu trenutno stanje u Crnoj Gori i mogućnosti budžeta, od velikog značaja bi bilo intenziviranje privrede u finansiranju obrazovanja, a time i projekata (što bi predstavljalo indikator srednjoročnog interesovanja i potreba privrede). S tim u vezi, potrebna je kontinuirana saradnja sa privredom i preispitivanje nastavnih programa, kao i uvođenje novih i eliminisanje zastarjelih obrazovnih profila.

Za potrebe razvoja i unaprjeđenja obrazovanja postoje značajna raspoloživa sredstva u prepristupnim fondovima EU zato je potrebno nastaviti svrsishodno korišćenje sredstva iz evropskih i drugih fondova za organizovanje radionica i savjetovanja nastavnika i trenera. Na ovaj način bi se indentifikovali prioriteti i usaglasili programi podizanja kvaliteta obuke nastavnika i trenera, tako da se u svakom narednom ciklusu obrazovanja podiže nivo znanja stanovništva.

Unaprijediti opšte materijalne uslove obrazovanja (osnovna infrastruktura obrazovanja, biblioteke, laboratorije, nova kompjuterska i druga savremena oprema) kako bi svi učesnici i nosioci nastavnog procesa bili što više zainteresovani da realizuju moderne nastavne programe na kvalitetan način, a u svijetlu tendencija približavanja EU. Na ovaj način bi se stvorili uslovi za usvajanje evropskih normi i standarda, ali i povećala kreativnost učenika i studenata, osim znanja učile vještine, podsticalo samostalno mišljenjene i

kritičko razmišljanje, a sve u cilju boljeg snalaženja i uključivanja na tržištu rada.

Razmotriti mrežu osnovnih i srednjih škola u skladu sa potrebama naseljenosti na šta ukazuju podaci da u mnogim školama broj učenika prelazi predviđeni maksimum u odjeljenima, te zbog činjenice da su mnoge škole prvobitno projektovane za znatno manji broj učenika. Sa druge strane postoji veliki broj škola u kojima postoji kontinuirano smanjenje broja đaka. Širenjem mreže škola bi se obezbijedio evropski standard da škole rade u jednoj smjeni, kako bi bilo prostora za organizovanje vannastavnih aktivnosti, kao i za obrazovanje odraslih.

Nastaviti s projektima informacionog društva i organizovati projekte kojima će svi učesnici u obrazovnom sistemu (đaci, studenti, nastavnici i profesori) imati pristup računarskoj opremi.

Podsticati razvoj stalnog obrazovanja (jezici, kompjuteri, kooperativnost, vještine pregovaranja i druge vještine), kako bi se premostio jaz u potrebama privrede i ponudi kvalifikacija radne snage na tržištu.

Ispitnom centru pružiti veću pomoć i usavršiti njegove mogućnosti i ulagati u osposobljavanje kako bi postao kvalitetno mjerilo znanja učenika. Ispitni centar treba da postane mjerilo znanja u državi, jer su kriterijumi isti za sve.

Posvetiti posebnu pažnju obrazovanju ugroženih grupa, poput Roma, siromašnih slojeva i dijela ruralnog stanovništva.

2. Tržište rada

Opis trenutnog stanja

Posmatrano prema statističkim pokazateljima tržište rada se postepeno oporavlja. Broj zaposlenih u junu 2011. godine u odnosu na kraj prethodne godine bio je viši za 6,7%, a bilježi se i blagi pad broja nezaposlenih lica. Broj registrovanih nezaposlenih lica u prvom polugodištu ove godine, u prosjeku, iznosio je 31.930, što je za 1% manje nego u istom periodu prethodne godine. Trend postepenog pada nezaposlenih bilježi se od marta ove godine što je uticalo i na smanjenje stope nezaposlenosti, koja je prema podacima Zavoda za zapošljavanje u junu iznosila 11,29%. Ovo je najniža

stopa zabilježena u posljednjih devetnaest mjeseci (u novembru 2009. godine iznosila je 11,21%).

U cilju reforme i stvaranja fleksibilnijeg tržišta rada i unapređenja poslovnog ambijenta Vlada je utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu kojim su fleksibilnije određeni instituti i odnosi, a usklađeni su sa Konvencijama MOR-a i propisima Evropske unije, Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova.

Utvrđen je i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima i Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o zapošljavanju i radu stranaca. Donesen je Program zapošljavanja pripravnika i stimulisanja poslodavaca za zapošljavanje pripravnika na neodređeno vrijeme, a donesena je i Uredba o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica.

Na osnovu pilot projekta „Lokalne inicijative za povećanje zapošljivosti nezaposlenih lica u pilot opštinama na sjeveru Crne Gore“ u Bijelom Polju se realizuje 7 projekata sa 212 učesnika, Mojkovcu 2 projekta sa 55 učesnika, Beranama 3 projekta sa 70 teže zapošljivih nezaposlenih lica i u Pljevljima 4 projekta sa 129 lica, čime se nastoji uticati na povećanje zaposlenosti u ovim opštinama.

Putem Inoviranog programa samozapošljavanja u periodu januar-jun 2011. godine odobreno je 112 kredita u vrijednosti od 773.000 € za otvaranje 155 novih radnih mjesta, od čega najviše u Nikšiću i Podgorici po 24, Bijelom Polju 11, Baru 8 i Beranama 6.

Radi minimiziranja posljedica ekonomske krize, kao i radi povećanja ukupne zaposlenosti i unaprjeđenja kvaliteta ponude radne snage Zavod za zapošljavanje realizuje utvrđene oblike rada sa nezaposlenima, kao što su informativni razgovori za sva novoprijavljena lica, informativno-motivacioni seminari (radionice), strukturni intervjui na osnovu individualnog plana zapošljavanja za svakog nezaposlenog pojedinačno.

Na tržištu rada je prisutna i tendencija starenja radne snage, a sve projekcije ukazuju na smanjenje radno aktivnog stanovništva (smanjenje stanovništva starosne dobi od 15 – 65 godina).

Glavni rizici

- Problem strukturne nezaposlenosti;
- Neusklađenost ponude i tražnje radne snage, naročito kod visokostručnih kadrova;
- Ograničene mogućnosti održavanja nivoa zaposlenosti u nekim preduzećima;
- Niska stopa aktivnosti, posebno među ženskom radnom snagom;
- Visoki udio dugoročno nezaposlenih osoba;
- Veliki obim neregistrovane zaposlenosti;
- Nefleksibilnost obrazovnog sistema i neusklađenost sa potrebama privrede.

Strateški pravci razvoja

- a. Uticati na smanjenje nezaposlenosti
- b. Uskladiti obrazovni sistem sa zahtjevima tržišta, čime će se uticati na smanjenje broja nezaposlenih i povećati stopa zaposlenosti, odnosno eliminisati strukturna nezaposlenost.
- c. Povećati stepen fleksibilnosti cijene rada i mobilnosti radne snage.
- d. Uvesti poreske podsticaje za novo zapošljavanje i investiranje u nedovoljno razvijena područja.
- e. Obezbijediti da prilikom zapošljavanja akcenat bude na domaćoj radnoj snazi.
- f. Nastaviti sa započetim programima obuke, prekvalifikacijom i dokvalifikacijom nezaposlenih radnika.
- g. Nastaviti stimulisanje zapošljavanja preko već započetog projekta „Posao za vas“.

Operativne mjere

Izrada nove Nacionalne strategije zapošljavanja, koja bi zamijenila postojeću *Nacionalnu Strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2007.-2011. godine*, kojom bi se definisali pravci daljeg unaprjeđivanja uslova za otvaranje novih radnih mjesta i ulaganje u razvoj ljudskog kapitala. Potrebno je preciznije definisati prioritete koji se odnose na smanjenje stope nezaposlenosti, podsticanje preduzetničke inicijative, smanjenja razlika u dinamici i kvalitetu zapošljavanja i izraženu regionalnu neravnomjernost

zapošljavanja, a sve uz obezbijedenje integracije i veće fleksibilnosti tržišta rada i smanjenje sive ekonomije i neprijavljenog rada.

Donijeti novi Akcioni Plan zapošljavanja, koji bi na sistematičan način dao pregled operativnih mjera iz Strategije i detaljno utvrdile aktivnosti za implementaciju Strategije kroz raznovrsne programe i projekte.

Projekat „Priprema studenata za tržište rada“ Zavoda za Zapošljavanje Crne Gore realizovan je u 2010. godini, ali bi bilo dobro nastaviti sa aktivnostima iz ovog Projekta, jer bi se budućim studentima završnih godina pružila podrška u sticanju znanja i vještina koje mogu valorizovati na tržištu rada.

Potrebno je intezivirati aktivnosti kroz obuku u virtuelnim preduzećima kao efikasnom modelu učenja kroz rad. Program je krajem 2010. godine otpočeo sa realizacijom i prevashodno je namijenjen nezaposlenim licima sa srednjom i visokom stručnom spremom, mladim, tehnološkim viškovima koji žele da se u potpunosti obuče za rad u preduzećima i nezaposlenima koji planiraju otvaranje sopstvenog preduzeća. Prema posljednjem izvještaju Zavoda za zapošljavanje učešće nezaposlenih sa VI, VII i VIII stepenom obrazovanja u ukupnom broju nezaposlenih povećalo se, te se stoga dodatno ističe potreba nastavka realizacije ovog programa.

Imajući u vidu problem strukturne nezaposlenosti neophodno je nastaviti sa sprovođenjem programa obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije nezaposlenih radnika. Smanjenjem strukturne nezaposlenosti mogla bi se smanjiti ukupna stopa nezaposlenosti, odnosno omogućilo bi se angažovanje domaće umjesto strane radne snage.

U skladu sa odgovarajućim programima jačanja administrativnih kapaciteta, neophodno je nastaviti stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika s ciljem povećanja kvaliteta i efikasnosti rada u upravi, uz proširenje metodoloških i informatičkih znanja. Adekvatan kadar u državnoj administraciji postaje u sve većoj mjeri ograničavajući faktor, a naročito imajući u vidu proces pristupanja EU.

Veću pažnju treba posvetiti efikasnoj i blagovremenoj zaštiti od svih oblika kršenja prava na tržištu rada i sprečavanje, otkrivanje i otklanjanje svih oblika diskriminacije prilikom zapošljavanja, očuvanja posla i napredovanja, kao i pristup pravima i benefitima po osnovu radnog odnosa. U tom cilju je neophodno sprovoditi kontrolu implementacije odredbi o zaštiti zaposlenih

od mobinga na poslu, koje su unijete u Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu koji je Vlada Crne Gore usvojila krajem maja 2011. godine.

Projekat „Posao za vas“ vrlo je uspješno realizovan i naišao je na izuzetnu reakciju građana koji su bili veoma zainteresovani za neku od opcija koje su nuđene programom. Stoga je potrebno nastaviti sa sprovođenjem ovoga projekta.

U cilju kontinuiranog stimulisanja zapošljavanja i preduzetništva potrebno je uvesti poreske olakšice i podsticaje za nove investicije i zapošljavanje u nerazvijenim regionima i opštinama.

Potrebno je oformiti internet stranicu koja bi imala savjetodavnu ulogu za nezaposlene, kao i poboljšati internet prezentaciju Direkciju za razvoj malih i srednjih preduzeće. Dopuniti postojeću odnosno popuniti novu detaljnim, praktičnim, biznis informacijama:

- gdje se i kako izdaju dozvole,
- kako oformiti preduzeće,
- informacije o porezima,
- informacije o preduzetništvu,
- kako se zapošljavaju radnici,
- informacije o uslovima rada,
- kako se odnositi prema životnoj sredini,
- međunarodna trgovina,
- kako kupiti ili prodati preduzeće,
- zakonska regulativa,
- kako razviti biznis,
- IT i e-komerc itd.

U cilju povećanja fleksibilnosti na tržištu rada, kao i smanjenja stope nezaposlenosti, potrebno je:

- a. U predjelima gdje je nezaposlenost najviša, stimulisati poslodavce dodatnim olakšicama i subvencijama;
- b. Afirmisati fleksibilne forme zapošljavanja kroz: radni odnos s nepunim radnim vremenom, ugovor o radu za obavljanje poslova kod kuće.

U cilju unaprjeđenja vještina radne snage potrebno je promovirati koncepte cjeloživotnog učenja i usavršavanja, motivisanje poslodavaca da izdvajaju više sredstava za usavršavanje svojih zaposlenih (kroz poreske stimulanse sredstava koja se izdvajaju za ovu namjenu), kao i podsticanje saradnje između privrede i institucija formalnog i neformalnog obrazovanja

VII. PREPORUKE U DOMENU FISKALNE POLITIKE

Opis trenutnog stanja

Kako je globalna finansijska kriza usloвила pad privredne aktivnosti što je dovelo do smanjenja budžetskih prihoda i, budžet Crne Gore je u prethodne dvije godine bilježio deficit. Mjere štednje i kontrola troškovne strane budžeta nastaviće se i u narednom periodu, jer je i u 2011. godini predviđen deficit budžeta od 3,5% BDP-a⁵. Godine ekonomske krize se značajno odrazila na stanje pozicija u budžetu. Konsolidacija budžeta je rađena i na prihodnoj i na rashodnoj strani. Visoke budžetske deficite su ostvarile i ostale zemlje, a u zemljama Euro zone on je bio značajno viši od nivoa propisanih Mاستrihtskim kriterijumima.

Kao rezultat pomenutih teškoća došlo je do tendencije brzog rasta javnog duga koji je sa 27,5% BDP-a na kraju 2007. godine, dostigao nivo od 44,9% BDP-a na kraju juna 2011. godine. Rast javnog duga pratio je i rast garancija koje su u periodu od 2008. godine do juna 2011. godine, porasle sa 2 % BDP-a na 10,7% procjenjenog BDP-a za 2011. godinu. Garancije uvijek predstavljaju potencijalni javni dug. Iako je javni dug i dalje ispod mastrihtskog kriterijuma zabrinjava tendencija njegovog rasta i opasnost da on u narednom periodu postane ograničavajući faktor ekonomskom rastu.

Kvalitet javnih finansija je značajno poboljšan u 2010. i 2011. godini, sprovođenjem određenih reformi. Budžetom za 2011. godinu i Izmjenama i dopunama zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju napravljeni su važni koraci ka uspostavljanju dugoročne stabilnosti javnih finansija. Penzionom reformom, očekuje se da će se smanjenjiti deficit u finansiranju prava iz penzionog i invalidskog osiguranja i učiniti ga dugoročno stabilnim i održivim.

Izmjenama i dopunama zakona o finansiranju lokalne samouprave izmijenjena je raspodjela ustupljenih prihoda u korist lokalnih uprava čime je ojačana fiskalna pozicija lokalnih uprava uz proširenje sopstvenih prihoda. Zakonom je obezbjeđeno značajno ustupanje prihoda lokalnoj upravi koje uvodi država kao i porast dotacija za finansijsko ujednačavanje

⁵ Procjena Ministarstva finansija

lokalnih uprava. S druge strane, pojedini izvori prihoda su ukinuti, jer su se u praksi pokazali kao neefikasni.

Izlazak na evropsko finansijsko tržište, emitovanjem euroobveznica u dva navrata, takođe je značajan pokazatelj povjerenja inostranih investitora u crnogorsku ekonomiju i sistem javnih finansija.

U cilju smanjenja javne potrošnje, jedna od osnovnih mjera koja je sprovedena jeste smanjivanje fonda zarada i kontrola zapošljavanja u javnom sektoru. U prilog tome ide donošenje Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, čime je Ministarstvu finansija data puna kontrola zapošljavanja.

Odlukom o izradi kapitalnog budžeta, koja se primjenjuje od 2011. godini, umjesto dosadašnjih Smjernica za izradu kapitalnog budžeta, unaprijediće se proces izrade kapitalnog budžeta sa jasno definisanim kapitalnim projektima, uslovima i kriterijumima za određivanje prioriteta prilikom izbora, kao i kandidovanja projekata od strane potrošačkih jedinica.

Fiskalna stabilnost je preduslov opšte ekonomske stabilnosti i dugoročnog ekonomskog rasta. U domenu fiskalne politike važno je obezbijediti da se javna potrošnja prilagodi objektivnim mogućnostima. Iako su izdaci tekuće javne potrošnje, pod dejstvom opštih mjera štednje smanjeni, u 2012. godini će se morati ići na još rigidnije fiskalne mjere.

Glavni rizici

- Zadržavanje budžetskog deficita u produženom vremenskom periodu;
- Nastavak tendencije rasta javnog duga i izdatih garancija koji mogu ugroziti fiskalnu održivost;
- Pojava novih egzogenih šokova – nestabilnost u Eurozoni;
- Polazeći od nivoa javnog duga i izdatih garancija krupni infrastrukturni projekti mogu voditi ugrožavanju fiskalne održivosti;
- Smanjenje uvoza kao osnovice za obračun najvažnijih kategorija poreskih prihoda;
- Visoka nelikvidnost i visok nivo poreskog duga;
- Neostvarivanje plana privatizacije;
- Realizacija datih državnih garancija;
- Opasnost zatvaranja nekih velikih preduzeća u srednjem roku;

- Visok nivo neizmirenih obaveza;
- Rast subvencija i transfera;
- Potencijalni pritisak na rast zarada i penzija;
- Pojava sve češćih socijalnih pritisaka koji se manifestuju učestalim štrajkovima;
- Proces priključivanja EU traži izdvajanje značajnih sredstava za ove namjene, mada Crna Gora računa da se sredstva djelimično mogu obezbijediti korišćenjem sredstava iz fondova pretpristupne pomoći (IPA);

Strateški pravci razvoja

- a. Unaprijediti fiskalnu kontrolu;
- b. Konsolidacija javne potrošnje i nastavak vođenja restriktivne fiskalne politike u skladu sa postojećim makroekonomskim ambijentom i postepeno smanjivanje nivoa državne potrošnje, kao i smanjanje javnog duga;
- c. Postepeno smanjivanje učešća javnih rashoda u BDP-u;
- d. Veći nivo intervencije u recisionim uslovima;
- e. Izvršiti racionalizaciju i adekvatno upravljanje ličnim izdacima u budžetu;
- f. Povećati nivo transparentnosti fiskalne potrošnje na svim nivoima, a naročito na lokalnom;
- g. Uravnoteženje budžeta;
- h. Postepeno smanjivati učešće tekućeg budžeta i postepeno povećavati učešće kapitalnog budžeta;
- i. Adekvatno voditi politiku domaćeg i inostranog zaduživanja kako se zemlja ne bi izložila krizi javnog duga;
- j. Postepeno smanjivati iznos poreskog duga;
- k. Restriktivno izdavanje državnih garancija;
- l. Sprovesti racionalizaciju agencija, regulatornih tijela, a posebno onih koji se finansiraju iz javnih sredstava, a ne direktno iz Budžeta.

Operativne mjere

Crna Gora je mala i otvorena ekonomija i vrlo podložna uticaju negativnih kretanja u okruženju. Svako širenje krize u EU negativno bi uticalo na Crnu Goru, sa direktnom implikacijom na smanjenje javnih prihoda i povećane potrebe za intervencijom iz budžeta. Stoga, generalna strategija fiskalne

politike Crne Gore u 2012. godini treba da se bazira na opreznom pristupu, to jest restriktivno kreiranom budžetu, sa dovoljnim rezervama za intervencije u privredi ukoliko dođe do prenošenja negativnih šokova sa globalnog nivoa. Veliki broj preduzeća se još uvijek nije oporavio od prethodnog udara krize i novi udar krize bi mogao imati za njih nesagledive posljedice, stoga može biti nužna povećana državna intervencija.

Važno je što prije obezbediti uravnoteženost rashoda i prihoda, a kao potencijalna rezerva, u slučaju da se prihodi i rashodi ne ostvaruju u skladu sa planom, ostaje malo povećanje stope PDV-a. Crna Gora ima nisku stopu PDV-a i njeno malo povećanje ne bi imalo veće negativne implikacije.

Kako se ekonomska situacija bude stabilizovala, tako treba voditi politiku postepenog snižavanja učešća javnih rashoda u BDP-u.

Treba voditi politiku nastavka procesa privatizacije i daljim fiskalnim reformama stvarati stimulativan ekonomski ambijent bez ugrožavanja fiskalne održivosti budžeta, odnosno postepeno svodenje nivoa javne potrošnje na dugoročno održiv nivo. Javna potrošnja se mora prilagoditi poreskom kapacitetu privrede i stanovništva, ukoliko želimo brži ekonomski razvoj i poboljšanje životnog standarda, kako se ne bismo dodatno zaduživali. Javni dug i izdate garancije su imale brzu tendenciju rasta u prethodnom periodu, koja se mora zaustaviti da bismo obezbijedili makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost.

U cilju obezbjeđenja dugoročne fiskalne održivosti razmotriti i usvajanje Zakona o fiskalnoj odgovornosti, kojim bi se uvela fiskalna pravila. U pojedinim zemljama fiskalna odgovornost je ustavna kategorija. Fiskalna pravila do početka devedesetih je koristilo svega nekoliko zemalja u svijetu. Od sredine devedesetih raste broj zemalja koje koriste fiskalna pravila, a Globalna finansijska kriza je uticala na rastuću popularnost ovog instrumenta ekonomske politike. U ovom trenutku neki oblik fiskalnog pravila danas primjenjuje preko 80 zemalja, a početkom devedesetih ih je primjenjivalo samo sedam zemalja.

Fiskalna pravila

Fiskalna pravila se najčešće javljaju u vidu pet oblika:

- Pravilo javnog duga koje predviđa koliko može biti maksimalno učešće javnog duga u BDP-u;
- Pravilo budžetskog deficita koje limitira koliko može iznositi maksimalno budžetski deficit u odnosu na BDP;
- Pravilo javne potrošnje koje predviđa maksimalan iznos javne potrošnje u odnosu na BDP;
- Pravilo koje kombinuje javne prihode i javne rashode i
- Pravilo javnih prihoda, koje predviđa maksimalan iznos javnih prihoda, najčešće u odnosu na BDP.

Danas je u porastu i broj zemalja koje kombinuju fiskalna pravila. Vjerovatno najpoznatiji primjer kombinacije fiskalnih pravila nalazimo u okviru Evropske monetarne unije, to jest u sklopu Mاستrihtskih kriterijuma, koji limitiraju budžetski deficit na 3% BDP-a i javni dug na 60% BDP-a.

Da bi fiskalna pravila bila uspješna u praksi treba da zadovolje nekoliko uslova:

- da budu konzistentna sa dugoročnim ekonomskim ciljevima,
- da ne doprinose procikličnosti ekonomske politike,
- da budu dovoljno fleksibilna da bi se mogla primijeniti u različitim ekonomski situacijama i
- da budu realno ostvariva.

Studija MMF-a je potvrdila da su fiskalna pravila značajna u procesu sprovođenja fiskalne konsolidacije i da je fiskalna konsolidacija bila uspješnija i brža u zemljama koje su imale ova pravila.⁶

Međutim, kada govorimo o fiskalnim pravilima i zakonu o fiskalnoj odgovornosti, moramo imati u vidu i dobre i loše strane ovakvih rešenja. Dobra strana ovog zakona je u tome što ona sprečava da se zloupotrebljava fiskalna politika, jača kredibilitet cjelokupne ekonomske politike i utiče na poboljšanje kreditnog rejtinga zemlje. Treba imati u vidu da je ovakav jedan okvir fiskalne politike mnogo lakše sprovesti u stabilnim uslovima, nego u

⁶ Za više detalja pogledati studiju IMF, (2009), "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", SM/09/274, Washington

kriznim uslovima. Ključni faktor za uspjeh jeste da se utvrdi jasna odgovornost i sankcije ukoliko se prekrše zadati kriterijumi iz zakona, odnosno fiskalna pravila.

Negativne strane ovog zakona su u tome što on u velikoj mjeri smanjuje manevarski prostor za vođenje kontraciklične politike u kriznim uslovima, odnosno jako teško je formulirati pravilo koje bi odgovaralo za sve situacije. Stoga i nije iznenađujuće da u jednom broju zemalja postoji tzv. „izlazna klauzula“ u slučaju nepredvidljivih egzogenih šokova, dok u nekim zemljama postoji nezavisno arbitratno tijelo. Moguće rješenje je da se u „dobrim vremenima“ bude daleko od granice, a da se u recesionim uslovima treba približiti granici propisanoj za neki indikator. Ipak, smatramo da bi u slučaju Crne Gore bilo poželjno višegodišnje pravilo, koje bi ostavilo manevarski prostor. Npr., da u trogodišnjem periodu mora postojati uravnotežen budžet. Ovakvom definicijom ostavljam se prostor da se u pojedinim godinama ostvari deficit, ali koji bi zato u pojedinim godinama bio pokriven suficitom.

Potrebno je donijeti novi Zakon o privatno-javnom partnerstvu, koji bi obezbijedio efikasniju upotrebu javnih sredstava u odnosu na njegovu upotrebu od strane države. Potrebno je sprovesti i dalje ograničavanje tekuće javne potrošnje, kao i promenu strukture budžeta uz postepeni rast učešća kapitalnih izdataka.

Sistem javnih nabavki predstavlja prostor za ostavrenje ušteda, redukciju nepotrebnih trošenja i postavljanje prioriteta, čijom punom implementacijom će se ove prednosti i materijalizovati.

Najveća rashodna kategorija u budžetu i dalje se odnosi na izdatke zaposlenih u državnoj administraciji. Crna Gora ne može kao zemlje sa sopstvenom valutom, preko promjene nivoa deviznog kursa, izvršiti prilagođavanje nivoa zarada. Stoga prekomjerni rast zarada vodi ugrožavanju konkurentnosti na međunarodnom tržištu i vrši veliki pritisak i na budžet i na penzioni fond. Kao alternativni mehanizam za prilagođavanje preostaje sniženje nivoa zarada. U tom kontekstu najavljeno sniženje zarada smatramo kao dobru i poželjnu mjeru. Neophodan je i nastavak sprovođenja Kadrovskog plana, koji je definisano restriktivno zapošljavanje. Takođe, važno je izvršiti racionalizaciju koja podrazumjeva smanjenje i racionalizaciju.

Važan faktor fiskalne konsolidacije je i finansijska održivost Fonda PIO. Penzije predstavljaju blizu jedne četvrtine fiskalnih rashoda i nešto više od 10% BDP-a. I pored dobro dizajniranih reformi u ovoj oblasti u prethodnom periodu, rizik predstavlja demografska struktura i rast novog broja penzionera.

Implementacijom novog srednjoročnog budžetskog okvira Vlade Crne Gore, po principu “Od vrha na dolje”, treba svim korisnicima budžeta nametnuti limite u trošenju i to u višegodišnjem periodu. To će svakako imati pozitivan uticaj na uravnoteženje budžeta, ako ne u 2012. godini, onda sasvim sigurno u srednjoročnom periodu. Takođe, istovremeno sa implementacijom ovog okvira u kontinuitetu vršiti kvalitetnije planiranje i kontrolu realizacije planiranog budžeta.

U poslednje vrijeme sve su češće pojave socijalnih pritisaka koji se manifestuju učestalim štrajkovima. Zato je potrebno izraditi novu zakonsku regulativu iz oblasti rada i socijalne politike koja će motivisati rad i zaradu, a ne život na račun tuđeg rada i budžetske preraspodjele, odnosno, potrebno je graditi sistem koji se zasniva na vrijednovanju rada i rezultata.

Intenzivirati aktivnosti na jačanju kontrole i unaprjeđenju sistema interne revizije na svim nivoima. To podrazumijeva sprovođenje Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, i dosljedne aktivnosti nezavisnog odjeljenja za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija kod revizije svih budžetskih korisnika na državnom nivou. Takođe, ojačati kontrolu korisnika javnih sredstava i na lokalnom nivou.

Od velikog značaja je adekvatno upravljanje i održavanje kontinuiteta efikasne kontrole prihoda budžeta. Radi realizacije ovog cilja potrebno je:

- a. Nastaviti sa sprovođenjem efikasne naplate javnih prihoda, uz istovremeno povećanje kontrole poreskih obveznika i primjenu svih zakonskih mjera prema obveznicima koji ne izmiruju svoje obaveze u skladu sa pozitivnim propisima;
- b. Intenzivirati srednjoročno investiciono planiranje, kao način usmjeravanja i korišćenja privatizacionih i drugih vanrednih prihoda u trajna dobra, a ograničiti tekuću potrošnju;
- c. Ublažiti širenje nelikvidnosti u privredi tako što će država, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou izmiriti svoje obaveze prema

Unapređivati sistem upravljanja dugom (unutrašnjim i spoljnim), što je preduslov stvaranja održivog ekonomskog sistema u dugom roku, u fazi oporavka i izlaska iz krize. Radi adekvatnog upravljanja javnim dugom potrebno je sprovesti sljedeće mjere:

- a. Uraditi analizu održivosti duga prema konzervativnom pristupu, uzimajući u obzir najnovija zaduživanja uslijed finansijske krize i kretanja na internacionalnom finansijskom tržištu, sa posebnim akcentom na kretanje kamatnih stopa (EURIBOR), odnosno na očekivani rast referentnih kamatnih stopa;
- b. U svjetlu dešavanja na međunarodnom tržištu kredita, i pored pozitivnih karakteristika varijabilne kamatne stope u kratkom roku, treba zadržati politiku visokog učešća duga sa fiksnom kamatnom stopom, kao i dominantnog zaduživanja u eurima, kod onih institucija kod kojih je moguće vršiti izbor valute zaduživanja;
- c. Zaustaviti izdavanje državnih garancija osim u izuzetnim slučajevima, jer njihov prevelik iznos može ugroziti fiskalnu održivost, takođe imajući u vidu da postoji realni rizik da neke od garancija izdatih u prethodnom periodu „padnu na teret“ države;
- d. U skladu sa zakonskom obavezom, prije usvajanja Strategije upravljanja javnim dugom tražiti mišljenje CBCG.

Za uspješnost fiskalne politike od velikog značaja je i povećanje institucionalnih kapaciteta za efikasno planiranje investicija i kontrolu realizacije istih. S obzirom da se u narednim godinama planiraju krupna kapitalna ulaganja potrebno je izraditi petogodišnji plan kapitalnih investicija Crne Gore, kojim je neophodno precizno definisati namjenu sredstava, kao i analizirati opravdanost svakog projekta kojim će jasno definisati prioritetni investicioni projekti za naredne fiskalne godine, sa aspekta izvora finansiranja i efikasne alokacije budžetskih. U uslovima kada su prisutni recesioni pritisci treba biti vrlo oprezan prilikom planiranja krupnih infrastrukturnih projekata. Neophodna je detaljana analiza svakog projekta i striktno voditi računa da njihova realizacija ne ugrozi fiskalnu održivost. Kapitalni budžet treba da se bazira na višegodišnjim projekcijama kapitalnih investicija Crne Gore, na osnovu koga bi bio predlagan i Zakon o Budžetu Crne Gore.

Potrebno je formirati transparentnu bazu podataka o projektima koji su povezani sa budžetom, čime bi se postigla kvalitetna analiza fiskalnih rizika, a koja bi prevashodno pomogla procesu efikasnog odlučivanja pri donošenju odluka o prioritetnim investicionim projektima. U skladu sa Zakonom o budžetu, pojačati monitoring realizacije započelih investicionih projekata, u cilju praćenja trošenja planiranih sredstava.

Poreski sistem treba kontinuirano revidirati i analizirati radi stalnog unaprjeđivanja fiskalnog ambijenta, odnosno stvaranja povoljnog okvira za razvoj biznisa i privlačenje novih stranih direktnih investicija, kao i unaprjeđenja privatnog sektora.

Formiranje regulatornih tijela i agencija proizvelo je značajne troškove za budžet i/ili privredu. Potrebno je razmotriti da se nakon primjene principa specijalizacije ide na njihovu centralizaciju, odnosno postepeno smanjivanje njihovog broja.

Implementirati uputstva OECD-a u vezi transfernih cijena koja se odnose na eroziju poreskih obaveza. Međunarodne kompanije često izbjegavaju zakonska poreska opterećenja koristeći se sistemom transfernih cijena u prekograničnim transakcijama. One sele profit, putem ovog mehanizma, u državu gdje su poreske stope niže, kako bi plaćale manji porez na dobit preduzeća. OECD je dao niz preporuka koje treba sprovesti, a odnose se na: davanje većeg ovlašćenja poreskim vlastima vezano za uvid u bankarske informacije; jačanje pravila vezanih za izvještavanje o stranim investicijama; ukidanje poreskih ugovora sklopljenih sa poreskim oazama i obezbjeđivanje efikasnije razmjene informacija itd.

VIII. PREPORUKE U DOMENU FINANSIJSKOG SISTEMA

1. Bankarski i nebankarski sektor

Zajednički imenitelj poslovanja banaka u 2011. godini, kao i u prethodnoj, jeste posvećenost svih raspoloživih kapaciteta na restrukturiranju ključnih bilansnih pozicija, što je imalo za rezultat revitalizaciju bankarskog sektora u značajnom obimu. Kroz zakonodavnu i institucionalnu reformu bankarskog sektora, sprovedenu tokom 2010. i 2011. godine, sa ciljem ublažavanja efekata globalne krize i povećanja otpornosti sektora na moguće buduće šokove, kreiran je ambijent za podsticaj kreditnih aktivnosti i jačanje kapitalne osnove banaka. Takođe, kreiran je i neophodan mehanizam za upravljanje bankama u krizi čime se povećava efikasnost supervizije za djelovanje u ekstremnim situacijama.

Pa ipak, bankarski sistem se i dalje suočava sa brojnim izazovima kako na unutrašnjem, tako i na eksternom planu. Kao odgovor na rastući i zabrinjavajući problem nelikvidnosti realnog sektora, kreditna aktivnost je i dalje ispod očekivanog nivoa koji bi bio pokretač privrednog razvoja. Istovremeno, neizvjesnot i nestabilnost dešavanja u Eurozoni prenosi se kanalima međunarodnih tokova roba i kapitala utičući na povećanje premije rizika (na slobodna sredstva iz ovih izvora) i smanjenje izvozne tražnje, što dodatno usložnjava probleme na relaciji bankarski sektor – realni sektor. Imajući u vidu ove tendencije i nasleđe, za očekivati je da će ovaj sektor, kao najvažniji segment finansijskog sistema u zemlji, nastaviti sa politikom opreznog kreditiranja i intenzivnog restrukturiranja kreditnog portfolija i u narednom periodu, sa ciljem uspostavljanja poslovanja na zdravim osnovama i punoj primjeni međunarodnih standarda na kojima se zasniva bankarsko poslovanje. Ipak, bankarski sektor mora da nađe prostor za pokretanje kreditne aktivnosti, jer bi dalje urušavanje realnog sektora negativno uticalo i na bankarski sistem.

Na kraju juna 2011. godine u odnosu na kraj prethodne godine evidentno je smanjene sljedećih bilansnih pozicija: ukupne aktive, kredita, rezervisanja za potencijalne gubitke, pozajmica i ukupnog kapitala, dok su novčana sredstva, ulaganja u hartije od vrijednosti, ostala aktiva, depoziti i ostale obaveze ostvarili rast. Posebno ohrabruje rast depozita, prije svega stanovništva, kao jedan od ključnih parametara stabilizacije bankarskog sektora.

Bankarski sistem Crne Gore u prvoj polovini ove godine karakteriše visoka likvidnost. Aktivne kamatne stope su u porastu. S druge strane, pasivne kamatne stope imaju tendenciju pada. Visoka kamatna marža posljedica je visokih premija rizika, usljed usporenog oporavka privrednih aktivnosti i visoke izloženosti banaka prema realnom sektoru.

Politika obavezne rezerve, kao glavnog monetarnog instrumenta Centralne banke, je u periodu od izbijanja krize bila u funkciji poboljšanja likvidnosti banaka. Nova Odluka o obaveznoj rezervi, koja stupa na snagu 1. oktobra 2011. godine, ima za cilj da poboljša ročnu strukturu depozita odnosno ročnu usklađenost finansijskih sredstava i obaveza, što bi se pozitivno odrazilo i na kreditnu aktivnost banaka posebno u pravcu finansiranja dugoročnih razvojnih projekata.

Efektivna stopa obavezne rezerve je u padu i na kraju juna je iznosila 8,8% (u periodu izbijanja krize iznosila je 10,3%).

Mikrokreditne finansijske institucije (MFI)

U 2011. godini počela je sa radom nova mikrokreditna finansijska institucija (MFI), tako da u Crnoj Gori sada posluje šest MFI.

Ukupna bilansna suma MFI iznosila je 47,5 miliona eura na kraju juna ove godine i smanjena je za 11,2 miliona eura ili 19% u odnosu na kraj prethodne godine. Ukupni krediti iznose 36,8 miliona eura i čine 77,4% ukupne aktive MFI. U odnosu na kraj prethodne godine krediti bilježe pad za 6,7 miliona eura ili 15%. Najveći iznos kredita odobren je za finansiranje poljoprivredne djelatnosti (46,4%).

Ukupan kapital MFI je na kraju drugog kvartala 2011. godine iznosio 18,2 miliona eura i bilježi smanjenje od 4,2% u odnosu na kraj prethodne godine odnosno od 8,1% u jednogodišnjem periodu. MFI su iskazale pozitivan finansijski rezultat u iznosu od 438 hiljada eura.

Tržište osiguranja⁷

U Crnoj Gori trenutno posluje dvanaest osiguravajućih društava, a poslove zastupanja, posredovanja i ostale usluge u osiguranju obavlja 19 pravnih lica. Poslovima neživotnog osiguranja bavi se pet društava, a poslovima životnog osiguranja sedam društava. U strukturi vlasničkog kapitala osiguravajućih društava dominantno je učešće stranog kapitala (85,1%). Šest društava je u 100% stranom vlasništvu, jedno društvo ima preko 90% udjela stranog kapitala, dok ostala društva imaju mješovitu vlasničku strukturu.

Poslove zastupanja obavlja 12 društava za zastupanje i 2 zastupnika-preduzetnika, a poslove posredovanja četiri društva za posredovanje u osiguranju i poslove pružanja drugih usluga u ovoj djelatnosti obavlja jedno pravno lice.

U proteklom periodu evidentan je pad tržišne koncentracije na ovom tržištu što je rezultat povećanja konkurencije. Ukupna bilansna suma osiguravajućih društava je na kraju juna ove godine iznosila 126,3 miliona eura. Solventnost društava je bila na zadovoljavajućem nivou. Racio garantne rezerve i margine solventnosti iznosio je 1,571.

U ukupno ostvarenoj bruto premiji dominantno je učešće neživotnog osiguranja (86,7%), a u okviru njega najveće je učešće obaveznih osiguranja (54,6% neživotnih osiguranja). Životno osiguranja činilo je 13,3% ukupne bruto premije osiguranja, a u okviru njega najveće učešće imalo je osiguranje života sa 82,8% učešća.

I dalje je prisutan problem otežane naplate premija osiguranja, usljed čega je došlo do značajnog storniranja i otkupa polisa, zadržavanja u okvirima konzervativnih formi poslovanja, u smislu ulaganja u niskorizične plasmane i propisane oblike imovine (depozite banaka, državne obveznice), što je uticalo na manju izloženost osiguravajućih društava finansijskim rizicima.

⁷ Preliminarni podaci. Izvor: *Izveštaj o stanju na tržištu osiguranja u Crnoj Gori za II kvartal 2011. godine.*

Tržište lizinga u Crnoj Gori⁸

Tokom prvog polugodišta 2011. godine nije bilo promjena u pogledu regulatornog okvira koji se odnosi na tržište lizinga u Crnoj Gori. Politika lizing kuća u posmatranom periodu je bila usmjerena na naplatu potraživanja, ali i na povećanu opreznost prilikom odobravanja novih ugovora. Ovo tržište je karakterisalo povećanje vrijednosti novih plasmana.

U Crnoj Gori posluje pet pružalaca lizing usluga, od čega četiri lizing kuće sa svojstvom pravnog lica i jedna banka. Najveći broj ugovora sklopljen je sa pravnim licima (51,4%), zatim sa fizičkim licima (48,5%), dok se na ugovore sklopljene sa preduzetnicima odnosilo svega 0,1% ukupno realizovanih ugovora. I po broju sklopljenih ugovora i po njihovoj vrijednosti dominira finansijski lizing sa 97,2% ukupno sklopljenih poslova i 96% vrijednosti zaključenih lizinga.

Posmatrano po vrijednosti sklopljenih ugovora, 75,2% ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora odnosilo se na kupovinu putničkih vozila, 14,9% na kupovinu privrednih vozila, 5,6% na kupovinu nekretnina, 3,2% na kupovinu građevinskih mašina i opreme. Najveći broj poslova sklopljen je za kupovinu putničkih automobila (86%), privrednih vozila (11,3%), građevinskih mašina i opreme (1,4%) i nekretnina (1%).

Glavni rizici u finansijskom sektoru

- Nestabilnost u Eurozoni uzrokovana poslasticama dužničke krize, sporiji oporavak i izrazita neujednačenost rasta unutar EU i EMU, mogli bi se negativno odraziti, između ostalog, i preko smanjenja izvozne tražnje, što bi vodilo daljem pogoršanju položaja realnog sektora i, uzročno, pogoršanju stanja u finansijskom sektoru;
- Krajnje konzervativan i prenaplašeno oprezan pristup u kreditiranju banaka rezultirao je porastom likvidnih sredstava koja nisu u funkciji, i preusmjeravanjem aktivnosti banaka na sferu usluga i prihoda od naknada;
- Začarni krug nelikvidnosti realnog sektora koji za sobom povlači i bankarski sektor sa rastućim učešćem nekvalitetne aktive/kredita i kredita koji kasne sa naplatom što, u krajnjem, može ugroziti solventnost pojedinih banaka;

⁸ Izvor: *Bilten Ministarstva finansija Crne Gore XXIII april-jun 2011. godine*

- Nepovoljna ročna usklađenost sredstava i izvora sredstava, depozita i kredita prije svega, lišava realni sektor dugoročnih kredita pod povoljnim uslovima za finansiranje razvojnih projekata;
- Nedovoljan stepen integrisanosti određenih segmenata finansijskog tržišta;
- »Plitko« sekundarno tržište hartija od vrijednosti;
- Smanjenje tražnje za uslugama osiguranja usled smanjenja nivoa standarda;
- Problem otežane naplate premija osiguranja usljed uticaja finansijske krize.

Strateški pravci razvoja⁹

- a. Učiniti maksimalne napore da se poboljša kreditni rejting Crne Gore, čime bi se zaštitio bonitet svih potencijalnih zajmoprimaca sa ovog područja i smanjila premija rizika na sredstva iz međunarodnih izvora;
- b. Donijeti planove za pojedine segmente finansijskog sistema i nacionalni plan za djelovanje u vanrednim okolnostima;
- c. U kontinuitetu afirmirati finansijsku stabilnost u okviru Savjeta za finansijsku stabilnost;
- d. Kreirati stimulatívni poslovni ambijent i ukidati biznis barijere sa ciljem pokretanja privrednih aktivnosti i aktivnosti banaka;
- e. Ponuditi bankama opciju privatno-javnog partnerstva sa ciljem angažovanja imobilisanih finansijskih sredstava i pokretanja privrednog ciklusa;
- f. U saradnji sa Centralnom bankom kontinuirano unapređivati regulatorni okvir u dijelu obavljanja faktoring aktivnosti i kontrole poslovanja faktoring kompanija, kao i lizing kompanija;
- g. Jačati institucionalni okvir finansijskog tržišta i veze između pojedinih segmenata finansijskog tržišta u cilju zajedničke brige o finansijskoj stabilnosti;
- h. Kontinuirano unapređenje regulatornih i supervizorskih kapaciteta svih regulatora finansijskog tržišta.

⁹ U strateškim pravcima i operativnim mjerama nisu date mjere koje nisu u nadležnosti Vlade, odnosno nalaze se u nadležnosti CBCG.

Operativne mjere

Neophodno je finalizovati i usvojiti planove za djelovanje u vanrednim okolnostima za sve pojedinačne segmente finansijskog sistema odnosno subjekte koji participiraju u radu Savjeta za finansijsku stabilnost, kao i da se u okviru ovog Savjeta na bazi sektorskih planova usvoji nacionalni plan za sprječavanje i upravljanje finansijskom krizom. Postojanje ovakvog plana značilo bi da će Crna Gora imati izlaznu strategiju za eventualne buduće krize.

S obzirom da se finansijska stabilnost sve više smatra javnim interesom, potrebno je dodatno promovisati finansijsku stabilnost kao zajednički cilj. U tom pravcu, neophodno je da svi subjekti odgovorni za finansijsku stabilnost ulože maksimalne napore na propisivanju i razvoju makroprudencionih instrumenata iz svoje nadležnosti (indikator finansijske stabilnosti, limiti/ograničenja, modeli ranog upozorenja, modeli makroekonomskog stresnog testiranja i sl.)

Imajući u vidu aktuelna dešavanja na globalnom nivou, održavanje stabilnosti finansijskog sistema u narednom periodu zahtijevaće kontinuiranu harmonizaciju regulatornog i nadzornog okvira za sve segmente finansijskog sistema u smislu usklađivanja propisa sa novim i revidiranim međunarodnim standardima (Bazel III) i direktivama Evropske unije.

U saradnji sa Centralnom bankom razviti normativni osnov vezano za obavljanje faktoring aktivnosti i poslovanje faktoring kompanija, bilo kroz donošenje novog zakona ili u okviru Zakona o obligacionim odnosima, i staviti ove kompanije pod regulatorni i supervizorski nadzor Centralne banke. Takođe, nadzor lizing kompanija još uvijek nije regulisano, što iziskuje određene izmjene i dopune Zakona o finansijskom lizingu. Iskustvo CBCG u domenu supervizije i regulisanja bankarskog sistema favorizuje je u odnosu na ostale subjekte da bude nadležna i za lizing kompanije.

U cilju oživljavanja privrednih aktivnosti, pokretanja privrednog ciklusa i stavljanja u funkciju imobilisanih finansijskih sredstava, ponuditi bankama opciju privatno-javnog partnerstva za pokretanje krupnih investicionih projekata u oblasti npr. energetike, elitnog turizma i slično;

U cilju unapređenja efikasnosti i efektivnosti institucionalnih i regulatornih kapaciteta svih regulatora u sferi finansijskih tržišta, potrebno je raditi na daljoj harmonizaciji postojeće i/ili izradi nove zakonske regulative zasnovane na međunarodnim standardima i direktivama Evropske unije, kako bi svaki segment finansijskog sistema, postao još privlačniji za strana ualganja i za korisnike njihovih usluga;

Nastaviti sa aktivnostima na izradi Zakona o aranžmanima finansijskog kolaterala kojim se propisuju posebna pravila za obezbjeđenje potraživanja između pojedinih subjekata na finansijskom tržištu, u slučaju kada se ta potraživanja obezbjeđuju finansijskim kolateralom (novčanim sredstvima, hartijama od vrijednosti i kreditnim potraživanjima), a u cilju pojednostavljenja procedura za pribavljanje i realizaciju ove vrste kolaterala. Za očekivati je da će se primjenom ovog zakona podsticajno djelovati na oživljavanje kreditnih aktivnosti.

2. Tržište kapitala

Opis trenutnog stanja

Od 10. januara 2011. godine u Crnoj Gori posluje jedinstvena berza, nakon što je Nex Montenegro berza pripojena Montenegroberzi na kraju 2010. godine. Spajanje crnogorskih berzi predstavlja pozitivan signal i omogućava investitorima mnogo jednostavnije praćenje kretanja na tržištu i veću mogućnost za efikasnije tehničke analize. Sa druge strane, jedinstvena berza omogućava bolju kontrolu od strane regulatora i doprinosi povećanju povjerenja investitora. Na jedinstvenoj berzi koriste se dva indeksa, MONEX20 i MONEXPIF, koji su „nasljednici” svih indeksa na crnogorskim berzama.

Usporeni rast privredne aktivnosti u zemljama EU može negativno uticati na Crnu Goru, uključujući i segment tržišta kapitala. U 2009. godini su bili vidljivi znaci oporavka tržišta kapitala kada je izvršena dokapitalizacija EPCG. Ipak, 2010. i 2011. godina su pokazale da se ovo tržište još uvijek nije oporavilo.

Na crnogorskoj berzi je u prvom polugođu 2011. godine ostvareno 26,8 miliona eura prometa, što je za 17,4% niže nego u istom periodu 2010. godine. Prosječni mjesečni promet u prvih šest mjeseci ove godine iznosio je

svega 4,5 miliona eura i bio je na nivou prosječnog mjesečnog prometa ostvarenog u 2010. godini, što pokazuje da kriza na tržištu kapitala još nije prošla.

Glavni rizici

- Niska likvidnost tržišta kao posledica velikih gubitaka u poslovanju i neriješenih dužničko-povjerilačkih odnosa;
- Neadekvatna zaštita vlasničkih prava manjinskih akcionara;
- Dalji pad berzanskih indeksa;
- Nedovoljan nivo transparentnosti većine kompanija čije se akcije kotiraju na berzama;
- Loša iskustva iz prethodnog perioda su dovela su do povećanja osjetljivosti na rizik kod velikog broja malih investitora;
- Loše upravljanje imovinom fondova;
- Plitko tržište koje ne daje objektivnu informaciju o cijeni finansijskih instrumenata;
- Dalje usporavanje privatizacije preostalih velikih preduzeća.

Strateški pravci razvoja

- a. Nastaviti dalju harmonizaciju propisa sa praksom EU u cilju podsticanja i stvaranja složenije tržišne strukture i tržišnog materijala radi povećanja likvidnosti tržišta;
- b. Nastaviti aktivnosti na povezivanju tržišta sa regionalnim i evropskim tržištima;
- c. Implementiranje i poštovanje međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- d. Pojačati nadzor tržišta;
- e. Intenzivirati edukativne aktivnosti stanovništva;
- f. Unapređivanje zaštite prava manjinskih akcionara i poštovanja osnovnih principa korporativnog upravljanja.

Operativne mjere

Potrebno je poboljšati sistem nadzora trgovanja, kroz uspostavljanje proaktivnog sistema koji koristi statističke testove i koji može identifikovati nepravilnosti u trgovanju u ranoj fazi. Istovremeno, treba jačati administrativne kapacitete Komisije za obavljanje pojačanih nadzornih aktivnosti;

Preduzeti aktivnosti na izradi Zakona o „sekjuritizaciji“ potraživanja kojim bi se uveli novi proizvodi na tržištu kapitala. Na taj način bi se produbilo tržište, što bi značilo više profesionalnih investitora, veći obim trgovanja i konkurentne cijene. Osim toga, sekjuritizacija omogućava i transferisanje pozicija aktive i pasive iz bilansa osiguravajućih i reosiguravajućih društava na tržištu kapitala, što znači da bi implementacija ovog zakona bila u funkciji razvoja cjelokupnog finansijskog tržišta u Crnoj Gori.

Intenzivirati aktivnosti na usvajanju Zakona o investicionim fondovima, kojim bi se kreirali novi tipovi investicionih fondova, na kvalitetan način regulisalo njihovo osnivanje i poslovanje i produbilo tržište kapitala.

Potrebno je preduzeti neophodne aktivnosti za razvoj sekundarnog tržišta kratkoročnih državnih zapisa i korporativnih obveznica i novih IPO (inicijalnih javnih ponuda).

Intenzivirati aktivnosti na regionalnom povezivanju berzi, kako bi se podstakla trgovina, produbilo tržište, povećao protok informacija, smanjio rizik prilikom investiranja, itd.

Implementirati u potpunosti međunarodne standarde finansijskog izvještavanja, u sklopu računovodstvene reforme, kako bi se eliminisale špekulativne aktivnosti koje proizilaze iz asimetričnih tokova informisanja.

Potrebno je i unaprijediti kvalitet informativnosti izvještaja berze, prije svega u dijelu koji se odnose na indikatore nivoa rizika akcija, kao što je npr. Beta koeficijent. U tu svrhu potrebno je uvesti novi savremeni sistem trgovanja kojim su definisani i indikatori rizika.

I pored izvjesnog pomaka koji je ostvaren u podizanju nivoa kvaliteta korporativnog upravljanja kompanija, koje se kotiraju na berzi, kroz podsticanje kompanija da prihvate i impelmentiraju Kodeks korporativnog upravljanja, potrebna su dalja poboljšanja u tom dijelu.

Komisija treba da nastavi sa aktivnostima na edukaciji stanovništva i u tom pravcu ističemo kao pozitivan primjer izdavanje Brošure o tržištu kapitala u Crnoj Gori i Brošure o dobrovoljnim penzionim fondovima, a što bi trebalo biti praćeno i odgovarajućom promotivnom kampanjom.

IX. PREPORUKE U DOMENU EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM I MEĐUNARODNIM INTEGRACIJAMA

1. Platni bilans i konkurentnost crnogorske privrede

Opis trenutnog stanja

Postepeni oporavak crnogorske ekonomije, ali i krizno prilagođavanje, rezultirali su pozitivnim uticajem na kretanja na tekućem računu platnog bilansa. U prvoj polovini 2011. godine deficit je smanjen za 12,5% u odnosu na prethodnu godinu. Podaci o međunarodnim transakcijama u 2011. godini pokazuju da je na računu roba ostvareno povećanje izvoza i uvoza, a samim tim i rasta ukupne robne razmjene. U periodu januar-jun 2011. godine ostvarena je dvocifrena stopa rasta izvoza roba u iznosu od 45,4%. Uvoz roba je zabilježio rast od 11,1%. Potencijal u sektoru usluga sve više dolazi do izražaja. U posmatranom periodu došlo je do povećanja prihoda od usluga za 16,8%, naročito u turizmu i transportu, što ukazuje na veliki značaj ova dva sektora na ekonomski razvoj Crne Gore i potvrdilo njenu poziciju neto izvoznika usluga. Istovremeno su smanjeni rashodi po osnovu usluga. Dodatno su pozitivna kretanja na računu dohotka i tekućih transfera uticala na ublažavanje spoljnotrgovinskog deficita. Finansiranje deficita i dalje se dominantno ostvaruje prilikom stranih direktnih investicija, ali i prilikom portfolio investicija kroz emisiju euroobveznica na međunarodnom tržištu. Mogućnosti finansiranja uvoza kroz kredite su smanjene uzimajući u obzir globalne uslove u kojima su krediti banaka postali teže dostupni.

Problem visoke zavisnosti crnogorske ekonomije od uvoza roba, kao i veoma niske vrijednosti izvoza pokazuje se kao kontinuiran, sa mogućnošću kratkotrajnih i manjih promjena u zavisnosti od ekonomske situacije i brojnih internih i eksternih faktora. Ovakvo stanje ukazuje na strukturne probleme crnogorskog realnog sektora i potrebu za konkretnijim angažovanjem države u pravcu podsticanja i subvencionisanja izvoza i povećanja konkurentnosti domaćih proizvoda. Osim nedovoljne konkurentnosti, glavni problemi koji ograničavaju izvoz su i mali kapaciteti i usitnjenost proizvodnje.

Dugogodišnji problem visokog deficita tekućeg računa i pozicija Crne Gore kao neto dužnika u međunarodnim odnosima upućuje na hitnu i sveobuhvatnu akciju u cilju povećanja konkurentnosti naše ekonomije i

smanjenja deficita. Iako je prema ocjeni Svjetskog ekonomskog foruma Crna Gora značajno povećala svoju konkurentnost tokom prethodnih nekoliko godina, ipak ostaju određeni problemi kao što je zakonodavni okvir, administrativne barijere, neadekvatna infrastruktura i nedostatak odgovarajućih usluga.

Glavni rizici

- Dinamika ekonomskog oporavka i opasnost od ponovnog ulaska u recesiju;
- Rast cijena energenata i sirovina kao važnih inputa, što bi moglo uticati na rast uvoza i izazvati uvoznju inflaciju;
- Rast cijena hrane na svjetskom nivou;
- Strukturni problem nedovoljno razvijenog izvoznog sektora - dominacija sirovina u izvozu i izuzetno niska diverzifikovanost;
- Nedovoljna konkurentnost domaćih proizvoda za plasman na inostrana tržišta;
- Nizak nivo izvoza i visoka zavisnost od metalske industrije;
- Mogućnost značajnog rasta uvoza u narednim godinama (naročito mašina i opreme) sa realizacijom krupnih infrastrukturnih i investicionih projekata;
- Sporo usvajanje međunarodnih standarda kvaliteta;
- Nestabilnost domaće aluminijumske proizvodnje koja je značajan generator crnogorskog izvoza;
- Velika međuzavisnost uvoza i izvoza roba, s obzirom da se veliki dio uvoznih proizvoda koriste kao inputi;
- Velika osjetljivost crnogorske poljoprivredne i prehrambene industrije na negativne spoljne uticaje;
- Dominantno učešće prihoda od turizma u ukupnim prihodima od usluga, odnosno velika zavisnost cjelokupne ekonomije od turizma;
- Smanjenje priliva stranih direktnih investicija u narednom periodu;

Strateški pravci razvoja

- a. Povećanje konkurentnosti crnogorskih proizvoda, promocija i podsticanje izvoza;
- b. Povećanje izvoza i broja izvoznika;
- c. Sprovođenje politike supstitucije uvoza;

- d. Promjena strukture izvoza - povećanje učešća izvoza proizvoda sa većom dodatnom vrijednošću, što će uticati na povećanje vrijednosti izvoza i konkurentnosti proizvoda;
- e. Stvaranje razvojno-proizvodnih i tehnoloških centara za izvoz;
- f. Poboljšanje kvaliteta sveukupne turističke ponude;
- g. Bolje pozicioniranje crnogorskih izvoznika i stvaranje domaćih brendova;
- h. Uspostavljanje sistema kvaliteta kao nužnog preduslova za plasman roba na inostrana tržišta;
- i. Podsticanje rasta strateških grana crnogorske ekonomije i u većoj mjeri iskorišćavanje obnovljivih izvora energije;
- j. Stvaranje povoljnih uslova za razvoj poljoprivredne i prehrambene industrije i supstituciju uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda;
- k. Bolja ekonomska povezanost regiona kroz udruživanje u klastere;
- l. Razvoj putne i saobraćajne infrastrukture, kao preduslova za nove strane investicije.

Operativne mjere

Jačanje konkurentnosti je jedan od glavnih strateških ciljeva crnogorske ekonomije. Crna Gora je usvojila Strategiju za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015, kojom se definišu mjere i aktivnosti za razvoj konkurentnosti preduzeća. Potrebno je osigurati da se navedena strategija sprovodi prema planu, kako bi sektor malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori ojačao i ostvario rast. U cilju povećanja konkurentnosti potrebno je nastaviti sa promocijom i podsticanjem izvoza. Uspjeh izvoza ne zavisi samo od internih faktora, već u značajnoj mjeri zavisi od spoljnih činioca iz međunarodne ekonomije i politike. Pri jednom izvoznom poslu aktivira se kompleksna mreža činioca, tako da je teško izolovati uticaj pojedinih mjera i akcija. S obzirom da je postojeća Strategija podsticanja izvoza donešena u periodu ekonomskog rasta Crne Gore i ekspanzije cjelokupne svjetske privrede, neophodno je pripremiti novu strategiju podsticanja izvoza imajući u vidu trenutno stanje u ekonomiji i trendove u svijetu, kao i novu strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća.

Povećati finansijska sredstva Investiciono razvojnog fonda raspoloživa za kreditne plasmane. Kroz aktivnosti Fonda dodatno stimulisati ulaganja u proizvodnju za izvoz i infrastrukturne i ekološke projekte. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća treba da nastavi sa aktivnostima na razvoju

regionalnih i lokalnih centara za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća i da konkretizuje određene specijalne programe, kao što su razvoj franšizinga, tehnoloških parkova, biznis inkubatora. Za jačanje konkurentnosti i izvoza neophodna je i promjena modela rasta Crne Gore umjesto dosadašnjeg modela koji se zasnivao na zaduživanju, potrošni i uvozu. Budući rast treba da se zasniva na izvozu, investicijama i podizanju konkurentnosti.

Potrebno je napraviti analizu uvoza proizvoda, repromaterijala i komponenti kako bi se dobila prava slika šta je zaista potrebno uvoziti, a šta bi se moglo nadoknaditi supstitucijom. Nedovoljna zastupljenost domaćih proizvoda pruža dobru osnovu za politiku uvozne supstitucije, kao prelazno rješenje dok izvoz ne dostigne stabilne nivoe. Ovom politikom smanjuje se zavisnost zemlje od uvoza, podstiče domaća proizvodnja i čuvaju radna mjesta.

Rast obima izvoza može se ostvariti istovremenim povećanjem broja izvoznika, kao i povećanjem vrijednosti izvoza svakog izvoznika. Potrebno je napraviti bazu izvoznika i izvoznih proizvoda kako bi se precizno znalo ko su izvoznici i šta se i u kojoj mjeri izvozi. Na ovaj način formirala bi se čvrsta informaciona osnova i u skladu sa njom mogle bi se donositi određene odluke, definisati i kvantifikovati ciljevi i mjeriti ostvareni rezultati. U cilju podsticanja novih izvoznika korisno bi bilo sprovesti anketu ili formirati radne grupe od postojećih većih izvoznika u cilju dobijanja korisnih informacija o inostranim tržištima, procedurama izvoza, mogućim preprekama izvozu, o uslovima koji vladaju na stranim tržištima, najboljim tržištima za plasman proizvoda i sl. U ovom smislu je postojanje i rad Tržišno informativnog servisa u nadležnosti Direkcije za razvoj MSP veoma korisno i njegov rad treba dalje unaprijediti.

Neophodna je promjena strukture izvoza na način da se poveća izvoz proizvoda sa višim nivoom obrade, baziranih na novim tehnologijama i inovacijama i domaćim sirovinama i inputima. Ovo je veoma složen cilj koji nosi najveću korist za crnogorsku ekonomiju, a time i za crnogorsko društvo, jer osigurava veću ukupnu dobit, veću dugoročnu konkurentnost i veću zaposlenost, ali se ne može ostvariti u kratkom roku. Nastaviti sa stimulacijom izvoznika na što veći stepen finalizacije gotovih proizvoda, kako bi se ostvarili znatno veći efekti od izvoza sirovina i poluproizvoda, koji dominiraju u crnogorskom izvozu. Uz povećano angažovanje Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća i Investiciono razvojnog fonda usmjeriti

dodatna sredstva u vidu povoljnih kredita za nabavku opreme, za razvoj novih proizvoda, novih procesa i primjenu novih tehnologija. Podsticati i stimulisati privatna ulaganja u tehnologiju i inovacije sa ciljem podizanja opšteg nivoa konkurentnosti proizvoda. Pored finansijskih mjera podrške izvozno orijentisanim preduzećima pomoći i pružanjem nefinansijskih mjera podrške kao što su: stručna i konsultantska podrška, biznis inkubatori, i sl.

Finansiranje je važan preduslov i pokretač razvoja ekonomije, naročito izvoza.. U ovom smislu poseban akcenat treba staviti na podršku firmama za ulazak na nova tržišta, pa bi značajno bilo proširiti programe i instrumente finansiranja, osiguranja i bankarskih garancija za ulazak na nova tržišta. Prioritet je izdvajanje dodatnih sredstava u okviru Investiciono razvojnog fonda ili druge agencije namijenjenih za finansiranje, osiguranje i garancije izvoznih poslova za sve nove izvoznike, kao i pomoć prilikom izlaska na nova tržišta. Razmotriti i mogućnosti za osnivanje Agencije za osiguranje i kreditiranje izvoza. Ove institucije su u nekim zemljama ostvarile značajne rezultate u povećanju izvoza.

U cilju povećanja izvoza značajno bi bilo unaprijediti saradnju i razmjenu informacija sa nacionalnim ekonomskim i diplomatskim predstavništvima van zemlje. Ključna poluga za uspjeh crnogorskih izvoznika na međunarodnim tržištima je pravovremena informacija o potencijalima tržišta, kao i konkretni kontakti prilikom ulaska na tržište. Unapređenjem saradnje istovremeno bi se upotpunile informacije o crnogorskim izvoznicima i preduzetnicima, njihovim mogućnostima, kao i njihovim proizvodima koji se mogu ponuditi na međunarodnom tržištu. Za uspjeh izvoza potrebno je nastaviti sa dosadašnjom promocijom Crne Gore na međunarodnim tržištima, učešće na sajmovima, ekonomskim susretima i slično. Određeni dio finansijskih sredstava iskoristiti za finansiranje i sufinansiranje posjeta privrednika stranim tržištima.

Dugoročna neorjentisanost crnogorske privrede na izvoz robe, stvorila je nedostatak javne svijesti o značaju izvoza za razvoj jedne ekonomije. Kroz kampanju nadležnih institucija, u vidu sistemskog informisanja i edukacije, naučiti firme da prepoznaju prilike na međunarodnim tržištima, kako da pristupe relevantnim informacijama i uspostave kontakte u zemlji i inostranstvu.

U cilju stvaranja razvojnih i tehnoloških centara za izvoz potrebno je preduzeti brojne mjere: osiguravanje komunalne i druge infrastrukture

proizvodnim preduzećima, davanje na raspolaganje neiskorišćenih nekretnina u vlasništvu države, davanje podsticaja i uslova za razvoj ovakvih centara.

Pitanju slobodnih carinskih zona u Crnoj Gori do danas nije pridavana naročita pažnja. Iako postoji jasno definisan pravni okvir vezan za formiranje slobodnih zona, brojna pitanja i planovi do danas su ostali nekonkretizovani. Osim slobodne zone Luka Bar, nisu formirane nove slobodne zone u Crnoj Gori. Posebni uslovi poslovanja koji važe u slobodnim zonama, u kombinaciji sa primamljivim poreskim stopama, čine slobodne zone jednim od najprivlačnijih destinacija za strane direktne investicije. Poznato je da osim privlačenja stranih direktnih investicija slobodne zone nude i mnoge druge prednosti kao što su: povećanje zaposlenosti, povećanje dohotka, povećanje obrazovne strukture radnika, prenos know-how-a, itd. Slobodne zone su odličan način integracije u svjetsku ekonomiju, zbog čega je potrebno da se nadležni organi aktivnije uključe u promociju prednosti ovih zona. Potrebno bi bilo napraviti strategiju razvoja slobodnih zona kojom bi se jasno definisali ciljevi i pravci razvoja slobodnih zona u Crnoj Gori. Ovakav pristup ekonomskom razvoju mogao bi biti naročito značajan za razvoj nerazvijenih područja Crne Gore. Angažovanje lokalnih zajednica na ovom projektu bi bilo od velikog značaja.

Omogućiti bolji plasman naših proizvoda na inostrana tržišta uključivanjem u multilateralne trgovinske i ekonomske procese. Nastaviti sa pregovorima kako bi Crna Gora što prije postala član Svjetske trgovinske organizacije. U cilju jačanja robne razmjene riješiti brojna otvorena pitanja u okviru CEFTA sporazuma, kako bi se uklonile necarinske barijere i pripremio tržište za ulazak u EU. Nastaviti sa trgovinskom liberalizacijom (olakšavanje izvoza i uvoza kroz skraćene carinske procedure) i bilateralnom saradnjom sa zemljama iz okruženja.

Nastaviti sa brendiranjem crnogorskih proizvoda i promocijom geografske oznake „Made in Montenegro“. Brendiranjem se omogućava da se proizvod razlikuje od drugih proizvoda, osigurava se konzistentnost proizvoda i postiže bolja cijena. Finansijski pomoći kompanije kako bi što više njih dobilo kolektivni žig „Dobro iz Crne Gore“ ili sniziti postojeće troškove rješavanja zahtjeva ili iznos godišnje naknade za pravo upotrebe znaka, kako bi veći broj preduzeća mogao da dobije ovaj žig (trenutno 12 kompanija ima žig).

Da bi plasman naših proizvoda na tržište EU bio moguć, potrebno je da se usvoje i primijene brojni međunarodni i evropski standardi, naročito u proizvodnji hrane. Potrebno je osigurati bolju primjenu važećeg Zakona o bezbjednosti hrane i Strategije bezbjednosti hrane. Dati finansijski podsticaj preduzećima u cilju što bržeg uvođenja HACCP standarda, čime bi se naročito dao podsticaj manjim preduzećima koja bi mogla plasirati robu u inostranstvu. Nastaviti sa primjenom Halal standarda i drugih standarda kvaliteta. Stvoriti uslove za sufinansiranje sertifikacije proizvoda i subvencije za sve proizvođače i privrednike koji prihvate određeni standard. U okviru Odbora Programa Vlade za kvalitet potrebno je povećati sredstva za subvencije koje se daju privrednicima. Preduzećima predložiti mjere za subvencionisanje fiksnog troška uvođenja standarda kvaliteta, što bi značilo srazmjerno veću subvenciju za srazmjerno manja preduzeća. Nastaviti sa informisanjem kompanija i građana o sertifikatima, tehničkim standardima, pravilima o porijeklu robe i zaštiti proizvođača na tržištu EU, imajući u vidu značaj ovog tržišta za Crnu Goru i buduće integracione procese. Ojačati infrastrukturu za ocjenu kvaliteta proizvoda čime će se garantovati kvalitet i sigurnost proizvoda.

Potrebno je usmjeriti i povećati budžetska sredstva za promociju strateških grana crnogorske ekonomije kao što su: turizam, energetika, poljoprivredno-prehrambena industrija, kao i za promociju izvoza strateških proizvoda. Uticati na povećanje sigurnosti snabdijevanja električnom energijom iz domaćih izvora, a istovremeno smanjiti uvoznju zavisnost. Kreirati uslove za jačanje konkurentnosti kroz unapređenje energetskog sektora i postepeno povećanje proizvodnih kapaciteta. Nastaviti sa primjenom Strategije za razvoj energetike do 2025. godine i stimulisati ulaganja u poljoprivrednu i prehrambenu industriju, kako bi obezbijedila konkurentnost i plasman ovih proizvoda na sve otvorenijem tržištu.

U zavisnosti od raspoloživih sredstava potrebno je da država nastavi da subvencionise crnogorske proizvođače, u skladu sa pravilima STO. Evropska unija naročito ohrabruje subvencije poljoprivrednoj proizvodnji, pa bi povećanje ovih sredstava bio dobar način da se crnogorska poljoprivreda podstakne i pomogne, i istovremeno pripremi za otvoreno tržište i veću konkurenciju. Nastaviti sa projektom Institucionalnog jačanja i razvoja poljoprivrede Crne Gore – MIDAS projekat. Cilj ovog projekta, koji finansira Svjetska banka, je da se kroz donacije poljoprivrednim proizvođačima znatno poboljšaju uslovi u sektoru poljoprivrede, doprinese

diverzifikaciji ekonomije i jačanju potencijala za održivi razvoj. Crnogorska primarna poljoprivreda je nedovoljno konkurentna zbog niske produktivnosti i neadekvatne tehničke i tehnološke opremljenosti. Značajna bi bila i pomoć u vidu finansiranja dijela troškova istraživanja i razvoja, pokrića ekoloških troškova i slično.

Značaj grupisanja preduzeća u klastere, u cilju povećanja efikasnosti poslovanja, smanjenja troškova i ostvarenja veće ekonomske koristi još uvijek u Crnoj Gori nije predstavljen na pravi način. Razvoj klastera treba da doprinese povećanju konkurentnosti crnogorske ekonomije. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća predviđa pomoć i podršku pri formiranju klastera u Crnoj Gori, ali je ovo pitanje ostalo dosta nekonkretizovano. Potrebno je napraviti jasnu strategiju razvoja klastera u narednom periodu. Za mala i srednja preduzeća udruživanje u klastere bi omogućilo pristup novim tržištima, uvođenje novih tehnologija, efikasnije poslovanje, poboljšanje kvaliteta proizvoda. Aktivnije promovisati formiranje regionalnih klastera u oblasti turizma, kao strateške grane. Postoje povoljni uslovi za formiranje klastera i u prehrambenoj i poljoprivrednoj industriji i drvnoprerađivačkoj industriji. Za ovaj domen ekonomske aktivnosti značajna su iskustva zemalja EU i trebalo bi ih iskoristiti.

2. Strane direktne investicije

Opis trenutnog stanja

Strane direktnih investicija predstavljaju jedan od važnih faktora održivog privrednog razvoja i povećanja konkurentnosti Crne Gore. Nepovoljna globalna kretanja i manja zainteresovanost stranih investitora, rezultirala su smanjenjem priliva SDI u Crnoj Gori u 2011. godini. Priliv SDI je smanjen po osnovu vlasničkih i dužničkih ulaganja. Međutim, iako je manji u poređenju sa prethodnom godinom, možemo reći da je ostvaren relativno visok priliv stranih direktnih investicija imajući u vidu da u ovoj godini nismo imali većih privatizacija. Važno je u narednom periodu očuvati interesovanje stranih investitora i stvoriti uslove za veći priliv SDI, jer one postaju sve značajnije imajući u vidu da nemamo dovoljno domaće akumulacije i štednje i da su krediti banaka ograničeno dostupni.

U 2011. godini Crna Gora je nastavila sa implementacijom reformi i daljim unapređenjem investicionog i poslovnog ambijenta. Usvojen je Zakon o

stranim investicijama kojim je dodatno uređena oblast stranih ulaganja. Realizovan je projekat „one stop shop“ u oblasti registracije preduzeća, kojim su eliminisane određene procedure koje su neophodne za registrovanje biznisa. Izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i radu stranaca unaprijeđen je poslovni ambijent i pojednostavljene su procedure zapošljavanja stranaca. Nastavljeno je sa realizacijom projekta „Giljotina propisa“, kao i sa drugim aktivnostima usmjerenim ka unapređenju investicionog ambijenta.

U narednom periodu od velikog značaja će biti kvalitet promocije investicionih potencijala i uspostavljanje transparentnog i predvidljivog regulatornog okvira. S obzirom da je zabilježen pad priliva SDI u prvoj polovini 2011. godine, od ključnog značaja u narednoj godini biće stvaranje podsticajnog ambijenta za dolazak stranih investitora. Ukazuje se potreba za jasnim definisanjem javno-privatnog modela privatizacije, kako bi se pojednostavile procedure i ubrzao proces privatizacije i realizacije investicionih projekata, kao i dalje unapređenje investicionog ambijenta za podsticanje greenfield investicija i smanjenje administrativnih barijera.

Crna Gora ima izuzetno visok potencijal za dalje privlačenje SDI, ali realizacija krupnih projekata će u velikoj mjeri zavisiti od situacije na globalnom nivou.

Glavni rizici

Potencijalni rizici koji mogu negativno uticati na priliv stranih investicija u narednom periodu su:

- Neizvjesan izlazak iz krize i usporavanje rasta svjetske privrede, što će dovesti do odlaganje realizacije značajnih investicionih projekata;
- Manja zainteresovanost stranih investitora za realizaciju velikih projekata u oblasti turizma;
- Odlaganje završetka procesa privatizacije;
- Spore administrativne i druge procedure neophodne za realizaciju velikih projekata na nivou lokalne administracije;
- Administrativne poteškoće u proceduri za dobijanje građevinskih dozvola;
- Zastoj u realizaciji ugovorom predviđenih investicija;
- Nizak nivo reinvestiranja i potencijalni odliv stranog kapitala;

- Neuspjeh javno-privatnog partnerstva u finansiranju infrastrukturnih projekata;

Strateški pravci razvoja

- a. Stabilan ekonomski i finansijski sistem i konkurentan investicioni ambijent.
- b. Očuvanje interesa stranih investitora za ulaganja u Crnu Goru i održiv privredni razvoj Crne Gore.
- c. Ekonomski rast i razvoj zemlje podržan SDI i kvalitativne promjene u strukturi privrede.
- d. Promjena strukture ulaganja i povećanje učešća greenfield investicija, posebno izvozno orjentisanih.
- e. Privlačenja strateških investicija u energetske sektor.
- f. Završetak procesa privatizacije i veća usmjerenost na greenfield investicije.
- g. Jačanje investicionog ciklusa kroz proces ulaganja u privatizovana preduzeća.
- h. Povećanje ulaganja u nove proizvodne programe kojima se kreiraju nova radna mjesta.
- i. Povećanje “spillover” efekata stranih direktnih investicija u Crnoj Gori.
- j. Razvoj infrastrukture putem javno-privatnog partnerstva, posebno u oblasti transporta i energetike.

Operativne mjere

Usvojiti novu Strategiju podsticanja stranih direktnih investicija u Crnoj Gori, koja će stvoriti dobar osnov za veće privlačenje SDI. Kreirati detaljan program promocije Crne Gore, uključujući analizu i odabir ciljnih tržišta za promovisanje investicionog potencijala. Potrebno je promijeniti politiku privlačenja stranih direktnih investicija i usmjeriti ih na izvozno orjentisane sektor. Kreirati jasnu strategiju promocije SDI koje su izvozno orjentisane, jer priliv u prethodnim godinama nije rezultirao značajnim rastom izvoza robe i većina investicija je realizovana u sektoru usluga, dok sa druge strane imamo situaciju da kompanije koje su izvozno orjentisane većinu sirovina za proizvodnju uvoze.

Stvoriti uslove za realizaciju planom predviđenih privatizacija i završetak procesa privatizacije u Crnoj Gori. Ubrzati realizaciju privatizovanih ili

planiranih projekata eliminisanjem administrativnih barijera na lokalnom nivou koje usporavaju realizaciju.

Nastaviti intenzivnu promociju greenfield investicija i valorizaciju turističkih potencijala Crne Gore. U narednom periodu od izuzetnog značaja biće kvalitet i efikasnost promocije investicionih potencijala Crne Gore, zato je važno dalje jačanje institucija za promociju i privlačenje stranih investicija.

Nastaviti sa promocijom energetske sektora uzimajući u obzir njegove potencijale i stvoriti uslove za realizaciju akcionog plana u skladu sa Strategijom razvoja energetike Crne Gore do 2025. godine.

Usvojiti novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu kojim će se jasno definisati i institucionalno urediti projekti javno-privatnog partnerstva, kao i postupak izbora privatnog partnera. Nastaviti sa unapređenjem stimulativnog i stabilnog investicionog okvira uz smanjenje biznis barijera.

U narednim godinama realno je očekivati smanjenje priliva SDI po osnovu privatizacije i iz tog razloga neophodno je intenzivirati promociju greenfield investicija.

Nastaviti saradnju sa Savjetom stranih investitora i na taj način podsticati učešće stranih investitora u kreiranju poslovnog okruženja, a sve u cilju unapređenja investicionog ambijenta i uklanjanja biznis barijera.

Razmotriti mogućnosti za obezbjeđivanje sredstava iz budžeta za podsticanje ulaganja od posebnog značaja koje mogu biti predmet međunarodne trgovine (npr. proizvodni sektor, turizam). Podsticati i promovisati radnointenzivne SDI koje će doprinijeti povećanju zaposlenosti.

Infrastruktura i dalje predstavlja prepreku i ograničavajući faktor za realizaciju pojedinih projekata i dalji razvoj crnogorske ekonomije. Nastaviti proces izgradnje infrastrukture kroz javno-privatno partnerstvo. Povećati efikasnost lokalnih uprava u izgradnji regionalne infrastrukture koja je značajna za privlačenje SDI.

3. Preporuke u domenu međunarodnih integracija

U proteklom periodu, jedan od strateških ciljeva Crne Gore bio je proces pristupanja EU. Značajan korak u približavanju EU Crna Gora je napravila 15. decembra 2008. godine, kada je podnijela formalnu aplikaciju za pridruživanje EU.

Tokom maja mjeseca 2010. godine Sporazum o pridruživanju i stabilizaciji (SAA) -potpisan 15. oktobra 2007. godine između Crne Gore i Evropske Unije je i stupio na snagu ratifikovan od strane svih 27 zemalja članica. Crna Gora je dobila status zemlje kandidata 17. decembra 2010. godine i trenutno je u očekivanju dobijanja datuma za otpočinjanje pregovora.

U februaru 2011 Vlada je usvojila Akcioni plan praćenja ispunjavanja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, koji bi trebao da doprinese bržem i koherentnijem ispunjavanju obaveza Crne Gore ka otpočinjanju pregovora sa EU.

Kada govorimo o priključivanju Crne Gore Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), može se reći da je Crna Gora postigla veliki napredak od predavanja Aplikacije 2004. godine do Izvještaja radne grupe kao jednog od poslednjih formalnih koraka u dobijanju statusa članice u 2009. godini . Hronološki redosled akcija koje je Crna Gora preduzela na putu učlanjenja u STO, dat je u Tabeli 1:

Tabela br. 1 - Hronološki redosled akcija koje je Crna Gora preduzela na putu ućlanjenja u STO

1.	Primljena Aplikacija Crne Gore	10 Decembar 2004
2.	Osnovana Radna Grupa za Crnu Goru Predsjedavajući: H.E. Andrej Logar (Slovenija, Feb 2006 —)	15 Februar 2005
3.	Potpisan Memorandum	8 Mart 2005
4.	Poslata pitanja i dobijeni odgovori	18 August 2005
5.	Sastanci Radne Grupe	4 Oktobar 2005 5 Jul 2006 27 Februar 2007 19 Jul 2007 28 Februar 2008 18 Jul 2008 7 Novembar 2008
6.	Nedavno dostavljeni dokumenti	
	(a) Odgovori na dodatna pitanja	17 Octobar 2008 25 Novembar 2008
	(b) Informacija o sektoru poljoprivrede	10 Decembar 2008
	(c) Informacija o uslugama	18 April 2005
	(f) Akcioni plan Institucionalnog usaglašavanja	3 Novembar 2008
7.	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu	
	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu roba	11 Decembar 2008
	Pregovori o slobodnom pristupu tržištu usluga	10 Decembar 2008
8.	Poslednji draft izvještaja Radne Grupe	26 Januar 2009
9.	Osam rundi bilateralnih pregovora u vezi sa potpisivanjem Bilateralnog sporazuma sa Ukrajinom	26 Januar- Septembar 2011

Međutim i pored veoma brzog napretka u periodu 2004-2009. godine, Crna Gora još uvijek nije potpisala bilateralni sporazum sa Ukrajinom, koja se odlučila da otvori bilateralne pregovore u poslednjoj fazi pristupanja Crne Gore u STO, onemogućavajući formiranje konačnog Izvještaja radne grupe, koji bi bio prezentovan na Ministarskoj konferenciji. Poslednji set pregovora sa Ukrajinom je odredjen za septembar 2011. godine sa perspektivom konačnog ulaska u STO do kraja 2011. godine. U toku pripreme Preporuka, ovaj plan još uvijek nije sproveden.

Glavni rizici

- Političko nejedinstvo u okviru EU po pitanju implementacije Strategije proširivanja naročite poslije finansijke krize, kao i dužničke krize Eurozone;
- Nedovoljan progres Crne Gore u otklanjanja nepravilnosti prije svega u institucionalnom okviru, koje je Evropska komisija naglasila u

- Nedosljedno ispunjavanje obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije,
- Nedovoljno održivi i obučeni administrativni kapaciteti za efikasnu komunikaciju sa EU i EK;
- Nedostatak kvalitetnih projekta IPA fondove kao i njihova nedovoljna iskorištenost;
- Nedovoljni kapaciteti za implementaciju obaveza iz NPI dokumenta, kao i generalno koordinaciju procesa pristupanja EU;
- Dalje odlaganje pristupanja Crne Gore u STO, i odugovlačenje Ukrajine sa zatvaranjem bilateralnih pregovora.
- Konstantno kršenje ugovornih obaveza CEFTE od strane drugih zemalja članica.

Strateški pravci razvoja

- a. Započinjanje pretpristupnih pregovora sa EU;
- b. Dosljedno ispunjavanje zadataka datih i planiranih NPI dokumentom;
- c. Kvalitetna priprema i izrada PEP (Predpristupni Program) dokumenta za 2012-2014. godinu;
- d. Efikasnije korišćenje sredstava predpristupnih fondova EU;
- e. Ulaganje napora ka završetku pregovora sa Ukrajinom i članstvo u STO u 2012. godini;
- f. Dosljedno ispunjavanje odredbi i implementacija CEFTA sporazuma.

Operativne mjere

U narednoj godini treba se fokusirati na harmonizaciju našeg sistema sa pravilima EU i striktno poštovanje dinamike usklađivanja procesa sa NPI dokumentom. Crna Gora treba da definiše kao cilj sticanje punopravnog članstva u EU i da odredi godinu ili raspon u kojoj bi bila spremna za punopravno članstvo u EU (iako konačnu odluku donose organi EU).

Potrebno je uskladiti postojeće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja striktnim pridržavanjem Akcionog plana i praćenjem sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije. Prioritetni pravci akcije treba da se odnose na dalje usklađivanje crnogorskih carinskih i poreskih zakona sa Acquis-em i poboljšanje administrativnih kapaciteta za implementaciju carinskih zakonodavstava, borbu protiv korupcije, prekograničnog kriminala i izbjegavanje plaćanja poreza koji se konstantno pojavljuje u negativnom kontekstu u okviru Godišnjeg izvještaja o progresu Crne Gore.

Treba stvoriti kvalitativnu promjenu na unaprijeđenju, prije svega, institucionalnog i pravnog okvira Crne Gore, i njegovog dosljednog usklađivanja sa **Acquis Communitare**, posebno, uzimajući u obzir oblasti koje se u Izvještaju o napretku Evropske komisije za Crnu Goru u kontinuitetu ponavljaju. To se prije svega odnosi na pojednostavljenje i skraćivanje upravnih postupaka, reformu javne uprave, rad sudstva, korupciju i nepotizam, rigidnost tržišta rada, sivu ekonomiju, itd.

Potrebno je dalje jačati jedinice za evropske integracije u nadležnim ministarstvima i koordinacione mehanizme, uključujući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i IPA instrument pomoći EU.

Modernizovati javnu upravu i institucionalno je prilagoditi procesima pridruživanja EU.

Za zemlje koje se nalaze u procesu pristupanja EU postoje značajni predpristupni fondovi. Iskustva privreda u tranziciji ukazuju na nizak stepen iskorišćenosti ovih fondova. Stoga je od izuzetnog značaja posebno analizirati projekte za koja Crna Gora može konkurisati i pripremiti kvalitetne predloge projekata. Stiče se utisak da su u nedovoljnoj mjeri iskorišćene mogućnosti fondova za regionalni i ruralni razvoj. U cilju kvalitetnog iskoršćavanja IPA fondova neophodno je donijeti Strateški okvir usklađenosti (Strategic coherence framework – SCF) radi uspostavljanje sistema za efikasno korišćenje fondova koji će biti raspoloživi kroz IPA III komponentu – Regionalni razvoj i IPA IV komponentu – Razvoj ljudskih resursa. Prvi korak ka uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira je izrada Strateškog okvira usklađenosti (Strategic coherence framework - SCF) i uspostavljanje njegovih neophodnih struktura podrške. Strateški okvir usklađenosti predstavlja sveobuhvatni okvir, koji ima za cilj da obezbijedi usklađenost Operativnih programa za III i IV IPA komponentu,

sa nacionalnim prioritetima, kao i prioritetima Evropske unije. Imajući u vidu da je inicijativa i pripreme za njegovo kreiranje počela još u 2010. godini neophodno je ubrzati aktivnosti na stvaranju Strateškog okvira.

Kada je u pitanju članstvo u STO Crna Gora je uradila gotovo sve što je bilo moguće da bi se okončali pregovori o pristupanju. Problem u ovom trenutku nije ekonomske prirode već političke prirode i stoga rješenje problema treba tražiti u sferi diplomatije. Pravac akcije treba biti usmjeren ka traženju pomoći od strane STO članica da posreduju u prevazilaženju problema i usklađivanju stavova Ukrajine i Crne Gore. Posljednja, osma runda pregovora sa Ukrajinom ide u pravcu mogućnosti potpisivanja bilateralnog sporazuma i konačnog učlanjenja Crne Gore u STO.

X. PREPORUKE U DOMENU EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

Opis trenutnog stanja

Kao prva ekološka država u svijetu¹⁰, Crna Gora ima jedan od osnovnih ciljeva brigu za očuvanjem životne sredine. Životna sredina predstavlja važan privredni razvojni resurs Crne Gore, a rješavanje problema njene zaštite u skladu sa EU zahtjevima jedan je od najznačajnijih preduslova za priključenje Crne Gore Evropskoj uniji.

Crna Gora raspolaže značajnim prirodnim bogatstvom. Nacionalna mreža zaštićenih područja u Crnoj Gori pokriva oko 9% teritorije Crne Gore, gdje najveće učešće imaju pet nacionalnih parkova (Nacionalni park „Durmitor”, „Lovćen”, „Skadarsko jezero”, „Biogradska gora”, i „Prokletije”). Pored nacionalno zaštićenih područja, značajan dio područja prirode u zemlji je uvršten u međunarodne konvencije ili zaštićen međunarodnim sporazumima. Tako slivno područje rijeke Tare pripada M&B UNESCO Rezervatu biosfere, a Nacionalni park „Durmitor” sa kanjonom rijeke Tare i Kotorsko - Risanski zaliv u opštini Kotor je lokalitet Svjetske prirodne baštine. Nacionalni park „Skadarsko jezero” je označeno kao Ramsarsko područje - Lista wetland područja od međunarodnog značaja, posebno značajno kao stanište vodenih ptica.

Prirodne vrijednosti Crne Gore su uglavnom dobro očuvane i pored mnogih pritisaka kojima su izložene. Međutim, najveće prirodne vrijednosti su ozbiljno ugrožene, a raspoloživi prostor za njihovu ekološku valorizaciju se umanjuje kao rezultat neplanskog i neracionalnog iskorišćavanja prirodnih resursa, konvertovanja prirodnih staništa u poluprirodna i vještačka, intenzivnog razvoja u određenim sektorima (naročito turizmu) praćenog nelegalnom i neplanskom gradnjom, zagađivanjem (otpadne vode i otpad) i dr. Neadekvatan odnos prema kulturnoj baštini ispoljava se naročito kroz proces izrade urbanističkih planova, dok s druge strane, na njenu zaštitu nepovoljno utiče i to što nisu određene granice zaštićene okoline.

Na ekološkoj mapi Crne Gore postoji nekoliko crnih ekoloških tačaka, koje predstavljaju krupni industrijski kapaciteti - Kombinat aluminijuma u Podgorici, Željezara u Nikšiću sa deponijom, Termoelektrana Pljevlja i

¹⁰ Deklaracija o ekološkoj državi, septembar 1991. godine.

Gradac Pljevlja, Jadransko brodogradilište Bijela. Ključni ekološki problemi generisani su upotrebom zastarjele tehnologije kod određenih velikih privrednih subjekata, neadekvatnim odlaganjem komunalnog i industrijskog otpada i ispuštanjem netretiranih otpadnih voda u rijeke, Skadarsko jezero i Jadransko more, kao i enormnim povećanjem broja automobila. Zdravlje stanovništva je direktno i indirektno povezano sa stanjem životne sredine, o čemu svjedoči podatak da su za jednu četvrtinu do jedne trećine oboljelih uzrok oboljenja upravo faktori životne sredine.

S ciljem rješavanja svih navedenih problema, preduzete su određene konkretne aktivnosti. Izgrađene su, ili se grade, deponije za odlaganje komunalnog otpada u skladu sa odredbama EU; izvršena je rekonstrukcija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Podgorici, a očekuje se da otpočne gradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću (tokom 2011. godine), kao i u Herceg Novom i Baru (početkom 2012. godine); završena je sanacija jalovište olova i cinka bivšeg rudnika u Mojkovcu. Pokrenute su aktivnosti sa predstavnicima Svjetske banke za rješavanje zagađenja na "hot spot" lokacijama. U toku je realizacija prve faze projekta „Industrial Waste management and Cleanup Project” (IWMCP) za sanaciju industrijski kontaminiranih lokacija i upravljanja industrijskim i opasnim otpadom (jalovište termoelektrane Pljevlja, jalovište Gradac, KAP, Brodogradilištu u Bijeloj, Željezari u Nikšiću). U saradnji sa Svjetskom bankom realizuje se projekat „Integralno upravljanje ekosistemom Skadarskog jezera,,.

Mjere zaštite životne sredine realizuju se u skladu sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja, Nacionalnim programom za integraciju Crne Gore u EU, Nacionalnom politikom zaštite životne sredine i obavezama koje proizilaze iz politika i smjernica sadržanih u međunarodnim konvencijama i ugovorima.

U odnosu na period kada je proglašena za ekološku državu, Crna Gora je na polju zaštite životne sredine postigla značajan napredak. Stvoren je institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine¹¹, pri čemu je postignut

¹¹ Zakon o životnoj sredini (avgust 2008. godine); Zakon o zaštiti prirode (avgust 2008. godine); Zakon o upravljanju otpadom (decembar 2005. godine); Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (avgust 2009. godine); Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (s primjenom od 1. januara 2008. godine); Zakon o zaštiti vazduha (april 2010. godine); Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja (avgust 2009. godine); Zakon o vodama (maj 2007. godine); Zakon o vodosnabdijevanju i odvođenju otpadnih voda; Zakon o nacionalnim parkovima (avgust 2009. godine); Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (jul 2006. godine); Zakon o ratifikaciji Kjoto protokola (mart 2007. godine); Zakon o moru (decembar 2007. godine); Zakon o zaštiti mora od zagađenja sa plovnih objekata (mart 2011. godine) i dr.

napredak u povećanju stepena harmonizovanosti sa zakonodavstvom Evropske unije. Osnivanjem Agencije za zaštitu životne sredine, razdvojena je zakonodavna od izvršne funkcije i stvorena osnova za kvalitetnije sprovođenje zakona iz ove oblasti. U okviru Agencije za zaštitu životne sredine osnovan je Arhus centar Podgorica, kao prvi Arhus centar u zemlji čiji je osnovni cilj podrška u sprovođenju međunarodnog ugovora – Arhuske konvencije, čime je ostvaren napredak u pogledu podizanje svijesti i informisanosti javnosti o pitanjima zaštite životne sredine, jačanja institucionalnih i administrativnih kapaciteta u implementaciji i dr. Na polju zaštite životne sredine ostvarena je saradnja sa brojnim međunarodnim organizacijama relevantnim za ovu oblast.

I pored postignutog napretka u zakonodavnom i institucionalnom okviru, ono što generalno predstavlja ključni problem u oblasti zaštite životne sredine jeste nedovoljna efikasnost u primjeni relevantnih zakona i propisa, kao i nedovoljna svijest građana o značaju zaštite životne sredine.

Rizici

- devastacija životne sredine;
- proizvodnja hrane na tačkama sa prevelikom stepenom zagađenja (tzv. „crnim tačkama“);
- povećanje zagađenosti zemljišta na koje utiče prekomjerna upotreba agrohemijskih sredstava u poljoprivredi od strane poljoprivrednih proizvođača, pri čemu dolazi do prenosa štetnih materija na poljoprivredne proizvode;
- zagađenje lokacija bogatih vodnim izvorima;
- gubitak dijela biološkog diverziteta akvatorija uslijed velikih razmjera krivolova;
- degradiranje akvatorija i djelova obale kao posljedica ulivanja netretiranih komunalnih i otpadnih voda iz hotelskih kompleksa, ekološki štetnih postupaka, havarija tankera nafte i dr. saobraćajnih sredstava, neizgrađenosti lučke infrastrukture za prihvatanje balastnih i ostalih otpadnih voda i čvrstog otpada i roba u transportu sa brodova koje mogu ugroziti životnu sredinu i dr.;
- opasnost od izlivanja naftnih derivata u akvatorij i opasnost od eksplozija i požara (skladište naftnih derivata u Boki Kotorskoj i uz Luku Bar);
- neadekvatno postupanje sa opasnim i neopasnim otpadom;

- ugroženost ekološke ravnoteže, kao posljedica neplanske i bespravne gradnje na zaštićenim područjima;
- nepovoljni ekološko-prostorni uticaji predviđene izgradnje hidroenergetskih objekata;
- povećano zagađenje vazduha uslijed upotrebe zastarjelih vozila i vozila bez adekvatnih sistema zaštite;
- uslijed neuravnoteženog regionalnog razvoja može doći do velikih migracija, koje će za posljedicu imati depopulaciju seoskih naselja, opadanje poljoprivredne proizvodnje, veliki “pritisak” na infrastrukturu gradova, dalje socijalno raslojavanje i dr.;
- povećanje pritiska na penzione i zdravstvene fondove, kao i smanjenje potencijala humanog kapitala, uslijed tendencije starenja stanovništva.

Strateški pravci razvoja

- a. Pojačati zaštitu životne sredine od devastacije, zagađivanja, krivolova, degradiranja akvatorija, negativnih uticaja klimatskih promjena, požara.
- b. Obezbijediti i promovirati održivo upravljanje otpadom.
- c. Spriječiti bespravnu gradnju, posebno na zaštićenim lokacijama.
- d. Podsticati razvoj ekološke svijesti građana.
- e. Posvetiti veću pažnju proizvodnji eko-hrane u Crnoj Gori.
- f. Obezbijediti racionalno korišćenje prirodnih resursa.
- g. Usmjeriti pažnju na obnovljive izvore energije, kao što su energija sunca, vjetra, biomase i sl.
- h. Povećati svijest o potrebi integriranja pitanja zaštite životne sredine u sektorske politike (prostorno planiranje, energetika, saobraćaj, poljoprivreda, šumarstvo) u skladu sa principima održivog razvoja.
- i. Povećati efikasnost u primjeni zakona i propisa iz oblasti zaštite životne sredine, i poboljšati efikasnost rada inspekcije.
- j. Posvetiti veću pažnju uravnoteženju regionalnog razvoja.

Operativne mjere

U domenu zaštite životne sredine potrebno je nastaviti implementaciju Strategije održivog razvoja, sa posebnim akcentom na njenu ekološku komponentu.

Neophodno je revidirati status postojećih zaštićenih područja prirode, definisati mrežu zaštićenih područja i integrisati ih u prostorno plansku

dokumentaciju. Potrebno je raditi na povećanju nacionalno zaštićene površine teritorije Države na 10% i zaštititi najmanje 10% teritorije obalne zone.

U cilju što efikasnijeg sprečavanja ugrožavanja zaštićenih područja prirode, potrebno je formirati planove upravljanja, kao i upravljače za sva zaštićena područja. Potrebno je izraditi integralni katastar zagađivača životne sredine i raditi na unapređenju instrumenata politike „zagađivač plaća“.

U cilju zaštite životne sredine od devastacije, potrebno je izraditi planove o korišćenju prirodnih resursa (šume, rijeke, more, zemljište i dr.).

Postojanje „crnih ekoloških tačaka“ na području Crne Gore, koje su najvećim dijelom izazvane poslovanjem krupnih industrijskih kapaciteta, predstavlja veliki problem za ekologiju Crne Gore, koji je neophodno što prije riješiti. U tom smislu neophodno je pojačati nadzor svih potencijalnih zagađivača i sprovesti oštre sankcije u skladu sa odredbama Zakona o životnoj sredini, uključujući i obustavljanje procesa proizvodnje do ispunjavanja ekoloških zahtjeva. Trebalo bi kreirati mapu lokacija u kojima postoji prevelik stepen zagađenja zemljišta, a od zagađivača zahtijevati da sprovedu detoksikaciju pomenutih lokacija. Na zagađenim lokacijama trebalo bi zabraniti proizvodnju hrane, a naknadu štete poljoprivrednicima obezbijediti od zagađivača. Za uklanjanje ovog problema efikasna mjera bi bila poresko stimulisanje razvoja proizvodnih procesa koji zadovoljavaju ekološke standarde, kao i poresko destimulisanje potrošnje proizvoda štetnih po okolinu i zdravlje čovjeka.

Prekomjernom upotrebom zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji štetne materije mogu se prenijeti na poljoprivredno-prehrambene proizvode. Stoga je potrebno strogo kontrolisati uvoz i upotrebu sredstava za zaštitu biljaka, i sredstava za poboljšanje kvaliteta zemljišta i u ovom segmentu dugoročno usklađivati propise sa direktivama EU. Neophodno je raditi na povećanju stepena edukacije stanovništva o primjeni zaštitnih sredstava u poljoprivrednoj proizvodnji. Akcenat treba da bude na sprječavanju njihove prekomjerne upotrebe.

Podsticati proizvodnju i korišćenje razgradive i ekološki podobne ambalaže (koja zadovoljava ekološke kriterijume). Stoga bi trebalo usvojiti Zakon o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom.

Sve veće količine i štetnost otpada kao veoma važnog zagađivača životne sredine čini pitanje odlaganja otpada jednim od najvećih ekološkog problema

sa kojim se Crna Gora susrijeće. U tom smislu potrebno je sanirati postojeća odlagališta otpada, kako bi se zemljište na kojem su se odlagališta nalazila ubuduće moglo koristiti u neke druge svrhe. Neophodno je izgraditi planirane centre za reciklažu, deponije za opasni otpad, postrojenja za preradu medicinskog i veterinarskog otpada, kao i regionalne sanitarne deponije u skladu sa evropskim standardima. Od planiranih sedam sanitarnih deponija, do sada je izgrađena jedna u Podgorici, a započete su aktivnosti na izgradnji sanitarne deponije u Baru. Takođe, potrebno je povećati pokrivenost teritorije na kojima se sakuplja otpad od strane komunalnih preduzeća, i isto tako smanjiti broj nelegalnih deponija na kojima se većinom odlaže otpad koji se stvara u manjim naseljima u kojima komunalna preduzeća ne vrše sakupljanje otpada. Za efikasno rješavanje pitanja otpada od velikog je značaja povećanje svijesti i kulture građana po pitanju pravilnog odlaganja otpada, kao i stimulisanje programa za reciklažu otpada.

S obzirom da će u dolazećim decenijama jedan od ključnih resursa biti voda, potrebno je posvetiti posebnu pažnju ekološkoj zaštiti lokacija bogatih vodnim izvorima, i na taj način kreirati komparativne prednosti za budućnost. Stoga je potrebno donijeti posebne propise kojim bi se zaštitila područja bogata vodnim izvorima. Korisno bi bilo izraditi strategije zaštite voda ili strategije unapređenja monitoringa voda, sa predlogom razvoja kapaciteta u dugoročnom periodu.

U dijelu koji se odnosi na monitoring voda treba istaći da on nije element Programa praćenja stanja životne sredine u Crnoj Gori, jer se sistemsko ispitivanje površinskih i podzemnih voda vrši na osnovu programa Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u skladu sa Zakonom o vodama. Stoga je neophodno uskladiti Zakon o vodama sa Zakonom o životnoj sredini kako bi se uspostavio integralan sistem zaštite životne sredine.

Uslijed ulivanja otpadnih voda i štetnih supstanci iz kopnenih, ali i plovnih objekata, dolazi do degradiranja akvatorija. U cilju sprečavanja ove pojave i zaštite mora od štetnih supstanci, potrebno je raditi na jačanju organizacionih i tehničkih kapaciteta za zaštitu mora od zagađenja s brodovima u skladu sa međunarodnim sporazumima. Korisno bi bilo izraditi Nacionalni plan intervenisanja kod iznenadnog zagađenja mora s plovnih objekata. Neophodno je poboljšati sisteme ekološke zaštite u lukama i marinama, sisteme zaštite od izlivanja naftnih derivata u akvatorij, kao i sisteme zaštite od eksplozija i požara u skladištima naftnih derivata u Boki Kotorskoj i uz Luku Bar.

Otpadne vode predstavljaju jedan od osnovnih i najvećih izvora zagađenja površinskih i podzemnih voda u Crnoj Gori. U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vode i postizanja standarda EU, od velikog značaja je izradnja odgovarajućih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Postojeći kolektor u Podgorici trebalo bi izmjestiti sa njegove sadašnje lokacije. Isto tako, neophodno je na vrijeme pristupiti rješavanju problema zbrinjavanja produkta tretiranja otpadnih voda.

Pored stacionarnih, veliki izvor zagađenja vazduha su prevozna sredstva koja ispuštaju zagađujuće materije u vazduh, naročito vozila bez adekvatnih sistema prečišćavanja. Sektor saobraćaja je u stalnom porastu, pa će samim tim i zagađenje vazduha iz ovog izvora nastaviti da raste ukoliko se ne promovišu i razviju prihvatljivi modeli za životnu sredinu. Stoga je potrebno preduzeti mjere kojim bi se stimulisalo korišćenje javnih sredstava prevoza i u tom smislu je potrebno poboljšati troškove i kvalitet javnog prevoza, kao i dostupnost u većem broju opština u zemlji. Od značaja bi bilo donošenje propisa i mjera kojima bi se stimulisala kupovina automobila sa manjom emisijom štetnih materija i hibridnih vozila, kroz smanjenje cijene registracije ovih vozila. Isto tako, kroz propise o zaštiti životne sredine i energije, trebalo bi osigurati korišćenje biogoriva i drugih obnovljivih goriva za transport.

U cilju očuvanja i poboljšanja kvaliteta vazduha, i sprečavanja i smanjenja štetnih uticaja na životnu sredinu, od velikog je značaja donošenje Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom za njeno sprovođenje. Potrebno je uspostaviti nacionalne mreže za praćenje kvaliteta vazduha (u skladu sa EU standardima).

Donijeti nacionalne planove za posebne oblasti životne sredine, kao što je Nacionalni plan za ublažavanje klimatskih promjena i Nacionalni plan borbe protiv dezertifikacije i zagađivanja zemljišta. Primijeniti standarde serije ISO 14 000.

Kako bi se zaštitio biološki diverzitet akvatorija od prekomjernog krivolova, potrebno je pojačati kontrolu i sprovođenje zakonom predviđenih sankcija i drugih mjera, kao i stimulativnih mjera usmjerenih ka promjeni strukture ulova.

U cilju pojačanja zaštite životne sredine od požara, neophodno je uvesti efikasnije sisteme zaštite od požara, kao i planove za zaštitu šuma od požara.

Potrebno je raditi na obnavljanju i sanaciji degradiranih šuma i u tom smislu izraditi planove za pošumljavanje i obnovu šuma.

Jačati komunikaciju Agencije za zaštitu životne sredine sa relevantnim domaćim i međunarodnim organima i organizacijama, kao i sa javnošću, naročito u oblasti monitoringa.

Nastaviti aktivnosti na donošenju planova zaštite životne sredine na nivou jedinica lokalne samouprave.

Spriječiti bespravnu i besplansku gradnju na zaštićenim područjima, i preduzeti potrebne mjere za otklanjanje posljedica istih. U tom smislu, potrebno je povećati kontrolu gradnje i preduzeti „hitne“ mjere u slučaju pojave bespravne gradnje. Neophodno je u što kraćem roku implementirati sanacioni program za dio devastiranog prostora „Durmitor“ uz istovremeno proširivanje zaštićene zone.

Potrebno je uskladiti postojeću regulativu na području korišćenja obnovljivih izvora energije za proizvodnju električne energije sa regulativom EU u toj oblasti. Takođe je potrebno posvetiti posebnu pažnju korišćenju fondova EU i drugih institucija, koji su usmjereni na obnovljive izvore energije, i obezbijediti podsticajne mjere za njihovo korišćenje.

Ekološka svijest građana Crne Gore je izrazito mala. Da bi se ona poboljšala, potrebno je organizovati razne vidove kampanja od strane vladinog i nevladinog sektora, kao i javnih rasprava u cilju informisanja javnosti o pitanjima zaštite životne sredine. Potrebno je uvođenje obrazovnog programa pri čemu ciljne grupe trebaju biti poslovni sektor, nevladine organizacije, mediji, lokalne zajednice i škole. Od velikog je značaja obezbijediti aktivno učešće svih građana pri donošenju odluka kod rješavanja problema iz oblasti ekologije.

U cilju uspostavljanja održivog sistema finansiranja u oblasti zaštite životne sredine, potrebno je formirati Eko fond, koji će biti posvećen poslovima vezanim za finansiranje i realizaciju programa i projekata u području očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, u području energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije kao i za efikasnu implementaciju principa „zagađivač plaća“.

Kako bi se poboljšala efikasnost u primjeni regulative, potrebno je povećati institucionalni i kadrovski potencijal za implementaciju obaveza iz zakonodavnog i strateškog okvira, i ujedno poboljšati koordinaciju institucija nadležnih za očuvanje životne sredine i sprovođenje relevantnih zakona. Neophodno je raditi na osposobljavanju i povezanosti opštinskih službi kako bi se izazovi u svim oblastima zaštite sredine kvalitetno rješavale. Takođe je potrebno obezbijediti integrisani pristup sistemu upravljanja životnom sredinom, s obzirom na to da Ministarstvo održivog razvoja i turizma nije nadležno za sve elemente prirodnog okruženja. U cilju ublažavanja negativnog dejstva aktivnosti sa štetnim uticajem na životnu sredinu, neophodno je intenzivirati nadzor ekološke inspekcije. Kako bi se pojačao sveukupan sistem zaštite životne sredine, korisno bi bilo formirati Ombudsmana za zaštitu životne sredine.

Potrebno je posvetiti veću pažnju mjerama usmjerenim na uravnoteženje regionalnog razvoja. U Crnoj Gori postoje jasno definisana tri regiona sa različitim stepenom razvijenosti - kontinentalni, središnji i primorski region. Kako bi se na adekvatan način usmjerila sredstva u sve krajeve zemlje i kako bi prioritetne investicije bile ravnopravno raspoređene, neophodno je nastaviti sa izradom podzakonskih akata koji su u funkciji obezbjeđivanja konzistentnosti interesa lokalnih zajednica i opšteg razvojnog okvira. Treba kontinuirano raditi na razvoju kapaciteta i planova društveno-ekonomskog razvoja na lokalnom nivou. Posebnu pažnju treba pokloniti korišćenju fondova EU koji su usmjereni na ravnomjeran regionalni razvoj, i u tom smislu treba raditi na jačanju programskih i projektnih kapaciteta za apliciranje za međunarodna sredstva. Bilo bi korisno da se sprovede i statistička podjela na regione, čime bi se njihov razvoj mogao i statistički pratiti. Da bi se regionalna politika mogla efikasno sprovesti važno je da i statistički sistem počne produkciju osnovnih pokazatelja po regionalnom principu.

Faktor od sve većeg značaja za razvoj je stanovništvo. Većina projekcija ukazuju da će u narednom periodu crnogorsko društvo biti suočeno sa tendencijom starenja. Stoga je potrebno na vrijeme otpočeti sa vođenjem populacione politike, a svakako bi bila neophodna izrada stateškog dokumenta u ovoj oblasti.

XI. PREPORUKE U OSTALIM OBLASTIMA

1. Statistika

Opis trenutnog stanja

Tokom proteklog perioda evidentan je napredak u više statističkih oblasti. Poseban napredak je ostvaren u statistici cijena. Uz objavljivanje unaprijedenog CPI-a, Monstat je započeo i **pilot projekat** čiji je cilj implementacija HICP-a (harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena), koji je osnova za komparativna mjerenja inflacije u Evropi. U kontinuitetu se radi na poboljšanju statistike nacionalnih računa. Usvojena je i **klasifikacija djelatnosti** (propisana Zakonom o Klasifikaciji djelatnosti “Službeni list Crne Gore”, br.18/11), koja sadržajno i strukturno odgovara klasifikaciji NACE Rev.2, pa se tako obezbjeđuje i kvalitetna međunarodna uporedivost statističkih podataka. Inicirano je i pristupanje GDDS-u (General data Dissemination System) koji podržava primjenu dobrih metodoloških načela i strogu praksu prikupljanja podataka uz poštovanje procedure koja podrazumijeva objektivnost i profesionalizam u izvještavanju. Ranije je, tokom 2010. godine završen i Popis poljopivrednih gazdinstava, prvi u Crnoj Gori nakon pedeset godina. Inoviranjem saopštenja u pojedinim oblastima unapređuje se informativnost i transparentnost redovne statistike, s tim da bi se uz novi izgled saopštenja moglo više dati metodoloških napomena koje idu uz tabele i podatke na saopštenjima.

Zavod za statistiku Crne Gore je kroz podršku nacionalnih i regionalnih CARDS programa ostvario značajan napredak. Protekli, kao i tekući, projekti su imali zajednički cilj, odnosno težili su jačanju institucionalnog kapaciteta i razvoja održivog statističkog sistema. Posljednji projekat, finansijski podržan od strane EU, trajao je od 5.08.2009. godine do 5.08.2011. godine, odvijao se kao logičan nastavak prethodnih projekata (CARDS, SIDA). Osnovni cilj projekta je bio poboljšanje kvaliteta i usklađivanje zvanične statistike sa međunarodnim standardima, s posebnim osvrtom na statistiku nacionalnih računa, strukturnu biznis statistiku i kratkoročne poslovne statistike. Iako je evidentan napredak u statistici nacionalnih računa i statistici cijena, pojedine statističke oblasti zahtijevaju dodatni napor u postizanju kvaliteta.

Tokom odvijanja posljednjeg projekta Crna Gora je postala zemlja kandidat za članstvo u EU, čime su se u značajnoj mjeri povećali i zahtjevi svih korisnika i učesnika za standardizovanom, metodološki usklađenom statistikom prema zahtjevima *acquis communautaire*. Stoga je nastavak korišćenja tehničke pomoći preko IPA posebnog značaja za statistiku, jer će se kroz učešće u radionicama, treninzima, stažiranju, na kvalitetan način pripremiti za integraciju u Evropski statistički sistem.

Zakonom o statistici i statističkom sistemu Crne Gore, koji je usvojen u novembru 2005. godine, definisana su osnovna načela zvanične statistike. Primjena zakona, je ukazala na prevaziđenost nekih rješenja, a posebno u dijelu koji se odnosi na proizvođače statistike, pa je uslijedila izmjena i dopuna ovog dokumenta. Novim Zakonom nastoji se ojačati uloga Monstata u sveukupnom statističkom sistemu, uloga direktora, revidirati lista proizvođača statistike i sl.

Savjet statističkog sistema Crne Gore, formiran 2006. godine, predstavlja savjetodavno i stručno tijelo zaduženo za strateška pitanja statistike i statističkog sistema. Inoviranim Zakonom, primjenom statističkih principa uz stručnu podršku predstavnika Savjeta mogu se dobiti kvalitetni statistički rezultati, što je i cilj svih učesnika u proizvodnji statistike.

Glavni rizici

- Nepostojanje dovoljnog broja stručnih, iskusnih i motivisanih statističara u Monstatu i drugim institucijama koje proizvode statistiku;
- nezadovoljavajući opšti uslovi u radu neposrednih izvršilaca, nedostatak radnog prostora, neadekvatna primanja, što može voditi odlivu kvalifikovanih kadrova i usporavanju procesa razvoja statistike i statističkog sistema;
- nepostojanje adekvatnog pokazatelja (agromonetarne statistike, prihoda od proizvodnje, troškova i sl.) za sektor poljoprivrede na osnovu kojeg bi se na kvalitetan način mogla vršiti procjena kretanja BDV-i poljoprivrede i njenog doprinos u ukupnom BDP-u, iako poljoprivreda zauzima sve značajnije mjesto u ukupnom obračunu BDP-a;
- nepostojanje odgovarajućeg opšteg indeksa za sektor transporta, što takođe može uticati na pogeršnu procjenu doprinosa ukupnom BDP-u;

- nepostojanje višegodišnje serije podataka kvartalnog obračuna BDP-a kao i nedostupnost podataka kvartalnog BDV-a po pojedinim sektorima, što može uticati na donošenje nekvalitetnih preporuka u ekonomskoj politici za pojedine sektore,
- nedovoljno pouzdana statistika spoljne trgovine, koja rezultira u potcijenjenom BDP-u, lošijem kreditnom rejtingu Crne Gore i pogrešnim inputima za formulisanje ekonomske politike.

Strateški pravci razvoja

- a. Korišćenje svih vidova podrške i programa tehničke pomoći Monstatu u cilju stvaranja kvalitetnog kadra, koji bi mogao odgovoriti zahtjevima u procesu prihvatanja standarda EU.
- b. Obezbeđivanje adekvatnih prostornih i finansijskih mogućnosti za što bolje funkcionisanje.
- c. Kontinuirano raditi na kvalitetu statistike u oblasti turizma (fizičkih i finansijskih pokazatelja) uvođenjem istraživanja o potrošnji stranih, kao i istraživanja ostalih vidova potrošnje (npr. nautičara), a sve u skladu sa standardima iz IRTS 2008 (International Recommendations for Tourism Statistics).
- d. Ustanoviti kompilaciju satelitskih računa u turizmu i definisati periodiku obrade osnovnih agregata.
- e. Formirati bazu podataka za sektor poljoprivrede (osim broja individualnih gazdinstava, ukupno korišćenog zemljišta, stočnog fonda i sl. na osnovu popisa poljoprivrede) o prihodima i troškovima individualnih gazdinstava (ukoliko je moguće izračunati - procijeniti podatak) kako bi se mogla koristiti za kalkulaciju dodate vrijednosti i intermedijarne potrošnje sektora poljoprivrede u ukupnom BDP-u.
- f. “Proizvesti” kvartalni BDP sa dodatnom vrijednošću po sektorima u tekućim i stalnim cijenama i po kategorijama potrošnje.
- g. Proizvesti vrijednost deflatora po segmentima potrošnje (lična potrošnja, potrošnja države, kao i za ostale kategorije potrošne strane BDP-a).
- h. Unaprijediti statistiku spoljne trgovine kroz saradnju Monstata, CBCG, Ministarstva finansija i Uprave carina.

Operativne mjere

Ključni pravac aktivnosti treba da se odnosi na obezbijedivanje kvalifikovanog kadra, koji bi bio u stanju da “iznese” sva potrebna

statistička istraživanja. Da bi istraživanja mogla da uspješno funkcionišu neophodno je obezbijediti i adekvatne prostorne, tehničke i materijalne uslove. Neadekvatno plaćeni zaposleni nisu motivisani za poboljšanje kvaliteta statističkih istraživanja.

Kontinuirano raditi na unaprjeđenju u oblastima poljoprivredne statistike, statistike saobraćaja, turizma i dr.

Raditi na formiranju računa u poljoprivredi i agro – monetarnoj statistici na osnovu kojih bi trebala biti prikazana ukupna poljoprivredna proizvodnja. Uz proizvodnju na individualnim poljoprivrednim gazdinstvima i ukupnu proizvodnju poslovnih subjekata, a uz odgovarajuću statistiku cijena došlo bi se do kvalitetnih pokazatelja neophodnih za kalkulaciju BDV-i sektora poljoprivrede.

Iako je urađen prvi pilot projekat TSA (satelitski računi u turizmu), koji je dao međunarodno uporedivu ocjenu doprinosa turizma u ukupnom BDP-u Crne Gore, neophodno je nastaviti sa unapređivanjem statistike u ovoj oblasti. Potrebno je započeti zvanično istraživanje u statistici turizma o potrošnji stranih turista u skladu sa standardima navedenim u poglavlju br. 4 par. 4.26. IRTS-a (International Recommendations for Tourism Statistics 2008). Istraživanje bi se trebalo uskladiti sa dinamikom izrade budućih TSA (na tri ili pet godina što je uobičajena praksa u zemljama koje rade TSA), a njegovim sprovođenjem bi se obezbijedili podaci koji bi kvalitativno upotpunili podatke usluga u platnom bilansu, kao i omogućili obračun BDVTD (bruto dodana vrijednost turističkih djelatnosti), DBDVT (direktna bruto dodana vrijednost turizma) i DBDPT (direktni bruto domaći proizvod turizma).

U oblasti saobraćaja postoje statistički pokazatelji o različitim vidovima saobraćaja, a ne postoji jedinstven pokazatelj za čitav sektor saobraćaja. Bilo bi značajno da se što prije formira opšti indes saobraćaja koji bi pokazivao ukupno kretanje sektora saobraćaja i koji bi se mogao koristiti za procjenu doprinosa sektora transporta (saobraćaja) u ukupnom kretanju BDP-a za određeni vremenski period tokom referentne godine.

Objaviti posebno indeks za robe, a posebno za usluge iz ukupnog CPI-a indeksa, jer se može koristiti za ocjenu kretanja BDV-a u pojedinim sektorima (npr. trgovine).

Zbog brojnih problema u oblasti statistike spoljne trgovine radna grupa, sastavljena od predstavnika Monstat-a, CBCG, Uprava carine i Ministarstva finansija, treba inicirati aktivnosti u cilju unaprijeđenja statistike spoljne trgovine.

Kontinuirano treba raditi na poboljšanju kvaliteta statističkih istraživanja, koji se sprovode na mjesečnom i kvartalnom nivou, u cilju izrade kvartalnog BDP-a i unapređenja obračuna godišnjeg BDP-a u stalnim cijenama po kategorijama potrošnje.

2. Računovodstveni i revizorski standardi

Opis trenutnog stanja

Nivo primjene računovodstvenih i revizorskih standarda u praksi crnogorskih preduzeća i pored napora u pravcu izrade novih Zakonskih rešenja i dalje ostaje neadekvatan. Daljim izmjenama i dopunama postojeće regulative treba da se obezbijedi veći nivo usklađenosti propisa sa direktivama Evropske unije.

Tokom 2006. godine tim Svjetske banke je boravio u Crnoj Gori, nakon čega je pripremio Izvještaj o poštovanju standarda i propisa (ROSC), koji se odnose na računovodstvo i reviziju u Crnoj Gori. ROSC-om su formulisane međusobno povezane i konzistentne preporuke sa ciljem da se poboljša finansijsko izvještavanje u Crnoj Gori.

Uvažavajući preporuke ROSC-a, Ministarstvo finansija je osnovalo Nacionalni Savjet za računovodstvo i reviziju (NSC), sa ciljem stvaranja kvalitetnijeg ambijenta za unaprijeđenje računovodstvene i revizorske regulative i prakse u Crnoj Gori. NSC je održao četiri sjednice, na kojima je razmatran Izvještaj o poštovanju standarda i propisa - Report on the Observance of standards and Codes (ROSC), pregled prioriteta prikazanih u samom Izvještaju, usvojena je Strategija i akcioni plan za unaprijeđenje finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji. Istovremeno, uz pomoć Svjetske banke, kreirana Strategija i Akcioni plan za unapređenje kvaliteta finansijskog izvještavanja. Ona predstavlja jasan i sistematičan program mjera za poboljšavanje zakonskog okvira, institucija i računovodstvene profesije, posebno u dijelu koji se odnosi na računovodstvo, reviziju i poslovnu

kulturu, a sve u cilju dostizanja visokog kvaliteta finansijskog izvještavanja. Strategija i Akcioni plan imaju za cilj da prepoznaju i formulišu korake i instrumente koji će voditi usklađivanju regulatornog okvira finansijskog izvještavanja sa *acquis*-em, uključujući pripremu konsolidovanih finansijskih iskaza, propisa koji regulišu rad revizorskih firmi, elektronsko objavljivanje finansijskih iskaza, poboljšanje objavljivanje finansijskih iskaza i dr.

Svjetska banka je početkom 2009. godine, organizovala tender, na kojem je izabrala konsultantsku kuću, radi prevođenja nacionalne strategije u projekat i definisanje aktivnosti u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom periodu. Konsultantska kuća je u 2010. godine Ministarstvu finansija dostavila predlog proiritizovane strategije, tj. kratkoročnog plana reforme, kao i dugoročni plan reforme. Navedeni plan reforme ili akcioni plan se sastoji od pet stubova, i to: zakonodavni okvir, računovodstveni i revizorski standardi, monitoring i primjena, profesija i etika i treninzi i edukacija.

Međutim, tokom 2011. godine primijetno je kašnjenje u implementaciji stubova Akcionog plana posebno u dijelu koji se odnosi na formiranje osnivanje tijela za javni nadzor revizora kao i osnivanje centralizovane baze podataka finansijskih izvještaja. Istovremeno, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, br. 32/11) utvrđuje se da se finansijski iskazi dostavljaju Poreskog upravi. Iako postojeće zakonsko rješenje podrazumijeva elektronsko izvještavanje, koje podrazumijeva i mogućnost elektronskog dostavljanja finansijskih izvještaja pravnih lica direktno u jedinstvenu elektronsku bazu, ono je i tokom 2011. godine podrazumijevalo dostavljanje finansijskih izvještaja u elektronskoj formi u obliku CD-ova i “memory stickov-a“.

Glavni rizici

- Nekonzistentna implementacija usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 32/11, u dijelu koji se odnosi na punu implementaciju Međunarodnih računovodstvenih standarda i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- Nekonzistentna implementacija usvojenih izmjena i dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji („Službeni list CG“, broj 32/11), u dijelu koji se odnosi na obavezu da su pravna lica dužna da dostavljaju finansijske iskaze u papirnoj i elektronskoj formi najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu;

- Nekooperacija Instituta računovođa i revizora Crne Gore i Instituta sertifikovanih računovođa Crne Gore;
- Nedovoljan broj organizovanih seminara naročito u oblasti revizorske prakse u cilju upoznavanja sa najnovijim promjenama Međunarodnih računovodstvenih standarda i Međunarodnih standarda finansijskog izvještavanja;
- Nekvalitetan kontrolni mehanizam nadzora kvaliteta rada računovođa i revizora;
- Usporena implementacija Akcionog plana za unaprijeđenje računovodstvenih i revizorskih standarda;
- Neusklađen kontni okvir kao i obrasci izvještavanja finansijskih iskaza sa međunarodnim računovodstvenim standardima;
- Nekvalitetan i zastario obrazovni program u srednjem i visokom obrazovanju, koji se odnose na predmete računovodstvo, finansije i reviziju.

Strateški pravci razvoja

- Izmjena postojećeg Zakona i usvajanje novog Zakona o imjenama i dopunama Zakona o računovodstvu i reviziji koji će u potpunosti biti usklađen sa EU direktivama;
- Razviti mehanizme nadzora nad kvalitetom obavljanja računovodstvene i revizorske prakse;
- Razviti sistem eksterne kontrole kvaliteta rada revizora;
- Razvijati računovodstveno-revizorsku profesiju do nivoa zadovoljavajućeg kvaliteta i visoke primjene etičkih standarda i kodeksa ponašanja kao i ujednačenog kvaliteta izvještavanja;
- Obezbijediti koherentnu međunarodnu saradnju sa Institututima u okruženju, IFC-jem i Svjetskom bankom u ostvarivanju tehničke pomoći i uključenja u rad relevantnih tijela, koja se bave računovodstveno – revizorskim standardima.

Operativne mjere

Izmjene posutojećeg Zakona o računovodstvu sa usvojenim izmjenama i dopunama treba da se prevashodno odnose na uspostavljanje tijela za javni nadzor revizora, revidiranje primjene računovodstvenih standarda (jasno razgraničenje među pravnim licima ko su obveznici finansijskog izvještavanja u skladu sa MRS/MRSI, a koja pravna lica su dužna da primjenjuju IV, VI i VII Direktivu EU). Postojeći predlog Zakona, koji se u momentu pisanja preporuka, nalazi u Skupštinskoj proceduri predstavlja poboljšanje u dijelu koju se odnosi na definisanje uslova pod kojima se može osnovati društvo za reviziju, preciznije definisanje uslova za izdavanje i oduzimanje licence ovlašćenog revizora, skraćenje roka za odlučivanje nadležnog organa o zahtjevu za izdavanje dozvole za rad društvu za reviziju. Međutim on je još uvijek neusklađen u dijelu koji se odnosi na implementaciju Direktive 2006/43/EC, Direktive 2006/46/EC , kao i tretmana konsolidovanih bilansa.

I u narednoj godini treba nastaviti sa implementacijom »Strategije i akcionog plana za poboljšavanje kvaliteta finansijskog izvještavanja u Crnoj Gori« i razmotriti mogućnosti za objedinjavanje dva trenutno postojeća instituta - Institut računovođa i revizora Crne Gore i Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore u jednu instituciju radi povećanja njihove efikasnosti poslovanja.

Pozvati ROSC (Report on the Observance of Standards and Codes) delegaciju da uradi »follow up« Implementacije preporuka iz maja 2007. godine, uradi reviziju progressa računovodstvene i revizorske prakse u Crnoj Gori, kao i kreira preporuke kroz novi Izvještaj, kao i da uradi Izvještaj o napretku korporativnog upravljanja u akcionarskim društvima u Crnoj Gori.

Nastaviti započete aktivnosti u okviru projekta REPARIS sa ciljem poboljšanja standarda obrazovanja i sertifikacije za računovođe i revizore u okviru nadležnih tijela.

Kreiranje novih bilansnih šema (finansijskih iskaza) u elektronskom obliku koji bi bio dostupan na sajtu Ministarstva finansija, Komisije za HOV i Poreske uprave.

Nataviti i ubrzatu rad na „FIRST“ inicijativi sa dva osnovna zadatka: obezbijediti tehničku pomoć Vladi Crne Gore u određivanju prioriteta u okviru Nacionalnog akcionog plana za unapređenje finansijskog izvještavanja za period do 2013. godine i obezbjeđivanje tehničke pomoći Savjetu za računovodstvo i reviziju u proširivanju nacionalnog akcionog plana na srednji i dugi rok.

Jačati regionalnu saradnju, institucionalno i kontrolno povezivanje u oblasti računovodstva i revizije, naročito kod prevođenja i tumačenja međunarodnih računovodstvenih standarda i standarda finansijskog izvještavanja.

Obezbijediti viši nivo transparentnosti poslovanja i izvještavanja osiguravajućih i reosiguravajućih društava, privatizacionih fondova, NVO, berze i berzanskih posrednika, sa posebnim akcentom na transparentnom pristupu finansijskim izvještajima, kao i informacija o članovima Odbora Direktora, posebno u dijelu koji se odnosi na njihovo učešće u vlasničkoj strukturi kao i zarade menadžmenta.

Ažurirano objavljivanje finansijskih izvještaja akcionarskih društva koji se kotiraju na berzi na sajtu KHOV.

Organizovati provjeravanje rada revizora u skladu sa pravilima profesionalnog ponašanja od strane Ministarstva Finansija Crne Gore.

Izvršiti i objaviti puni prevod IFRS-a, ISA i GAAP-a na sajtu Ministarstva Finansija, KHOV i Agencije za nadzor osiguranja Crne Gore.

Postojeći obrazovni sistem ne produkuje zadovoljavajuće kadrove iz oblasti računovodstva. Stoga je potrebno osavremenjavanje programa iz oblasti računovodstva i revizije, kao i potpisivanja seta bilateralnih ugovora obrazovnih institucija sa međunarodnim institucijama za računovodstvo i reviziju, radi unapređenja nastavnih programa i nivoa računovodstveno-revizorske prakse.

Sankcionisati sve firme koje ne dostave u zakonskom roku finansijske izvještaje.